ПРИВАТНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ЄВРОПЕЙСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДАЦЬКІВ АНДРІЙ ІГОРОВИЧ

УДК 342.9:347.998.85:349.44

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Спеціальність: 081 Право
Галузь знань: 08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ **А. І. Дацьків**

Науковий керівник **Перелигіна Раїса Володимирівна**
кандидат юридичний наук, доцент

Андрій ДАЦЬКІВ
Автор цифрового підпису Андрій ДАЦЬКІВ
Дата: 2026.05.25 22:03:04 +03'00'

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Дацьків А.І. **Адміністративно-правове регулювання спорів у сфері містобудування**. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Приватний вищий навчальний заклад «Європейський університет», Київ, 2026.

У розділі 1 дисертації вихідною позицією є констатація відсутності належного рівня теоретико- та методологічно-правового осмислення адміністративно-правового регулювання містобудівних спорів. Вказана прогалина зумовлює необхідність формування відповідного підґрунтя, що й визначило логіку побудови розділу. У зв'язку з цим увагу послідовно зосереджено на висвітленні доктринальних підходів до категорій «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання», їх складових, визначенні місця містобудівного права в системі права України.

На основі визначених предмета і методу правового регулювання, з урахуванням законодавчого змісту понять «містобудування», «сфера містобудування», «суспільні відносини у сфері містобудування», а також сутності юридичного спору, надано авторське визначення «адміністративно-правових відносин у сфері містобудування» як категорії, що включає не лише будівельні, але й архітектурні, планувальні та ліцензійно-наглядові відносини. Встановлено, що саме ця категорія відображає правовий статус ключових суб'єктів, а також характер і структуру зв'язків між ними у процесі реалізації прав та обов'язків. Саме в межах цієї категорії стає можливим ідентифікувати потенційно спірні взаємодії ще на початковому етапі, а також простежити трансформацію таких зв'язків у конкретні спори під впливом юридичних фактів. Водночас аналіз відповідних правовідносин дозволяє виявити причини виникнення спорів і визначити нормативні приписи, застосування яких характеризується підвищеним ризиком виникнення спору або неоднозначністю. Поняття правовідносин у сфері містобудування забезпечує

перехід від фіксації статичних зв'язків між суб'єктами до їх розуміння як динамічних взаємодій, здатних породжувати спори.

Розкрито подвійний (матеріальний і процесуальний) характер нормативно-правового регулювання спорів у сфері містобудування та встановлено, що таке регулювання має комплексний і багаторівневий характер, а його зміст полягає у цілеспрямованому впливі на суспільні відносини, що виникають між державними органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами під час планування територій, архітектурно-будівельного проєктування, нового будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту об'єктів на усіх етапах життєвого циклу будівництва – від отримання вихідних даних та проєктної документації до прийняття об'єкта в експлуатацію і його державної реєстрації.

Охарактеризовано систему нормативно-правових актів, державних будівельних норм і техніко-юридичних стандартів як складову механізму правового впливу у містобудівній сфері; з'ясовано їх місце у системі джерел адміністративного права та окреслено принципи взаємодії законодавчих і підзаконних регуляторів. Поряд з цим акцентовано на особливій ролі техніко-юридичних норм – державних будівельних норм та стандартів, які поєднують технічний і нормативний характер та прямо впливають на поведінку учасників будівельного процесу, активно застосовуються судами при вирішенні публічно-правових спорів.

Встановлено, що нормативно-правове регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування вирізняється значним обсягом та розпорошеністю правового матеріалу, містить понад тисячу нормативно-правових актів, значна частина з яких була ухвалена ще за радянських часів або відтворює положення законодавства рф, що робить їх застарілими та непристосованими до сучасних реалій.

Обґрунтовано потребу кодифікації містобудівного законодавства, удосконалення контрольних процедур і формування єдиного стабілізаційного правового режиму у вигляді Містобудівного кодексу. Додатково

сформульовано пропозиції вирішення окремих колізій та конкуренцій норм права, які не лише є чинниками, що зумовлюють виникнення спорів, але й створюють складнощі правозастосування судами України, зумовлюють зловживання правами та перешкоджають ефективному захисту та реалізації прав учасників, незалежно від їх процесуального статусу у конкретних справах.

У розділі 2 дисертації на підставі розроблених критеріїв поетапно здійснено вибірку та аналіз практики Верховного Суду. Орієнтація на Верховний Суд зумовлена його статусом як інституції, яка не лише перевіряє, зокрема, правильність застосування норм матеріального містобудівного права судами попередніх інстанцій, а й формує орієнтир для подальшого тлумачення норм у подібних правовідносинах іншими судами. Аналіз відібраної судової практики проведено у два етапи: перший – із застосуванням логічних методів поділу судових рішень за істотними ознаками та їх класифікації на відповідні категорії; другий – шляхом поглибленого аналізу спорів в окремих групах.

Сформульовано авторську системну класифікацію публічно-правових спорів у сфері містобудування, яка: забезпечує інтеграцію матеріально- і процесуально-правової логіки та дозволяє зіставляти інструменти захисту з конкретними стадіями будівельного процесу; одночасно охоплює вертикальний вимір (від містобудівної документації до дозвільних і повідомних процедур, від виконання робіт до введення об’єкта в експлуатацію і до його подальшої експлуатації) та горизонтальний вимір (контроль і нагляд, адміністративні послуги, публічно-правові санкції). Вказане, своєю чергою, створює цілісну процесуально-матеріальну модель спорів та дозволяє відобразити динаміку й взаємозв’язок етапів реалізації будівельної діяльності та механізмів адміністративно-правового захисту. Зокрема, передбачено поділ таких спорів за ключовим критерієм «характеру та сфери виникнення» на спори, що виникають у процесі державного архітектурно-будівельного контролю; похідні спори від контролю; спори у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду; похідні спори від державного архітектурно-будівельного нагляду; спори щодо надання адміністративно-правових послуг; похідні спори від

надання таких послуг; спори з оскарження містобудівної документації (нормативно-правових актів у сфері містобудування). Для кожної із вказаних категорій спорів здійснено більш глибоку вертикальну класифікацію за підкатегоріями. Поряд з цим наведено класифікацію за процесуальними критеріями – «наявності процесуальних дефектів», «способу захисту» та гібридним матеріально-процесуальним критерієм, який виділяє як учасників містобудівельних відносин, так і сторін спірних правовідносин – «колом осіб».

На основі аналізу практики Верховного Суду виокремлено типові категорії спорів: щодо містобудівних умов і обмежень, права на виконання будівельних робіт, реконструкції, введення об’єктів в експлуатацію, присвоєння адрес, охорони культурної спадщини, тимчасових споруд, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та відповідальності у сфері містобудівної діяльності. З’ясовано закономірності формування юрисдикційної моделі розгляду таких спорів, визначено стандарти доказування, критерії ефективного способу судового захисту та межі дискреційних повноважень органів публічної адміністрації, а також виявлено колізії, конкуренції та прогалини законодавства.

У розділі 3 дисертації узагальнено причини виникнення спорів у сфері містобудування, проаналізовано підходи до ефективного регулювання цієї сфери, сформульовано ключові напрями вдосконалення законодавства, яке регулює механізми вирішення спорів у сфері містобудування з метою їх мінімізації та забезпечення ефективного захисту прав учасників спірних правовідносин.

Обґрунтовано двоєдину модель модернізації правового регулювання: 1) ситуативну, зорієнтовану на оперативне усунення самостійних вад, що створюють «вузькі місця» у правозастосуванні, та 2) системну, спрямовану на поступову квазікодифікацію, тобто інтеграцію розпорошених і несумісних норм у єдиний, структурно злагоджений нормативний масив. Доведено, що обидва напрями постають не як альтернативні, а як взаємодоповнювані: перший забезпечує оперативне зняття конфліктного напруження у вузлових точках,

другий – формує стабільний правовий простір, що гарантує юридичну визначеність і легітимність очікувань учасників містобудівних процесів.

Розроблення пропозицій здійснено з урахуванням того, що нормативний каркас запропонованої трансформації повинен спиратися на: 1) доктринально й нормативно визначені критерії ефективності правового регулювання, які передбачають співмірність фактичного результату з поставленою метою та мінімізацію регуляторних витрат; 2) фундаментальні принципи верховенства права та належного врядування, що включають юридичну визначеність, заборону свавілля, участь і підзвітність; 3) стандарти сучасної юридичної техніки, які передбачають уніфікацію термінології, чіткість дефініцій та відмову від надмірної деталізації на рівні закону.

В частині пропозицій щодо удосконалення матеріально-правового регулювання сфери містобудування: 1) обґрунтовано доцільність запровадження інтеграції техніко-юридичних дефініцій «нове будівництво», «реконструкція» та «капітальний ремонт» у профільний Закон «Про регулювання містобудівної діяльності»; удосконалення процедур контролю і визначення моменту набуття статусу замовника будівництва; 2) запропоновано модернізувати механізми судового захисту шляхом розширення повноважень суду щодо позитивного зобов’язання органів влади видати містобудівні умови та обмеження; врегулювати окремі процедурні аспекти видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки; 3) окреслено способи гармонізації положень ст. 376 ЦК України і ст. 38 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо знесення самочинного будівництва; 4) сформульовано напрями уніфікації ключових категорій зі сфери благоустрою та містобудування щодо регулювання створення та знесення тимчасових споруд і малих архітектурних форм; 5) узагальнено пропозиції щодо поступової кодифікації містобудівного законодавства та створення цілісної моделі публічного будівельного права.

У частині рекомендацій щодо процесуальної складової доведено, що: 1) створення спеціалізованої процедури для «містобудівних» спорів не є

необхідним, оскільки ефективність досягається шляхом автоматизації вже наявних механізмів КАС України; 2) інструменти цифровізації (електронні кабінети, відеозасідання, скорочені строки повідомлення та вручення, а також розвиток ЄСІТС / ЄСІКС як засобів контролю процесуальних відхилень) демонструють здатність мінімізувати зловживання та прискорювати розгляд спорів. Обґрунтовано, що з метою забезпечення ефективного та своєчасного захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві доцільним є удосконалення положень ст. 381-1, 382, 382-1, 382-3 КАС України шляхом запровадження імперативного обов'язку суб'єкта владних повноважень подавати звіт про виконання судового рішення як елемент судового контролю. Окремо доведено необхідність повернення подвоєного штрафу за невиконання вимоги про надання звіту із попередньої редакції ст. 382 КАС України (до внесення змін, встановлених Законом України від 21 листопада 2024 року № 4094-IX).

Ключові слова: містобудівна діяльність; спори у сфері містобудування; містобудівне право; судова практика; самочинне будівництво; містобудівна документація; просторове планування; судовий контроль у сфері містобудування; КАС України; адміністративне право; адміністративне судочинство; публічно-правовий спір; тимчасова споруда; містобудування; адміністративна процедура.

ANNOTATION

Datskiv A. I. **Administrative and Legal Regulation of Disputes in the Field of Urban Planning.** – Qualification scholarly work (manuscript).

Dissertation for obtaining the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 "Law". – Private Higher Educational Institution "European University", Kyiv, 2026.

Chapter 1 of the dissertation is premised on the observation that there is an insufficient level of theoretical and methodological understanding of the administrative and legal regulation of urban planning disputes. This gap necessitates the development of an appropriate conceptual framework, which shapes the internal logic and structure of the chapter. In this context, particular attention is devoted to the analysis of doctrinal approaches to the categories of "legal regulation" and "administrative and legal regulation," their constituent elements, as well as to defining the place of urban planning law within Ukraine's legal system.

Based on the defined subject matter and method, taking into account the legislative content of the concepts of "urban planning," "the field of urban planning," and "social relations in the field of urban planning," as well as the nature of a legal dispute, the author proposes an original definition of administrative-law relations in the field of urban planning and development as a category encompassing not only construction-related relations, but also architectural, planning, and licensing and supervisory relations. It is established that this category reflects the legal status of key actors, as well as the nature and structure of the relationships between them in the process of exercising rights and fulfilling obligations. Within this framework, it becomes possible to identify potentially contentious interactions at an early stage, as well as to trace the transformation of such relationships into specific disputes under the influence of legal facts. At the same time, the analysis of the relevant legal relations makes it possible to identify the causes of disputes and to determine the regulatory provisions the application of which is associated with an increased risk of disputes or interpretative ambiguity. The concept of legal relations in the field of

urban planning enables a shift from viewing relationships between actors as static to understanding them as dynamic interactions capable of generating disputes.

The dual (substantive and procedural) nature of the normative legal regulation of disputes in the field of urban planning is revealed, and it is established that such regulation is complex and multi-level in nature. Its content lies in the purposeful influence on social relations arising between public authorities, local self-government bodies, and natural and legal persons in the course of territorial planning, architectural and construction design, new construction, reconstruction, restoration, and major repair of facilities at all stages of the construction lifecycle – from obtaining initial data and design documentation to the commissioning of a facility and its state registration.

The system of normative legal acts, state building codes, and technical and legal standards is characterised as a component of the mechanism of legal influence in the field of urban planning; their place within the system of sources of administrative law is clarified, and the principles governing the interaction between legislative and subordinate regulatory instruments are outlined. In addition, particular emphasis is placed on the special role of technical and legal norms – namely, state building codes and standards – which combine technical and regulatory features, directly influence the behaviour of participants in the construction process, and are actively applied by courts in the adjudication of public law disputes.

It is established that the normative legal regulation of public law disputes in the field of urban planning is characterised by a significant volume and fragmentation of legal material, encompassing more than one thousand normative legal acts, a considerable proportion of which were adopted during the Soviet period or reproduce provisions of the legislation of the Russian Federation, thereby rendering them outdated and ill-suited to contemporary conditions.

The need for the codification of urban planning legislation, the improvement of control procedures, and the establishment of a unified stabilisation legal regime in the form of an Urban Planning Code is substantiated. In addition, proposals are formulated to address specific conflicts and inconsistencies in legal norms, which not

only act as factors giving rise to disputes but also create difficulties in the application of law by Ukrainian courts, facilitate abuse of rights, and hinder the effective protection and exercise of rights by participants, regardless of their procedural status in particular cases.

Chapter 2 of the dissertation presents a staged selection of Supreme Court case law based on the developed criteria. The focus on the Supreme Court is due to its status as an institution that not only reviews, inter alia, the correct application of substantive urban planning law by lower courts, but also provides guidance for the further interpretation of legal norms in similar legal relations by other courts. The analysis of the selected case law was conducted in two stages: the first stage involved the application of logical methods to divide judicial decisions according to essential features and to classify them into relevant categories; the second stage consisted of an in-depth analysis of disputes within specific groups.

An authorial systemic classification of public law disputes in the field of urban planning is proposed, which ensures the integration of substantive and procedural legal logic and makes it possible to align remedies with specific stages of the construction process. At the same time, it encompasses both a vertical dimension (from urban planning documentation to permitting and notification procedures, the execution of works, the commissioning of a facility, and its subsequent operation) and a horizontal dimension (control and supervision, administrative services, and public law sanctions). This, in turn, creates a comprehensive substantive-procedural model of disputes and makes it possible to reflect the dynamics and interrelation of the stages of construction activities and the mechanisms of administrative and legal protection. In particular, such disputes are classified, according to the key criterion of the “nature and sphere of origin,” into disputes arising in the course of state architectural and construction control; derivative disputes related to such control; disputes in the field of state architectural and construction supervision; derivative disputes related to such supervision; disputes concerning the provision of administrative services; derivative disputes related to the provision of such services; and disputes concerning challenges to urban planning documentation (normative legal acts in the field of urban planning).

For each of these categories, a more detailed vertical classification into subcategories is provided. In addition, a classification based on procedural criteria is proposed, namely: the “existence of formal procedural grounds for appeal,” the “type of remedy,” and a hybrid substantive-procedural criterion referring both to participants in urban planning relations and to parties to disputed legal relations –namely, the “circle of persons.”

Based on the analysis of Supreme Court case law, typical categories of disputes are identified, including those concerning urban planning conditions and restrictions, the right to carry out construction works, reconstruction, the commissioning of facilities, the assignment of addresses, the protection of cultural heritage, temporary structures, the exercise of state architectural and construction control, and liability in the field of urban planning. The patterns underlying the formation of the jurisdictional model for the adjudication of such disputes are determined; standards of proof and criteria for an effective judicial remedy are identified; and the limits of discretionary powers of public administration bodies are defined. In addition, conflicts, inconsistencies, and gaps in legislation are revealed.

Chapter 3 of the dissertation summarises the causes of disputes in the field of urban planning, analyses approaches to the effective regulation of this field, and formulates the key directions for improving the legislation governing dispute resolution mechanisms in the field of urban planning, with a view to minimising such disputes and ensuring the effective protection of the rights of participants in disputed legal relations.

A dual model for the modernisation of legal regulation is substantiated: (1) a situational model aimed at the prompt elimination of specific deficiencies that create “bottlenecks” in law application, and (2) a systemic model directed towards gradual quasi-codification, that is, the integration of fragmented and inconsistent norms into a single, structurally coherent body of regulation. It is demonstrated that these two directions are not alternative but complementary: the former ensures the prompt reduction of conflict tensions at critical points, while the latter forms a stable legal

framework that guarantees legal certainty and legitimate expectations of participants in urban planning processes.

The proposals were developed with due regard to the fact that the normative framework of the proposed transformation should rely on: 1) doctrinally and normatively defined criteria for the effectiveness of legal regulation, including the proportionality between the actual outcome and the intended objective, as well as the minimisation of regulatory costs; 2) fundamental principles of the rule of law and good governance, including legal certainty, the prohibition of arbitrariness, participation, and accountability; 3) standards of modern legislative drafting, which require the unification of terminology, clarity of definitions, and the avoidance of excessive detail at the statutory level.

With regard to proposals for improving the substantive legal regulation of the field of urban planning: (1) the expediency of integrating the technical and legal definitions of "new construction," "reconstruction," and "major repair" into the Law of Ukraine "On the Regulation of Urban Planning Activity" is substantiated; improvements to control procedures and the determination of the moment at which the status of a developer (construction client) is acquired are also proposed; (2) it is proposed to modernise mechanisms of judicial protection by expanding the powers of courts to impose positive obligations on public authorities to issue urban planning conditions and restrictions, as well as to regulate certain procedural aspects of issuing urban planning conditions and restrictions for land development; (3) ways of harmonising the provisions of Article 376 of the Civil Code of Ukraine and Article 38 of the Law of Ukraine "On the Regulation of Urban Planning Activity" regarding the demolition of unauthorised construction are outlined; (4) directions for the unification of key categories in the fields of urban amenities regulation and urban planning concerning the regulation of the installation and demolition of temporary structures and small architectural forms are formulated; (5) proposals for the gradual codification of urban planning legislation and the establishment of a coherent model of public construction law are summarised.

With regard to recommendations concerning the procedural component, it is demonstrated that: (1) the establishment of a specialised procedure for urban planning disputes is not necessary, since effectiveness may be achieved through the automation of the existing mechanisms of the Code of Administrative Procedure of Ukraine; (2) digitalisation tools (electronic user accounts, video hearings, shortened time limits for notification and service, as well as the development of the Unified Judicial Information and Telecommunication System / the Unified Judicial Information and Communication System as means of monitoring procedural deviations) demonstrate the capacity to minimise abuse and accelerate the adjudication of disputes. It has been substantiated that, for the purposes of ensuring the effective and timely protection of individual rights, freedoms, and interests in administrative judicial proceedings, it is expedient to improve the provisions of Articles 381-1, 382, 382-1, and 382-3 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine by introducing a mandatory obligation for public authorities to submit a report on the execution of a court judgment as an element of judicial control. Furthermore, the need to reinstate a double fine for failure to comply with the requirement to submit such a report, as provided for in the previous version of Article 382 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine (prior to the amendments introduced by the Law of Ukraine No. 4094-IX of 21 November 2024), has also been demonstrated.

Key words: urban planning activity; disputes in the field of urban planning; urban planning law; case law; unauthorized construction; urban planning documentation; spatial planning; judicial review in the field of urban planning; Code of Administrative Procedure of Ukraine; administrative law; administrative justice; public-law dispute; temporary structure; urban planning; administrative procedure.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Дацьків А.І. Аналіз судової практики оскарження рішень і бездіяльності органів державної влади щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. *Часопис Київського університету права.* 2022. № 2-4. С. 56-64. DOI: https://doi.org/10.36695/2219-5521.2-4.2022.09

2. Перелигіна Р.В., Дацьків А.І. Аналіз судової практики із розгляду спорів, пов'язаних із виконанням робіт з реконструкції об'єктів будівництва. *Часопис Київського університету права.* 2023. № 3. С. 198-204. DOI: https://doi.org/10.36695/2219-5521.3.2023.40

3. Дацьків А.І. Нормативно-правове регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки».* 2024. № 6 (76). С. 11-23. DOI: https://doi.org/10.25313/2520-2308-2024-6-10041

4. Дацьків А.І. Зміст адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування. *Науковий журнал «Європейський правничий часопис*». 2025. Вип. 9. С. 70-77. DOI: https://doi.org/10.36919/3041-1149(Print).9.2025.70-77

5. Дацьків А.І. Методологічна модель класифікації публічно-правових спорів у сфері містобудування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету.* 2025. №. 91. Ч. 3. С. 48-54. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.3.7

6. Перелигіна Р.В., Дацьків А.І. Самочинне будівництво як системна проблема правозастосування у сфері містобудування. *Журнал східноєвропейського права.* 2025. № 139. С. 67-76. DOI: https://doi.org/10.71404/2409-6415.139.8

Наукові публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Дацьків А.І. Цифрові трансформації в українському судочинстві. Цифрова трансформація в економіці, менеджменті та бізнесі. *Проблеми науки,*

практики і освіти: матеріали XXVIII міжнарод. наук. практ. конф., (м. Київ, 24 листопада 2022 року) / редкол.: О.І. Тимошенко та ін.. К.: Вид-во Європейського університету, 2022. С. 27-31.

2. Дацьків А.І. Розгляд адміністративних спорів, пов'язаних із самочинним будівництвом, в умовах війни. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах* : матеріали VII Міжнародного правничого форуму, (м. Чернівці, 28 травня 2024 року) / уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. Чернівці: Технодрук, 2024. С. 217-220.

3. Дацьків А.І. Оскарження рішень та бездіяльності органів державної влади щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. *Актуальні проблеми сучасної юридичної науки та практики в умовах воєнного стану*. Випуск 5: матеріали круглого столу (м. Київ, 7 жовтня 2024 року). Київ: Видавництво «Ліра-К», 2024. С. 274-279.

4. Дацьків А.І. Огляд адміністративних спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності в умовах воєнного стану. *Права людини і громадянина в умовах воєнного стану: виклики та механізми захисту* : зб. матеріалів наук. практ. конф., (м. Харків, 6 груд. 2024 року) / редкол.: С.Г. Серьогіна, Ю.Л. Бошицький, С.Л. Чуніхіна, Л. Р. Наливайко та ін. Харків, Право, 2024. С. 40-44.

5. Дацьків А.І. Проблемні аспекти вирішення публічно-правових спорів щодо охорони культурної спадщини. *Актуальні проблеми сучасної юридичної науки та практики в умовах воєнного стану*. Випуск 6: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 7 жовтня 2025 року). Київ: Видавництво Ліра-К., 2025. С.188-193.

6. Дацьків А.І. Правове розмежування реконструкції, нового будівництва та капітального ремонту в містобудівній діяльності. *Modern Perspectives on Global Scientific Solutions*: Collection of Scientific Papers with the Proceedings of the 5th International Scientific and Practical Conference (October 13-15, 2025, Bergen, Norway). European Open Science Space, 2025. С. 125-132.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ……18

ВСТУП……19

РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ……..34

1.1. Теоретико-правові засади механізму адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування.....34

1.2. Нормативно-правове регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування…….....55

Висновки до розділу 1……69

РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: КЛАСИФІКАЦІЯ, ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ТА СУДОВА ПРАКТИКА ……...……...73

2.1. Класифікація публічно-правових спорів у сфері містобудування та підстави їх виникнення……..…..73

2.2. Судова практика вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування: проблеми застосування законодавства ……..115

Висновки до розділу 2……..….204

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ СПОРІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ УЧАСНИКІВ СПІРНИХ ПРАВОВІДНОСИН……...…209

3.1. Причини виникнення спорів у сфері містобудування, підходи та напрямки вдосконалення законодавства з метою їх мінімізації та забезпечення ефективного захисту прав учасників спірних правовідносин……..…..209

3.2. Пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері містобудування з метою мінімізації адміністративних спорів та забезпечення ефективного захисту прав учасників спірних правовідносин..…….…….218

Висновки до розділу 3……..240

ВИСНОВКИ…….……245

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…….254

ДОДАТКИ…….……292

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

1. ДБН – Державні будівельні норми.

2. ДІАМ України – Державна інспекція архітектури та містобудування України.

3. ЄСІТС – Єдина судова інформаційно-комунікаційна система (підсистема «Електронний суд»).

4. ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини.

5. ЗК України – Земельний кодекс України.

6. КАС ВС – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.

7. КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України.

8. КК України – Кримінальний кодекс України.

9. КМУ – Кабінет Міністрів України (напр., «Постанова КМУ»).

10. КНДІСЕ – Київський науково-дослідний інститут судових експертиз.

11. КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення.

12. Порядок № 461 – Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів (постанова КМУ від 13.04.2011 № 461).

13. Порядок № 466 – Порядок виконання підготовчих та будівельних робіт (постанова КМУ від 13.04.2011 № 466).

14. Порядок № 553 – Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (постанова КМУ від 23.05.2011 № 553).

15. Порядок № 244 - Порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (постанова КМУ від 06.04.1995 № 244).

16. СС1 – клас наслідків (відповідальності) для об’єктів будівництва СС1 (незначні наслідки).

17. ЦК України – Цивільний кодекс України.

18. МУО – містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки.

19. МАФ – мала архітектурна форма.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Актуальність дослідження зумовлена наявністю стійких і повторюваних категорій спорів у сфері містобудування, що характеризуються правовою невизначеністю результатів їх вирішення та зумовлені фрагментарністю і нестабільністю нормативно-правового регулювання, а також його відставанням від динаміки суспільних відносин. Законодавчі прогалини, надмірна кількість відсильних і бланкетних конструкцій, конкуренція техніко-юридичних приписів і, власне, правових норм, а також нашарування підзаконних актів і державних будівельних норм створюють середовище підвищеної конфліктності. Воно генерує масштабний стабільний потік публічно-правових спорів, які адміністративні суди змушені вирішувати, часто компенсуючи недоліки законодавства варіативними правозастосовними підходами. Проблематика ускладнюється подвійним – матеріальним і процесуальним – характером регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. Це зумовлено тим, що класичні (стандартні), врегульовані містобудівним законом матеріально-правові відносини під час застосування процесуальних норм специфікуються та суб'єктивуються у нові самостійні та сингулярні спірні правовідносини. У результаті цього зміст таких правовідносин визначається матеріально та процесуально (ново)встановленими юридичними фактами, а саме матеріально-правове регулювання, яке початково було закладене в суть спору, може і звужуватись із прив'язкою до обставин судової справи, і розширюватись через прецедентну судову практику та повноваження судів щодо втручання в дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зауважити, що комплексне вивчення вказаної вище проблематики з фокусом на аналізі публічно-правових спорів та двоїстому характері їх нормативно-правового регулювання, а також виявленні та усуненні конфліктогенних чинників, на науковому рівні практично відсутнє. Найбільш тематично близькими до

предмета цього дослідження є напрацювання Н.О. Семенчук, у яких здійснено тематичний аналіз публічно-правових спорів у сфері містобудування. Зокрема, авторкою розкрито адміністративно-правове регулювання відповідних відносин; викладено поняття та ознаки публічно-правових спорів у сфері містобудування, запропоновано їх класифікацію, яка, втім, ґрунтується на відносно обмеженому колі критеріїв (передусім за змістом дій адміністративного органу, що оскаржуються). Водночас у роботі науковиці проаналізовано способи врегулювання спорів у сфері містобудування та здійснено їх класифікацію за низкою критеріїв (суб'єктний склад, метод та процедура врегулювання тощо), окреслено строки у процедурі публічно-правових спорів у сфері містобудування, предметну й територіальну підсудність, а також окремі напрями оптимізації ефективності розгляду та вирішення таких спорів. Все ж, на наш погляд, поза увагою науковиці залишилися: особливості процесуально-правового регулювання; окремі аспекти матеріально-правового регулювання, визначені галузевою приналежністю містобудівного права (предмет, метод, механізм, способи правового регулювання тощо); визначення базових дефініцій, як-от: суспільні відносини у сфері містобудування, адміністративно-правові відносини у сфері містобудування та інші; розкриття двоїстого характеру регулювання відносин та спорів у сфері містобудування та взаємний вплив кожної з компонент такого регулювання; аналіз таких спорів через розширені критерії класифікації; визначення конфліктогенних чинників та пропозиції щодо їх усунення, а також інші аспекти, які стали предметом цього дисертаційного дослідження та, відповідно, вказані як наукова новизна.

Наступними за обсягом охоплення проблематики є дослідження, власне, судової практики у сфері містобудування на практичному та науковому рівнях, які у різний час здійснювали судді та науковці Верховного Суду В. Бевзенко, Н. Коваленко, О. Огурцов, М. Смокович, В. Уркевич та науковці В. Підлужний, М. Сусак, Н. Семенчук, Е. Сиромятников та інші. В той же час (за винятком Н. Семенчук) такі напрацювання носять точковий характер з акцентом на

виявлення поточних проблем правозастосування та врахування актуальних правових позицій Верховного Суду. Подібна ситуація із дослідженням адміністративних спорів та адміністративного процесу, яке здійснювали Я. Бернадзюк, Н. Блажівська, Ю. Волкова, О. Грицаєнко, М. Смокович та інші з фокусом на судовому контролі, дискреційних повноваженнях, втручанні в межі таких повноважень, ефективності судового захисту тощо. Ці напрацювання в комбінації з напрацюваннями з питань удосконалення здійснення правосуддя (О. Кібенко та інші), на наш погляд, потребують актуалізації, узагальнення та застосування саме до спорів у сфері містобудування, що теж є предметом дисертаційного дослідження.

Виявлено, що найширше теоретико-правове дослідження науковцями було здійснено в напрямі містобудівного (будівельного) права з фокусом на визначення його в системі права України, нормативно-правового регулювання сфери містобудування та його історичного розвитку, питання нагляду і контролю у сфері містобудування, учасників сфери та їх відповідальності тощо (В. Бевзенко, М. Гарат, В. Єрмоленко, С. Кириленко, Ю. Легеза, В. Лещинський, О. Ляшко, Д. Лук'янець, Р. Майданик, Є. Неборський, К. Рибак, Н. Семенчук, В. Стукаленко, М. Сусак, В. Ткаченко, О. Халабуденко, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова та Т. Є. Харитонова, О. Щербакова та інші). Водночас розгалуженість позицій, відсутність спільного розуміння вирішення тих чи інших проблем регулювання та розвитку містобудівного права, прогалини дослідження, абстрактний характер вивчення сфери (здебільшого без урахування контексту потенційних спорів), фрагментарне вивчення окремих інститутів потребує систематизації, зведення в одну логічну послідовність, визначення базових категорій та підходів до розуміння та регулювання сфери містобудування з метою виявлення фундаментальних структурних прогалин та недоліків, які можуть порушувати принципи правової визначеності, зумовлювати конфліктогенність та перешкоджати належному цивільному обігу у цій сфері. Аналогічно динамічний характер цієї сфери та

розвиток суспільних відносин потребують постійної актуалізації та контролю на науковому рівні.

Поряд із цим для заповнення прогалин наукового вивчення слід застосовувати фундаментальні наукові напрацювання адміністративного права (В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л. Князька та інші) та теорії права (Т. Коломоєць, В. Колпаков, Л. Луць, П. Рабінович, О. Скакун та інші).

Підсумовуючи, відчутним є дефіцит цілісної теоретико-правової концепції публічно-правових спорів у містобудівній сфері. Цей дефіцит особливо виразно проявляється на рівні практики, де усталені категорії спорів (про надання чи скасування містобудівних умов та обмежень, право на здійснення будівельних робіт, віднесення робіт до реконструкції, нового будівництва чи капітального ремонту, введення об'єктів в експлуатацію, присвоєння адрес, охорону культурної спадщини, встановлення правового режиму тимчасових споруд, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та застосування заходів відповідальності у сфері містобудування) циклічно відтворюють ті самі колізійні вузли. Така повторюваність доводить, що неузгодженість норм, нерівномірність технічного регулювання та процедурні лакуни неминуче трансформуються у конфлікти правозастосування.

Вихідною позицією дослідження є усвідомлення потреби формування доктринально вивіреної та практично придатної моделі адміністративно-правового регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. У дисертації здійснено спробу інтегрувати проблематику фрагментарності та колізійності містобудівного регулювання з необхідністю створення цілісної адміністративно-правової моделі, що здатна забезпечити рівновагу між матеріальними, процедурними та процесуальними нормами, підвищити передбачуваність правозастосування і створити підґрунтя для кодифікаційних рішень у сфері публічного будівельного права.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт

ПВНЗ «Європейський університет» у межах теми «Правові, процесуальні та інформаційні інститути: сучасний стан, розвиток, удосконалення на період 2025-2029 роки» (державний реєстраційний номер 0125U000706).

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у комплексному і системному з'ясуванні теоретико-правових засад публічно-правових спорів у сфері містобудування, виявленні і науковому осмисленні дефектів матеріального та процесуального законодавства, які у взаємозв'язку чи окремо породжують чи можуть породжувати у майбутньому конфліктогенність, зловживання різних учасників містобудівних правовідносин для легалізації незаконного будівництва, викликати складнощі правозастосування під час вирішення спорів у цій сфері.

Для чого окреслено розгалужену систему завдань, зокрема:

– дослідити галузеву специфіку та приналежність містобудівного / будівельного права в системі публічного права, окреслити співвідношення публічного й приватного будівельного права та їхні межі взаємодії;

– комплексно осмислити особливості правового регулювання містобудівного / будівельного права, а також сформулювати визначення правовідносин у цій сфері;

– провести систематизацію і критичний аналіз чинного містобудівного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів з метою виявлення очевидних нормативно-правових колізій, конкуренції норм, прогалин чи інших недоліків законодавства, які потенційно можуть спричиняти адміністративно-правові спори в майбутньому чи зумовлювати проблеми правозастосування під час вирішення таких спорів;

– розробити класифікацію публічно-правових спорів, у тому числі за матеріальними, процесуальними і суб'єктними ознаками;

– провести аналіз окремих категорій публічно-правових спорів з метою виокремлення їх нормативно-правового регулювання з нормативно-правового регулювання всієї сфери містобудування та встановлення недоліків такого регулювання, що найбільш статистично генерують відповідні спори або

зумовлюють складнощі правозастосування на практиці і можуть спричиняти конфліктогенність в майбутньому;

– дослідити межі адміністративного розсуду уповноважених органів у сфері містобудування та архітектури в контексті вирішення окремих категорій спорів;

– провести оцінку стандартів судового контролю під час розгляду спорів у сфері містобудування: тягар і розподіл доказування, межі дискреції, допустимість доказів, роль технічних обрахунків, висновків експерта, визначення ефективного способу захисту;

– розробити пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери містобудування в контексті окремих категорій спорів;

– розробити пропозиції щодо вдосконалення адміністративного процесу з метою забезпечення ефективного судового захисту та балансу інтересів сторін – учасників спорів.

Об'єктом дослідження є публічно-правові відносини у сфері містобудівної діяльності, що виникають у зв'язку з реалізацією владних управлінських функцій та супроводжуються виникненням і вирішенням спорів.

Предметом дослідження є публічно-правові спори у сфері містобудування як комплексне правове явище, а також їх адміністративно-правове регулювання, підстави виникнення, класифікація, судова практика їх вирішення та напрями вдосконалення законодавства.

Методологічна основа дисертаційного дослідження побудована як поєднання загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів, адаптованих до предмета дослідження, а також до специфіки техніко-юридичного регулювання містобудівної сфери, що включає державні будівельні норми, стандарти та галузеві регламенти.

Діалектичний підхід застосовано для виявлення внутрішніх суперечностей між матеріальними та процесуальними нормативними регуляторами, зокрема між законом та підзаконними актами, нормами адміністративного процедурного, процесуального права та техніко-

юридичними приписами, а також для простеження переходу одиничних, ситуативних проблем правозастосування у системні прогалини і колізії *(підрозділи 1.2; 2.1-2.3).* Принцип єдності історичного та логічного дозволив реконструювати еволюцію містобудівного законодавства від радянських залишків до сучасних спроб кодифікації та пояснити існуючі моделі спорів і стандарти судового контролю *(підрозділи 1.1-1.2).* Герменевтичний підхід забезпечив системну інтерпретацію норм закону «Про регулювання містобудівної діяльності», КАС України та спеціальних порядків у взаємозв'язку з правовими висновками Верховного Суду і змістом державних будівельних норм як техніко-юридичних стандартів *(підрозділи 1.2; 2.2.1-2.2.3).* Соціально-правовий (соціально-антропологічний) підхід використано для оцінки впливу процедурних бар'єрів і «прихованої дискреції» на доступ до правосуддя, інвестиційні ризики та баланс між приватними інтересами і публічними потребами громади *(підрозділи 2.1-2.3; 3.2-3.3).* Функціональний підхід дозволив дослідити реальну ефективність механізмів контролю, нагляду та виконання рішень у сфері містобудівного регулювання (ст.ст. 381-1, 382, 382-1, 382-3 КАС України), пояснити причини невідповідності формально правильних рішень очікуваним результатам захисту *(підрозділи 2.2; 3.1-3.3).*

Системно-структурний загальнонауковий метод застосовано для інвентаризації та ієрархізації нормативного масиву (закони, підзаконні акти, державні будівельні норми, стандарти), виділення класифікаційних критеріїв спорів та побудови системи їхніх взаємоперетинів *(підрозділи 1.2; 2.1-2.3).* Аналіз і синтез, індукція та дедукція забезпечили рух від сингулярних спорів (висвітлених у рішеннях Верховного Суду) до загальних принципів та стандартів перевірки, а також зворотну конкретизацію – від авторських дефініцій та критеріїв до рекомендацій алгоритмів дій органів і судів *(підрозділи 2.2; 3.1-3.3).* Правове моделювання і прогнозування застосовано для проєктування варіантів кодифікації (структура містобудівного кодексу), а також розроблення процесуальних гарантій ефективного правового захисту *(підрозділи 3.1-3.3).*

Серед спеціально-юридичних методів використано формально-юридичний (догматичний) метод для точного встановлення змісту норм, їх ієрархії, дії у часі та просторі, співвідношення загальних і спеціальних приписів, а також для визначення правової природи містобудівних умов і обмежень, дозволів, приписів та дискреції органів публічної адміністрації *(підрозділи 1.2; 2.2.1)*. Метод тлумачення норм права (буквальне, системне, телеологічне) застосовано для узгодження матеріального та процесуального права з правовими висновками Верховного Суду, включно з компенсаційним тлумаченням при нормативних прогалинах *(підрозділи 2.2; 3.2)*. Техніко-юридичний метод дозволив дослідити державні будівельні норми та стандарти як нормативні інструменти, що набули юридичної сили, визначити їхнє місце у системі джерел права та роль у предметі доказування, а також оцінити межі та потребу судової експертизи *(підрозділи 1.2; 2.2.2)*.

Наукова новизна одержаних результатів. Унаслідок дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема:

уперше:

– запропоновано комплексне формулювання дефініції «адміністративно-правові відносини у сфері містобудування» як категорії, яка має важливе значення для подальшого встановлення та виокремлення належного нормативно-правового регулювання спорів у сфері містобудування, учасників цієї сфери та зв’язків між ними, а також інших аспектів, які потенційно можуть мати конфліктогенний характер;

– системно та критично осмислено сучасний стан адміністративно-правового регулювання сфери містобудування в цілому з метою: 1) виявлення недоліків-чинників, що можуть потенційно слугувати основою для спорів у сфері містобудування, та 2) окреслення сфери більш вузького / предметного регулювання, власне, публічно-правових спорів у сфері містобудування із визначенням принципових дисбалансів і прогалин, що уже виступають джерелом виникнення спорів та потребують усунення на рівні закону. У

контексті зазначеного підкреслено подвійну (матеріальну та процесуальну) природу регулювання таких спорів, де недоліки кожної із компонент можуть не лише окремо генерувати спори, але й у комбінації між собою підсилювати чи створювати конфліктогенність у цілому;

– сформульовано авторську системну класифікацію публічно-правових спорів у сфері містобудування, яка забезпечує інтеграцію матеріально- і процесуально-правової логіки у правозастосування та дозволяє зіставляти інструменти захисту з конкретними стадіями будівельного процесу. Зокрема, передбачено поділ таких спорів за ключовим критерієм «характеру та сфери виникнення» на спори, що виникають у процесі державного архітектурно-будівельного контролю; похідні спори від контролю; спори у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду; похідні спори від державного архітектурно-будівельного нагляду; спори щодо надання адміністративно-правових послуг; похідні спори від надання таких послуг; спори з оскарження містобудівної документації (нормативно-правових актів у сфері містобудування). Для кожної із вказаних категорій спорів здійснено більш глибоку вертикальну класифікацію за підкатегоріями. Поряд з цим наведено класифікацію за процесуальними критеріями – «наявністю процесуальних дефектів», «способом захисту» та гібридним матеріально-процесуальним критерієм, який виділяє як учасників містобудівних відносин, так і сторони спірних правовідносин – «колом осіб»*;*

– здійснено комплексну й глибинну аналітику повного переліку спорів у сфері містобудування, причому для окремих категорій сформульовано специфічні висновки та процесуально-матеріальні рекомендації:

1. спори щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки (обґрунтовуються критерії ефективного способу судового захисту, зокрема доводиться необхідність зобов’язання судом органу видати МУО за умови встановлення виконання заявником усіх процедурних вимог);
2. спори, пов’язані з виникненням права на виконання робіт з реконструкції (доводиться необхідність усунути прогалину у формулюванні ст. 34 Закону

України «Про регулювання містобудівної діяльності», яка допускає можливість реконструкції без надання доказів наявності речового права на землю; доводиться необхідність гармонізації дефініцій «реконструкція / капітальний ремонт / перепланування» та їх визначення на законодавчому рівні);

3. спори, що виникають з приводу самочинного будівництва (обґрунтовується розмежування юрисдикції розгляду спорів щодо знесення самочинного будівництва в залежності від підстав виникнення самочинного будівництва, учасників спірних правовідносин та можливості усунення порушень, що зумовили самочинне будівництво; обґрунтовується імперативний судовий порядок знесення самочинного будівництва за умови, якщо його перебудова неможлива; обґрунтовується необхідність удосконалення процедури примусового виконання судового рішення про знесення самочинного будівництва; акцентується на необхідності моніторингу за самочинним будівництвом; обґрунтовується необхідність усунення дефектів визначення поняття самочинного будівництва у публічно-правовій площині, пропонуються відповідні рішення);
4. спори щодо охорони культурної спадщини під час містобудівної діяльності (запропоновано інтеграцію «скринінгу спадщини» у вихідні МУО, тест балансування публічного і приватного інтересів з пріоритетом збереження за наявності альтернатив, а також підвищені стандарти доказування з обов’язковою експертною оцінкою спадщини);
5. спори щодо будівництва тимчасових споруд (обґрунтовано необхідність розмежування категорій «мала архітектурна форма» та «тимчасова споруда» та вдосконалення нормативно-правового регулювання їх будівництва; запропоновано чіткі юридичні критерії віднесення об’єкта до тимчасових споруд, зокрема відсутність фундаменту та капітальних комунікацій, обмеженість строку функціонування та оборотність монтажу,

що дозволяє відмежувати їх від капітальних об’єктів із повним дозвільним циклом);

– обґрунтовано концепцію, відповідно до якої джерелом більшості публічно-правових спорів у містобудуванні є конфлікт приватного та публічного інтересів, їх незбалансованість між учасниками спірних правовідносин, а також фрагментарність і колізійність правового регулювання у поєднанні з надмірною дискрецією публічної адміністрації. Як результат – запропоновано двоєдину модель модернізації нормативно-правового регулювання: ситуативну (локальні зміни, спрямовані на негайне зниження конфліктогенності) та системну (поступова кодифікація шляхом інтеграції розпорошених ключових норм у єдиний нормативний масив), які розглядаються не як альтернативні, а як комплементарні напрями розвитку;

– запропоновано комплекс точкових, проте концептуально значущих змін, які мають системний характер: 1) встановити заборону відмови у видачі містобудівних умов та обмежень з підстав відсутності детального плану території чи зонінгу, а також фіксацію регулятивних вимог до будівництва у редакції, чинній на момент видачі МУО, на увесь життєвий цикл будівництва; 2) врегулювати законодавчу колізію на рівні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Порядку № 553 в частині визначення суб’єктів господарювання, містобудування та інших суб’єктів (замовників, проєктувальників, підрядників, експертних організацій), що до яких можуть застосовуватись заходи контролю. Вирішення вказаної проблеми сприятиме усуненню зловживань зі сторони осіб, які фактично виконують будівельні роботи, але формально, з огляду на вказані недоліки регулювання, не відносяться до суб’єктів, щодо яких можуть здійснюватись заходи контролю; 3) визначити момент набуття статусу замовника будівництва з дати отримання МУО та за умови наявності речового права на забудову земельної ділянки; 4) розмежувати поняття «тимчасова споруда» та «мала архітектурна форма» шляхом гармонізації положень Закону України «Про благоустрій населених пунктів» та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Пропоноване доповнення слугуватиме превентивним механізмом для спорів щодо демонтажу об'єктів та визначення компетенції органів місцевого самоврядування у цих питаннях; 5) внести зміни до ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме: надати чітке визначення самочинному будівництву у публічній площині; встановити чіткий перелік підстав, за яких знесення за позовом контролюючого органу здійснюється в безальтернативному судовому порядку без попереднього винесення припису;

удосконалено:

– наукові підходи щодо структуризації сфери публічного будівельного права, оскільки системно збалансована чітка та прозора законодавча платформа є запорукою надійного регулювання цієї сфери та мінімізації спорів між учасниками її правовідносин. Зокрема, обґрунтовано доцільність інтеграції архітектурної діяльності, інституту забудови територій, інституту технічного регулювання та стандартизації, а також інституту проєктування й реєстрації речових прав;

– підходи до обґрунтування необхідності нормативного закріплення знесення як окремого виду будівельних робіт (клас наслідків, дозвільні умови, відповідальні особи) та спрощення дозвільних процедур як для добровільного знесення самочинного будівництва, так і для примусового виконання судового рішення про знесення самочинного будівництва, що, в свою чергу, ліквідує правову «*сіру зону*» між ДАБК, виконавчою службою та підрядником;

набули подальшого розвитку:

– характеристика методу адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування. Підкреслено його змішану природу (поєднання імперативного та диспозитивного, із сучасною модифікацією у вигляді реординаційних відносин);

– визначення предмета правового регулювання сфери містобудування через з'ясування та розширення базових категорій «містобудування», «сфера містобудування», «суспільні відносини у сфері містобудування», а також встановлення суб'єктів відносин, на які спрямовані

адміністративно-правові норми, стадій містобудівної діяльності, ключових етапів життєвого циклу будівництва кожній із таких стадій;

– значення техніко-юридичних норм (ДБН, стандартів) як особливих правових засобів, що водночас мають технічний та нормативний характер;

– критичне осмислення законодавчої колізії між Законами «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності». Доведено, що дублювання їхніх положень ускладнює юрисдикційний розподіл та правозастосування;

– необхідність встановлення реалістичних строків розгляду адміністративної справи з можливістю виключення письмового розгляду для категорії спорів у сфері містобудування, посилення судового контролю за виконанням рішень (деталізація механізмів ст.ст. 381-1, 382, 382-1, 382-3 КАС України).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять і науково-теоретичний, і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямах:

− *науково-дослідній діяльності* – як основа для подальших наукових досліджень особливостей урегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування в Україні;

− *правотворчій діяльності* – у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного публічного будівельного, адміністративно-правового та адміністративно-процесуального законодавства задля запобігання та вдосконалення врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування в Україні;

− *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери містобудування в контексті розгляду та вирішення публічно-правових спорів, їх застосуванню;

− *навчальному процесі* – під час викладання здобувачам вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічне право», «Публічне будівельне право» тощо, а також у процесі підготовки

підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу.

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертаційній роботі положення, висновки та пропозиції ґрунтуються на власних дослідженнях автора. У статтях «Аналіз судової практики із розгляду спорів, пов'язаних із виконанням робіт з реконструкції об'єктів будівництва» та «Самочинне будівництво як системна проблема правозастосування у сфері містобудування», які опубліковані у співавторстві з Р. Перелигіною, здобувачем особисто здійснено добір і систематизацію судових рішень, проведено їх правовий аналіз у контексті адміністративно-правових засад містобудівної діяльності, окреслено проблему правового регулювання самочинного будівництва, зокрема щодо: 1) недоліків термінологічного апарату; 2) проблеми відмежування юрисдикцій, визначення належного відповідача, вибору нормативного матеріалу; 3) розмежування спорів, що випливають із самочинного будівництва, зокрема з огляду на етапність самого процесу будівництва; 4) особливостей вирішення судових спорів щодо самочинного будівництва з урахуванням умов воєнного стану. Автором в обох статтях також проведено класифікацію спорів та сформульовано висновки щодо порушень, характерних для правозастосовної практики.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження пройшли апробацію на низці науково-практичних заходів різного рівня, зокрема на міжнародних і всеукраїнських конференціях та круглих столах, що дало змогу здійснити фахову експертизу положень дисертації, уточнити методологічні підходи та перевірити практичну значущість запропонованих рішень. Основні результати та положення дослідження були представлені у вигляді доповідей і наукових повідомлень на таких заходах: на XXVIII Міжнародній науково-практичній конференції «Цифрова трансформація в економіці, менеджменті та бізнесі. Проблеми науки, практики і освіти» (м. Київ, 24 листопада 2022 р.); на VII Міжнародному правничому форумі «Права людини та публічне врядування в сучасних умовах» (м. Чернівці, 28 травня 2024 р.); на круглому столі

«Актуальні проблеми сучасної юридичної науки та практики в умовах воєнного стану» (м. Київ, 7 жовтня 2024 р.); на науково-практичній конференції «Права людини і громадянина в умовах воєнного стану: виклики та механізми захисту» (м. Харків, 6 грудня 2024 р.); на науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасної юридичної науки та практики в умовах воєнного стану» (м. Київ, 7 жовтня 2025 р.), а також на міжнародній науково-практичній конференції «Modern Perspectives on Global Scientific Solutions» (м. Берген, Норвегія, 13-15 жовтня 2025).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження відображено у шести наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях з юридичних наук, а також у шести публікаціях тез доповідей, підготовлених за результатами участі автора у науково-практичних конференціях та круглих столах.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 298 сторінок, у тому числі основного тексту – 230 сторінок. Список використаних джерел налічує 367 найменувань. Додатки розміщені на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ЗМІСТ ТА НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ

1.1. Теоретико-правові засади механізму адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування

Формування надійної платформи – нормативно організованої системи правил для всіх заінтересованих учасників правовідносин у сфері містобудування – є запорукою стабільності цивільного обігу та мінімізації факторів ризику, що породжують спори. У цьому сенсі важливо розуміти, що фокусування виключно на узгодженні між собою матеріально-правового регулювання конкретних, сингулярних спорів задля досягнення мети повноцінного усунення відповідних недоліків законодавства та спрощення його застосування не забезпечує досягнення згаданих цілей. Це пов’язано з багатьма чинниками, зокрема зумовлено тим, що містобудівна сфера є комплексною та збалансованою системою, де усі компоненти перебувають у певному взаємозв’язку, тому вплив на окремі складові, навіть якщо це призводить до логічного і законного вирішення окремо взятої справи, не змінює принципово системи в цілому. Зниження конкретних активних детермінант ризику без виявлення супутніх, потенційно можливих чинників не вирішує проблему в цілому.

Поряд з цим слід враховувати, що організоване втручання у формування просторового середовища, особливо публічного простору, є складовою державного управління. Архітектурна та містобудівна діяльність підпорядковується нормам, стандартам і численним актам, які входять до комплексного об’єкта адміністративно-правового регулювання. Метою цього впливу є не лише впорядкування фізичного простору, але й забезпечення балансу між приватним та публічним інтересами, стратегічним плануванням та правами суб’єктів господарювання. Порушення цього балансу, в свою чергу, є

однією із детермінант виникнення публічно-правових спорів, яка зумовлює необхідність учасників містобудівної сфери використовувати недоліки матеріального та процесуального законодавства для його відновлення, тобто у непередбачений законом спосіб, часто шляхом зловживання своїми правами.

Повноваження держави передбачають внутрішні і зовнішні механізми нормативного впливу, зокрема у контексті міжнародних зобов'язань щодо збереження спільної культурної спадщини та екологічних практик, а також внутрішньої державної політики та економічної ситуації. Водночас значна кількість таких механізмів ускладнює чітке розуміння адміністративно-правового регулювання містобудування: надмірна широта нівелює його специфіку, а звуження – розриває взаємопов'язані процеси. Вказане зумовлює необхідність наукового визначення змісту та меж такого регулювання.

Враховуючи відсутність достатнього рівня науково-теоретичних напрацювань щодо адміністративно-правового регулювання спорів у сфері містобудування, для забезпечення максимального охоплення факторів ризику виникнення спорів, а також проблемних зон правозастосування під час вирішення судових спорів у цій сфері, доцільно розпочати аналіз на більш загальному рівні, а саме з розкриття змісту адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування в цілому. Останній неможливо досліджувати без розуміння інших базових понять, таких як: «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання». У юридичній довідниковій літературі визначено, що правове регулювання означає один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [365, с. 623]. О. В. Зайчук розуміє правове регулювання як сукупність різноманітних форм та засобів цілеспрямованого впливу уповноважених структур на поведінку учасників суспільних відносин з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних чинників: рівня зрілості та стійкості суспільних відносин, ступеня соціальної структурованості суспільства, стану економічного розвитку суспільства, загального рівня правової культури населення та інших [43, с. 297].

О. Ф. Скакун бере до уваги як роль держави, так і вплив громадянського суспільства, не лише нормативне впорядкування, а й його реалізацію у правовідносинах [336, с. 251]. Подібну позицію зустрічаємо і у П. М. Рабіновича. Науковець розглядає правове регулювання як форму владного впливу, який спрямований на закріплення, охорону і розвиток соціальних зав'язків [328, с. 165]. Власні дефініції пропонують також дослідниці Л. А. Луць [66, с. 374] та А. О. Максюта [68, с. 75].

Водночас незаперечним є факт відсутності в науковій спільноті уніфікованого тлумачення категорії «правове регулювання». Кожний дослідник зосереджує увагу на значущості різних його аспектів. Як наголошує І. М. Шопіна, множинність наявних у теоретичній літературі дефініцій правового регулювання зумовлена розбіжностями у праворозумінні. Кожен з підходів має власне обґрунтування та власний понятійно-логічний апарат, а вибір конкретного з них залежить від дослідницьких завдань і специфіки відповідного дослідження [366, с. 1059]. Аналогічні позиції спостерігаються у працях О. В. Зайчука та Н. М. Оніщенко [350, с. 299].

Для цілей нашого дослідження, беручи до уваги різноаспектність цієї категорії, поняття «правове регулювання» будемо визначати як багатокомпонентний процес, який здійснюється державою через її органи та посадових осіб, а також з урахуванням втручання недержавних інституцій (суб'єктів приватного права) шляхом застосування системи юридичних засобів – з метою узгодження публічного та приватного інтересів, формування інституційного співжиття, забезпеченого правом.

В той час, як «правове регулювання» є інститутом загального типу, то за своїм змістом він включає більш специфічні види, зокрема, «адміністративно-правове регулювання». Вітчизняні дослідники одностайні в тому, що «адміністративно-правове регулювання» виступає вузькоспеціалізованою формою загального інституту правового регулювання, яка характеризується цілеспрямованим впливом держави та її органів на конкретні суспільні відносини. Незалежно від того, чи йдеться про діяльність уповноважених

суб'єктів публічного адміністрування (Л. Князька), процес застосування спеціальних методів влади (В. Муцко), чи систему нормативно закріплених методів і заходів (О. Минюк), автори конвергують навколо ключових ознак: використання норм адміністративного права та спеціальних правових засобів, методів і прийомів їх реалізації, участі публічних і саморегуляційних інституцій, спрямованості на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення стійкого та передбачуваного функціонування громадянського суспільства і держави [48, с. 15; 73; 340].

Якщо підсумувати вищенаведені дефінітивні визначення, то можна дійти висновку про те, що «адміністративно-правове регулювання» зводиться до організованого впливу на суспільні відносини у публічно-правовій сфері за допомогою специфічних методів, способів та засобів з метою забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також нормального функціонування держави.

На цей момент є велика кількість наукових досліджень та напрацювань стосовно правового регулювання сфери містобудування. В той же час поза увагою науковців залишаються аспекти, які стосуються адміністративно-правового регулювання власне містобудівних спорів, оскільки фокус зміщений більшою мірою в бік формування надійної платформи для забезпечення функціонування сфери в цілому. З позитивного боку, такий підхід дає можливість здійснити певні превентивні заходи щодо виявлення детермінант спорів та не допустити їх настання в майбутньому. З іншого боку, абстрактний характер підходу не дозволяє акцентувати увагу на вже наявних чинниках ризику, які на основі процесуальних недоліків та широких можливостей адміністративного судочинства все виразніше проявляються на практиці. Більше того, в межах абстрактно-загального нормативного регулювання сфери містобудування окремі норми у їх спільному застосуванні з іншими можуть мати неочевидний проблемний характер та проявлятися винятково на практиці під час вирішення судових спорів. Відтак нормативно-правове регулювання

сфери містобудування важливо досліджувати як окремо, так і з фокусом на контекст застосування під час вирішення адміністративних спорів.

Розкриття змісту адміністративно-правового регулювання, власне, сфери містобудування, доцільно здійснювати через розуміння категорії «предмету правового регулювання» цієї сфери. В цьому разі важливо звернути увагу на специфіку її галузевої приналежності, зокрема через предмет і метод правового регулювання, а також через засоби та способи, що складають механізм управління цією сферою.

В теорії права предмет правового регулювання складають суспільні відносини, упорядкування яких здійснюється за допомогою норм [42, с. 97]. Фактично, він співзвучний із поняттям самої сфери правового регулювання та використовується для галузевого розмежування суспільних відносин. О. Ф. Скакун розглядає сферу правового регулювання як соціальний простір (частину суспільних відносин), який можливо і необхідно впорядкувати за допомогою правових засобів [336, с. 256], а предмет правового регулювання – як сукупність якісно однорідних суспільних відносин, урегульованих правовими нормами. Він, на думку науковця, вказує, на яку сферу суспільних відносин спрямований вплив норм права, зокрема їх диспозицій (прав та обов'язків) [336, с. 255]. Аналогічної позиції дотримується П. М. Рабінович [329, с. 214].

Аналізуючи історію адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування, В. П. Лещинський підкреслює сталість його сутності – врегулювання відносин між органами влади та приватними особами – за мінливості засобів правового впливу. Дослідження історичних джерел дає підстави виокремити два напрями розвитку містобудівного законодавства: технічне регулювання (стандарти, норми, процедури будівництва) та адміністративно-правове. Учений наголошує, що містобудівні питання завжди залишалися предметом адміністративного впливу, а у радянський період навіть приватно-правові аспекти, зокрема фінансування будівництва коштом населення фактично врегульовувались адміністративними актами з

використанням імперативних методів. Отже, адміністративно-правове регулювання у сфері містобудування визначається як за своїми засобами і суб'єктами, так і за характером суспільних відносин, які ним упорядковуються [63, с. 91-92].

Очевидно, для більш вужчого розуміння адміністративно-правового регулювання саме сфери містобудування слід в першу чергу виокремити суспільні відносини, на які спрямована дія норм адміністративного права, оскільки вони мають свою притаманну специфіку.

В той же час, увага науковців більшою мірою зосереджена на з'ясуванні місця будівельного чи містобудівного права в національній системі права та розмежуванні його на приватне та публічне. Тим не менше, ці напрацювання важливі в контексті виокремлення суспільних відносин, притаманних саме для цієї публічно-правової сфери.

Важливо також зрозуміти відмінність між категоріями «містобудівного» та «будівельного» права, останню з яких окремі автори тлумачать як більше за обсягом правове явище, що, на наш погляд, є логічно виправданим з огляду на таке.

Є. О. Харитонов і О. І. Харитонова наполягають на розмежуванні «будівельних відносин», що охоплюють сферу будівництва загалом, і «містобудівних відносин», пов'язаних безпосередньо з організацією та здійсненням будівництва у містах, а також пропонують вважати будівельне та містобудівне право комплексними галузями законодавства [360, с. 20].

О. В. Стукаленко, аналізуючи категорію «будівельного права», підкреслює наявність кількох підходів до його визначення: як окремої галузі права з включенням адміністративних відносин у сфері будівництва, як складової іншої галузі права з акцентом на управлінському аспекті та як міжгалузевого інституту з виокремленням відносно автономних норм [346, с. 26]. Науковиця визначає будівельну галузь більшою мірою як підгалузь адміністративного права, що включає інститути правового статусу учасників будівельних правовідносин, інструменти діяльності публічної адміністрації,

планування територій, прийняття об’єктів в експлуатацію, ліцензування, дозвільні процедури, контрольні заходи та адміністративну відповідальність, а також громадські слухання [347, с. 22].

В. М. Єрмоленко, своєю чергою, розглядає містобудівне право як самостійну комплексну галузь національного права, предметом якої є будівельні, архітектурні та планувальні відносини, що охоплюють організацію та розвиток територій і населених пунктів [41, с. 91].

Для належного розмежування містобудівного права з іншими галузями права важливе значення має також розуміння методу правового регулювання.

У цьому контексті слід зазначити, що, хоча для адміністративно-правового регулювання відносин у містобудівній сфері загалом притаманний імперативний метод (оскільки йдеться про суспільні та державні інтереси, забезпечення гарантій прав і свобод людини та громадянина), разом із тим, як слушно зауважує Є. Неборський, у даній сфері суб’єкти адміністративно-правових відносин широко застосовують також диспозитивний метод. Для врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері містобудування стосовно окремих фізичних та юридичних осіб переважно використовується саме диспозитивний підхід. Такий метод характерний і для діяльності органів влади, зокрема у їхній взаємодії з громадськістю з питань містобудівного розвитку [75, с. 83].

У сучасний період розвитку демократичного суспільства варто констатувати наявність імперативного методу змішаного характеру, який є притаманним винятково адміністративному праву та знаходить своє вираження у запровадженні так званих реординаційних відносин [1, с. 52-56]. Результативність зазначеного методу полягає у синтезі різноманітних рівнів і типів субординаційної підпорядкованості з координаційною взаємодією сторін, за якої останні виступають як рівноправні учасники правовідносин [364, с. 249].

Не залишилось без уваги і розмежування самого будівельного права на публічне та приватне.

На думку О. А. Халабуденка, систематизація правового матеріалу завжди визначалася конкретними історичними умовами та політико-правовими чинниками і ґрунтувалася на методологічному положенні про те, що норми права регулюють групу суспільних відносин, об'єднаних предметною єдністю. З цієї позиції будівельне право може розглядатися як комплексне, оскільки охоплює норми адміністративного, цивільного, фінансового та податкового права. Водночас дискусійним лишається питання включення до його складу цивільно-правових інститутів. Загалом автор пропонує поділ будівельного права на приватне і публічне [359, с. 36-42].

Подібної думки дотримується й Р. А. Майданик, який також розмежовує приватне та публічне містобудівне право і пропонує розуміти його як систему норм, що регулюють містобудівну сферу та права на її результати. Він наголошує, що базовим актом публічного будівельного права є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який закріплює публічно-правові норми у сфері просторового планування та територіального розвитку, тоді як приватне містобудівне право ґрунтується на положеннях ЦК України і регламентує питання приватного землекористування та цивільних прав на результати будівництва. У цьому сенсі містобудівне право є комплексним утворенням, що поєднує як публічно-правові, так і приватно-правові відносини [67, с. 7]. Позицію про публічно-правову природу містобудівного права посилює й К. О. Рибак, наголошуючи, що норми цього права формують основу діяльності публічної адміністрації з метою забезпечення реалізації публічного інтересу у сфері містобудування [330, с. 58].

Як відзначає В. М. Бевзенко, сучасне публічне будівельне право України є сукупністю адміністративно-правових норм, які, спираючись на знання у сферах будівництва, архітектури, землеустрою, охорони навколишнього середовища та історико-культурної спадщини, упорядковують суспільні відносини за участі адміністративних органів, що виникають з приводу будівництва об'єктів, введення їх в експлуатацію та державної реєстрації прав на такі об'єкти [10, с. 14]. Дослідник пропонує наступну структуру публічного

будівельного права: право планування забудови, будівельне нормотворення, дозвільне право, містобудівне право, розмежування планування забудови та спеціального планування, особливості проектування й будівництва окремих інфраструктурних об'єктів, правовий захист та державна відповідальність [12, с. 41-42]. У спільній роботі з М. Сусак зазначена структура доповнюється проектно-будівельним правом, процедурним правом, правом публічної інфраструктури, адміністративною відповідальністю та відновленням стану довкілля [9, с. 265].

Таку конструкцію можна визнати частково прийнятною. Більше того, вона могла б стати основою для розробки єдиного кодифікованого акта. Водночас окремі її елементи потребують уточнення, зокрема – виключення терміна «будівельне право (містобудівне право)» або його заміна на більш конкретне поняття – «право забудови територій». Крім того, на нашу думку, дослідником не було враховано «право здійснення архітектурної діяльності», яке є відносно відокремленим та самостійним інститутом будівельного (містобудівного) права. Також видається доцільним перейменувати «будівельне нормотворення», під яким науковець розуміє прийняття нормативно-правових актів, правил, державних і галузевих будівельних норм [9, с. 273-274], на «технічне регулювання та стандартизацію у сфері містобудування». Адже видання правових норм у цій галузі фактично зводиться до створення нормативно-правових актів технічного характеру – державних будівельних норм, а також до розробки та застосування національних та інших стандартів. Отже, саме цей аспект нормотворення є специфічним і унікальним для будівельної галузі та принципово відрізняється від інших сфер правового регулювання. Окремі питання щодо повноважень з видачі адміністративно-правових актів, на наш погляд, слід інтегрувати у правовий статус уповноважених суб'єктів будівельних правовідносин, що має становити окремий інститут будівельного права і, відповідно, передбачати відносно самостійне правове врегулювання.

Підсумовуючи теоретичні напрацювання щодо визначення та формування публічного будівельного права, на нашу думку, його структура, по-перше, повинна логічно та системно охоплювати всі без винятку етапи будівельного процесу, аналогічно – і напрями містобудівної діяльності. Сумнівним видається виділення в окремий інститут лише прийняття в експлуатацію завершеного будівництвом об'єкта без згадки про проведення підготовчих та власне будівельних робіт. Наше переконання полягає в тому, що регулювання цих правовідносин доцільно об'єднати в один інститут – інститут забудови територій. По-друге, архітектурна діяльність органічно вписується як окремий інститут публічного будівельного права. Поряд із цим, структуру будівельного права слід доповнити інститутом технічного регулювання та стандартизації у сфері містобудування (як зазначалося вище), оскільки будівництво на найнижчому рівні зводиться до застосування саме державних будівельних норм та інших техніко-юридичних приписів (національних стандартів тощо). Також необхідно включити до розглянутої структури інститути проектування та реєстрації речових прав, а також інтегрувати в неї комплекс норм, що регулюють порядок виділення земельних ділянок під забудову.

Загалом, структура будівельного / містобудівного права потребує всебічного вивчення та доопрацювання, оскільки головне завдання, яке постає перед законодавцем, – це забезпечення зручності використання нормативного матеріалу, основою якого є саме структура, що має бути вичерпною, чіткою, логічно послідовною та наочною.

З'ясовуючи сутність суспільних відносин у досліджуваній сфері, слід звернутися також до наукових позицій. Р. А. Майданик пропонує трактувати відносини у сфері містобудування як «суспільні відносини, які виникають у сфері територіального планування, містобудівного зонування, планування території, архітектурно-будівельного проєктування, будівництва об'єктів капітального будівництва, а також капітального ремонту, при проведенні якого зачіпають конструктивні й інші характеристики надійності та безпеки таких

об’єктів, пов’язані з правовим статусом суб’єктів відносин у містобудівній сфері» [67, с. 7]. Такий підхід видається нам цілком обґрунтованим, однак із певними застереженнями: звуження переліку об’єктів будівництва виключно до об’єктів капітального будівництва, на наш погляд, є надмірним обмеженням сфери містобудування та може спричинити нечіткість у розмежуванні нового будівництва та капітального ремонту, які, відповідно до державних будівельних норм і згаданих вище положень профільного закону, мають чітку диференціацію та окреме правове регулювання.

В. М. Єрмоленко, досліджуючи предмет містобудівного права як самостійної комплексної галузі національної правової системи, виділяє будівельні відносини, архітектурні відносини, а також відносини з планування організації та розвитку територій і населених пунктів, під якими в законодавстві розуміються безпосередньо містобудівні відносини [41, с. 91]. Запропонований науковцем підхід доповнює містобудівні відносини категорією архітектурної діяльності, яка, згідно з визначенням, наведеним у Законі України «Про архітектурну діяльність», являє собою діяльність із створення об’єктів архітектури, що охоплює творчий процес пошуку архітектурного рішення та його реалізацію, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проєктів з планування, забудови і благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю та авторського нагляду за їх будівництвом, а також провадження науково-дослідної та викладацької діяльності у цій сфері [280]. Іншими словами, йдеться про творчий процес, результатом якого є проєктування та реалізація об’єктів будівництва – основного об’єкта містобудування.

Для цілей виокремлення суспільних відносин у сфері містобудування та розуміння обсягу такої сфери в цілому важливо також звернутись до законодавчо визначених базових категорій, що визначають містобудівну діяльність. Так, в морально застарілим Законом України «Про основи містобудування» надано визначення поняттю «містобудівної діяльності»

(«містобудування»), під яким розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадян, спрямована на створення і підтримку повноцінного життєвого середовища. Ця діяльність охоплює прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проєктування і будівництво об'єктів містобудування, зведення інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів із збереженням традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, формування інженерної та транспортної інфраструктури [312]. Наведене визначення поглиблює зміст поняття «містобудування» шляхом включення до нього більш масштабних процесів, зокрема прогнозування розвитку населених пунктів і територій, а також територіального планування. У цьому контексті слід взяти до уваги приписи ч. 1 ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з якими об'єктом містобудування, серед іншого, визнаються: планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів, територій територіальних громад, населених пунктів та їх частин. Крім того, ст. 2 Закону України «Про основи містобудування» визначає основні напрями містобудівної діяльності, до яких, зокрема, належать: планування територій, розробка та реалізація містобудівної документації, а також інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій. Більш детально питання планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях висвітлюються у ст. 11–19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Всі перелічені процеси доцільно звести до поняття планування територій на відповідних рівнях, оскільки вони охоплюють більш вузькі категорії, такі як зонування територій чи розроблення різних видів містобудівної документації. Іншими словами, ця суттєва ознака

створює основу та визначає межі для забудови території, а тому, на нашу думку, має бути відображена у дефініції «суспільних відносин у сфері містобудування».

На законодавчому рівні також надано кілька визначень понять «будівництво»: спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт [297]; нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта будівництва [319]. Очевидно, що ці визначення надані у вузькому технічному, а також відповідному цілям конкретного законодавчого акта розумінні за ознакою виду (типу) будівництва, яке, своєю чергою, не розкриває увесь спектр відносин, пов'язаних із створенням об'єктів будівництва чи містобудування.

Поряд з цим, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» детально регламентує стадії будівельного процесу, який охоплює: одержання замовником або проєктувальником вихідних даних, складення проєктної документації, оформлення дозвільних документів для проведення підготовчих та будівельних робіт, введення збудованих об'єктів в експлуатацію, а також державну реєстрацію прав власності на такі об'єкти [319]. Отже, зміст поняття містобудування таким чином розширюється та набуває стадійного характеру, відповідно до якого об'єкти містобудування створюються та стають об'єктами цивільних прав, що формує другу суттєву ознаку зазначеного поняття. Схожий підхід простежується у працях В. М. Бевзенка, який, характеризуючи публічне будівельне право України, наголошує, що його спеціальні норми врегульовують публічно-правові відносини за участю адміністративних органів, пов'язані з будівництвом об'єктів, їх прийняттям в експлуатацію та державною реєстрацією речових прав на ці об'єкти [10, с. 14]. В. Бевзенко та М. Сусак додатково деталізують ці процеси як «життєвий цикл будівництва», включаючи ведення містобудівного кадастру, реєстру будівельної діяльності, ліцензування господарської діяльності з будівництва, здійснення контрольно-наглядової діяльності компетентних державних органів, присвоєння адреси об'єкту будівництва, здійснення містобудівного моніторингу тощо [9, с. 308-

310]. Хоча, на наш погляд, такий набір елементів не є характерним саме для «циклу будівництва», а більшою мірою відповідає окремим інститутам будівельного права, тобто системам відносно відособлених правових норм у межах цієї галузі [336, с. 307]. В той же час, таке трактування узгоджується із змістом головних напрямів містобудівної діяльності, які закріплені у ст. 2 Закону України «Про основи містобудування». У цьому сенсі доцільно виділяти серед істотних компонентів містобудування також ліцензування господарської діяльності з будівництва та здійснення контрольно-наглядової діяльності компетентними державними структурами. При цьому ведення різних реєстрів слід розглядати переважно як допоміжний інструмент забезпечення функціонування галузі, а не як її визначальну сутність, тоді як моніторинг за своїм змістом охоплюється поняттями «нагляд» і «контроль».

Що стосується нормування сфери містобудування, то відповідно до положень ч. 1 ст. 9 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», нормативне забезпечення планування і забудови територій реалізується через прийняття нормативно-правових актів, правил, а також державних та галузевих будівельних норм. У свою чергу, ст. 2 Закону України «Про основи містобудування» зараховує розробку правових актів, національних стандартів, норм і правил у сфері містобудування до ключових напрямів містобудівної діяльності. Отже, суспільні відносини у зазначеній сфері врегульовуються нормативно-правовими актами, державними та галузевими будівельними нормами, національними стандартами, а також іншими спеціальними актами.

З огляду на наведене, можемо визначити, що «суспільні відносини у сфері містобудування» є суспільні відносини під час планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях, архітектурно-будівельного проєктування, нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об’єктів будівництва на різних стадіях життєвого циклу будівництва, що охоплює отримання вихідних даних, розроблення проєктної документації, отримання дозвільних документів для виконання підготовчих та будівельних

робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, їх державна реєстрація як об’єктів права власності, а також суспільні відносини щодо архітектурної діяльності, ліцензування сфери містобудування та здійснення архітектурно-будівельного нагляду і контролю.

У свою чергу предметом правового регулювання сфери містобудування є суспільні відносини у сфері містобудування, урегульовані нормами публічного, передусім адміністративного права.

Слід також зауважити, що для суспільних відносини у сфері містобудування, характерним за спрямованістю правового впливу є спеціально-дозвільний тип правового регулювання. Вказане особливо актуальне, якщо мова йде про врегулювання сфери компетенції контрольно-наглядових та інших уповноважених органів, які є носіями державної влади, оскільки такі відносини регулюються винятково імперативним методом правового регулювання з використанням таких способів, як: дозволи, зобов’язання та заборони.

Важливою складовою правового регулювання є інструментарій, за допомогою якого воно реалізується. У теорії останній охоплюється категорією «механізм правового регулювання». За визначенням Л. А. Луць, він становить систему спеціальних засобів, призначених для впорядкування суспільних відносин [66, с. 374]. У спеціальній літературі поширеним є також підхід, за яким до структури механізму правового регулювання поряд із засобами включають також способи та форми правового впливу [5, с. 19-20; 364, с. 249].

О. В. Стукаленко визначає механізм адміністративно-правового регулювання у галузі будівництва як цілісну систему заходів нормотворчого, управлінського та контрольно-наглядового характеру, які здійснюються уповноваженими державними органами задля впорядкування суспільних відносин, що виникають у цій галузі [347, с. 177].

При цьому засоби правового регулювання виступають інструментами, покликаними забезпечити реалізацію та захист прав та інтересів учасників правовідносин, а також досягнення публічно значущих результатів. До таких засобів належать норми права, нормативно-правові акти, акти застосування

норм права та акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [42, с. 95]. У площині засобів правового регулювання слушним видається підкреслити, що містобудівна сфера охоплюється специфічними адміністративно-правовими інструментами, ключове місце серед яких займають адміністративно-правові норми будівельного права. У науковій доктрині (Т. Коломоєць, В. Колпаков) вони розглядаються як системно впорядковані, логічно завершені та закріплені у правових джерелах імперативні правила поведінки, які відповідають вимогам формальної визначеності, поширюються на всіх суб'єктів, залучених до адміністративно-правового простору, виражають волю держави (через встановлення, санкціонування чи схвалення) та гарантуються її примусовим потенціалом. Призначення цих норм полягає у врегулюванні суспільних відносин, що виникають, змінюються чи припиняються у сфері публічного управління будівельним простором, а також у формуванні, охороні та захисті будівельних правовідносин і забезпеченні належного функціонування публічної будівельної адміністрації [55, с. 22].

Спосіб правового регулювання у цій площині постає як прийом впорядкування поведінки суб'єктів шляхом наділення їх правами або покладання на них обов'язків, що реалізується через конструкції юридичного дозволу, юридичного обов'язку та юридичної заборони [42, с. 98-99]. Вказане є цілком релевантним і для окремо взятої сфери містобудування.

Виконане дослідження дозволяє дійти висновку, що адміністративно-правове регулювання містобудівної сфери являє собою багатогранний процес цілеспрямованого державного впливу на всі складові цієї галузі. Такий вплив реалізується за допомогою сукупності адміністративно-правових інструментів, форм і прийомів, які утворюють механізм адміністративно-правового регулювання. Метою цього механізму є належне здійснення правовідносин, захист прав, свобод та законних інтересів учасників будівельного процесу, стимулювання інвестиційної активності забудовників (інвесторів), а також забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів.

Першочерговим завданням адміністративно-правового регулювання виступає узгодження державних, громадських та приватних інтересів між суб'єктами містобудування, до яких належать: органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також фізичні та юридичні особи.

Система суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері містобудування або щодо яких воно здійснюється, включає:

- суб'єктів, що реалізують владно-розпорядчий вплив стосовно інших учасників містобудівної діяльності, – органи управління у сфері містобудування, архітектурно-будівельного контролю та нагляду;
- суб'єктів, які зазнають такого впливу (підпорядковані суб'єкти), – замовники будівництва, розробники проектної документації, генеральні підрядники, підрядники, експертні організації тощо.

Щодо першої категорії слід додатково зазначити, що система органів управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду є складною та розгалуженою. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [319], постанов Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340 та від 30 червня 2015 р. № 460, а також ст. 13 Закону України «Про архітектурну діяльність», до таких органів належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Міністерство розвитку громад та територій України, Державна інспекція архітектури та містобудування (ДІАМ), структурні підрозділи обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад та інші.

Слід зауважити, що результатом регулюючого впливу адміністративно-правових норм на суспільні відносини такі суспільні відносини перетворюються на правовідносини [2, 171]. Адміністративними правовідносинами є врегульовані нормами адміністративного права суспільні

відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав та обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [2, 172]. Як слушно зауважує Луць Л.А., що ознакою правових відносин є те, що вони виникають на підставі юридичних фактів [66, 262]. Ця динамічна категорія важлива в процесі правозастосування під час вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування.

У контексті нашого дослідження, яке присвячене висвітленню публічно-правових спорів у сфері містобудування як комплексного правового явища, необхідно змістити акцент: не всі суспільні відносини, що становлять предмет правового регулювання сфери містобудування, набувають ознак правовідносин, а відтак – ознак наявності потенційного правового спору.

Співвідношення предмета правового регулювання та правовідносин доцільно розглядати крізь призму переходу від абстрактного до конкретного. Предмет правового регулювання охоплює сукупність суспільних відносин, на які спрямовано вплив норм права, тоді як правовідносини є результатом такого впливу – формою їх юридичного опосередкування.

Крім того, для повноцінного визначення адміністративно-правових відносин у сфері містобудування необхідно брати до уваги такий елемент, як суб'єктний склад відповідних правовідносин. Як передбачено ч. 2 ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», суб'єктами містобудування виступають органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також фізичні та юридичні особи. З метою формулювання дефініції «адміністративно-правових відносин у сфері містобудування» видається доцільним об'єднати вказаних суб'єктів у такі категорії: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи.

Таким чином, узагальнюючи наведене вище, «адміністративно-правові відносини у сфері містобудування» є врегульовані нормами публічного

будівельного права вольові суспільні відносини, в яких державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи взаємозв’язані й взаємодіють шляхом здійснення суб’єктивних прав та обов’язків під час планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях, архітектурно-будівельного проєктування, нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об’єктів будівництва на різних стадіях життєвого циклу будівництва, що охоплює отримання вихідних даних, розроблення проєктної документації, отримання дозвільних документів для виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, їх державна реєстрація як об’єктів права власності, а також в процесі архітектурної діяльності, ліцензування сфери містобудування та здійснення архітектурно-будівельного нагляду і контролю.

Розуміння цієї категорії є важливим для нашого дисертаційного дослідження з огляду на те, що саме вона розкриває статус ключових суб’єктів містобудування, зв’язки між ними, які виникають в ході здійснення такими суб’єктами своїх прав та обов’язків у цій сфері. Тобто це та базова категорія, яка дає можливість на початковому етапі чітко встановити, які зв’язки носять потенційно спірний характер та з високою імовірністю призведуть до наступного звернення до суду через, зокрема, несправедливий чи суперечливий зміст, закладений в основу правовідносин. На етапі ж настання конкретних юридичних фактів, які породжують, змінюють та припиняють такі правовідносини, розглядувана категорія дає можливість простежити наслідки виникнення конкретних спорів та ідентифікувати їх причину, встановити ті приписи законодавства, що статистично найчастіше порушуються або їх коректне правозастосування носить неоднозначний та/або спірний характер. Таким чином, категорія «адміністративно-правові відносини у сфері містобудування» дозволяє розглядати загальні статичні зв’язки між учасниками містобудування як динамічні (які, власне, і породжують або можуть породжувати конкретні спори).

Однак варто враховувати і те, що конфлікт перетворюється у юридичний спір виключно через застосування адміністративних процесуальних норм, суддівського / адміністративного розсуду, виявлення процесуальної волі особи, яка вважає, що її права, свободи чи інтереси є порушеними у публічно-правових відносинах тощо. Це означає, що оцінка правовідносин на етапі до і під час ініціювання процедури вирішення і розгляду спору, що виник на їх основі, буде різнитися. Висвітлення суті правовідносин саме з матеріально-процесуального фокусу, тобто з урахуванням не лише змісту, який задається нормами матеріального права, але й особливостей процесуального законодавства, яке є невід'ємною складою винесення рішення у справі, має практичне значення під час вирішення судових спорів і визначає способи застосування адміністративних норм у цій сфері.

З вищенаведеного можна зробити комплексне формулювання дефініції «правовідносини у сфері містобудування» як категорії, яка має важливе значення для подальшого встановлення та виокремлення належного нормативно-правового регулювання спорів у сфері містобудування, учасників цієї сфери та зв'язків між ними, а також інших аспектів, які потенційно можуть мати конфліктогенний характер.

За підсумками проведеного аналізу загальнотеоретичних засад регулювання суспільних відносин у сфері містобудування та наукових позицій з цього приводу слід зазначити таке. Будівництво є основою життєдіяльності сучасного суспільства. Нормативно-правове регулювання виходить за межі однієї окремої галузі права – адміністративного, цивільного чи господарського – а функціонує, з одного боку, самостійно та повноцінно, а з іншого – запозичує базові положення з інших галузей. Крім того, простежується тісний зв'язок між правовим режимом використання земель та містобудівним законодавством. Тому, на наше переконання, розглядати будівельне / містобудівне право як окрему самостійну галузь права можна з певними застереженнями, але аж ніяк не як складову частину вже існуючих галузей. Будівельне право можна було б кваліфікувати як міжгалузеве утворення, однак унікальність, самобутність та

комплексність його категоріального апарату, відокремленість суспільних відносин, а також досить специфічний метод правового регулювання схиляють до висновку, що йдеться все ж таки про самостійну галузь. Це, у свою чергу, дає чітке розуміння необхідності впорядкування нормативно-правової бази у вигляді зручного кодифікованого акта – наприклад, Будівельного чи Містобудівного кодексу. Очевидним є той факт, що одночасне використання для порівняно однакових цілей – регулювання подібних правовідносин – зазначеної вище низки законів та підзаконних нормативно-правових актів є вкрай некомфортним і призводить до таких наслідків, як виникнення спорів, викривлення правової дійсності, порушення ключових принципів, що регулюють цю важливу сферу суспільного буття, спекуляції, подвійні стандарти у сфері містобудування. А все це в сукупності підвищує ризики фінансових втрат учасників будівельного процесу та суттєво погіршує інвестиційний клімат в Україні, рівень якого є надзвичайно важливим в умовах воєнного стану та подальшої відбудови житлової, промислової інфраструктури та інших об’єктів.

Крім того, суспільні відносини у сфері містобудування значно випереджають чинне нормативне регулювання, внаслідок чого виникають квазі-юридичні конструкції щодо проекту будівництва, складу його учасників, розподілу зон відповідальності. Зокрема, наразі відсутнє таке поняття, як «девелопер» будівництва – фактично ключова фігура на ринку будівництва нерухомого майна, яка, будучи головним дійовою особою, зазвичай маскується під «замовників», «генпідрядників», «інвесторів» тощо. Унаслідок цього зазначений суб’єкт практично не несе жодної відповідальності за порушення у містобудівній сфері, а також стає юридичним посередником між реальними інвесторами та номінальним виконавцем будівництва, що обмежує доступ таких інвесторів до осіб, які є кінцевими отримувачами інвестованих коштів. Фінансування будівництва взагалі є окремою темою, що виходить за межі адміністративно-правового регулювання.

Викладене вище теоретичне підґрунтя необхідне для подальшого аналізу нормативно-правового регулювання публічно-правових спорів, оскільки саме в площині таких спорів найбільш яскраво проявляються недоліки предмета, методу та механізму регулювання містобудівної сфери.

1.2. Нормативно-правове регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування

Якісне нормативно-правове врегулювання публічно-правових спорів було і залишається одним із найбільш актуальних питань у цій сфері, адже саме недоліки правової бази насамперед спричиняють виникнення спорів між учасниками відповідних правовідносин. Крім того, значна кількість спеціалізованих нормативно-правових актів, норм, правил і стандартів, а також багатоаспектний характер будівельної галузі загалом призводять до суб'єктивного тлумачення та помилкового застосування таких законодавчих положень як з боку суб'єктів владних повноважень, так і з боку інших учасників містобудівної діяльності. Зазначене також має місце при застосуванні відповідних норм адміністративними судами в процесі вирішення публічно-правових спорів. Необхідно враховувати динамічний характер розвитку будівельної сфери та періодичне відставання правового регулювання від фактично сформованих відносин, що виступає чинником конфліктогенності та джерелом виникнення спорів. У подібних випадках фактичний стан справ нерідко отримує юридичне визнання через судовий розгляд на підставі загальних принципів права.

Адміністративно-правове регулювання спорів у сфері містобудування слід відмежовувати від адміністративно-правового регулювання самої сфери в цілому. Зокрема, це пов'язано з тим, що таке регулювання, на відміну від регулювання самої галузі, має подвійний вимір, доповнений процесуальною складовою. У межах адміністративного права матеріальні норми визначають зміст і межі правового регулювання, закріплюючи права, обов'язки та

відповідальність учасників правовідносин, тоді як процесуальні норми встановлюють порядок реалізації цих прав та виконання обов'язків [2, с. 116-117]. У сфері містобудування матеріальні норми адміністративного права формують систему публічного містобудівного та будівельного права, а процесуальні норми забезпечують порядок їх реалізації. Адміністративно-процедурні норми регулюють внутрішньо-організаційні, управлінські та контрольні процеси, тоді як адміністративно-юрисдикційні норми мають автономний характер і визначають порядок проваджень у справах про правопорушення, зокрема під час розгляду судових спорів у сфері містобудування [2, с. 117]. У контексті розгляду публічно-правових спорів вирішальним є як виокремлення матеріальних норм, що регулюють правовідносини сторін спору, так і виокремлення норм, що регламентують адміністративне судочинство, яке охоплюється поняттям «адміністративно-судовий процес» [2, с. 492] та «адміністративна юстиція» [4, с. 218], а також кваліфікується адміністративними судами саме як «процесуальні норми права» (ч. 2 ст. 242, ч. 8 ст. 249, ч. 2 ст. 308, п. 4 ч. 1, абз. 2 ч. 2, абз. 1 ч. 3 ст. 317, п. 4 ч. 1 ст. 320, ч. 4 ст. 328, ч. 1, 3 ст. 341, ч. 2 ст. 344 КАС України тощо). Як слушно зазначає О. Ф. Скакун, процесуальні норми не слід ототожнювати з процедурними нормами матеріального права, оскільки їх зміст визначається власними матеріальними регулятивними відносинами і не може застосовуватися для врегулювання «чужих» правовідносин [336, с. 287]. Іншими словами, порядок видачі дозволу на здійснення будівельної діяльності не може бути використаний для видачі сертифікату готовності об'єкту до експлуатації. В той час як процесуальні норми, закріплені у КАС України, націлені на вирішення будь-якого спору у будь-якій публічно-правовій сфері. Запропоноване розмежування адміністративно-правових норм на матеріальні та процесуальні має умовний характер і є предметом тривалих наукових дискусій, зокрема щодо доцільності виокремлення з процесуальних норм так званих «процедурних» та віднесення їх до матеріального права, а також відмежування норм юстиції (передусім норм КАС України) від інших

процесуальних норм, до яких зазвичай зараховують приписи, що регулюють порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, та процедурні норми, які визначаються як «неюрисдикційні». Підхід О. Ф. Скакун є доволі виправданим, оскільки в практиці розгляду публічно-правових спорів за правилами КАС України на різних стадіях провадження вирішальне значення має чітке розуміння правової природи та правильне застосування як процесуальних норм судової юрисдикційної процедури, так і матеріальних норм, що становлять основу регулятивних правовідносин між учасниками спору. На думку, О. Ф. Скакун, процедурні приписи матеріального права відповідають за оперативно-виконавчу сторону застосування норм, тоді як процесуальні норми спрямовані на забезпечення правозахисної функції – перші реалізують право на практичному етапі (наприклад, реєстрація повідомлення про початок будівельних робіт), другі ж забезпечують розгляд правопорушень і відновлення або компенсацію порушених прав. Водночас у науковій доктрині зберігається значна полярність поглядів [336, с. 287]. Так, А. В. Бойко вважає, що процедури притягнення до адміністративної відповідальності визначаються адміністративно-процедурними нормами, тоді як порядок судового оскарження рішень органів публічної адміністрації щодо накладення стягнень слід ототожнювати виключно з КАС України [17, с. 21]. Схожу позицію займає В. М. Бевзенко, який підкреслює, що деліктний елемент покривається саме адміністративною процедурою [11, с. 60]. О. В. Кузьменко, у свою чергу, пропонує в системі адміністративного процесу виокремлювати адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні та адміністративно-судочинські види проваджень, що відображає різнорівневу природу процесуального регулювання [60, с. 40]. Для цілей розгляду публічно-правових спорів, як уже зазначено раніше, принципове значення має виключно відмежування процедурних норм, які визначають порядок реалізації матеріальних норм, та процесуальних норм, які регулюють порядок розгляду спорів.

Таким чином, аналіз нормативно-правового регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування повинен здійснюватися в обох площинах: як процесуальній (юрисдикційній і неюрисдикційній), так і матеріальній. В свою чергу, комплекс процесуальних юрисдикційних норм, який в сучасній правовій доктрині кваліфікується як «адміністративний процес» та охоплюється системою «адміністративно-процесуального права», необхідно розглядати як інструментарій для виявлення недоліків регулювання матеріально-правової складової сфери містобудування (в т.ч. адміністративної процедури реалізації матеріальних норм), етапів та умов, за яких реалізація таких норм ускладнюється чи взагалі видається неможливою, обставин, за яких генеруються спори, а права, свободи та інтереси потребують захисту. Це пояснюється тим, що адміністративне процесуальне право виступає центральною ланкою всієї системи адміністративного права, адже саме воно задає нормативні рамки для вирішення більшості матеріально-правових питань у межах конкретної справи. У його площині відбувається оцінка базових адміністративно-правових категорій, таких як «публічно-правові відносини», «суб'єкт владних повноважень», «індивідуальний акт» та інших, а також здійснюється перевірка меж дискреції органів публічної влади і належності дотримання адміністративної процедури в процесі ухвалення рішень [338, с. 49-50]. Тобто, з однієї сторони, процесуальна юрисдикційна платформа є своєрідним тестом функціонування публічно-правової моделі за конкретних обставин, з іншої – є способом усунення недоліків чинного правового регулювання (прогалин та колізій) правозастосовними актами (судовими рішеннями) та встановлення належного рівня правової певності до вирішення подібних проблем законодавцем. За будь-яких обставин вона повинна досліджуватися та оцінюватися на предмет ефективного захисту порушених прав, свобод та інтересів особи.

Дослідження матеріально-правового регулювання у сфері містобудування доцільно починати з аналізу теоретико-правових засад законодавства, що дозволяє зрозуміти систему будівельної галузі, визначити

напрями вдосконалення правового регулювання та запобігати майбутнім спорам, забезпечуючи баланс інтересів учасників правовідносин. Проблематику містобудівного права у різні часи вивчали М. Р. Гарат, Н. В. Коваленко, Ю. О. Легеза, О. Б. Ляшко, Р. А. Майданик, В. П. Лещинський, О. В. Стукаленко, О. А. Халабуденко та інші науковці, приділяючи увагу адміністративно-правовим, історичним і системним аспектам регулювання.

Дослідження окремих науковців (В. М. Бевзенко, Н. В. Коваленко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець, М. І. Смокович, М. С. Сусак та ін.) зосереджувалися переважно на застосуванні адміністративними судами норм права у публічно-правових спорах. Водночас недостатньо опрацьованими залишаються теоретико-правові засади законодавства у цій сфері та напрями його вдосконалення для запобігання конфліктам і забезпечення балансу інтересів учасників правовідносин.

Аналізуючи історичний розвиток законодавчої бази у цій галузі, М. Р. Гарат наголошує, що на початку нового десятиліття в Україні діяло майже 1300 нормативних документів, які регламентували будівельну діяльність, причому близько половини з них було ухвалено ще за радянських часів. Учений робить висновок, що вирішення окреслених проблем можливе шляхом систематизації та упорядкування великої кількості розрізнених положень шляхом створення єдиного кодифікованого акту у сфері будівництва, прискорення процесу гармонізації національних норм із європейськими стандартами, а також розроблення та затвердження Концепції реалізації державної політики щодо нормативного забезпечення будівельної галузі в Україні [24, с. 106-111].

Завершальним етапом першого періоду еволюції галузевого законодавства, що регулює будівельну сферу, стало Розпорядження Кабінету Міністрів України № 536-р від 18 липня 2007 р. [320], яким було затверджено Концепцію Містобудівного кодексу України. Головною метою цієї Концепції визначалася систематизація численних розрізнених норм містобудівного

законодавства та підвищення якості правового забезпечення містобудівної діяльності. Через три роки народними депутатами України було подано проєкт Містобудівного кодексу України (№ 6400 від 18 травня 2010 р.) до Верховної Ради, який прийняли в першому читанні [327]. Однак на початку 2011 р. ухвалено Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», у зв'язку з чим роботу над доопрацюванням проєкту Містобудівного кодексу України припинено через втрату ним актуальності [24, с. 104]. Таким чином, замість містобудівного кодексу ми отримали однойменний закон. Протягом одинадцяти років до цього закону вносили зміни 65 разів [18].

Як слушно відзначає О. В. Стукаленко, нормативно-правове регулювання будівельної галузі варто розглядати як систему правових приписів, яку умовно можна поділити на чотири групи: 1) акти, прийняті ще за радянських часів, які не відповідають сучасним вимогам і суперечать європейським стандартам; 2) акти, що ґрунтуються на союзному законодавстві; 3) акти, створені на основі законодавства російської федерації; 4) акти, спрямовані на адаптацію до права Європейського Союзу [347, с. 9].

Отже, ми маємо для аналізу своєрідний симбіоз нормативного матеріалу різних історичних періодів, який, очевидно, є внутрішньо суперечливим і потребує комплексного вдосконалення.

Натепер правове регулювання містобудівної сфери в Україні налічує близько двох десятків законів та значну кількість підзаконних актів, серед яких – накази Міністерства розвитку громад та територій України та державні будівельні норми [18]. Водночас єдиного Містобудівного кодексу досі немає.

Перш ніж переходити до детального аналізу вузького аспекту нормативно-правового регулювання містобудівної діяльності, а саме – врегулювання публічно-правових спорів у цій сфері, необхідно з'ясувати її теоретико-правові засади.

На основі аналізу масиву нормативних актів, які впорядковують будівельні процеси, їх окремі складові або прояви, В. М. Бевзенко виокремлює такі основні групи нормативних актів у будівельній галузі: 1) кодекси; 2)

закони; 3) постанови Кабінету Міністрів України; 4) накази центральних органів виконавчої влади; 5) державні будівельні норми; 6) галузеві будівельні норми; 7) національні стандарти, що визначають вимоги до розроблення містобудівної, проєктної, науково-проєктної та робочої документації, методів проєктування, процесів виконання будівельних робіт, методів випробувань, конструктивних та інженерних систем [12, с. 35].

Найбільш повний ієрархічний перелік джерел публічного будівельного права України наведено В. Бевзенком та М. Сусак. Дослідники чітко визначають сукупність кодексів, законів, постанов Кабінету Міністрів України, наказів центральних органів виконавчої влади, державних та галузевих будівельних норм, а також національних стандартів [9, с. 42-54]. Значний обсяг нормативно-правового матеріалу пояснює тривалу затримку з належною систематизацією цієї сукупності документів у єдиний кодифікований акт.

За результатами докладного аналізу рішень Верховного Суду, перелік яких наведено у списку використаних джерел цього дисертаційного дослідження, встановлено, що регулювання спорів у сфері містобудування здійснюється, зокрема, такими актами:

1. Закони України: «Про основи містобудування» [312], «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [284], «Про Генеральну схему планування території України» [291], «Про архітектурну діяльність» [280], «Про будівельні норми» [282], «Про регулювання містобудівної діяльності» [319], «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [310], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [313], «Про благоустрій населених пунктів» [281], «Про охорону культурної спадщини» [314];

2. Порядки: № 466 [36], № 461 [82], № 553 [87], № 244 [304] та інші;

3. Містобудівна документація.

Окрім цього, існує широкий перелік державних будівельних норм, державних галузевих норм, державних стандартів тощо, окремі з яких детально аналізуються в наступному розділі дисертації.

Одразу впадає в око дублювання двох законів України, а саме: «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності». Так, у преамбулах цих актів зазначається подібний предмет правового регулювання з використанням близьких за змістом понять, таких як «засади», «основи» тощо. При цьому саме другий закон мав би виконувати консолідуючу роль як акт, прийнятий пізніше та спрямований на комплексне вирішення питань правового регулювання відносин у сфері містобудування. Крім того, ключові закони цієї сфери змістовно містять взаємні відсилання, що ускладнює правозастосування та подолання окремих колізій за принципом верховенства спеціальної норми над загальною. Те саме стосується відсилань до Цивільного [362], Господарського (який втратив чинність) [26] та Земельного кодексів [44], Закону України «Про землеустрій» [309], а також інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері містобудівної діяльності. Згадані кодекси переважно врегульовують приватноправові відносини, які, своєю чергою, забезпечуються спеціалізованими засобами правового захисту, а отже, мають власний категоріальний апарат. На практиці це ускладнює вирішення судами публічно-правових спорів, оскільки виникає необхідність запозичувати окремі приписи цивільного права, що розмиває межу між публічно-правовими та приватно-правовими відносинами та призводить до спорів щодо підвідомчості (наприклад, спори про обов’язок знести самочинно збудований об’єкт – див. ухвалу Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 20.12.2018 у справі № 826/8743/15 [357]). На думку В. Бевзенка та М. Сусак, для належного правозастосування у будівельній сфері необхідним є чітке розуміння не лише змісту та особливостей публічного будівельного права, а й критеріїв його відмежування від приватного. Таке розмежування забезпечує правильний вибір норм права, способів захисту та визначення належної юрисдикції. Дослідники підкреслюють, що публічне та приватне будівельне право

функціонують автономно, й неприпустимим є втручання одного у сферу регулювання іншого [9, с. 28-29].

Додатково слід зазначити нелогічність виділення в окремий закон питань, що стосуються відповідальності у містобудівній сфері – йдеться про Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Адже останній мав би бути структурною частиною чинного Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а в перспективі – окремим розділом містобудівного кодексу. Д. Лук'янець зауважує, що конструкції адміністративної відповідальності, закріплені у Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та в Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП), є практично ідентичними: і виявлення правопорушень, і розгляд справ здійснюються органами державного архітектурно-будівельного контролю. Провадження у таких справах ґрунтується на Законі № 208/94-ВР та деталізується у Порядку № 244, більшість положень якого запозичено з КУпАП і адаптовано з урахуванням особливостей суб'єктів – юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців [65, с. 54]. Отже, на законодавчому рівні спостерігається ситуативне та вибіркове копіювання приписів КУпАП, а процедура притягнення до відповідальності визначається не на рівні закону (як у КУпАП), а на рівні підзаконного нормативно-правового акта, хоча санкції, що застосовуються до учасників будівництва, порівняно з тими, що застосовуються в порядку КУпАП, суттєво відрізняються за своїм розміром та наслідками.

Суддя Верховного Суду М. Смокович слушно відзначає, що застосування Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» супроводжується складністю та суперечливістю, що зумовлює значну кількість адміністративних спорів. Причини цього полягають у тісному переплетенні містобудівного законодавства з багатьма іншими актами, багаторівневій системі органів влади, які реалізують управління у сфері будівництва, та внутрішній структурі самого закону, що охоплює управління, планування і правовий режим забудови територій. Вирішальним чинником є й правомірна діяльність відповідних

суб’єктів без ознак вибірковості чи корупційності. У підсумку переважна частина спорів у сфері адміністративно-будівельних правовідносин стосується ліцензування, дозвільних процедур, прийняття об’єктів в експлуатацію, рішень контролюючих органів та планування територій [337, с. 67-68].

Слід додатково зауважити, що розмежування понять у сфері будівництва зазвичай здійснюється на підставі спеціальних ДБН та законів, які містять технічні визначення, тоді як Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» обмежується відсильними нормами. Це створює труднощі у практиці, відкриває можливості для зловживань як з боку забудовників, так і контролюючих органів [81, с. 202-203]. У таких спорах особливо виразно проявляється суперечність між рудиментами радянських підходів та сучасними нормами, що існують у вигляді розрізнених законодавчих приписів. Відсутність єдиного системного кодифікованого акта змушує правозастосувачів спиратися на фрагментарні та застарілі регуляції, що ускладнює правову визначеність і породжує численні конфлікти у сфері містобудівних відносин.

Що стосується регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування на локальному рівні, то в окремих випадках мають місце суттєві прогалини правового регулювання. Зокрема, як справедливо зазначають Н. В. Коваленко, Ю. О. Легеза та О. Б. Ляшко, однією з ключових проблем, що одночасно стримує розвиток будівельного ринку та спричиняє численні порушення, є відсутність у багатьох населених пунктах затвердженої містобудівної документації. Це блокує надання низки адміністративних послуг, зокрема ухвалення рішень про містобудівні умови та обмеження використання земельних ділянок. У науковій літературі навіть існує думка щодо доцільності впровадження відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації за несвоєчасне затвердження або відсутність затверджених планів забудови та іншої обов'язкової містобудівної документації [52, с. 113]. Як наслідок, зазначена прогалина на локальному рівні нормотворення зумовлює появу групи публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку з видачею містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки [30, с. 56-65].

Ще однією змістовною ознакою законодавчого врегулювання спорів у містобудівній сфері є використання поряд з галузевими містобудівними нормативно-правовими актами також адміністративних актів, які мають загальний або дотичний характер. Зокрема, спори, що стосуються здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, регулюються спеціальними законами України («Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»), Порядком № 553, а також Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який закріплює загальні положення та принципи здійснення будь-якого нагляду та контролю. Це, своєю чергою, породжує потребу вдаватися до системного тлумачення відповідних норм, а також долати правові колізії або конкуренцію норм шляхом застосування спеціального припису на противагу загальному, зокрема у частині визначення таких дефініцій, як «нагляд», «контроль» тощо.

На основі аналізу правових позицій Верховного Суду, сформульованих за результатами розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування, слід також звернути увагу на те, що ця сфера врегульована не лише класичними правовими нормами (вираженими у формі законів або підзаконних нормативно-правових актів), але й технічними приписами, які набувають юридичної обов'язковості та визнаються техніко-юридичними нормами (зокрема, закріпленими у державних будівельних нормах). Адже будівельна галузь є насамперед технічною сферою, яка, переходячи у правову площину, набуває властивого їй особливого правового режиму регулювання.

Так, важливе місце у регламентації правовідносин у сфері містобудування посідають техніко-юридичні норми, предметом регулювання яких виступають відносини між людиною та матеріальними об'єктами – засобами виробництва, предметами особистого вжитку, природними об'єктами тощо. Традиційно такі норми мають на меті врегулювання заходів, спрямованих на забезпечення здоров'я та безпеки людини [20, с. 908]. Незважаючи на те, що зазначені норми покладають на органи публічної влади певні обов'язки та діють

на всій території України, рівень їх деталізації, як резонно зазначає В. Лещинський, виходить за межі адміністративно-правового регулювання [63, с. 92]. У цьому ж контексті В. Ткаченко, досліджуючи природу будівельних норм і їх співвідношення з правовими нормами, робить обґрунтований висновок, що містобудівні норми і правила є передусім технічними приписами, які визначають порядок взаємодії людини з технікою. Водночас саме через них здійснюється вплив на поведінку учасників будівельного процесу. Такі приписи за своєю суттю є соціальними нормами і не набувають регулятивної сили доти, доки їм не надано належної правової форми [351, с. 43].

У практичній діяльності державні будівельні норми (ДБН) як техніко-юридичні приписи застосовуються судами при вирішенні переважної більшості публічно-правових спорів. Водночас варто зазначити, що ДБН та будь-які інші подібні норми не перебувають у вільному доступі. Тому суди й інші учасники адміністративного процесу не завжди мають змогу відслідковувати чи взагалі можуть відстежити їхню актуальність. Більше того, їх аналіз, оцінювання та застосування вимагає участі фахівців або експертів у відповідній галузі, а не простого перенесення з одного судового рішення до іншого, що легітимізувало б конкретний зміст і приписи, які містяться у таких ДБН. Окремої уваги заслуговує те, що документи, які не є загальнодоступними та потребують залучення фахівців відповідного профілю для з'ясування дійсного змісту правового положення, варто тлумачити не тільки як спосіб вираження конкретного змісту техніко-юридичних норм, а й у процесуальному сенсі – як доказ, що містить обставини технічного порядку, які входять до предмета доказування. Однак у такому випадку суд та сторони провадження стикаються з певними процесуальними та технічними труднощами, що виникають у зв'язку з проведенням будівельно-технічної експертизи, яка за загальним правилом є фаховою для вирішення подібних питань. Згідно з нормами Інструкції, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5 [294], що визначає процедуру призначення та проведення судових експертиз, будівельно-технічна експертиза є одним із видів інженерно-технічних

досліджень, до завдань якої, зокрема, належить встановлення дотримання вимог нормативно-правових актів у будівельній галузі при розробленні проєктно-технічної та кошторисної документації, а також узгодженості реально зведеного об'єкта нерухомого майна з проєктно-технічною документацією та вимогами нормативно-правових актів у будівельній сфері тощо. Очевидно, що ці питання збігаються з тими, які відповідно до п. 4-1 Порядку № 553 перевіряються у межах заходу, зазначеного в назві цього документа. Отже, якщо при розгляді публічно-правового спору для з'ясування обставин, що мають значення для справи, потрібні спеціальні знання у сфері, відмінній від права, суд, згідно зі ст. 102 КАС України, з власної ініціативи або за клопотанням учасників справи зобов'язаний призначити експертизу. Водночас пошук у Єдиному державному реєстрі судових рішень за ключовим словом «висновок експерта» серед постанов Верховного Суду у адміністративних справах, що стосуються регулювання містобудівної діяльності та землекористування і датуються після 01.01.2019 (нової редакції КАС України), виявив лише 122 рішення. Це з урахуванням того, що окремого сортування справ із землекористування не передбачено. Такий результат свідчить про те, що, попри технічний характер спорів у цих сферах, експертні висновки як докази застосовуються вкрай рідко. Однією з причин є те, що, як зазначено у понад двадцяти постановах Верховного Суду, відповідно до статті 108 КАС України висновок експерта не має наперед визначеної сили і оцінюється судом нарівні з іншими доказами за правилами статті 90 цього Кодексу [151], а отже, не може вважатися безумовним доказом [130]. Тобто законодавець, з одного боку, підкреслює, що питання, для аналізу яких необхідні спеціальні знання, належать до компетенції експерта, а з іншого – фактично нівелює доказову силу його висновку. При цьому якість експертизи визначається не лише авторитетом установи чи конкретного експерта, а й повнотою та достовірністю наданої доказової бази. Водночас експертиза, призначена за вимогою суду, може ґрунтуватися виключно на матеріалах справи та додаткових доказах, отриманих на запит експерта. Це породжує дві ключові проблеми: по-перше, докази

можуть бути відсутні або недоступні (наприклад, через перебування об’єкта на окупованих територіях, його відчуження, руйнування чи знищення архівних даних); по-друге, виникає сумнів у допустимості висновку експерта, якщо він базується на доказах, які не були належним чином долучені до справи відповідно до приписів КАС України, що ставить під питання його доказову силу. Додатковим ускладненням є платність будівельно-технічної експертизи, яка належить до найдорожчих, а у разі несплати – матеріали повертаються експертом без виконання відповідно до Інструкції 53/5. Важливою проблемою виступає і тривалість проведення таких експертиз, адже попри формально визначені строки у провідних установах (як-от КНДІСЕ) дослідження може тривати роками. Окремо слід відзначити питання належності обґрунтування навіть у разі формально правильних висновків експерта. На практиці у сфері містобудування складно чітко розмежувати правові й технічні аспекти, що створює простір для спекуляцій і подальшого оскарження висновків. Так, питання щодо відповідності проєктно-кошторисної документації вимогам будівельного законодавства може трактуватися як технічне, так і юридичне. Додаткові проблеми виникають уже на етапі оцінки висновку: можливість маніпулювання кількома експертизами, конкуренція авторитету експертних установ чи окремих експертів, різний обсяг доказової бази у різних висновках, готовність експерта до опитування у суді, а також спекуляції навколо «невідповідностей» нормативним актам чи ДБН, не всі з яких фактично спричиняють негативні наслідки, а іноді навіть покращують якість об’єкта. Таким чином, питання експертизи у справах, пов’язаних із будівництвом, потребує належного врегулювання як на рівні матеріально-правових приписів, так і в площині процесуального забезпечення. Щодо перспектив розвитку містобудівного законодавства, слід підкреслити, що пріоритетним напрямом є його кодифікація, і ми повністю поділяємо таку позицію науковців. Досвід іноземних держав свідчить про доцільність об'єднання будівельних норм у єдині кодифіковані акти (статути, кодекси), що підтверджується прикладами Чехії, Федеративної Республіки Німеччина, Австралії, Сполучених Штатів

Америки, Грузії, Норвегії та інших країн [23, с. 14]. На сьогодні Містобудівний кодекс України перебуває у процесі розроблення, для чого утворено відповідну робочу експертну групу. Водночас заслуговує на окрему увагу надмірна ускладненість чинного законодавства. Як справедливо наголошують Н. В. Коваленко, Ю. О. Легеза та О. Б. Ляшко, метою реформування адміністративно-правового регулювання є спрощення процедур, що має стимулювати розвиток будівельного ринку та поліпшення інвестиційного клімату [52, с. 113]. Крім роботи над Містобудівним кодексом, існує низка інших реформаційних пропозицій, зокрема законопроєкти № 5655 від 11.06.2021 [323] та № 5071 від 16.02.2021 [322]. Їх об'єднує те, що вони спрямовані на ситуативне, а не системне реформування галузі, а також те, що в умовах воєнного стану зазначені законопроєкти наразі втратили пріоритетність порівняно з іншими питаннями, які законодавець вважає більш нагальними. Разом із тим несистемне зведення об'єктів триває, а вади профільного законодавства породжують значну кількість публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Висновки до Розділу 1

1. З огляду на недостатній рівень науково-теоретичної розробленості проблематики адміністративно-правового регулювання спорів у сфері містобудування, що ускладнює комплексне охоплення чинників, що зумовлюють виникнення спорів, та проблемних аспектів правозастосування під час їх судового вирішення, дослідження розпочато на більш загальному рівні. Первинно увага зосереджена на розкритті змісту адміністративно-правового регулювання сфери містобудування та його структурних елементах, а саме: предметі та методі, які зумовлюють формування відповідного механізму правового регулювання та визначають коло уповноважених суб’єктів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання та на яких воно спрямоване. Предметом правового регулювання сфери містобудування є суспільні

відносини у сфері містобудування, урегульовані нормами публічного, передусім адміністративного права. Метод правового регулювання має змішану природу: імперативний (субординаційний) домінує у публічно-правових відносинах, а диспозитивний (координаційний, реординаційний) застосовується у відносинах за участю фізичних та юридичних осіб; спеціально-дозвільний тип регулювання реалізується через систему дозволів, заборон і зобов'язань.

2. На основі визначених предмета правового регулювання сфери містобудування, законодавчого змісту понять «містобудування» («містобудівна діяльність»), дослідження елементів механізму правового регулювання цієї сфери, з'ясування місця містобудівного (будівельного права) в системі права України, виділення із цієї галузі публічно-правової складової, з'ясування обсягу суспільних відносин, на які спрямована їх регулююча дія, а також суб'єктів, які фігурують у таких суспільних відносинах, нами сформульовано визначення категорії «адміністративно-правові відносини у сфері містобудування». Під нею пропонується розуміти врегульовані нормами публічного будівельного права вольові суспільні відносини, у яких державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи взаємодіють шляхом реалізації прав та обов'язків під час планування територій, архітектурно-будівельного проєктування, нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів на всіх стадіях життєвого циклу будівництва (від отримання вихідних даних до державної реєстрації об'єкта), а також у процесі архітектурної діяльності, ліцензування, нагляду та контролю. Розуміння цієї категорії дозволяє ідентифікувати потенційно спірні взаємодії на початковому етапі та простежити їх трансформацію у конкретні публічно-правові спори під впливом юридичних фактів. Також ця категорія має важливе процесуально-правове значення, оскільки, власне, на її базі виокремлюються спірні правовідносини, що є об'єктом правозастосування адміністративними судами під час вирішення публічно-правових спорів, а також для формування

прецедентної практики Верховного Суду в контексті подібності таких правовідносин.

3. Розкрито подвійний (матеріальний і процесуальний) характер нормативно-правового регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. Доведено, що аналіз такого регулювання має охоплювати: (а) матеріальні норми (включно з техніко-юридичними приписами – державними будівельними нормами, стандартами), які визначають зміст прав та обов'язків учасників правовідносин; (б) процесуальні норми (КАС України), які встановлюють порядок судового захисту порушених прав. Процедурні (неюрисдикційні) норми, що регулюють порядок реалізації матеріальних норм (наприклад, видачу дозволів, реєстрацію повідомлень), належать до матеріального адміністративного права. Така диференціація має принципове значення для правильного вибору способу захисту та визначення юрисдикції спору.

4. Системний аналіз чинного нормативно-правового регулювання сфери містобудування виявив його ключові недоліки: значний обсяг та розпорошеність правового матеріалу (близько двох десятків законів, понад тисяча підзаконних актів, включаючи державні будівельні норми та стандарти), дублювання положень Законів України «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності», колізії між загальними та спеціальними нормами, наявність актів радянського періоду або запозичених із законодавства рф, а також прогалини на локальному рівні (незатверджена містобудівна документація), що блокує надання адміністративних послуг та породжує окремі категорії спорів.

5. Обґрунтовано, що першочерговим напрямом вдосконалення є кодифікація містобудівного законодавства шляхом прийняття Містобудівного (Будівельного) кодексу України, яка дозволить систематизувати розрізнені приписи, усунути колізії, спростити процедури, підвищити правову визначеність та покращити інвестиційний клімат. Крім того, потребує нормативного врегулювання процедура призначення та оцінки будівельно-

технічної експертизи, оскільки її висновки, попри необхідність спеціальних знань, не мають наперед визначеної доказової сили, що створює ризики для справедливого судового розгляду.

РОЗДІЛ 2
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: КЛАСИФІКАЦІЯ, ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ТА СУДОВА ПРАКТИКА

2.1. Класифікація публічно-правових спорів у сфері містобудування та підстави їх виникнення

Загалом аналіз судової практики щодо вирішення адміністративно-правових спорів, незалежно від сфери їх виникнення, має не лише теоретичне, а й суттєве практичне значення. Так, Смокович М.І. та Бевзенко В.М. слушно підкреслюють, що ефективність захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів у адміністративному процесі безпосередньо залежить від судової практики, як національних судів, так і ЄСПЛ. Цей вплив проявляється у необхідності враховувати сторонам і судам оцінки, висновки та судження, викладені у рішеннях, що стосуються конкретних категорій адміністративних справ [338, с. 252].

Публічно-правові (адміністративні) спори у сфері містобудування та архітектурної діяльності становлять юрисдикційно найбільший за кількісними показниками пласт судових спорів у цій галузі, оскільки будь-яке нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт здійснюються за посередництвом та за активної взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Аналіз статистичних даних Верховного Суду засвідчує, що суди першої та апеляційної інстанцій нерідко зазнають труднощів під час розгляду справ, що виникають з приводу регулювання містобудівної та архітектурної діяльності. Зокрема, наведено такі показники:

1. у 2021 році переглянуто 586 судових рішень нижчих інстанцій; із них залишено без змін – 318 (що становить 54 %), змінено – 20 (3 %), скасовано – 248 (42,5 %);

2. у 2022 році переглянуто 400 рішень; з них залишено без змін – 228 (57 %), змінено – 11 (3 %), скасовано – 161 (40 %);

3. у 2023 році переглянуто 392 рішення; із них залишено без змін – 178 (45 %), змінено – 19 (5 %), скасовано – 195 (50 %);

4. на початку 2024 року переглянуто 41 рішення; залишено без змін – 17 (41 %), змінено – 3 (8 %), скасовано – 21 (51 %) [50; 51].

Оновлена статистика Верховного Суду, розміщена у звітах про здійснення правосуддя Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду за 2024 рік та за 2025 рік наводить такі показники:

– 2024 року було переглянуто 231 судових рішень, з них залишено без змін 99 (43%), змінено рішення – 15 (6%), скасовано – 117 (51%);

– 2025 року переглянуто 231 судове рішення, з них залишено без змін 47 (36%), змінено рішення – 12 (9%), скасовано – 72 (55%).

Хоч кількість спорів цієї категорії загалом можна вважати невеликою, але відсоток скасованих рішень є значним, і ця тенденція зберігається вже відносно тривалий час. Також слід зауважити, що кількість публічно-правових спорів у цій сфері істотно зменшується, і може скластися помилкова думка про те, що проблематика зникає. Але це лише на перший погляд, оскільки зменшення, в першу чергу, пов’язане із мораторієм на проведення будь-яких перевірок на період воєнного стану, в тому числі у сфері містобудування, запровадженим Постановою КМУ від 13 березня 2022 р. № 303 [318]. На наше переконання, такий стан речей лише заморожує цю проблему або переводить її на латентний рівень.

Як вже було сказано раніше, правовідносини у сфері містобудування через конкретні юридичні факти та особливості адміністративного процесу (включаючи застосування судового розсуду, врахування правових висновків Верховного Суду, оцінку наявності чи відсутності порушеного права тощо) перетворюються у «спірні правовідносини», зміст та характер яких встановлюють та досліджують адміністративні суди, застосовуючи відповідні норми.

Поряд з цим у попередньому розділі було окреслено регуляторне поле сфери містобудування, встановлено очевидні системні та структурні недоліки містобудівного законодавства, які потенційно можуть впливати на правовідносини та викликати спори. В той же час не всі недоліки законодавства породжують спори, аналогічно, як і не всі спори виникають з вад законодавства. З огляду на це, на цьому етапі дослідження важливо проаналізувати практику адміністративних судів щодо розгляду конфліктних ситуацій, що отримали статус публічно-правових спорів, та встановити конкретні причини, що спровокували такі спори.

Для досягнення цієї мети за основу взято практику Верховного Суду як інституції, яка не лише перевіряє, зокрема, правильність застосування норм матеріального містобудівного права судами попередніх інстанцій, а й формує орієнтир для подальшого тлумачення норм у подібних правовідносинах іншими судами.

Судові рішення для цілей дисертаційного дослідження було відібрано з урахуванням таких критеріїв:

– по-перше, встановлення змісту норм містобудівного права Верховним Судом виходить за межі звичайного буквального тлумачення;

– по-друге, правозастосування для судів нижчих інстанцій має проблемний характер та зазвичай тягне за собою скасування відповідних рішень;

– по-третє, мають місце «типові справи», де Верховний Суд підсумовує правові висновки, що хоч і може свідчити про поступове вичерпання правової проблеми, але не виключає законодавчу колізію, конкуренцію чи прогалину як такі;

– по-четверте, має місце системний прояв подібних спорів на стадії касаційного провадження;

– по-п’яте, Верховний Суд змінює правові висновки у подібних правовідносинах;

– по-шосте, зі змісту судового рішення очевидно проглядається зловживання правом учасниками містобудування або спроби використання адміністративного судочинства для легалізації тих чи інших порушень містобудівного законодавства;

– по-сьоме, має місце прогалина законодавства.

Для виконання поставлених цілей з Єдиного державного реєстру судових рішень сформовано базову вибірку судових рішень за параметрами:

– «усі судові рішення з15.12.2017 по 31.12.2025 року», тобто з моменту створення нового Верховного Суду та набрання законної сили Закону України № 2147-VIII від 03.10.2017 року, яким КАС України викладено у новій редакції, яка з незначними змінами діє до цього часу;

– «інстанція касаційна»;

– «форма судочинства адміністративна»;

– «категорія справи – справи з приводу регулювання містобудування; архітектурної діяльності», – у кількості 13 664 постанов Верховного Суду.

Надалі комбінованими методами пошуку, напрацьованими широким практичним досвідом у цій сфері (з фокусом на найбільш популярні на практиці судові спори, а також комбінацією посилань на нормативно-правові акти, статті таких актів, які найчастіше застосовуються судами), за допомогою сервісу «LIGA 360» та низки оглядів Верховного Суду у цій сфері, застосовуючи критерії відбору судових рішень для цілей дисертаційного дослідження, відібрано 197 постанов Верховного Суду для детального аналізу.

Вивчення та аналіз цієї судової практики проведено у два етапи. На першому етапі (у цьому підрозділі дисертації) із застосуванням логічних методів аналізу судових рішень проведено виокремлення істотних ознак відповідних спорів, а також їх класифікацію з метою виявлення повторюваних системних явищ і домінуючих характеристик, які самостійно або в поєднанні з іншими визначають підходи Верховного Суду до вирішення таких спорів. На другому етапі (у наступному підрозділі дисертації) здійснено поглиблений аналіз спорів окремих категорій, виокремлених за результатами попереднього

етапу з урахуванням частоти їх виникнення та відповідності критеріям цього дослідження.

Для системного вивчення та аналізу спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності, з метою впорядкування їхнього змісту та ідентифікації проблемних аспектів, які породжують такі конфлікти, доцільно застосувати метод класифікації, тобто розподілити спори за ключовими, істотними ознаками.

У науковій літературі класифікацію розглядають як багаторівневий і послідовний процес поділу певного обсягу понять з метою систематизації та поглибленого вивчення його складових [358, с. 283]. Так, дослідники зазначають, що класифікація є специфічним видом поділу, при якому елементи групуються у класи, кожен з яких займає визначене й постійне місце у структурі. Вона характеризується багатоступінчастістю та спрямована на отримання нових знань про членів поділу та впорядкування цих знань. На відміну від простого поділу, класифікація відрізняється відносною стабільністю та тривалим збереженням сформованих груп, що робить її особливо корисним інструментом для наукового аналізу і систематизації складних понять [64, с. 55]. Усі спори у сфері містобудування, як і в інших сферах, ґрунтуються на юридичних фактах на матеріально-правовому рівні, проте їх вирішення відбувається на процесуальному рівні, тобто підпорядковується процесуально-правовим конструкціям та категоріям, таким як: підвідомчість, предмет, підстави, зміст позову, порушення прав особи, спосіб судового захисту, доказування тощо. На практиці спори виникають з різних підстав, охоплюють різні аспекти містобудівної діяльності та часто мають змішаний характер, що ускладнює процес правозастосування та винесення справедливого та об’єктивного рішення по суті. У зв’язку з цим доцільним є поділ (класифікація) таких спорів за істотними ознаками, що враховують як процесуальний, так і матеріальний рівень. Виділення окремих ідеальних конструкцій (категорій спорів), або, як стверджується в теорії логіки, одиничних понять [64, с. 56], дозволяє встановити, чи проблематика правозастосування дійсно пов’язана з

конкретними юридичними фактами, та які саме факти обумовлюють застосування права в конкретній ситуації. Іншими словами, це дає можливість, в тому числі, розмежувати істотні та формальні порушення норм матеріального права, які визначають необхідність застосування конкретного способу судового захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод та інтересів. Поряд з цим, класифікація спорів дає можливість ідентифікувати ті сфери та умови, за яких спори статистично виникають частіше, а також оцінити їх вплив на відповідні аспекти містобудівної діяльності.

У науковій літературі загальноприйнято розрізняти два основні підходи до класифікації: природну (наукову) та штучну (технічну, допоміжну). Природна класифікація спирається на суттєві ознаки об'єктів і дозволяє відображати їх внутрішню природу та структурні взаємозв'язки, тоді як штучна класифікація будується на несуттєвих ознаках і виконує переважно допоміжну або організаційну функцію [64, с. 56]. При цьому систематизація предметів у межах обох підходів здійснюється на основі тих ознак, які випливають із самої природи цих предметів і визначають логіку їхнього поділу [57, с. 162]. Очевидно, що для цілей аналізу доцільно використовувати саме наукову класифікацію. Оскільки класифікація є особливим видом логічного поділу понять, її проведення має відбуватись відповідно до спеціальних правил. Так, за А. Є. Конверським, поділ поняття повинен бути співмірним і здійснюватися за однією підставою [57, с. 161-162]; члени поділу мають виключати один одного та бути послідовними, тобто кожен член поділу має становити найближчий вид поділюваного поняття, уникати «стрибків у поділі» [57, с. 162]. Дотримання цих правил дозволяє системно охопити суттєву частину судових спорів, розділити їх за частотою виникнення та істотними видовими ознаками, що значно спрощує науковий аналіз проблематики спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності.

Питання класифікації публічно-правових спорів у сфері містобудування переважно розглядається в оглядах та дайджестах судової практики Верховного

Суду, а також у поодиноких наукових працях окремих суддів Верховного Суду, серед яких слід відзначити Н. Коваленко, В. Бевзенка та В. Уркевича.

Першою спробою згрупувати одну із категорій спорів у сфері містобудування, а саме спорів про оскарження рішень, дій, бездіяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю, було здійснено суддею Верховного Суду Н. В. Коваленко у 2020 році. Авторка пропонує класифікацію спорів у сфері містобудування за підставами їх виникнення, групуючи судові рішення у кілька підкатегорій. Зокрема, йдеться про дотримання процедури та строків проведення перевірок, належне повідомлення і присутність суб'єкта містобудування, правову оцінку підстав для позапланових перевірок, формальні недоліки, визначення кола суб'єктів контролю, відповідальність за подання недостовірних даних, вимоги щодо введення в експлуатацію об'єктів підвищеної складності, виконання робіт у зонах охорони культурної спадщини, а також реалізацію дискреційних повноважень органів контролю та архітектури [49].

Зрозуміло, що будь-який публічно-правовий спір у сфері містобудування так чи інакше пов'язаний із проведенням заходів нагляду чи контролю, адже саме їхні результати зумовлюють застосування заходів впливу до учасників містобудівної діяльності та породжують спори у формі оскарження відповідних дій, рішень чи бездіяльності контролюючих органів. Водночас окремі підкатегорії спорів, зокрема ті, що стосуються отримання дозвільних документів, мають специфічну матеріально-правову основу, що обґрунтовує необхідність виокремлення їх у самостійну категорію. Натомість спори, пов'язані безпосередньо із здійсненням нагляду і контролю, логічно охоплюють питання дотримання процедур перевірки, меж компетенції органів, а також заходів впливу, які застосовуються за їхніми результатами, включно з адміністративними санкціями у вигляді штрафів чи обов'язку вчинити або утриматися від певних дій суб'єктами будівництва.

Фактично, це була перша спроба систематизації спорів у різних категоріях. Продовженням стала класифікація, наведена в Огляді судової

практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду щодо спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності [77]. Верховний Суд виокремив такі категорії: I. Спори, пов’язані з дотриманням вимог містобудівного законодавства, державних будівельних норм, стандартів та правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт (включно з правом на початок робіт, реконструкцію, припинення робіт, прийняття об’єктів в експлуатацію, наданням і скасуванням містобудівних умов та обмежень, будівельним паспортом, авторським і технічним наглядом, тимчасовими спорудами та самочинним будівництвом); II. Спори, пов’язані з державним архітектурно-будівельним контролем і наглядом (органи контролю, порядок проведення перевірок, розгляд справ про правопорушення у сфері містобудування).

Як бачимо, ця класифікація чітко розмежовує дві основні категорії спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності за підставами їх виникнення, виокремлюючи спори, які пов’язані із дотриманням регуляторних актів у сфері містобудування під час здійснення будівельних та підготовчих робіт, та спори, які стосуються процедурних аспектів здійснення контролю та перевірок.

Незважаючи на те, що вказана вище класифікація була представлена уніфіковано, позиції окремих науковців-суддів дещо різняться. Так, Н. Коваленко у своїй презентації наводить модифікований підхід: загалом зберігаючи поділ на дві основні категорії, науковиця першу з них доповнює підкатегорією «Містобудівна діяльність у межах земель історико-культурного призначення» [51]. Такий підхід видається цілком обґрунтованим, оскільки ця підкатегорія має власний специфічний категоріальний апарат і врегульована спеціальним інститутом містобудівного права, спрямованим на охорону історико-культурної спадщини. Водночас незрозумілою виглядає відмова авторки від включення до другої загальної категорії підкатегорії «Розгляд справи про правопорушення у сфері містобудування». Зазначена категорія спорів характеризується власною правовою своєрідністю, оскільки її об'єктом

виступає додержання процедурних вимог, передбачених, зокрема, Порядком № 244 [304], статтями 41 та 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» у тій частині, що стосується встановлення відповідальності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (як учасників містобудівних відносин) за правопорушення у цій сфері. В. Уркевич пропонує зовсім іншу систематизацію таких спорів, не пов'язуючи її з певною юрисдикцією, а саме: 1) спори, що виникають у зв'язку з розміщенням тимчасових споруд; 2) спори щодо провадження містобудівної діяльності на землях історико-культурного призначення; 3) спори стосовно самочинного будівництва. Крім того, науковець окремо розглядає питання визначення належної юрисдикції та обрання способів захисту прав у будівельній сфері [355].

На наш погляд, власне, акцентування на питаннях юрисдикції дозволяє створити реальну прив’язку спорів у сфері будівництва і містобудування до публічно-правових. З цього приводу ґрунтовне дослідження проведено також В. Бевзенком, який наводить вичерпний інструментарій такого розмежування у своїй частині огляду практики Верховного Суду, яка аналізується [8], а також у практичному посібнику [9].

В іншій своїй праці Н. Коваленко, виходячи, ймовірно, з критерію частоти виникнення спорів у містобудівній сфері, пропонує більш стислу їх класифікацію, відносячи до них спори, пов’язані з: 1) видачею дозволу на виконання будівельних робіт; 2) набуттям права на проведення таких робіт; 3) введенням об’єктів будівництва в експлуатацію; 4) здійсненням державного архітектурно-будівельного контролю; 5) присвоєнням адреси об’єкту будівництва; 6) самочинним будівництвом; 7) отриманням містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки; 8) пайовою участю у розвитку інфраструктури міста; 9) охороною культурної спадщини при провадженні містобудівної діяльності; 10) отриманням будівельного паспорта; та 11) зведенням тимчасових споруд [50].

Із наведеного переліку окремої уваги заслуговують категорії спорів щодо пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, а також спори стосовно присвоєння адреси об'єкту будівництва. Щодо першої з цих категорій слід відзначити, що вона значною мірою втратила свою актуальність, оскільки підпунктом 3 пункту 13 розділу І Закону України від 20.09.2019 № 132-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» [287] статтю 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» було виключено. Зазначений Закон у цій частині набрав чинності з 01.01.2020. Стаття 40 згаданого Закону покладала на замовників будівництва обов'язок брати пайову участь у розвитку інфраструктури населеного пункту. На сьогодні чинними залишаються лише окремі положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні», а саме: у частині 2 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» встановлено, що договори про сплату пайової участі, укладені до 1 січня 2020 року, є дійсними і продовжують діяти до моменту їх повного виконання. Відтак доцільність аналізу та виділення в окрему категорію цих спорів, які очевидно носять згасаючий характер та не визначають проблему правозастосування у майбутньому, є сумнівною. Що стосується спорів, пов'язаних із присвоєнням адреси об'єкту будівництва, то їх специфіка суттєво відрізняється. Присвоєння адреси виступає завершальною стадією будівельного процесу, без якої неможливо здійснити державну реєстрацію речових прав на новостворений об'єкт нерухомості. Відповідно, відсутність цієї процедури фактично блокує повноцінний обіг такого об'єкта як у цивільному, так і в господарському обігу.

Проблематику класифікації публічно-правових спорів досліджувала і Н. Семенчук. Узагальнивши матеріали судової практики та наукові напрацювання, дослідниця дійшла висновку, що публічно-управлінські спори у сфері містобудування за предметом позовних вимог доцільно поділяти на кілька груп: спори щодо забезпечення доступу до інформації про об'єкт будівництва; спори, пов'язані з перевіркою дотримання вимог екологічної та

економічної безпеки; спори, що виникають у межах контрольно-наглядової діяльності; а також спори щодо застосування адміністративно-господарських санкцій [334, с. 74].

За результатом проведеного аналізу очевидним є те, що питання класифікації на науковому рівні опрацьовано доволі поверхнево та, відповідно, потребує додаткового дослідження. З метою виділення суттєвих ознак, за якими можлива класифікація спорів, в першу чергу, необхідно дослідити такі процесуально-правові категорії, як підвідомчість/підсудність спорів, предмет, підстави та зміст позову та суб'єктний склад спорів.

На думку В. Бевзенка, будь-які справи, що стосуються регулювання містобудівної діяльності, підлягають перевірці насамперед щодо належності до адміністративної юрисдикції, наявності передумов для захисту прав, свобод та інтересів в адміністративному процесі, встановлення суб'єкта владних повноважень, а також з огляду на застосування загальних, спеціальних та суміжних положень КАС України [8, с. 14].

Насамперед доцільно зосередити увагу на проблемі юрисдикційної належності публічно-правових спорів, адже саме вона формує специфіку, яка зумовлює подальше визначення таких ключових процесуально-правових елементів, як предмет, підстави та зміст адміністративного позову, а також склад учасників публічно-правового спору, незалежно від сфери, у якій він виникає.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів охоплює справи, що виникають із публічно-правових відносин, зокрема спори між фізичними чи юридичними особами та суб'єктом владних повноважень стосовно оскарження його рішень (як нормативно-правових, так і індивідуальних актів), дій або бездіяльності, за винятком випадків, коли законом передбачено інший порядок судового провадження для розгляду таких спорів.

В. Бевзенко, своєю чергою, наголошує, що спір слід кваліфікувати як публічно-правовий і такий, що належить до компетенції адміністративного

суду, за умови доведення наявності п'яти критеріїв адміністративної юрисдикції: 1) між учасниками справи склалися та існували правовідносини публічно-правового характеру; 2) у спірних відносинах бере участь суб'єкт владних повноважень; 3) оскаржувані діяння або рішення вчинені цим суб'єктом; 4) суб'єкт владних повноважень реалізує свої адміністративні функції у сфері публічного адміністрування; 5) спірні правовідносини врегульовано нормами адміністративного права [8].

Велика Палата Верховного Суду послідовно дотримується позиції, відповідно до якої до підсудності адміністративних судів належать спори фізичних або юридичних осіб з органами державної влади чи місцевого самоврядування, а також з їхніми посадовими особами, предметом яких є перевірка законності рішень, дій або бездіяльності таких органів під час здійснення ними владних функцій, крім випадків, коли законом установлено іншу процедуру судового розгляду. При цьому наявність суб'єкта владних повноважень є необхідною умовою для віднесення спору до категорії публічно-правових, однак сама по собі не є достатньою для визнання його адміністративним. При встановленні предметної юрисдикції суди мають виходити зі змісту прав та інтересів, заявлених вимог, характеру правовідносин і юридичної природи обставин справи. Ключовою ознакою адміністративного спору є його зміст, який стосується публічно-правових відносин, де одна сторона наділена владними повноваженнями щодо управління поведінкою іншої, а остання зобов'язана виконувати відповідні приписи та вимоги [93; 96; 98; 101].

Такий деталізований підхід характерний виключно для адміністративного судочинства та зумовлений дуже тонкою межею у розмежуванні із цивільною та господарською юрисдикціями. Зокрема, у сфері містобудування часто виникають спори, ініційовані територіальними громадами, окремими громадянами або громадськими організаціями, які захищають переважно приватні права (на землю, усунення перешкод у користуванні власним нерухомим майном тощо), водночас обґрунтування таких вимог має

адміністративно-правову природу, зокрема у випадках порушення встановленого порядку оформлення прав на землю, отримання дозвільних документів чи вихідних даних для будівництва.

З огляду на це, Верховний Суд, спираючись на правові позиції, сформульовані Великою Палатою, констатує, що приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового або немайнового інтересу в учасника. Спір належить до приватноправової юрисдикції у випадках, коли він зумовлений порушенням чи реальною загрозою порушення такого права чи інтересу конкретної особи та підлягає захисту на підставі норм приватного права, незалежно від того, що його спричинили дії суб'єктів владних повноважень. Якщо неправомірні рішення, дії або бездіяльність органів влади призводять до виникнення, зміни чи припинення цивільних правовідносин або порушують майнові чи особисті немайнові інтереси особи, то визнання таких рішень незаконними виступає одним із способів захисту її прав та законних інтересів [189].

Ці положення є особливо актуальними у спорах щодо самочинного будівництва, де значення мають коло учасників, матеріально-правова підстава (наприклад, ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» чи ч. 7 ст. 376 ЦК України) та встановлений порядок знесення самочинно зведених об’єктів.

Що стосується адміністративного позову, то М. І. Смокович та В. М. Бевзенко розглядають його як категорію, закріплену у КАС України (наприклад, ст.ст. 46, 161, 170, 267, 274, 289, 289-1 КАС України), що охоплює як сам позов, так і позовну заяву, подану до адміністративного суду особою для захисту її суб’єктивних прав, свобод та інтересів, тобто відбувається ототожнення понять «позов» і «позовна заява». Науковці узагальнюють, що адміністративний позов є вимогою однієї або кількох осіб, реалізованою відповідно до процесуального закону та поданою через адміністративний суд до іншої особи або осіб з метою захисту, визнання або відновлення суб’єктивних прав, свобод і інтересів [338, с. 839-840].

У доктринальному сенсі будь-який позов складається з трьох основних елементів: предмета, підстав та змісту. Як роз'яснює Велика Палата Верховного Суду, предмет позову являє собою конкретну матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, з приводу якої він звертається до суду за прийняттям рішення. Підставою позову є обставини, якими позивач аргументує свої вимоги, спрямовані на захист порушеного права або охоронюваного законом інтересу [99]. Такі обставини виступають юридичними фактами, що породжують відповідні правові наслідки. Фактична підстава позову відображає конкретні юридичні факти, на яких ґрунтуються вимоги позивача, у той час як правова підстава позову містить посилання на закони та інші нормативно-правові акти, що визначають правове обґрунтування заявленої вимоги [119].

Такий підхід є, безсумнівно, правильним. Однак він більшою мірою притаманний цивільній та господарській юрисдикції. Адміністративна ж юрисдикція наділена власними специфічними ознаками, які впливають на визначення підвідомчості спору.

М. І. Смокович та В. М. Бевзенко пропонують більш деталізоване тлумачення цих процесуально-правових категорій: предмет позову визначається як оскаржені рішення, дії чи бездіяльність, що порушують права, свободи та інтереси особи; підстави позову охоплюють фактичні обставини справи та норми права, з яких виник спір; зміст позову визначає спосіб або способи судового захисту, застосування яких позивач вимагає від адміністративного суду. Науковці слушно зазначають, що ці складові позову є об’єктивно існуючими елементами, теоретично обґрунтованими процесуальною наукою та передбаченими КАС України (ст.ст. 2, 5, 11, 33, 45, 47, 152, 160, 169-171, 186, 209, 240, 245, 257, 341), що мають прикладне значення в адміністративному процесі. Зокрема, вони визначають вид адміністративного позову та підсудність справи, а також узагальнено-конкретизують предмет позову відповідно до ст.ст. 2, 4, 5, 19, 245, 264, 266-1 КАС України. У теорії юридичного процесу предмет позову виділяється для чіткого відмежування позовів, запобігання повторному зверненню з

аналогічними вимогами, правильного вибору способу судового захисту та реалізації інших процесуальних цілей [338, с. 841-844].

У контексті формулювання предмета спору варто погодитися з позицією М. І. Смоковича та В. М. Бевзенка, які наголошують, що адміністративне матеріальне законодавство містить різні види рішень, дій та бездіяльності, які слід відрізняти від юридично нейтральних дій, що не впливають на права чи обов'язки фізичних або юридичних осіб. Від точності визначення предмета позову залежить ефективність адміністративного процесу та швидкість захисту суб'єктивних прав, свобод або інтересів. Автори виділяють такі різновиди: адміністративні та нормативні акти, акти планування, акти дії, адміністративні та приватно-правові договори; для сфери містобудування актуальними є лише перші чотири категорії, оскільки адміністративні та приватно-правові договори не застосовуються [338, с. 854-860]. Водночас така класифікація не враховує форму порушення у вигляді бездіяльності, яка статистично частіше оскаржується в адміністративному порядку. Більше того, іноді це тягне за собою застосування наслідків «мовчазної згоди». Кожен із названих видів характеризується певними ознаками, але усіх без виключення об'єднує адміністративно-правова природа (прийняття чи вчинення суб'єктом владних повноважень в межах адміністративної процедури) та вплив на права чи обов'язки конкретних суб'єктів або знеособленого переліку в конкретній сфері правовідносин (зокрема у сфері містобудування). Іншими словами, такі акти, дії чи бездіяльність тягнуть за собою юридичні наслідки для потенційного позивача, який вважає, що його право, інтерес чи свободи є порушеними.

Повертаючись до питання предмета, підстав та змісту позову, слід відзначити, що їхнє розуміння ускладнюється через поширену практику, коли судді та науковці ототожнюють предмет позову з матеріально-правовою підставою, трактуючи останню як окремий вид підстави позову [144].

Так, на переконання В. С. Стефанюка, предмет позову становить ту його складову частину, що відображає матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, стосовно якої заявник клопоче про ухвалення судового рішення.

Зазначена вимога опосередковується спірними правовідносинами – через суб'єктивне право позивача та кореспондуючий йому обов'язок відповідача [339, с. 263]. З іншої сторони, М. І. Смокович та В. М. Бевзенко стверджують, що підставами позову можуть бути норми права, які регулюють спірні публічно-правові відносини, та норми права, які закріплюють повноваження позивача, компетенцію суб'єкта владних повноважень – відповідача [338, с. 845-856]. З цього приводу слід зауважити, по-перше, що розмежування цих понять має практичне значення не лише для аналізу та класифікації спорів, а й при розгляді заяв про зміну підстав та/або предмета позову. Одночасна зміна предмета та підстав позову не допускається з огляду на те, що це вважається поданням нового позову. Ми виходимо з того, що питання права, яке в кінцевому підсумку може бути вирішене судом на підставі принципу *jura novit curia*, належить саме до предмета позову. Натомість підставами позову виступають юридичні факти – тобто обставини, які обумовлюють застосування конкретних нормативно-правових актів, що формують предмет позову з метою обрання певного способу судового захисту, здатного забезпечити ефективний захист порушених прав, свобод та інтересів. Зазначений підхід розкривається у постановах Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16-ц [100], від 4 грудня 2019 року у справі № 917/1739/17 [103] та від 11 вересня 2019 року у справі № 487/10132/14-ц [92].

Відповідно до частини першої статті 5 КАС України, способи судового захисту, що мають значення для містобудівної сфери, охоплюють: визнання протиправними та скасування нормативно-правових і індивідуальних актів, а також визнання дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними із одночасним зобов'язанням утриматися від вчинення певних дій або вчинити їх. Частина друга цієї ж статті передбачає можливість застосування інших способів захисту, які не суперечать закону та забезпечують ефективність захисту прав, свобод і інтересів. Стосовно суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть оскаржуватися в адміністративному порядку, то з метою зручності та спрощення видається

доцільним об'єднати всі профільні державні органи та органи місцевого самоврядування в узагальнену категорію – органи, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Таке узагальнення повністю узгоджується з приписами статті 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Отже, за критерієм способу захисту спори у сфері містобудування можна класифікувати наступним чином: спори щодо визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта (або окремих його положень), який регулює відносини у сфері містобудівної та архітектурної діяльності [105]; спори щодо визнання протиправним та скасування індивідуального акта (рішення) органу, що здійснює управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду [268]; спори щодо визнання дій зазначених органів протиправними та зобов'язання їх утриматися від вчинення певних дій [158]; спори щодо визнання бездіяльності зазначених органів протиправною та зобов'язання їх вчинити певні дії [255].

Слід зауважити, що хоча визнання протиправними дій органів містобудівного контролю та нагляду часто застосовується на практиці, його ефективність є обмеженою. Верховний Суд підкреслює, що ефективний правовий захист у розумінні ст. 13 Конвенції та ст. 2 КАС України має забезпечувати відновлення порушеного права та досягнення особою реального результату. Рішення, які лише визнають дії контролюючого органу неправомірними, але не змінюють обсяг прав і не забезпечують їх примусового захисту, не відповідають цим вимогам. Тому предметом позову ефективніше оскаржувати не самі дії органу, а рішення, ухвалене за результатами перевірки [102; 158; 190].

Досліджуючи правову природу спорів, що виникають у містобудівній сфері, та беручи до уваги матеріально-правові підстави їх виникнення, усі такі спори доцільно класифікувати за критерієм характеру та сфери походження на наступні категорії: спори, що виникають у зв'язку із здійсненням державного архітектурно-будівельного контролю; спори, що виникають у зв'язку із

здійсненням державного архітектурно-будівельного нагляду; спори, що виникають з приводу надання адміністративно-правових послуг у сфері містобудування та архітектурної діяльності; а також спори щодо оскарження містобудівної документації (нормативно-правових актів у сфері містобудування).

Наведена класифікація передусім зумовлена тим, що будь-яке оскаржуване рішення, дія або бездіяльність суб'єктів владних повноважень у сфері містобудування та архітектурної діяльності завжди перебуває в межах одного із зазначених вище правових режимів, які не перетинаються між собою, тобто, з логічної точки зору, є взаємовиключними. Натомість розмежування спорів, запропоноване у згаданих раніше оглядах (дайджестах, презентаціях тощо) Верховного Суду, зводиться до наступних видів: а) спори, пов'язані з дотриманням суб'єктом містобудування вимог містобудівного законодавства, державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт; та б) спори, пов'язані із здійсненням державного архітектурно-будівельного контролю / нагляду. Логічно, така диференціація не є коректною, оскільки друга категорія повністю поглинає першу. Окрім цього, в будь-якому контрольно-наглядовому заході предметом є дотримання суб’єктами містобудування застосовного законодавства. Водночас не всі спори обмежуються оскарженням наслідків контролю: значна частина стосується рішень, дій чи бездіяльності при отриманні адміністративних послуг у сфері містобудування. Частина спорів, що випливають із державного архітектурно-будівельного контролю, виникає на наступному етапі його реалізації, зокрема щодо припинення права на виконання будівельних робіт через невиконання приписів перевірки або знесення самочинного будівництва. Аналогічний підхід доцільно застосувати і до спорів, які виникають за наслідком державного архітектурно-будівельного нагляду, адже органи нагляду наділені повноваженнями оскаржувати в судовому порядку рішення, прийняті об’єктами нагляду. Вказане, по суті, відбувається на наступному етапі, відмінному від етапу нагляду, тобто, носить похідний характер. Окрему групу

становлять спори щодо оскарження містобудівної документації, права на яку порушуються встановленими обмеженнями використання земельних ділянок та забудови. Верховний Суд зазначає, що генеральний план, як форма правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, має ознаки нормативно-правового акта, застосовується до невизначеного кола осіб і багаторазово. У цих правовідносинах відсутній суб'єкт владних повноважень, уповноважений захищати інтереси держави шляхом оскарження актів у судовому порядку, тому така документація розглядається як нормативно-правовий акт у сфері містобудування й може оскаржуватися, зокрема, органами прокуратури. Суд також підкреслює, що у правовідносинах, що виникають із правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, відсутній суб'єкт владних повноважень, уповноважений захищати державні інтереси шляхом судового оскарження нормативно-правових актів у сфері містобудування [180]. Отже, така документація підлягає оскарженню як нормативно-правовий акт у сфері містобудування та формує окрему категорію спорів, що можуть бути предметом судового розгляду, зокрема за участю органів прокуратури.

За аналогічним логічним принципом слід виокремлювати спори, похідні від спорів щодо надання адміністративно-правових послуг у сфері містобудування та архітектурної діяльності. Такі спори безпосередньо не стосуються надання означених послуг і не виникають між їх учасниками, однак є результатом прийняття конкретних рішень, що впливають на права та обов'язки третіх осіб. Отже, загальну систематизацію спорів у зазначеній сфері доцільно доповнити цими категоріями з метою охоплення всього їх спектру. Таким чином, спори поділяються за критерієм характеру та сфери виникнення на наступні групи: спори, що виникають у ході державного архітектурно-будівельного контролю; похідні від контролю спори; спори у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду; похідні від державного архітектурно-будівельного нагляду спори; спори щодо надання адміністративно-правових послуг; похідні від надання таких послуг спори; спори про оскарження містобудівної документації (нормативно-правових актів у сфері

містобудування). Для більш детального аналізу спорів у сфері архітектурно-будівельного контролю необхідно дослідити конкретні рішення, дії чи бездіяльність, які можуть стати предметом оскарження за підсумками проведення відповідних контрольних заходів.

Відповідно до частини третьої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю під час проведення перевірок наділені правом складати акти перевірок та протоколи про адміністративні правопорушення, накладати штрафи, видавати обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил, а також зупиняти підготовчі та будівельні роботи або забороняти експлуатацію об'єктів, не прийнятих в експлуатацію. Аналогічні повноваження передбачені пунктом 11 Порядку № 553 та пунктом 4 Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1340 від 23 грудня 2020 р. Відповідно до пункту 16 Порядку № 553, за наслідками здійснення контрольного заходу складається акт перевірки, а у разі виявлення порушень – протокол та відповідний припис про усунення виявлених порушень або про зупинення робіт [39; 292]. Накладення штрафу відбувається в порядку, визначеному Порядком № 244 [304]. При цьому слід зазначити, що розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності здійснюється на наступній стадії – після складення протоколу. Водночас винесення припису регулюється окремим Порядком № 553 і не охоплюється поняттям «розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Аналіз повноважень органів контролю показує, що жоден нормативний акт не встановлює конкретної форми рішення про заборону експлуатації об’єктів, не прийнятих в експлуатацію. Водночас Верховний Суд вказує, що у разі виявлення самочинного будівництва під час перевірки орган контролю уповноважений видати припис про усунення порушень, включно із забороною

експлуатації об’єктів, що не мають дозвільних документів та актів введення в експлуатацію. Таким чином, заборона експлуатації реалізується у формі припису [111].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дає підстави для висновку, що при виявленні порушень законодавства у сфері містобудівної діяльності контролюючий орган уповноважений складати один або кілька з перелічених нижче документів, які можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства: припис про усунення виявлених порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт; постанова про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності; припис про заборону експлуатації закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію.

Виходячи з предмета оскарження, спори, що виникають під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, доцільно структурувати за наступними підкатегоріями: оскарження припису про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності [268]; оскарження припису про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт [276]; оскарження постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [240]; оскарження припису щодо заборони експлуатації закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію [150].

Водночас, як уже зазначалося, крім фіксації результатів контрольного заходу у вигляді відповідного рішення, контролюючі органи також набувають процесуальних повноважень щодо ініціювання додаткових позовів, що, своєю чергою, породжує спори, похідні від контрольної діяльності. Згідно з абзацом другим частини першої статті 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у разі невиконання припису у встановлений строк орган державного архітектурно-будівельного контролю має право звернутися до адміністративного суду з позовом про знесення самочинно збудованого об'єкта та стягнення витрат, пов'язаних з його демонтажем. Частина друга статті

39-1 цього ж Закону передбачає можливість звернення до суду у випадках виявлення недостовірних відомостей у поданих повідомленнях чи деклараціях, що свідчать про самочинне будівництво, або після набрання законної сили судовим рішенням про скасування містобудівних умов та обмежень – з метою скасування реєстрації такої декларації або припинення права на виконання робіт. Абзац 17 статті 41 закріплює, що у випадках систематичного перешкоджання проведенню перевірок або невиконання приписів посадових осіб контролюючого органу, останній звертається до адміністративного суду з позовом про припинення права на виконання підготовчих або будівельних робіт.

Крім того, можуть мати місце спори, зумовлені бездіяльністю контролюючого органу, яка полягає у неподанні відповідних позовів. Вагомість таких позовів обумовлюється, зокрема, наслідками їх неподання. Так, згідно з абзацом 18 статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», неподання органом державного архітектурно-будівельного контролю протягом двох місяців з дня закінчення строку на усунення порушень, визначених у приписі про зупинення підготовчих або будівельних робіт, адміністративного позову про припинення права на виконання таких робіт є підставою для відновлення їх виконання (за винятком окремих випадків, встановлених законом).

Отже, похідні спори за результатами та процедурами державного архітектурно-будівельного контролю можуть бути класифіковані за критерієм обраного способу судового захисту на спори стосовно: скасування реєстрації декларації про початок виконання підготовчих чи будівельних робіт [89]; скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації [178]; припинення права на виконання підготовчих або будівельних робіт [210]; знесення самочинно збудованого об'єкта [274]; оскарження бездіяльності контролюючого органу за наслідками проведеного контрольного заходу.

Слід зауважити, що більшість із зазначених категорій спорів додатково диференціюються залежно від предмета позову та матеріально-правових

підстав їх виникнення. Зокрема, з урахуванням вищенаведених положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», спори щодо припинення права на виконання підготовчих або будівельних робіт можна додатково класифікувати за матеріально-правовою підставою їх пред'явлення на спори, що виникають з підстав: а) систематичного (два або більше разів підряд) перешкоджання проведенню перевірки посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю [256]; б) невиконання конкретних вимог приписів посадових осіб зазначених органів щодо усунення порушень, виявлених під час перевірки [210]; в) подання недостовірних даних у повідомленні про початок виконання підготовчих або будівельних робіт, що дають підстави вважати об'єкт самочинним будівництвом у визначених законом випадках [257]; г) набрання законної сили судовим рішенням про скасування містобудівних умов та обмежень.

Своєю чергою, спори щодо скасування реєстрації декларації про початок виконання підготовчих чи будівельних робіт за тим же критерієм можуть додатково поділятися на спори, що виникають з підстав: а) виявлення відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю факту подання недостовірних даних у зареєстрованій декларації, які є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом [176]; б) набрання законної сили судовим рішенням про скасування містобудівних умов та обмежень. Аналогічним чином класифікуються спори щодо скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації [174].

Що стосується позовів про знесення самочинно збудованого об'єкта, то вони можуть бути пред'явлені виключно у разі невиконання припису про усунення порушення, що унеможливлює та позбавляє доцільності подальшої деталізації цього виду спорів на підкатегорії [177].

У свою чергу, спори, зумовлені бездіяльністю контролюючого органу за наслідками проведеного заходу державного архітектурно-будівельного контролю, можуть додатково класифікуватися за критерієм змісту такої бездіяльності на спори про оскарження бездіяльності щодо неподання позовів

про: а) припинення права на виконання підготовчих або будівельних робіт [162]; б) скасування реєстрації декларації про початок виконання підготовчих чи будівельних робіт; в) скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації; г) знесення об'єкта самочинного будівництва [131].

Кожен індивідуальний правовий акт, що є предметом спору та на який спрямовані позовні вимоги, приймається за певних матеріально-правових підстав і фактичних обставин, що становили предмет перевірки. Тому спори, пов'язані із здійсненням державного архітектурно-будівельного контролю, за критерієм підстави винесення оскаржуваного рішення (виявлених порушень) можуть бути класифіковані на: а) спори, пов'язані з порушенням вимог щодо початку виконання підготовчих та будівельних робіт [240]; б) спори, пов'язані з порушенням вимог щодо виконання робіт з реконструкції [203]; в) спори, пов'язані з порушенням порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [172]; г) спори, пов'язані з порушенням вимог щодо надання або скасування містобудівних умов та обмежень [275]; д) спори, пов'язані з порушенням вимог щодо виконання будівельних робіт на підставі будівельного паспорта [139]; е) спори, пов'язані з порушенням порядку здійснення авторського та технічного наглядів [265]; є) спори, пов'язані з порушенням порядку встановлення тимчасових споруд [223]; ж) спори, пов'язані з правопорушеннями у сфері охорони культурної спадщини при здійсненні містобудівної діяльності [224]; з) спори, пов'язані із самочинним будівництвом [149]; и) інші спори щодо порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів, правил тощо; і) спори змішаного характеру.

Статистично найбільше зустрічаються саме змішані спори, оскільки на практиці виявлення одного порушення є рідкісним явищем. У разі наявності кількох порушень, що можуть слугувати підставою для застосування одного виду відповідальності, необхідно досліджувати їх істотність та визначати, яке з порушень є визначальним для кваліфікації. Зокрема, це стосується оцінки будівництва як самочинного з огляду на істотність порушень будівельних норм відповідно до ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної

діяльності» (встановлено у результаті здійсненого в межах цього дослідження аналізу судової практики).

Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється у порядку проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом [87; 319]. Спори, які виникають зі здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, можуть бути класифіковані залежно від порядку проведення перевірки на спори, які виникають в результаті планової перевірки [164], та спори, які виникають в результаті позапланової перевірки [108]. Розмежування спорів за цим критерієм має важливе значення, оскільки такі перевірки проводяться за різних підстав та характеризуються самостійним предметом дослідження адміністративними судами з точки зору дотримання процедури їх проведення, що є передумовою для додаткового аналізу вже конкретних порушень, що були встановлені під час перевірки.

Керуючись аналогічним підходом, видається доцільним систематизувати спори, що виникають за наслідками проведення позапланових перевірок, за критерієм підстав для їх ініціювання. Така класифікація має ґрунтуватися на положеннях пункту 7 Порядку № 553 та абзацу шостого частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». У цьому контексті слід виокремлювати такі підстави: а) перевірка достовірності відомостей, зазначених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, а також у декларації про готовність об’єкта до експлуатації [230]; б) виявлення факту самочинного будівництва об’єкта [165]; в) перевірка дотримання суб’єктом містобудування вимог, викладених у приписах органів державного архітектурно-будівельного контролю [109]; г) на вимогу органу державного архітектурно-будівельного нагляду [200]; д) за зверненням фізичних або юридичних осіб щодо порушення суб’єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності [154]; е) на вимогу правоохоронних органів [181].

В контексті спорів, які гіпотетично могли б виникати внаслідок здійснення планових заходів контролю в залежності від підстави проведення такої перевірки, слід зауважити наступне. Згідно із приписами п. 6 Порядку № 553, такі перевірки відбуваються виключно за однією підставою, а саме – включення конкретного об'єкта будівництва до переліку, сформованого Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва та зазначеного в наказі органу контролю про проведення перевірки. За результатами аналізу судових рішень встановлено, що детальні підстави включення того чи іншого об'єкта відповідно до критеріїв, передбачених Порядком № 553, судами не досліджуються, що виключає можливість класифікувати спори за критерієм істотності та доцільності.

Стосовно спорів, що виникають в порядку державного архітектурно-будівельного нагляду, слід зазначити таке. Державний архітектурно-будівельний нагляд в розумінні ч.1 ст. 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є внутрішнім контролем держави у сфері містобудування, що породжує спори між державними органами або органами місцевого самоврядування щодо рішень, дій чи бездіяльності за наслідками контролю та надання адміністративних послуг. Зокрема, пп. 6-7 ч. 4 цієї статті передбачено право головних інспекторів звертатися до адміністративного суду для скасування оскаржуваних рішень об'єктів нагляду та зупиняти їх дію, а також проводити планові й позапланові перевірки відповідно до Порядку № 698 від 19.08.2015 [303].

Хоча законодавець не уточнює, про які саме рішення йде мова, але з системного аналізу положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (зокрема, ст.ст. 27, 28, 29, 35, 36, 37, 39, 39-1 тощо) можна дійти висновку, що це рішення про надання вихідних даних (містобудівних умов та обмежень), дозвільних документів для здійснення будівництва на всіх його етапах – з моменту повідомлення про здійснення підготовчих робіт до введення об'єкта в експлуатацію, а також рішень про видачу дозвільних документів для розміщення тимчасових споруд та об'єктів, які споруджуються на підставі

будівельного паспорта в порядку, визначеному Наказом Мінрегіон України від 05.07.2011 № 103 [301]. Слід принагідно зауважити, що до 01.12.2019 (набрання законної сили змін, внесених Законом України від 17 жовтня 2019 року № 199-IX [289]) орган нагляду був уповноважений самостійно скасовувати згадані вище рішення, відтак і судова практика склалась саме щодо оскарження рішень про скасування (анулювання) відповідних рішень. Зокрема, це генерувало спори щодо оскарження рішень органу нагляду: а) про скасування містобудівних умов та обмежень земельної ділянки [167]; б) про скасування будівельного паспорта [206]; в) про скасування (анулювання) дозволу на виконання будівельних робіт [188]; г) про скасування паспорта прив'язки [204].

Наразі (з 01.12.2019) такі спори можуть носити більшою мірою похідний характер (за винятком оскарження рішень про зупинення дії рішень об'єкта нагляду) від здійснення наглядової діяльності та відбуватися за ініціативою органу нагляду. Тому теоретично вони можуть бути класифіковані за критерієм виду (сфери) винесення оскаржуваного рішення на спори щодо скасування: а) містобудівних умов та обмежень земельної ділянки; б) будівельного паспорта; в) скасування (анулювання) дозволу на виконання будівельних робіт; г) паспорта прив'язки.

Водночас подібної судової практики наразі не виявлено на рівні Верховного Суду, що свідчить, в свою чергу, про належне виконання своїх повноважень органами контролю, які відповідно до повноважень, закріплених у ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», за необхідності та за наявності підстав ініціюють відповідні позови щодо об'єкта контролю.

В той же час, аналогічно, як і спори, які виникають зі здійсненням державного архітектурно-будівельного контролю, спори, які виникають із архітектурно-будівельного нагляду, можуть бути класифіковані в залежності від порядку проведення перевірки на спори, які виникають в результаті планової перевірки [206] та спори, які виникають в результаті позапланової перевірки [167].

Спори, які виникають з приводу надання адміністративно-правових послуг у сфері містобудування та архітектурної діяльності, логічно, в залежності від їх сфери виникнення (сфери надання відповідних послуг), класифікувати на спори, які пов’язані із: а) виникненням права на початок виконання підготовчих та будівельних робіт [252]; б) виникненням права на виконання робіт з реконструкції [225]; в) прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів [175]; г) наданням, скасуванням містобудівних умов та обмежень [269]; д) виконанням будівельних робіт на підставі будівельного паспорта [213]; е) встановленням тимчасових споруд [267]; є) присвоєнням адреси об’єкту будівництва [207].

В цьому сенсі необхідно зауважити, що подібна класифікація стосується, власне, спорів між учасниками правовідносин з надання адміністративних послуг у сфері містобудування. В той же час, з системного аналізу положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та з урахуванням процесуальних аспектів, які формують підвідомчість спорів адміністративним судам, є окрема категорія спорів, які безпосередньо не стосуються надання адміністративних послуг, але є наслідком таких послуг. Наприклад, винесення конкретних рішень між учасниками таких правовідносин або, іншими словами, коли конкретні рішення впливають на права та обов’язки інших осіб. Такі спори доцільно об’єднати в категорію похідних спорів від тих, які виникають з приводу надання адміністративно-правових послуг у сфері містобудування та архітектурної діяльності.

Йдеться, зокрема, про приписи частини восьмої статті 29, абзацу дев'ятого частини четвертої статті 37, абзацу другого частини шостої статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині, що стосується зміни або припинення дії містобудівних умов та обмежень, дозволів на виконання будівельних робіт чи їх скасування, а також реєстрації або повернення декларацій про готовність об’єкта до експлуатації.

У випадках оскарження рішення про видачу дозволу (адміністративного акта) на проведення будівельних робіт, а також рішення про реєстрацію

декларації про готовність об’єкта до експлуатації законодавець прямо не визначає коло осіб, які можуть виступати позивачами у відповідних судових провадженнях. Однак, виходячи з положень частини першої статті 2, пункту 8 частини першої статті 4, частини першої статті 5, пункту 1 частини першої статті 19 КАС України, такі позови можуть бути ініційовані заінтересованою стороною, права якої порушуються оскаржуваним рішенням, зокрема й громадською організацією, що діє в інтересах певного кола осіб. Спори про оскарження рішень про повернення декларації про готовність об’єкта до експлуатації, очевидно, належать до категорії безпосередніх спорів, які є результатом надання відповідних послуг на цій стадії будівництва, тобто спорів щодо прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об’єктів.

Отже, похідні спори від тих, що виникають з приводу надання адміністративно-правових послуг у сфері містобудування та архітектурної діяльності, за критерієм предмета позову (оскарження) можуть бути класифіковані наступним чином: спори про оскарження: а) містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки [242; 250]; б) рішень про реєстрацію декларації про початок виконання будівельних та/або підготовчих робіт [201]; в) рішень про реєстрацію декларації про готовність об’єкта до експлуатації [156]; г) рішення про видачу дозволу (адміністративного акта) на виконання будівельних робіт [160].

Останньою, але водночас однією з найважливіших категорій спорів у сфері містобудівної діяльності є справи щодо оскарження містобудівної документації, включаючи рішення про її розроблення, затвердження або погодження. Така документація, що переважно розробляється на локальному рівні, встановлює суттєві обмеження щодо забудови земельних ділянок і, відповідно до підпунктів 2, 3, 5-1, 7, 9 частини першої статті 1 та статей 16–19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», охоплює генеральний план населеного пункту, детальний план території, план зонування (зонінг) та історико-архітектурний опорний план. Крім того, у сфері охорони культурної спадщини статтями 31–33-1 Закону України «Про охорону

культурної спадщини» передбачено документацію для визначення меж та режимів використання археологічних територій, зон охорони пам'яток, буферних зон об'єктів всесвітньої спадщини, історичних ареалів, а також плани організації території історико-культурних заповідників державного значення [314]. Більшість таких обмежень інтегровані до історико-архітектурного опорного плану, який є складовою генерального плану населеного пункту, тому на практиці спори зазвичай стосуються саме оскарження містобудівної документації в цілому, а не окремих проміжних рішень щодо конкретних охоронюваних територій.

Таким чином, спори щодо оскарження містобудівної документації в залежності від її виду можуть бути додатково класифіковані на підкатегорії спорів щодо оскарження: а) генерального плану населеного пункту [170]; б) детального плану території [171]; в) плану зонування території (зонінг) [173]; г) історико-архітектурного опорного плану [277].

Для належного аналізу окремих категорій спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності необхідним є дослідження процесуальних аспектів розгляду справ і винесення судових рішень. Особливого значення набуває мотивувальна частина рішення, яка відображає предмет доказування, норми, що підлягали застосуванню, та обґрунтування правової позиції суду. Це дозволяє відмежувати рішення, ухвалені за результатами розгляду справи по суті, тобто із встановленням юридично значущих фактів та застосуванням норм матеріального права, від рішень формального характеру, що зводяться до процедурних або процесуальних питань. У спорах останньої категорії суд фактично не визначає наявності чи відсутності у позивача суб’єктивного права або інтересу, не досліджує факт порушення матеріальних норм, що суперечить меті адміністративного судочинства – захисту прав і свобод особи, а також створює ризик порушення принципу правової визначеності. У результаті такі рішення не усувають першопричини спору та фактично імітують здійснення правосуддя.

Розгляд адміністративної справи відбувається через низку процесуальних етапів, які включають встановлення спірних правовідносин і юридичних фактів, їх кваліфікацію та застосування відповідних норм матеріального права, що відображено у ч. 1 ст. 244 КАС України. Згідно з ч. 2 ст. 2 КАС України, предметом перевірки адміністративного суду є відповідність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень визначеним законом критеріям – законності, обґрунтованості, безсторонності, добросовісності, розсудливості, пропорційності та своєчасності. З огляду на високий стандарт доказування в адміністративному процесі та покладення обов'язку доказування правомірності дій на суб'єкта владних повноважень, імовірність скасування рішень за формальними підставами є значною. Додатково, відповідно до ч. 4 ст. 246 КАС України, суд зобов'язаний зазначати у рішенні доказовість встановлених обставин, наявність чи відсутність порушення прав, свобод чи інтересів позивача та враховувати наведені критерії. У практиці Верховного Суду простежується чіткий підхід, відповідний вищенаведеному: звернення до адміністративного суду можливе лише за наявності реального й обґрунтованого порушення індивідуально визначених прав чи інтересів позивача. Судове втручання має сенс лише тоді, коли позивач довів не лише факт порушення, а й обрав належний і ефективний спосіб захисту, здатний відновити його права. Використання формального чи неналежного засобу захисту позбавляє судове рішення практичної ефективності, що суперечить як положенням КАС України, так і стандартам, закріпленим у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [159; 161; 163; 166; 192].

Знову ж таки, з процесуальної сторони, такий підхід повністю виправданий і націлений на уникнення технічних та неефективних спорів. Але, враховуючи доволі складні правові конструкції, за яких суди доходять таких висновків, а також плинність судової практики, зокрема щодо підсудності, підвідомчості, а також щодо обрання належного способу судового захисту, кількість судових справ, які розглянуті чисто формально та без застосування матеріально-правових норм, є значною, тому доцільно їх виділити в окрему

категорію. В той же час, такі спори стосуються процесуальних дефектів позовного провадження, які впливають на можливість або ефективність розгляду справи по суті. Вони є похідними від матеріально-правових спорів, що мають конкретні підстави, суб'єктний склад та предмет. Тому, з метою уникнення змішування категорій матеріального спору та процесуальних передумов його судового розгляду чи неможливості вирішення по суті, доцільно таку групу спорів класифікувати як спори з процесуальними дефектами. З огляду на наведене, до спорів з процесуальними дефектами, які унеможливлюють або ускладнюють розгляд справи по суті та належне застосування норм матеріального права, доцільно віднести: а) порушення правил подання та допустимості доказів; б) пред'явлення позову до неналежного відповідача; в) звернення до суду неналежним позивачем; г) обрання неналежного способу судового захисту.

До цієї категорії можуть бути також віднесені спори у випадках: а) подання позову з порушенням строків для звернення до адміністративного позову; б) розгляду справи непідвідомчим судом [97]; в) несплати судового збору за подання апеляційної чи касаційної скарги на об'єктивно незаконне рішення; г) відмови від позову, апеляційної чи касаційної скарги; д) наявності спору про право цивільне.

Слід також зауважити, що вказані дефекти та недоліки можуть часто мати невипадковий характер та бути наслідком окремих зловживань, що теж потребує детального вивчення. Наприклад, коли контролюючий орган належним чином не здійснив перевірку, не дотримався істотних вимог, за яких оскаржуване по суті правильне рішення може бути скасоване.

Підсумовуючи, спори у сфері містобудування та архітектурної діяльності можуть бути класифіковані за критерієм підстави (мотивування) ухваленого за результатом розгляду судового рішення, як: а) спори, розглянуті у зв'язку з формальними процедурними підставами [226]; б) спори, розглянуті у зв'язку з наявністю процесуальних підстав [227]; в) матеріально-правові спори.

І на кінець, необхідно розглянути ще один класифікаційний критерій, а саме за колом учасників спорів (суб'єктний склад).

Питання визначення суб'єктного складу публічно-правових спорів в цілому та окремо у сфері містобудування досліджувалося суддями В. М. Бевзенком, Н. Є. Блажівською, Н. В. Коваленко та вченими М. Сусак та Н. О. Семенчук [335, с. 166-172].

Для належного аналізу публічно-правових спорів необхідно, по-перше, визначити формальні рамки, в яких вони розглядаються. Вихідним пунктом у цьому контексті є правове визначення поняття «публічно-правовий спір», закріплене у пункті 2 частини першої статті 4 КАС України. Відповідно до цієї норми, такий спір має місце за наявності однієї з двох умов: (а) щонайменше одна сторона реалізує публічно-владні управлінські функції, включаючи делеговані повноваження, і спір виникає у зв'язку з виконанням або невиконанням цих функцій; (б) хоча б одна сторона надає адміністративні послуги виключно на підставі закону, який її до цього уповноважує або зобов'язує, а спір виникає з факту надання чи ненадання таких послуг.

По-друге, ключове значення має звернення до процесуальних категорій «позивач» (пункт 8 частини першої статті 4 КАС України) та «відповідач» (пункт 9 частини першої статті 4 КАС України), серед яких у будь-якому разі присутній суб'єкт владних повноважень. Поняття суб'єкта владних повноважень у доктрині тлумачиться досить широко. Водночас категорія позивача нерозривно пов'язана з правом на звернення до адміністративного суду, передбаченим статтею 5 КАС України. Таке право надається, по-перше, будь-якій особі, яка вважає, що рішення, дія або бездіяльність суб'єкта владних повноважень порушили її права, свободи чи законні інтереси; по-друге, самим суб'єктам владних повноважень – але лише у випадках, прямо визначених Конституцією або законами України.

Завершальною складовою цього аналізу є характеристика публічно-правових спорів за участю суб'єктів містобудівної діяльності, процесуальні межі яких окреслені положеннями статті 19 КАС України. Нормативно

закріплено дві основні категорії таких спорів: по-перше, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження їхніх рішень (як нормативно-правових, так і індивідуальних актів), дій або бездіяльності, за винятком випадків, коли законом встановлено інший порядок судового провадження; по-друге, спори, ініційовані самими суб'єктами владних повноважень, але лише за умови, що таке право прямо передбачене законом.

З огляду на абзац 7 частини четвертої статті 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», друга категорія спорів охоплює відносини між суб'єктами владних повноважень щодо оскарження рішень піднаглядних об'єктів, які суперечать вимогам містобудівного законодавства. Як слушно зазначає Н. О. Семенчук, залучення суб'єкта владних повноважень у ролі позивача є імперативним приписом, спрямованим на забезпечення реалізації державних функцій. Водночас положення КАС України встановлюють досить вузькі умови, за яких суб'єкт владних повноважень може виступати позивачем у відносинах із суб'єктами приватного права, що випливає з частини другої статті 46 цього Кодексу [335, с. 168]. Таким чином, можливими є як спори між органами влади, так і спори органу влади з фізичною чи юридичною особою [13].

Ян Берназюк, аналізуючи конституційні норми, доходить висновку, що частину 1 статті 2 КАС України слід тлумачити широко: завдання ефективного захисту прав і свобод має перевагу над формальними процесуальними обмеженнями щодо права суб’єктів владних повноважень звертатися до адміністративного суду, зокрема й в інтересах невизначеного кола осіб, адже інакше нівелюється сама сутність адміністративного судочинства [13]. У цьому контексті варто зазначити таке. По-перше, для сфери містобудування та архітектурної діяльності, з огляду на узагальнену практику Верховного Суду, подібні спори є нетиповими. Потенційна можливість спорів, у яких суб’єкт владних повноважень звертається до суду з вимогою про скасування власного ж рішення, суперечить самій сутності адміністративного судочинства. У такому випадку держава фактично виступає позивачем і відповідачем водночас, що

позбавляє спір реального змісту. Хоча теоретично подібна конструкція могла б частково компенсувати відсутність спеціального наглядового органу, уповноваженого контролювати діяльність нижчестоящих суб’єктів, вона все ж руйнує природу судового процесу. По-друге, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади зобов’язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією і законами. Тому розширення їхньої компетенції з метою вирішення прогалин у правовому регулюванні чи відхилень від законодавчих приписів у межах спорів «держава проти держави» видається малоефективним та повинно здійснюватися на інших юрисдикційних рівнях, не деформуючи притаманні адміністративному праву механізми правового регулювання.

Для належного розуміння кола суб’єктів публічно-правових спорів у сфері містобудування необхідно звернутися до вихідного поняття, а саме концепту «суб’єкта адміністративно-правових відносин», яке було предметом наукового аналізу, зокрема у працях Є. Неборського [76] та О. Стукаленко [347]. Так, перший акцентує на з’ясуванні змісту категорії «суб’єкт», яка у правовій науці трактується у двох вимірах: як учасник правовідносин та як система організацій і груп осіб, наділених повноваженнями у сфері формування й реалізації містобудівної діяльності. При цьому сама містобудівна діяльність розглядається як полісуб’єктне явище [76, с. 132].

Перелік суб'єктів містобудівної діяльності наведено у частині другій статті 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». До них віднесено органи виконавчої влади, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також фізичних та юридичних осіб. Як обґрунтовано зазначає В. М. Бевзенко, для справ, пов'язаних із регулюванням містобудівної діяльності, характерною є розгалужена система органів управління у сфері містобудування, архітектурно-будівельного контролю та нагляду [8]. Зазначена система нормативно закріплена у статті 6 цього Закону та умовно структурується законодавцем на три групи: органи, що формують державну

політику у сфері містобудування (Міністерство розвитку громад та територій України згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460) [299]; органи, що реалізують державну політику у сфері містобудування (центральним органом є те саме міністерство, відповідно до тієї ж постанови); органи, що реалізують державну політику у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (центральним органом виступає Державна інспекція архітектури та містобудування України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340) [39].

Наведений перелік потребує більш ґрунтовного аналізу саме в аспекті тих суб'єктів владних повноважень, які статистично частіше виступають учасниками спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності. Очевидно, йдеться про органи державного нагляду і контролю, а також органи, що надають адміністративні послуги на різних стадіях будівельного процесу, зокрема: отримання вихідних даних; затвердження проектної документації; набуття права на виконання підготовчих та будівельних робіт; прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів; присвоєння адреси тощо.

Інші органи, хоча формально і є суб'єктами владних повноважень, які у розумінні КАС України та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» потенційно можуть бути стороною спорів у цій сфері, однак ймовірність їх залучення та частота участі є незначними, що не обумовлює потреби в детальному дослідженні.

Ключовим органом, з яким було пов'язано значну частину спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності, виступала Державна архітектурно-будівельна інспекція України. Вона діяла на підставі різних нормативних актів, зокрема положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 439/2011, а також положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294. У всіх своїх організаційно-правових формах цей центральний орган виконавчої влади функціонував через свої територіальні підрозділи, які відповідно до статті 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI мали

утворюватися як юридичні особи публічного права та охоплюватися поняттям «суб'єкт владних повноважень» у розумінні КАС України (до внесення змін Законом України від 14 січня 2020 р. № 440-IX), набуваючи у такому разі статусу сторони в адміністративній справі.

В той же час Верховний Суд зазначає, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів державної влади не ставиться в залежність від того, є вони юридичними особами чи ні [182]. Отже, наявність у суб'єкта владних повноважень статусу юридичної особи не є визначальним для його можливості виступати відповідачем в адміністративному процесі. На думку Суду, слід аналізувати положення установчих документів такого органу та встановлювати, чи територіальний орган державної влади наділений управлінськими владними повноваженнями та чи набуває він, у зв'язку з цим, адміністративної процесуальної правосуб'єктності як орган державної влади. Ця проблематика наразі відсутня на рівні судової практики, а аналіз правових позицій Верховного Суду дає можливість встановити, що сторонами судових справ є як центральний орган виконавчої влади [150], так і його територіальні органи [240].

У науковій літературі та судовій практиці пропонується класифікація суб'єктів владних повноважень на три групи: суб'єкти зі статусом юридичної особи, суб'єкти без такого статусу та окремі службові особи [338, с. 372-374]. Незалежно від належності до тієї чи іншої групи, їхньою визначальною ознакою є наділення адміністративною компетенцією, що дозволяє їм брати участь у публічно-правових відносинах [338, с. 375]. У кожній конкретній справі важливо ідентифікувати саме той орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, який виступає стороною, зокрема й у формі територіального органу. Як зазначає Н. О. Семенчук, Державна архітектурно-будівельна інспекція реалізує свої повноваження через територіальні органи, які водночас не є самостійними юридичними особами й не можуть виступати сторонами в адміністративному процесі. Належним відповідачем у таких спорах визнається саме Держархбудінспекція [335, с. 170]. Водночас, згідно з частиною третьою

статті 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», до системи органів державного архітектурно-будівельного контролю включено також структурні підрозділи з питань архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також виконавчі органи сільських, селищних і міських рад. Водночас до моменту їх фактичного утворення повноваження, передбачені законом, реалізуються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України [37].

Слід також взяти до уваги, що нині чинним центральним органом державної влади у цій сфері є ДІАМ [39]. Жодним нормативно-правовим актом цей орган не визнається правонаступником Державної архітектурно-будівельної інспекції України. У практичному вимірі інститут процесуального правонаступництва підтверджується правовими позиціями Великої Палати Верховного Суду, зокрема викладеними у постанові від 8 грудня 2021 року у справі № 9901/348/19. У цьому рішенні наголошується, що публічне правонаступництво у сфері управлінської діяльності органів державної влади означає повне або часткове передання адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) іншому. Таке передання може відбуватися як у разі припинення діяльності первісного суб'єкта, так і внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративних повноважень [104].

За будь-яких умов сама поява ситуації, коли навіть на теоретичному рівні постає питання, який саме орган державної влади чи місцевого самоврядування набуває адміністративно-процесуальної правосуб’єктності у конкретному спорі з огляду на чітко визначену посадову особу, що прийняла оскаржуване рішення, видається концептуально хибною. Така проблема, як слушно зауважує у своїх дослідженнях Н. О. Семенчук, особливо проявляється у контексті класифікації суб’єктів владних повноважень, здатних виступати сторонами адміністративних спорів, оскільки на сьогодні визначення статусу «посадової» та «службової» особи в межах КАС України залишається вкрай дискусійним і неоднозначним [335, с. 171].

Що стосується органів місцевого самоврядування як суб’єктів містобудівної діяльності та учасників спорів у цій сфері, необхідно дослідити їхню компетенцію під час того, як відбуваються ключові етапи будівництва.

Зокрема, до виключних повноважень сільських, селищних та міських рад належить затвердження у встановленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів відповідних населених пунктів, а також іншої містобудівної документації [311], у тому числі детальних планів територій [319]. Своєю чергою, виконавчі органи сільських, селищних і міських рад уповноважені, серед іншого, надавати відповідно до законодавства містобудівні умови та обмеження забудови земельних ділянок [311]; здійснювати в установленому порядку державний контроль за дотриманням законодавчих вимог та затвердженої містобудівної документації при плануванні і забудові відповідних територій [311]; а також присвоювати адреси об'єктам нерухомого майна [319]. Саме внаслідок реалізації цих повноважень органи місцевого самоврядування та їхні виконавчі органи стають сторонами спорів, що виникають у містобудівній сфері.

Є. А. Неборський окремо наголошує на особливій групі суб’єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, до якої належать фізичні та юридичні особи. Їх правосуб’єктність виникає лише за наявності юридичного факту, що надає їм права та обов’язки відповідно до містобудівного законодавства. Останнє вирізняється складною структурою, зумовленою галузевою належністю, джерелами прийняття та юридичною силою, що, у свою чергу, зумовлює певну невизначеність у класифікації таких суб’єктів [76, с. 133]. Проте, виходячи з аналізу приписів Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (пункт 4 частини першої статті 1, частина п'ятнадцята статті 26-3, частини третя та восьма статті 29, частина перша статті 37, частина друга статті 38, частина перша статті 41), частини першої статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», а також правових позицій Верховного Суду, наведених у зазначених раніше оглядах, можна зробити висновок, що основним

суб'єктом приватного права у спорах у сфері містобудування виступає замовник будівництва. Окрім цього, такими суб’єктами можуть бути власник (співвласник) закінченого будівництвом об’єкта, генеральний підрядник чи підрядник, особа, яка здійснила самочинне будівництво, проєктна та експертна організація, проєктувальник. Усе ж для цілей класифікації спорів за колом (суб’єктами) з урахуванням статистики залучення інших осіб, крім замовника будівництва, доцільно усіх суб’єктів приватного права – учасників містобудівної діяльності об’єднати в одну групу осіб.

Водночас спори можуть виникати щодо фізичних та/або юридичних осіб, стосовно яких не приймався індивідуальний акт, однак вони певною мірою опиняються у сфері публічно-правових відносин з відповідними застереженнями. Як слушно зазначає Р. А. Познер, будь-яке будівництво, реконструкція чи навіть знесення об'єктів неминуче створює зовнішні ефекти (екстерналії) для третіх осіб, які не перебувають у безпосередньому зв'язку ні із забудовником, ні з бенефіціаром проекту, ні з органами державної влади, що приймають індивідуальні акти у цій сфері. Такі наслідки можуть мати як позитивне, так і негативне спрямування [86, с. 118]. Негативні екстерналії, на що звертають увагу В. М. Підлужний та Е. О. Сиромятников, виражаються у шкоді навколишньому природному середовищу, загрозі об'єктам історико-культурної спадщини, порушенні архітектурної цілісності міського простору, а іноді навіть у ризиках для життя та здоров'я людей. Саме у зв'язку з цим громадяни – як безпосередньо, так і через громадські об'єднання – звертаються до суду з позовами про оскарження індивідуальних актів у сфері містобудування, адресованих іншим особам. До таких актів належать, зокрема, містобудівні умови та обмеження, дозволи на виконання будівельних робіт, а також рішення про присвоєння адреси об'єкту нерухомості [83, с. 45]. Разом із тим, як підкреслює В. М. Кравчук, в Україні існують конституційно-правові передумови та практичні механізми подання позовів у суспільних інтересах у рамках адміністративного судочинства, однак такі позови можуть розглядатися

лише як виняток і виключно у випадках, прямо передбачених законом [59, с. 371].

Аналіз усталеної практики Верховного Суду дає підстави стверджувати, що законний інтерес у сфері адміністративних спорів розглядається як правова категорія, яка пов’язана з конкретним матеріальним чи нематеріальним благом, має визначений та індивідуалізований характер і спрямована на захист особи від дій або бездіяльності суб’єкта владних повноважень [143]. У науковій літературі та судовій практиці законні інтереси класифікуються за їх носіями – від індивідуальних і групових до громадських, загальнолюдських чи відомчих [132]. Показовими є справи, в яких позивачі, не будучи безпосередніми учасниками містобудівних відносин, оскаржують містобудівні умови та обмеження [199] Верховний Суд визнавав наявність порушеного інтересу у випадках, коли встановлені умови суперечили місцевій містобудівній документації, створюючи загрозу суспільним інтересам, зокрема безпечному використанню прибудинкових територій, можливості відпочинку та занять фізичною культурою, забезпеченню дитячих ігор чи організації паркування, що у перспективі могло призвести до зростання ризиків дорожньо-транспортних пригод і навіть завдання шкоди життю та здоров’ю громадян. У іншій справі Велика Палата Верховного Суду пов’язала порушення законного інтересу з реальною загрозою втрати об’єкта культурної спадщини місцевого значення [94]. Таким чином, кожна справа вимагає індивідуального підходу до встановлення законного інтересу, з урахуванням того, що його порушення повинно мати публічно-правовий характер. Це дозволяє виокремити окрему категорію суб’єктів публічно-правових спорів у сфері містобудування – фізичних та юридичних осіб, які не є безпосередніми учасниками містобудівних правовідносин, проте мають легітимний інтерес у захисті суспільно значимих благ.

Ще однією помітною категорією суб’єктів приватного права, які беруть участь у публічно-правових спорах у сфері містобудування, є громадські організації. На практиці вони доволі часто виступають захисниками визначених

у їхніх статутних документах інтересів, у тому числі інтересів окремих територіальних громад. Питання їхнього процесуального статусу досліджував К. І. Апанасенко, який дійшов висновку, що громадські об'єднання ані на законодавчому рівні, ані у судовій практиці не визнаються суб'єктами, уповноваженими на звернення до суду з позовами про захист прав та законних інтересів своїх членів, третіх осіб чи публічних інтересів. Відтак, суди послідовно відмовляють у задоволенні відповідних позовів, поданих громадськими організаціями у справах, пов'язаних із порушеннями у сфері містобудівної діяльності, аргументуючи це відсутністю їхньої матеріально-правової заінтересованості та недоведеністю існування законного інтересу в конкретних правовідносинах [7, с. 64]. Показовими у цьому сенсі є справи № 815/3304/16 та № 640/11643/19, ініційовані громадськими організаціями [195; 114]. Водночас слід враховувати, що у багатьох випадках такі організації використовуються як інструмент реалізації приватних, а не задекларованих у статуті суспільних інтересів. Саме тому подібні спори доцільно аналізувати також крізь призму потенційного зловживання правом, а не виключно як прояв реалізації права на захист.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, публічно-правові спори у сфері містобудування, виходячи із дійсної судової практики, можуть бути класифіковані за колом осіб на такі категорії: а) спори за позовом суб'єктів приватного права, що є учасниками правовідносин у сфері містобудування, до суб'єктів владних повноважень [120]; б) спори за позовом суб'єктів приватного права, що не є учасниками правовідносин у сфері містобудування, до суб'єктів владних повноважень [185]; в) спори за позовами громадських організацій до суб'єктів владних повноважень [195]; г) спори за позовом суб'єктів владних повноважень до суб'єктів приватного права, що є учасниками правовідносин у сфері містобудування [274]; д) спори між суб'єктами владних повноважень за наслідками архітектурно-будівельного нагляду [242].

Наведена класифікація спорів у сфері містобудування та проведений аналіз надали можливість не лише виявити недоліки законодавчого

регулювання та правозастосування практично в усіх категоріях спорів, але й виокремити цілісну систему публічно-правових спорів за матеріально-правовими (через комплекс джерел містобудівного законодавства, сферу містобудування та правовідносини у цій сфері, суб'єктів містобудування та їхні права і обов'язки) та процесуально-правовими параметрами (предмет, підстави, зміст позову, спосіб захисту, юрисдикція, сторони спору тощо), які перебувають у складному взаємозв'язку між собою та в сукупності забезпечують перехід абстратних суспільних відносин у спірні правовідносини, потенційних прав та обов'язків у їх реальне порушення чи не виконання, що зумовлює необхідність як ефективного судового захисту, так і усунення дефектів регулювання у правозастосовчому акті. Виокремлена система публічно-правових спорів надає орієнтири для подальшого вивчення, виявлення та усунення прихованих факторів, які допускають у взаємодії процесуальної і матеріальної компонент зловживання правом з метою узаконення правопорушень, що своєю чергою, на наш погляд, повинно сформувати комплекс запобіжників для нейтралізації окремих викривлень кожною із компонент. Бо, як зазначалося раніше, навіть, на перший погляд, нейтральне матеріально-правове регулювання за рахунок недоліків або можливостей (дискрецій) процесуального регулювання в сукупності часто дає опції для зловживань та викривлення регулювання через абсолютно законні методи та підстави. І, зрештою, навпаки, коли нейтральні, апробовані в інших спорах процесуальні механізми поглинають або ігнорують очевидні недоліки матеріального регулювання, забезпечуючи в такому разі шляхи для зловживань.

2.2. Судова практика вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування: проблеми застосування законодавства

Як уже зазначалося раніше, для досягнення цілей дисертаційного дослідження, а саме – встановлення причин виникнення спорів у сфері містобудування, а також виявлення деструктивних явищ нормативно-правового

регулювання цієї сфери, – відібрано масив постанов Верховного Суду, які на попередньому етапі дослідження пройшли додаткову селекцію за критеріями частоти виникнення, групування подібних спірних правовідносин, проблематики правозастосування. Зокрема, останнім із використаних критеріїв селекції слугували правові висновки із застосуванням неординарних (складних) методів тлумачення (системного, телеологічного, логічного тощо) з використанням фраз на кшталт «… Системний аналіз наведених правових норм дає підстави дійти висновку про те, що… » [150], «…Системний аналіз наведених правових норм дає підстави для висновку, що …» [139], а також коли поставало питання наявності чи відсутності виключної правової проблеми незалежно від того, чи Велика Палата Верховного Суду висловлювала незгоду із цим [356]. Поряд з цим, до уваги взято групування популярних категорій спорів, здійснене Верховним Судом чи окремими суддями у різноманітних оглядах чи презентаціях [8; 50; 51; 77; 355].

Необхідно також наголосити, що безпосередній аналіз судової практики неможливий без додаткового дослідження теоретико-правових аспектів нормативно-правового регулювання спорів з відібраних категорій, але уже з фокусом на конкретних нормах, із застосуванням яких на практиці у судів виникають труднощі.

У цьому аспекті важливо дослідити не лише правові висновки Верховного Суду, викладені у мотивувальній частині прийнятих судових рішень, а й вступну, описову та резолютивну частини: перша визначає суб’єктний склад спору, друга – сукупність юридичних фактів, встановлених судом, тобто обстановку спору, а остання – власне, рішення суду. Важливо зауважити, що резолютивна частина рішення вказує насамперед на те, чи рішення ухвалено по суті спору, коли Верховним Судом реально застосовано норми матеріального права, чи це рішення носить виключно процесуальний характер. Зокрема, системний аналіз статей 328, 353, 349-355 КАС України дає підстави стверджувати, що у разі, коли Верховний Суд направляє справу на новий розгляд, він фактично не вирішує спір по суті та не має підстав для

застосування норм матеріального права до спірних правовідносин, а лише дає вказівки судам нижчих інстанцій з приводу помилок у процесі доказування. В таких судових рішеннях Верховний Суд часто наводить орієнтири «правильного правозастосування» щодо майбутніх встановлених обставин; водночас із такими висновками слід бути обережними, оскільки вони мають значення виключно для судів попередніх інстанцій у конкретній справі та не можуть братися до уваги як преюдиційні в розумінні ч. 5 ст. 242 КАС України.

За підсумками проведеного дослідження виявлено, що до найбільш типових категорій спорів належать спори, пов'язані з: наданням містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки; виконанням робіт з реконструкції та нового будівництва; самочинним будівництвом; реалізацією права на проведення підготовчих та будівельних робіт; введенням об'єктів в експлуатацію; присвоєнням адреси об'єкту будівництва; охороною культурної спадщини при здійсненні містобудівної діяльності; зведенням тимчасових споруд; здійсненням державного архітектурно-будівельного контролю; а також правопорушеннями у містобудівній сфері.

З огляду на зазначене, для досягнення мети дисертаційного дослідження необхідно провести детальний аналіз кожної з цих категорій.

1) Спори щодо надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Питання зловживань з боку уповноважених органів при видачі містобудівних умов та обмежень не отримало належного висвітлення у науковій літературі. Водночас окремі аспекти цієї проблематики – зокрема, адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі, дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень крізь призму адміністративного законодавства та практики Європейського суду з прав людини, судовий контроль за межами та обсягом дискреції управлінських суб'єктів, а також способи судового захисту прав – знайшли своє відображення у працях таких науковців, як К. М. Пільков, М. В. Оніщук, О. В. Стукаленко, З. В. Яремак та інші. Крім того, правові висновки щодо застосування норм матеріального права, які виникають при розгляді судових спорів, пов'язаних з наданням

містобудівних умов та обмежень, а також питання забезпечення ефективного судового захисту та контролю за виконанням судових рішень, містяться у численних рішеннях Верховного Суду. Детальний аналіз спорів зазначеної категорії проведено також в авторській публікації «Аналіз судової практики оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки», оприлюдненій у Часописі Київського університету права (випуск 2–4 за 2022 рік) [30].

Будівельний процес завжди розпочинається з набуття права на забудову відповідної земельної ділянки. Найбільший практичний попит мають землі житлової та громадської забудови. Земельна ділянка, що за своїм основним цільовим призначенням віднесена до цієї категорії, у порядку, передбаченому ЗК України, деталізується за конкретним видом цільового використання, яке визначає напрям її освоєння та правовий режим. До складу земель житлової та громадської забудови входять ділянки, призначені для розташування житлових будинків, громадських будівель і споруд, а також інших об’єктів загального користування. Їх використання повинно здійснюватися виключно у межах вимог генерального плану населеного пункту, відповідної містобудівної документації та плану земельно-господарського устрою із суворим дотриманням будівельних норм [44]. Отже, кожна земельна ділянка має чітко визначене цільове призначення відповідно до своєї категорії та підлягає класифікації за видами використання всередині цієї категорії. Процес виділення та відведення земельних ділянок під будівництво є складним і тривалим, а самі будівельні проєкти вимагають значних фінансових ресурсів. У результаті первісні наміри забудови, закріплені у відповідній землевпорядній документації, можуть змінюватися, що зумовлює виділення ділянки під конкретні цільові потреби. Саме на цьому етапі у забудовників зазвичай виникають труднощі з оформленням базових документів, необхідних для отримання дозвільної документації.

Незалежно від того, чи йдеться про зведення нового об’єкта, чи про реконструкцію вже існуючого, вихідним документом для будь-якого

будівництва виступають містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки. Зазначений документ встановлює сукупність планувальних і архітектурних вимог, що висуваються до процесів проєктування та будівництва. До таких вимог належать, зокрема: поверховість забудови, її щільність, відступи будівель і споруд від червоних ліній, межі земельної ділянки, благоустрій та озеленення території, а також інші параметри, передбачені законодавством і містобудівною документацією. Містобудівні умови та обмеження, поряд з технічними умовами та завданням на розроблення проєктної документації, складають основу вихідних даних для проєктування. Фізична або юридична особа, яка має намір забудувати земельну ділянку, що перебуває у її власності або користуванні, зобов'язана отримати такі умови та обмеження для подальшого проєктування об'єкта [319]. Як слушно зазначає О. В. Стукаленко, критично важливим є саме етап розробки проєктної документації, оскільки від професійності його виконання залежить безпека та якість архітектурних рішень. Для цього замовник передає генеральному проєктувальнику або проєктувальнику всі вихідні дані, включно з містобудівними умовами та обмеженнями, технічними умовами та завданнями на проєктування, після чого формується повноцінний проєкт будівництва [345, с. 100]. Таким чином, містобудівні умови та обмеження є фундаментальною основою, без якої неможливе якісне та законне проєктування будь-якого будівельного об'єкта.

В той же час слід враховувати, що містобудівні умови та обмеження не є документом дозвільного характеру. Вони не дають права на забудову земельної ділянки, як і на виконання будь-яких будівельних робіт. Основною метою їх надання є визначення відповідності намірів забудови чинній містобудівній документації та основним, передбаченим державними будівельними нормами, вимогам, на підставі яких має розроблятись проєктна документація на будівництво об'єкта. З огляду на викладене, орган, що видає містобудівні умови та обмеження, фіксує в самому документі всі наявні планувальні обмеження.

Однак сам факт існування таких обмежень не може бути підставою для відмови в їх наданні [147].

В ідеальній моделі зазначені умови та обмеження надаються уповноваженими органами містобудування та архітектури безоплатно на підставі заяви замовника, в якій зазначається кадастровий номер земельної ділянки та додаються документи, передбачені частиною третьою статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Хоча частина четверта цієї ж статті визначає вичерпний перелік підстав для відмови, як зауважує С. Дахновський, у 2018–2021 роках, за даними офіційних джерел, відмови у видачі містобудівних умов та обмежень сягали майже 77 %, що свідчить про існування практичних перешкод у реалізації законодавчих приписів [29].

Раніше, згідно зі статтею 29 профільного Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (у редакції, чинній до 15 листопада 2024 року), відмова в наданні таких умов та обмежень мала надаватися з обґрунтуванням підстав у строк, що не перевищує встановленого для їх надання [319]. Іншими словами, окрема форма такого рішення про відмову не передбачалася.

На практиці, однак, виникають (і виникали) ситуації, коли компетентний орган місцевого самоврядування: не надає містобудівні умови та обмеження (тобто допускає бездіяльність); надає формальну відповідь у вигляді листа, що не передбачено чинним законодавством (до внесення змін Законом України від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX) [285]; або ж відмовляє своїм рішенням виключно з формальних підстав (наприклад, через ненадання окремих документів, на думку такого органу).

Крім того, існують інші обставини, які ускладнюють або унеможливлюють продовження вже розпочатого будівництва. Йдеться про випадки, коли містобудівні умови змінюються або скасовуються за результатами здійснення нагляду та контролю. У цьому контексті слід враховувати, що інвестиційний процес має незворотний характер, і такі дії

здатні завдати збитків забудовнику, збільшити обсяг фінансування будівельних робіт, призвести до їх замороження тощо. Значна кількість подібних будівельних об'єктів наявна, зокрема, у місті Києві. Описана проблема має не лише комерційний, а й соціальний вимір, особливо коли йдеться про житлову забудову. Суть проблеми полягає у неналежній правовій регламентації процедури видачі містобудівних умов та обмежень, що фактично надає уповноваженим органам значну свободу розсуду. Водночас питання про те, чи справді ці повноваження є дискреційними, вимагає ґрунтовного аналізу поняття «дискреційні повноваження».

Згідно з Рекомендаціями № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи, дискреційні повноваження – це повноваження адміністративного органу, що дозволяють йому, маючи кілька юридично допустимих варіантів рішень, обирати те, яке вважається найдоцільнішим у конкретних умовах [342].

У правовій літературі, зокрема за дослідженнями М. В. Оніщука, дискреційні повноваження трактуються як можливість суб’єкта самостійно визначати вид і зміст управлінського рішення або обирати один із кількох правомірних варіантів дій [79, с. 7].

Щодо органів містобудування та архітектури, Верховний Суд неодноразово аналізував це питання. Зокрема, Суд визначив, що дискреційні повноваження передбачають можливість органу обирати серед кількох законних рішень те, яке є найбільш доцільним у конкретних обставинах. У випадку надання містобудівних умов та обмежень реалізацією таких повноважень вважається визначення самим органом змісту відповідних умов та обмежень, при цьому вибір має залишатися в межах закону та містобудівної документації [90]. Відповідні міркування також містяться у наукових публікаціях судді Верховного Суду Н. Коваленко [49].

Інша суддя Н. Блажівська зауважує, що не кожне повноваження є дискреційним і не кожне дискреційне рішення підлягає судовому перегляду. Водночас наявність дискреції забезпечує індивідуалізацію та справедливість вирішення справ, адже дозволяє враховувати конкретні обставини, що

впливають на прийняття рішення. Це створює адміністративну гнучкість, дає органам можливість адаптувати рішення до мінливих умов і пріоритетів, підвищує ефективність та оперативність управлінської діяльності, а також сприяє максимально повному врахуванню прав, свобод та інтересів приватних осіб, особливо при їх балансуванні з публічним інтересом [15]. Такий підхід загалом ближчий до практики Європейського Союзу, де головним чином оцінюється мета діяльності органу. В українських реаліях доцільніше прагнути максимальної конкретизації повноважень суб'єктів владних повноважень та обмеження рівня дискреції. Водночас позиція Н. Блажівської, що основними критеріями ефективного захисту права, порушеного дискреційним рішенням, є усунення перешкод у реалізації суб'єктивного права та забезпечення можливості примусового виконання судового рішення, тобто гарантування фактичної реалізації судового акта, заслуговує повної підтримки [15].

У цьому зв'язку Н. В. Коваленко слушно зауважує, що спеціально уповноважений орган у сфері містобудування та архітектури не має права відмовляти заявнику у видачі містобудівних умов та обмежень за відсутності прямо передбаченої законом підстави для такої відмови. Зазначене свідчить про те, що в органу відсутня можливість вибору між альтернативними варіантами рішень, а отже, на нього покладається обов'язок надати відповідні умови та обмеження. Якщо заплановане використання земельної ділянки узгоджується з положеннями містобудівної документації місцевого рівня, уповноважений орган зобов'язаний видати заявнику такі умови та обмеження. Таким чином, у подібних ситуаціях відсутні підстави стверджувати, що орган містобудування та архітектури реалізує дискреційні повноваження [49].

Разом із тим, суб'єктивне тлумачення компетентним органом підстав для відмови в наданні містобудівних умов та обмежень, а також фактична монополія цього органу у відповідній сфері призводять до того, що замовник будівництва змушений звертатися до суду з метою оскарження відповідних рішень, дій або бездіяльності.

У цьому контексті насамперед слід розглянути юрисдикційний аспект зазначених спорів. Суддя Верховного Суду В. М. Бевзенко, посилаючись на постанову Касаційного адміністративного суду від 2 листопада 2021 року (справа № 420/2719/20), виокремлює п’ять визначальних критеріїв адміністративної юрисдикції: наявність суб’єкта владних повноважень у спірних правовідносинах; адміністративно-правовий характер спору; виконання суб’єктом владних повноважень адміністративних функцій; врегулювання відносин нормами адміністративного права; виникнення спору у сфері публічного адміністрування [8; 88].

Отже, оскарження рішень (індивідуальних актів), дій та бездіяльності суб’єкта владних повноважень – органу містобудування та архітектури – під час надання містобудівних умов та обмежень у межах адміністративно-правових відносин є класичним публічно-правовим спором, що підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. На підставі аналізу огляду судової практики від 1 лютого 2023 року [77] та інших прецедентних рішень Верховного Суду, до найбільш поширених категорій спорів щодо видачі містобудівних умов та обмежень слід віднести: отримання таких умов для кількох земельних ділянок; отримання умов для проведення реконструкції; оформлення рішення за наслідками розгляду заяви про видачу містобудівних умов; зміна порядку їх видачі; наслідки виявлення недоліків у виданих умовах; скасування чинності містобудівних умов; відсутність законних підстав для будівництва житлового будинку на землях, призначених для громадської забудови; відмова в наданні умов; можливість використання земельної ділянки з різним цільовим призначенням; а також інші категорії.

У науковому та практичному аспектах ключова увага має бути зосереджена на категоріях спорів, пов’язаних із отриманням містобудівних умов та обмежень. У постанові від 30 червня 2021 року (справа № 806/3365/17) Верховний Суд наголосив, що для одного об’єкта будівництва потрібні єдині містобудівні умови, навіть якщо земельні ділянки є суміжними або мають одну адресу, що суттєво полегшує реалізацію великих проектів [275]. Фактично таке

тлумачення спрощує процедуру забудови об’єкта нерухомості, розташованого на кількох сформованих земельних ділянках.

У постанові від 23 грудня 2020 року (справа № 1840/2498/18) Верховний Суд зазначив, що місцева рада не має права змінювати встановлений порядок видачі містобудівних умов та обмежень або запроваджувати додаткові підстави для відмови, що виходять за межі законодавчо визначеної компетенції органів архітектури [146]. Водночас судові правові позиції не вирішують питання щодо зміни самих містобудівних умов та обмежень.

Щодо скасування містобудівних умов, Верховний Суд у ряді справ наголосив, що видані органом умови є правомірною підставою для початку будівництва, а допущені органом нагляду порушення не можуть бути покладені на замовника. Скасування умов є крайнім заходом і можливе лише за наявності невиправних порушень на момент перевірки. Законодавство визначає вичерпний перелік підстав для такого скасування, виключаючи довільні рішення органів чи місцевих рад. Невикористання замовником права оскарження свідчить про визнання вимог документа і обов’язок їх дотримуватися протягом усього процесу будівництва [137; .231; 193; 246; 250].

Заслуговує на увагу правова позиція Верховного Суду щодо невідповідності запланованого будівництва цільовій категорії земельної ділянки. Зокрема, у постанові від 19 квітня 2021 року у справі № 640/11650/20 Суд зазначив, що на землях, віднесених до громадської забудови, забороняється спорудження житлових будинків, оскільки такі території призначені для реалізації публічних інтересів – розміщення адміністративних будівель, готелів, офісних центрів, торговельних об’єктів, закладів культури, освіти, охорони здоров’я тощо [138]. Н. Коваленко, посилаючись на постанову Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 16 травня 2023 року у справі № 640/4844/22 [235], акцентує, що для оцінки відповідності намірів забудови вирішальне значення має саме цільове призначення земельної ділянки, а не функціональне призначення території, зафіксоване в Генеральному плані, який відображає стратегічні напрями розвитку міста. Відмова в наданні

містобудівних умов та обмежень виключно через невідповідність функціональному призначенню території за умови, що заявлені наміри узгоджуються з цільовим призначенням землі, є незаконною [50]. Як правильно зауважує С. Дахновський, застосування таких правових висновків вимагає ретельного зіставлення фактичних обставин раніше розглянутих справ із конкретним випадком, а також скрупульозного формування доказової бази з урахуванням особливої природи містобудівної документації та її правової оцінки, особливо при встановленні відповідності чи невідповідності задекларованих намірів забудови [29].

Нарешті, слід проаналізувати найпоширенішу категорію спорів у цій сфері – оскарження рішення про відмову у видачі містобудівних умов та обмежень. У постанові від 19 січня 2023 року у справі № 640/9995/20 Верховний Суд наголосив, що уповноважений орган, приймаючи рішення про надання або відмову у видачі містобудівних умов та обмежень, оцінює відповідність намірів забудови місцевій містобудівній документації – насамперед генеральному плану та детальному плану території (якщо його розроблено). Невідповідність означає, що об’єкт не узгоджується з текстовими та графічними матеріалами такої документації, які регулюють планування, забудову та використання території [140]. В іншому рішенні від 24 січня 2019 року у справі № 200/1438/16-а Верховний Суд уточнив, що порушення «червоних ліній» – меж, визначених містобудівною документацією (зокрема, внаслідок змін до генерального чи детального плану), є достатньою підставою для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень згідно з частиною п’ятою статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [148].

Водночас можливі ситуації, коли генеральний план або детальний план території взагалі відсутні. Судова практика констатує, що, наприклад, план зонування центральної планувальної зони міста Києва не був затверджений Київською міською радою, як того вимагає частина восьма статті 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [278]. У таких випадках Верховний Суд виходить із того, що відсутність плану зонування або

детального плану, розроблення яких належить до компетенції органів місцевого самоврядування, не може бути підставою для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень, оскільки рішення про відмову приймається лише за умови невідповідності намірів забудови вимогам місцевої містобудівної документації. Аналогічно це не може слугувати підставою для скасування вже виданих містобудівних умов та обмежень [135] (аналогічні правові позиції викладено у постановах Верховного Суду від 11 квітня 2018 року у справі № 803/1231/17 [129], від 6 лютого 2020 року у справі № 809/1258/17 [126] та від 29 квітня 2020 року у справі № 816/1752/17 [153]). Слід враховувати, що план зонування є невід'ємною складовою генерального плану, тому в разі суперечності детального плану території плану зонування такий детальний план також суперечить генеральному плану [191].

У контексті оцінки відповідності намірів забудови Н. Коваленко, посилаючись на постанову Верховного Суду від 21 березня 2023 року у справі № 460/9602/20, зазначає, що при визначенні такої відповідності містобудівній документації місцевого рівня слід керуватися офіційними відомостями про цільове призначення земельної ділянки та вид її використання, що містяться в Державному земельному кадастрі та Державному містобудівному кадастрі. Крім того, під час прийняття рішення про видачу містобудівних умов необхідно враховувати містобудівний розрахунок, поданий замовником, який відображає інвестиційні наміри та містить основні параметри об'єкта будівництва [249].

Ще однією проблемою є випадки зміни функціонального призначення території в межах розробленої містобудівної документації щодо конкретної земельної ділянки. Відповідно до частини третьої статті 20 Земельного кодексу України, категорія земель та вид цільового призначення визначаються в межах відповідного функціонального призначення, передбаченого комплексним планом просторового розвитку території громади або генеральним планом населеного пункту. Це породжує окрему підкатегорію спорів, у яких Верховний Суд, спираючись на статтю 20 ЗК України та статтю 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», сформував позицію, згідно з якою

власник земельної ділянки має право оскаржувати таку містобудівну документацію. Встановлення або зміна функціонального призначення території не покладає на власника чи користувача обов'язку змінювати цільове призначення раніше сформованих земельних ділянок і не обмежує їхнього права використовувати ділянку за попереднім цільовим призначенням [194]. Водночас у деяких справах Верховний Суд уточнює, що у разі можливого порушення права користувача земельної ділянки на забудову, він не позбавлений права подавати пропозиції до проекту містобудівної документації у строки, визначені для громадського обговорення, відповідно до пункту 6.1 Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 [272]. Такий висновок, хоч і є справедливим та забезпечує ситуативне вирішення проблеми за дотримання принципу правової певності, водночас суперечить приписам ч. 3 ст. 20 ЗК України. Відтак доцільно передбачити виняток із загального правила щодо співвідношення раніше визначеного цільового призначення земельної ділянки та того цільового призначення, що випливає із функціонального призначення території. Це напряму впливає на містобудівні умови та обмеження, які видаються з урахуванням актуального цільового призначення земельної ділянки, де допускається змінювати лише вид її використання. На практиці, наприклад, для будівництва багатоквартирних житлових будинків часто отримують земельну ділянку з одним видом використання і пізніше змінюють його. Верховний Суд зазначає, що використання земельної ділянки для багатоквартирного житлового будинку, а не для адміністративно-господарських будівель, не виходить за межі категорії «землі житлової та громадської забудови», оскільки до цієї категорії належать як житлові будинки, так і гуртожитки та господарські споруди. Вибір власником чи користувачем виду використання здійснюється з урахуванням містобудівної документації і не порушує межі категорії земель [228; 295]. Проте такий підхід вносить певну невизначеність в очікуваннях територіальної

громади та може обмежувати її право користуватися передбаченим видом забудови. З іншого боку, практика замовників будівництва, спрямована на зміну виду використання, часто пов'язана з приховуванням реальних намірів, що суперечить принципам планування та забудови території, закріпленим у ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема щодо раціонального розташування житлових, громадських, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, історико-культурних та інших зон. Враховуючи це, доцільно передбачити заборону самостійної зміни виду використання земельної ділянки без згоди територіальної громади в межах визначеного цільового призначення.

Крім того, якщо проаналізувати судові рішення у згаданих категоріях справ, зосередившись саме на обраному способі судового захисту у зв'язку з відмовою в наданні містобудівних умов та обмежень (не вдаючись до технічних аспектів містобудівної діяльності), стає очевидним, що всі рішення по суті таких спорів мають зобов'язальний характер – конкретний компетентний орган примушується до вчинення певних дій. У такому випадку відповідно до статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожна особа, чиї права та свободи, гарантовані цією Конвенцією, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо порушення було вчинене особами, які діяли в межах своїх посадових повноважень. Європейський суд з прав людини у справі «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02, рішення від 5 квітня 2005 року) наголосив, що такий засіб має бути ефективним як з погляду правового регулювання, так і на практиці, зокрема в тому розумінні, що його реалізація не повинна ускладнюватися діями або бездіяльністю державних органів [56; 331].

Питання ефективності судового захисту досліджував, зокрема, суддя Верховного Суду К. М. Пільков, який звернув увагу на те, що в українській судовій практиці критерії «належності» та «ефективності» найчастіше застосовуються для оцінки можливості використання конкретного способу захисту, нерідко як взаємозамінні або навіть як синоніми, що, на його

переконання, є недоцільним. На відміну від належності, ефективність способу захисту має чітко окреслені межі та оцінюється виключно з позиції інтересів особи, права якої порушено: суд визначає, чи призведе застосування цього способу до відновлення порушеного права або чи зможе компенсувати завдану шкоду [84, с. 309]. Як підкреслює М. В. Оніщук, вирішальним критерієм ефективності судового захисту від неправомірних дій органів, які реалізують дискреційні повноваження, є ухвалення такого рішення, яке унеможливлює повторне звернення до адміністративного органу або повторний розгляд того самого питання. Ефективний захист вважається досягнутим, коли порушене право відновлено, усунуто перешкоди в його здійсненні, задоволено вимогу про захист правового інтересу, а судове рішення може бути виконане примусово і реально забезпечує мету звернення особи до суду [79, с. 12–13].

Як наголошує суддя Верховного Суду Я. О. Берназюк, завданням суду у спорах, що виникають із публічно-правових відносин, де індивідуальні права особи (майнові права, свобода користування власністю, право на підприємницьку діяльність, соціальний захист тощо) можуть вступати в конфлікт із публічними інтересами, є досягнення балансу між приватними та суспільними інтересами. Ефективним визнається той спосіб захисту, який враховує публічний інтерес. Аналіз КАС України свідчить, що поняття ефективності судового захисту охоплює ефективність розгляду та вирішення справи, обраний спосіб захисту, саме судове рішення та його виконання. Усі зазначені складові узагальнюються терміном «ефективне правосуддя», яке виступає критерієм діяльності судової системи та запорукою довіри до неї з боку громадян та інших учасників правовідносин [14, с. 140].

У цьому контексті, повертаючись до питання про спосіб захисту прав особи, яка оскаржує бездіяльність або відмову компетентного органу в наданні містобудівних умов та обмежень, необхідно насамперед звернутися до переліку таких способів, закріплених у статті 5 КАС України. Оскаржуючи бездіяльність уповноваженого органу, позивач відповідно до пункту 2 частини першої статті 5 КАС України має право вимагати від суду визнати бездіяльність суб’єкта

владних повноважень протиправною та зобов’язати його вчинити певні дії – а саме, розглянути заяву про видачу містобудівних умов. Водночас це не гарантує їх отримання, навіть якщо суд встановить обґрунтованість самої заяви та доданих до неї документів, оскільки розгляд відповідного пакета документів і видача містобудівних умов та обмежень належать до виключної компетенції органу містобудування та архітектури.

Дещо інакше виглядає ситуація з оскарженням рішення про відмову в наданні містобудівних умов та обмежень (незалежно від форми такої відмови – хоча до внесення змін Законом України від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX [285] вона оформлювалася у вигляді листа з обґрунтуванням підстав для відмови). У цьому випадку позивач на підставі пункту 2 частини першої статті 5 КАС України має право просити суд визнати протиправним та скасувати індивідуальний акт або його окремі положення, що абсолютно не узгоджується з наведеними вище ознаками «ефективного захисту» та «ефективного правосуддя». Хоча формально рішення про відмову буде скасовано, однак сам факт скасування рішення не є підставою для повторного розгляду заяви. Таким чином, перешкоди на шляху реалізації суб’єктивного права позивача не будуть усунуті. У такому разі, керуючись частиною другою статті 5 КАС України, слід здійснювати захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, «іншим способом», який не суперечить закону та забезпечує ефективний захист від порушень з боку суб’єктів владних повноважень. Зокрема, існує два варіанти формулювання прохальної частини позовної заяви, як це рекомендується:

1) вимагати від суду зобов’язати розглянути заяву повторно. Однак це не гарантує реального захисту права, оскільки уповноважений орган не позбавлений можливості винести повторну відмову з тих самих підстав або з інших підстав;

2) вимагати від суду зобов’язати суб’єкта владних повноважень видати містобудівні умови, що, на нашу думку, певною мірою є втручанням у дискрецію суб’єкта владних повноважень, підміною його компетенції, а також

виходом за межі компетенції адміністративного суду, визначеної частиною другою статті 2 КАС України. Водночас слід констатувати, що саме такий спосіб захисту є найбільш ефективним у цій категорії спорів з огляду на специфіку їх матеріально-правового та процесуально-правового регулювання.

У фокусі справ щодо видачі МУО досить чітко проглядаються два важливі процесуальні проблемні аспекти їх вирішення. Вони певною мірою переплітаються та є навіть у доктринальному розумінні елементами ефективного судового захисту. Мова йде про тривалість розгляду судової справи та виконання конкретного судового рішення. Ці аспекти є також актуальними для інших видів публічно-правових спорів у сфері містобудування, і це зумовлено тим, що будівництво не є абстрактною діяльністю, яку можна зупинити на місяці або роки після набуття права користування землею чи її викупу в інших землекористувачів новим інвестором. Відповідно, першочерговою проблемою є необхідність встановлення реальних процесуальних строків розгляду адміністративних справ та, можливо, відмова від їх розгляду в письмовому провадженні.

Другою проблемою є забезпечення фактичної виконуваності судових рішень щодо видачі МУО. В адміністративному судочинстві для цього існує окремий інститут – судовий контроль за виконанням рішень, врегульований статтями 381-1, 382, 382-1, 382-2, 382-3 КАС України. Суть такого контролю зводилася (до внесення змін Законом України від 21 листопада 2024 року № 4094-IX [288]) і, в принципі, зводиться до того, що за певних умов суд, який ухвалив рішення, може зобов’язати відповідача – суб’єкта владних повноважень – надати звіт про виконання, а за ухилення від такого зобов’язання, застосувати санкції та повторно зобов’язати надати звіт. На таких умовах наголошує Верховний Суд у справі № 539/3406/17 від 4 березня 2020 [125]. Цей механізм з точковими доопрацюваннями (про які йтиме мова пізніше) в цілому може підвищити ступінь ефективності виконання судових рішень. В той же час, позивач не застрахований від того, що під час повторного розгляду заяви про видачу містобудівних умов та обмежень уповноважений

орган може відмовити з інших підстав, оскільки закон не зобов'язує детально мотивувати кожне рішення. Саме тут проявляється певна часткова дискреція органу. Аналогічно, оцінка судом звіту та розгляд клопотання про накладення штрафу також носять дискреційний характер і можуть бути довготривалими. З урахуванням комерційної специфіки видачі містобудівних умов та обмежень (фактичного «зеленого світла» для початку будівництва) встановлений розмір штрафу є несуттєвим у порівнянні із потенційними збитками замовника. Крім того, саме по собі отримання містобудівних умов та обмежень ще не засвідчує технічної спроможності реалізувати проєкт. З одного боку, підставою для відмови може стати невідповідність заявлених намірів забудови приписам місцевої містобудівної документації (генеральному плану, детальному плану території). З іншого боку, закон установлює обов'язкові параметри, зокрема мінімальні відстані до червоних ліній, ліній регулювання забудови та існуючих об'єктів. Таким чином, навіть якщо суд обере ефективний спосіб захисту та зобов'яже видати містобудівні умови, це на практиці може не забезпечити забудовнику можливості втілити інвестиційний проєкт. Проблема тут має не лише правовий, а й технічний характер, оскільки залежить від того, чи відповідає проєкт реальним будівельним обмеженням та умовам.

З огляду на наведене, чинне матеріально-правове та процесуально-правове регулювання відповідних правовідносин потребує вдосконалення. Окремі зміни пропонуються в Проєкті Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності № 5655 від 11 червня 2021 року [323]. Зокрема, передбачається, що надання містобудівних умов та обмежень, а також прийняття рішення про відмову в їх наданні оформлюватиметься наказом уповноваженого органу містобудування та архітектури, який підлягатиме внесенню до Реєстру будівельної діяльності в день його видання. Інші питання наразі залишилися поза увагою законодавця. Зокрема, досі не існує детальної процедури видачі містобудівних умов та обмежень; не визначено чітко перелік дій, які зобов'язаний вчинити орган містобудування та архітектури у разі скасування

його рішення судом. Не врегульовано також питання правових наслідків зміни або скасування містобудівних умов залежно від стадії їх використання – зокрема, коли на їх підставі вже розроблено проєктну документацію, отримано дозволи та/або фактично розпочато будівництво. Крім того, потребує конкретизації не стільки сам вичерпний перелік підстав для відмови, скільки усунення своєрідної прихованої дискреції, коли орган містобудування та архітектури може щоразу відмовляти у видачі документа з нової підстави. Іншими словами, законодавство не встановлює формального обов'язку зазначати всі наявні підстави для відмови одночасно. Це черговий раз обумовлює необхідність розроблення докладної процедури надання містобудівних умов та обмежень.

2) Спори, пов'язані з виникненням права на виконання робіт з реконструкції. У сфері містобудування питання класифікації та розмежування таких понять, як будівельні роботи, реконструкція, перепланування, капітальний ремонт та нове будівництво, залишається предметом дискусій у судовій практиці. Законодавче регулювання цих термінів є недостатньо чітким, що породжує численні зловживання як з боку забудовників, так і контролюючих органів. Це зумовлено, зокрема, особливостями порядку здійснення різних видів робіт, а також невідповідністю між загальною нормативно-правовою базою та спеціалізованими технічними регламентами (ДБН, стандарти, інші нормативні документи). У практиці адміністративних та господарських спорів найбільш поширеними є конфлікти щодо: відмежування нового будівництва від реконструкції; розмежування реконструкції та капітального ремонту; розмежування реконструкції та інших видів ремонтних робіт (перепланування, поточний ремонт тощо); класифікації різних видів реконструкцій. Вказане більш детально висвітлено у публікації нашого авторства, оприлюдненої у часописі Київського університету права (випуск № 3 за 2023 рік) [81].

До того як перейти до аналізу окремих категорій спорів, необхідно визначити зміст терміна «реконструкція», який, однак, відсутній у профільному

Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності». Зазначений Закон закріплює лише загальне поняття «будівництво», що охоплює нове будівництво, реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт об’єкта [319]. Як слушно зазначає В. М. Бевзенко, у публічному будівельному праві наявна значна кількість нормативних актів, які регулюють будівельні процеси та їх окремі аспекти [12, с. 35]. Отже, на практиці поняття «реконструкція» формується переважно не на законодавчому рівні, а через систему спеціалізованих нормативних документів і стандартів.

Найбільш усталене тлумачення терміна «реконструкція» міститься у пункті 3.21 ДБН-2.2-3-2014 «Склад та зміст проєктної документації на будівництво» [31]. Згідно з цією нормою, під реконструкцією розуміється перебудова об’єкта будівництва, який було прийнято в експлуатацію у встановленому законом порядку, що передбачає зміну його геометричних розмірів та/або функціонального призначення, внаслідок чого змінюються основні техніко-економічні показники.

Визначення «реконструкції жилого будинку» наводиться в Правилах утримання жилих будинків та прибудинкових територій. Там вона характеризується як комплекс будівельних робіт, спрямованих на покращення експлуатаційних характеристик приміщень житлового будинку шляхом їх перепланування та переобладнання, надбудови, вбудови, прибудови, з одночасним приведенням цих показників у відповідність до нормативно-технічних вимог [307].

Крім того, відповідно до Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «реконструкція жилого будинку» [310] являє собою перебудову житлового будинку з метою поліпшення умов проживання та експлуатації, зміни кількості житлових квартир, загальної та житлової площі тощо, що пов’язана із зміною геометричних розмірів, функціонального призначення, заміною окремих конструкцій, їх елементів, основних техніко-економічних показників.

Паралельно з цим, згідно з ДБН В.3.2-2-2009 «Житлові будинки. Реконструкція та капітальний ремонт» [34], «реконструкція» визначається як перебудова, спрямована на поліпшення умов проживання, експлуатації, зміну кількості житлових квартир, загальної та житлової площі тощо, у зв'язку зі зміною геометричних розмірів, функціонального призначення, заміною окремих конструкцій, їх елементів, основних техніко-економічних показників. Цими ж будівельними нормами встановлено поняття «капітальний ремонт» – ремонт житлового будинку, що має на меті відновлення його ресурсу із заміною (за потреби) конструктивних та огороджувальних елементів, систем інженерного обладнання, а також поліпшення його експлуатаційних характеристик.

У контексті наведених дефініцій слід зауважити, що вони:

– відсутні у профільному законі, а тому, за аналогією з бланкетними нормами, передбачають існування інших положень, закріплених у різних нормативно-правових актах;

– не закріплені у спеціалізованих підзаконних нормативно-правових актах, на які здійснюється відсилання у конкретних нормах; натомість закон знову ж таки бланкетно відсилає до визначень, наведених у державних будівельних нормах;

– мають обмежену сферу дії та застосування, оскільки норми-дефініції реалізуються здебільшого за аналогією закону, а не безпосередньо (наприклад, державні будівельні норми поширюються виключно на стадію проєктування та розроблення проєктної документації для будівництва житлових будинків; інші нормативні акти опосередковано регулюють лише житловий фонд, але не стосуються комерційної нерухомості чи інших об'єктів будівництва);

– хоч і мають спільну технічну основу – зокрема щодо наслідків будівництва, які пов'язані зі зміною основних техніко-економічних показників, – проте відрізняються в інших технічних категоріях, аналіз яких потребує спеціальних (технічних), а не юридичних знань; це, у свою чергу, на рівні судової практики України зумовлює певні ускладнення.

Аналізуючи суміжні поняття, такі як «нове будівництво» та «капітальний ремонт», що фігурують у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», слід теж констатувати, що вони викладені бланкетно у тому ж ДБН - 2.2-3-2014 «Склад та зміст проєктної документації на будівництво».

Варто акцентувати, що у п. 3.11 ДБН В.2.2-3-2014 наведено визначення поняття «нове будівництво», під яким розуміється спорудження будинків, будівель, споруд та їх комплексів з метою створення об'єктів як виробничого, так і невиробничого призначення, а також лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури. До цього ж відноситься і добудова зупинених об'єктів незавершеного будівництва. Поряд із цим, під «капітальним ремонтом» розуміють сукупність робіт на об'єкті будівництва, вже введеному в експлуатацію в установленому порядку, що не передбачають зміни його геометричних параметрів чи функціонального призначення. Водночас ці роботи включають втручання у несучі та огороджувальні конструкції, заміну або відновлення елементів інженерних систем і обладнання, зумовлених фізичним зношенням чи руйнуванням, а також спрямовані на покращення експлуатаційних характеристик будівлі й благоустрій прилеглої території [31]. Подібне визначення «капітального ремонту», але вже стосовно «будинку», міститься у Правилах утримання жилих будинків та прибудинкових територій [307]. Це свідчить про те, що проблематика дефініцій у даній сфері має повторюваний характер і залишається подібною до ситуації з поняттям «реконструкція».

Відмінність між поняттями «нове будівництво», «реконструкція», «капітальний ремонт» та «перепланування» має не лише теоретичний, а й практичний вимір. Вона визначає, наскільки повно доведеться проходити окремі етапи будівельного процесу залежно від виду робіт. Так, «нове будівництво», відповідно до класифікації наслідків (відповідальності) будівель і споруд, закріпленої у статті 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», охоплює фактично всі етапи. Натомість законодавство допускає винятки: за приписами частини 4 статті 34 цього

Закону реконструкція, реставрація чи капітальний ремонт об’єктів, якщо вони не змінюють зовнішніх геометричних розмірів фундаментів у плані (або стосуються автомобільних доріг), можуть здійснюватися навіть без документа, що посвідчує право на земельну ділянку. Такий підхід фактично дозволяє проводити реконструкцію, яка зазвичай передбачає зміну геометрії чи функціонального призначення об’єкта, без оформлення права користування землею, якщо зміни не стосуються фундаменту. Саме ця прогалина відкриває можливості для різного роду спекуляцій та зловживань у сфері містобудування. Відповідно до частини 3 статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» перелік об’єктів будівництва, для яких містобудівні умови та обмеження не надаються, визначається центральним органом виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури та містобудування. Чинний Перелік передбачає, зокрема, що не потребують отримання таких умов і обмежень роботи з реконструкції виробничих споруд та інженерних мереж (у тому числі допоміжних виробництв, що належать підприємствам), за умови відсутності перепрофілювання чи зміни зовнішніх геометричних параметрів. Аналогічно не вимагається їх оформлення і під час реконструкції житлових та нежитлових приміщень, якщо не відбувається зміни зовнішньої конфігурації чи функціонального призначення. Це стосується й випадків розміщення у вже існуючих житлових будинках, адміністративно-побутових та громадських будівлях вбудованих приміщень громадського призначення [298]

Розглядаючи дотичні поняття, що вживаються в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема «нове будівництво» та «капітальний ремонт», слід зазначити, що їхній зміст розкривається бланкетним чином у тому самому ДБН-2.2-3-2014 «Склад та зміст проєктної документації на будівництво».

Варто підкреслити, що в пункті 3.11 зазначеного ДБН наводиться визначення «нового будівництва», під яким розуміється зведення будинків, будівель, споруд та їх комплексів з метою створення об'єктів як виробничого,

так і невиробничого призначення, а також лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури. До цієї категорії також належить добудова об'єктів незавершеного будівництва, роботи на яких були призупинені. Своєю чергою, під «капітальним ремонтом» розуміють комплекс робіт на об'єкті, який уже введено в експлуатацію у встановленому порядку, що не передбачають зміни його геометричних параметрів або функціонального призначення. Водночас такі роботи передбачають втручання у несучі та огороджувальні конструкції, заміну чи відновлення елементів інженерних систем та обладнання, зумовлені фізичним зношенням або руйнуванням, а також спрямовані на покращення експлуатаційних характеристик будівлі та благоустрій прилеглої території [31]. Подібне тлумачення «капітального ремонту», але вже стосовно «будинку», міститься в Правилах утримання жилих будинків та прибудинкових територій [307]. Це свідчить про те, що проблема визначеності термінів у цій сфері має системний характер і є аналогічною до ситуації з поняттям «реконструкція».

Розмежування між «новим будівництвом», «реконструкцією», «капітальним ремонтом» та «перепланування̆м» має не лише теоретичне, а й практичне значення. Воно визначає, наскільки повно доводиться проходити окремі стадії будівельного процесу залежно від виду робіт. Так, «нове будівництво», відповідно до класифікації наслідків (відповідальності) будівель і споруд, закріпленої у статті 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», охоплює фактично всі етапи. Водночас законодавство передбачає винятки: згідно з частиною четвертою статті 34 цього Закону, реконструкція, реставрація або капітальний ремонт об'єктів, якщо вони не змінюють зовнішніх геометричних розмірів фундаментів у плані (або стосуються автомобільних доріг), можуть проводитися навіть без документа, що підтверджує право на земельну ділянку. Такий підхід фактично дозволяє провадити реконструкцію, яка зазвичай передбачає зміну геометрії чи функціонального призначення об'єкта, без оформлення права користування

землею, якщо зміни не зачіпають фундамент. Саме ця прогалина створює можливості для різного роду зловживань та спекуляцій у сфері містобудування.

Відповідно до частини третьої статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», перелік об'єктів будівництва, для яких містобудівні умови та обмеження не надаються, затверджується центральним органом виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури та містобудування. Чинний Перелік передбачає, зокрема, що не потребують отримання таких умов та обмежень роботи з реконструкції виробничих споруд та інженерних мереж (у тому числі допоміжних виробництв, що належать підприємствам), за умови відсутності зміни функціонального призначення або зовнішніх геометричних параметрів. Так само не вимагається їх оформлення і під час реконструкції житлових та нежитлових приміщень, якщо не відбувається зміни зовнішньої конфігурації чи функціонального призначення. Це поширюється також на випадки розміщення вбудованих приміщень громадського призначення у вже існуючих житлових будинках, адміністративно-побутових та громадських будівлях [298]. Висвітлення проблематики отримання містобудівних умов та обмежень та аналіз відповідної судової практики уже здійснювалася у одній з наших більш ранніх публікацій [30]. Таким чином, на практиці забудовники, розуміючи, наскільки затратним і складним є отримання права на земельну ділянку та подальше оформлення містобудівних умов та обмежень, нерідко вдаються до підміни понять. Формально розпочинається «реконструкція» з одночасною зміною функціонального призначення первісного об’єкта, а згодом, за відсутності ефективних механізмів блокування чи знесення де-юре самочинних споруд, таке будівництво фактично «легалізується». Аналогічна ситуація має місце, коли здійснюється «перепланування», яке за своїми технічними характеристиками відповідає капітальному ремонту чи навіть реконструкції. Досить поширеною є й практика використання так званих «недобудов» або об’єктів, що формально «потребують реконструкції», під які вже виділено земельні ділянки або які можуть бути надані у майбутньому. Такі споруди часто

стають стартовим майданчиком для реалізації масштабних будівельних проєктів за «спрощеною процедурою». У результаті на місці занедбаного нежитлового приміщення, яке «випадково» розташоване на земельній ділянці значних розмірів і з відповідним цільовим призначенням, шляхом так званої «реконструкції» зводиться торговельно-розважальний комплекс чи інші масштабні комерційні об'єкти.

Проблематика таких проєктів зумовлена не лише недосконалим, фрагментарним, а подекуди й колізійним матеріально-правовим регулюванням. Вагомим чинником виступає й корупція, яка фактично нівелює дієвість права у відповідній сфері. Унаслідок цього навіть ті інститути містобудівної діяльності, що залишаються формально «робочими», спотворюють свою сутність і перестають виконувати закладені в них функції.

Окремою проблемою існування подібних явищ у сфері містобудування є надмірна формалізованість судових процедур. Дуже часто очевидні грубі порушення під час провадження будівництва, які виявлені контролюючими органами, залишаються лише на папері у вигляді приписів і постанов. Аналіз частини 2 статті 2 КАС України показує, що забезпечити повне дотримання усіх вимог, які законодавець ставить до рішень контролюючих органів, у реальних умовах їх роботи практично неможливо. З одного боку, закон закріплює високі стандарти: діяти виключно на підставі та в межах повноважень, добросовісно, обґрунтовано, безсторонньо, пропорційно й у розумний строк. З іншого – достатньо навіть однієї помилки, зумовленої людським фактором (не кажучи вже про корупційні ризики), аби зруйнувати логіку функціонування всієї системи містобудівного контролю. У підсумку будь-який припис чи рішення контролюючого органу, що скасовується з формальних підстав, фактично відкриває шлях для продовження незаконного будівництва. Як слушно зазначає Верховний Суд, результати перевірки, здобуті неправомірними діями органу, не можуть бути підставою для застосування до позивача примусових заходів [155]. Також необхідно зважати, що відповідно до норм ст.ст. 41, 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» блокування ключових

процесів (проведення підготовчих чи будівельних робіт), оскарження ключових рішень уповноважених органів у сфері містобудування та архітектури (зокрема дозволу на виконання будівельних робіт) здійснюється виключно в судовому порядку за посередництвом проведення відповідних перевірок органів нагляду та контролю, в процесі яких лише тимчасово (до двох місяців) зупиняються відповідні роботи чи дія документів. І, за відсутності відповідних позовів до суду, дія рішень поновлюється, як і будівництва в цілому. Таким чином, знову ж таки закладається доля дискреції та надія на розсуд уповноважених органів.

Повертаючись до судової практики щодо реконструкції, слід зазначити, що, попри можливість умовної класифікації відповідних спорів на кілька категорій, Верховний Суд, упорядковуючи спори у сфері містобудування та архітектурної діяльності, виділяє лише одну [77]. Мова йде про спори, пов'язані з виникненням права на виконання робіт з реконструкції. Однак це охоплює лише частину проблематики: поза увагою Суду залишаються, наприклад, спори про відмежування реконструкції від нового будівництва, хоча саме ця категорія проєктів є найбільш спекулятивною.

У своїй практиці Верховний Суд виходить з того, що сама по собі зміна функціонального призначення об'єкта не може розглядатися як реконструкція [141]. Вирішальним критерієм є зміна основних техніко-економічних показників, про що прямо йдеться у ДБН 2.2-3-2014. Водночас, посилаючись на статтю 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Суд підкреслив, що для реконструкції частини житлового будинку документ на право користування земельною ділянкою не потрібен. Однак якщо йдеться про реконструкцію з надбудовою, яка змінює зовнішні геометричні розміри фундаменту, то в такому разі вже застосовуються загальні вимоги, встановлені для нового будівництва [122].

Слід зауважити, що в законодавчій практиці поняття реконструкції охоплює не лише класичне будівництво. Верховний Суд, зокрема, дійшов висновку, що встановлення додаткового обладнання на діючій АЗС для операцій із приймання, зберігання та заправлення транспортних засобів

зрідженим газом також призводить до зміни основних техніко-економічних показників, а, з урахуванням складності будівництва, замовник зобов'язаний отримати дозвіл на виконання будівельних робіт [120].

Окрему категорію становлять спори про розмежування реконструкції та перепланування. Верховний Суд неодноразово наголошував: якщо переобладнання чи перепланування житлового приміщення передбачає втручання в несучі конструкції будинку, то такі роботи потребують дозволу та подальшого введення об'єкта в експлуатацію у визначеному законом порядку [263]. Подібно до зазначеного, у постанові від 11.02.2021 у справі №815/2368/18 Суд погодився, що проведення робіт із ліквідації аварійного стану та демонтажу окремих будівель не є новим будівництвом, оскільки вони здійснювались у межах дозволеного переліку [117]. Протилежну позицію Суд висловив у справах, де втручання в несучі конструкції супроводжувалося зміною функціонального призначення приміщень [121]. Так, у випадку влаштування нового входу з фасаду та облаштування ванної кімнати замість коридору такі роботи були визнані реконструкцією. Верховний Суд підкреслив: навіть за умови часткового збереження несучих елементів подібні зміни відповідають визначенню реконструкції [116]. Аналогічно, у постанові від 11.08.2023 у справі №522/23331/16-а Суд кваліфікував знесення внутрішніх стін у квартирі – пам'ятці архітектури місцевого значення – як реконструкцію, а не ремонт, оскільки це спричинило зміну площі та порушення конструкції горища без належного дозволу [118].

Цю категорію спорів Верховний Суд певною мірою підсумував у постановах від 04.09.2019 у справі №825/528/16 [183] та 24.10.2022 року у справі №640/22599/19 [203], де окреслив два типи реконструкції квартир:

– реконструкція без зміни геометричних параметрів (фактично перепланування), яка не передбачає зміну загальної площі;

– реконструкція зі зміною геометричних параметрів (наприклад, добудова балкона чи розширення площі за рахунок тамбура), що вимагає обов'язкового отримання містобудівних умов та обмежень.

Таким чином, на практиці розмежування понять «реконструкція», «нове будівництво», «капітальний ремонт» як категорій, власне, будівельних робіт та «перепланування» як категорії ремонтних робіт ґрунтується на застосуванні не стільки юридичних норм, а державних будівельних норм, тобто носить виключно технічний характер. Очевидним є те, що в одному випадку подібні роботи можуть трактуватись як реконструкція, в іншому – як капітальний ремонт. Для встановлення відповідних обставин, що відносяться до предмета доказування у адміністративних спорах, необхідно у більшості ситуацій проводити судову експертизу. У цьому контексті суддя О. П. Огурцов звертає увагу на вкрай обмежену доказову базу, якою послуговуються контролюючі органи. Як правило, в актах перевірки вони посилаються виключно на матеріали фотофіксації. Проте такі докази здатні підтвердити лише сам факт проведення будівельних робіт, але не їхній зміст чи обсяг. На переконання судді, подібні обставини потребують значно ширшого інструментарію доказування, передусім проведення експертних досліджень, особливо коли йдеться про новостворені об’єкти [78, с. 85-86].

На наше переконання, ключові категорії у сфері містобудування мають бути систематизовані та уніфіковані в межах одного нормативно-правового акта, незалежно від того, чи йдеться про державні будівельні норми, чи про закон. Це дозволило б усунути технічні неузгодженості між поняттями, закріпленими у ДБН та в інших профільних актах, і забезпечити посилання на єдиний уніфікований перелік таких категорій.

Що стосується процесуальної сторони розгляду спорів, зрозумілим є те, що необхідно дотримуватись балансу між належним врядуванням (тобто формальними вимогами стосовно виявлення порушень у сфері містобудування та архітектурної діяльності, проведення перевірок тощо) та забезпеченням законності у сфері містобудування, оскільки, як згадано вище, встановлені у судових рішеннях формальні, іноді навіть навмисні, порушення зі сторони контролюючих органів можуть призвести до узаконення самочинного будівництва. А це, в свою чергу, порушує права інших осіб, в т.ч.

територіальних громад чи окремих громадян. У цьому сенсі йдеться насамперед про небезпеку «надмірного формалізму», а не про законність дотримання порядку проведення перевірок. Адже нівелювання принципу законності в цій ситуації може призвести до зловживань та свавілля зі сторони контролюючих органів, у яких основною метою стає не стільки забезпечення дотримання містобудівного порядку, скільки формальне виявлення порушення без належної його процесуальної фіксації у визначені строки. Такий підхід суперечить принципу правової визначеності як складовій верховенства права.

Враховуючи наведене, слід констатувати, що реконструкція є одним із найбільш проблемних механізмів будівництва, який на практиці викликає значну кількість зловживань, а в сукупності з недосконалими механізмами контролю та прогалинами процесуального законодавства дає найбільшу з-поміж усіх категорій спорів кількість легальних способів узаконення фактичного будівництва. Тому насамперед потребують технічного вивірення відповідними спеціалістами у будівельній сфері категорії «нове будівництво», «реконструкція», «реставрація» та «капітальний ремонт» з метою усунення концептуального невідмежування від суміжних категорій (передусім «перепланування», а також закріплення таких дефініцій на законодавчому рівні (а не на рівні ДБН). Що стосується питання контролю та удосконалення механізмів проведення перевірок, то це питання необхідно досліджувати в контексті категорії спорів щодо проведення архітектурно-будівельного контролю, де вони детально аналізуються Верховним Судом.

3) Спори, що виникають з приводу самочинного будівництва. Актуальність проблеми самочинного будівництва, на жаль, не зменшується ні в період світової пандемії, ні під час широкомасштабного вторгнення рф. Як зауважували окремі дослідники, в Україні кожне третє будівництво є самочинним [85, с. 63], можна нарахувати близько півмільйона споруд, будівництво яких велось незаконно [367, с. 15]. Звісно, така статистика потребує перевірки та уточнення, але ні для кого не є секретом надмірна зарегульованість сфери містобудування. Іншими словами, дотриматись усіх

вимог, які передбачені чинними нормативно-правовими актами, що регулюють цю сферу, а тим більше національними стандартами та державними будівельними нормами, практично неможливо.

Додатково слід звернути увагу на те, що проблемні аспекти закладені вже на рівні самого визначення поняття самочинного будівництва. Згідно з частиною першою статті 376 Цивільного кодексу України, до самочинного будівництва належать житловий будинок, будівля, споруда або інший об'єкт нерухомого майна, якщо вони зведені або зводяться на земельній ділянці, не відведеній для цієї мети, або без відповідного документа, що надає право на виконання будівельних робіт, чи без належно затвердженого проєкту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил [362]. По-перше, саме визначення містить оціночну категорію – «істотне порушення». Очевидно, що певні відступи від державних будівельних норм на практиці є допустимими. Однак кваліфікація таких відступів саме як «істотних» потребує залучення експертів та фахівців і часто стає можливою лише після того, як об'єкт уже збудовано. Судова практика з цього питання є досить обмеженою і переважно зводиться до тлумачення «істотного порушення» як недотримання архітектурних, санітарних, екологічних, протипожежних та інших вимог і правил, а також як внесення змін до конструктивних елементів будівлі, що впливають на її міцність та безпеку [205]. Таке роз'яснення було сприйняте Верховним Судом із пункту 22 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30 березня 2012 року № 6. Крім того, Верховний Суд виходить із того, що при оцінці того, чи є відхилення від затверджених проектних рішень істотним, необхідно враховувати: чи суперечить таке відхилення суспільним інтересам або чи порушує воно права інших осіб; наскільки збудована будівля відповідає передбаченим проєктом розмірам, поверховості, розміщенню та іншим характеристикам; як саме воно впливає на планування, забудову й благоустрій території та зручність утримання суміжних ділянок; а також чи позначається на міцності та безпечності самого об'єкта [205]. По-друге, сама дефініція

самочинного будівництва не враховує специфіки конкурентного середовища та бюрократичних перепон, з якими стикається замовник чи забудовник. На практиці нерідко трапляються випадки, коли на момент початку робіт правові підстави для будівництва є чинними, однак згодом, уже після зведення об'єкта, договір оренди землі визнається недійсним у судовому порядку. Аналогічні проблеми виникають і з дозвільними документами. Як слушно зауважує суддя О. А. Губська, порушення часто виявляються лише після завершення будівництва, коли ні забудовник, ні інвестори вже не мають жодного впливу на перебіг робіт [28, с. 88]. У наведеному авторкою у статті прикладі йшлося про свідоме заниження категорії складності будівництва самим замовником, однак існують й інші ситуації, коли зацікавлені особи дізнаються про проблеми з дозвільними документами вже постфактум, тобто після їх перевірки та скасування. В цьому сенсі запровадження мораторію на проведення будь-яких перевірок на період воєнного стану, в тому числі у сфері містобудування, лише заморожує цю проблему або переводить її на латентний рівень. Характерно, що через специфіку виявлення і процедуру знесення об'єктів самочинного будівництва кількість позовів у цій сфері суттєво зменшилася. Це пояснюється тим, що у публічно-правовій площині питання врегульоване статтею 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відповідно до цієї норми, у разі неможливості перебудови самочинного будівництва для усунення істотних відхилень від проєкту чи порушення прав інших осіб, забудовник зобов'язаний виконати припис органу державного архітектурно-будівельного контролю у визначений строк. Якщо цього не зроблено, знесення здійснюється за рішенням суду на підставі позову контролюючого органу. Цікаво, що підхід різниться залежно від юрисдикції. У цивільному процесі Велика Палата Верховного Суду розглядає подання такого позову як прояв диспозитивності й не вважає його обов'язком органу місцевого самоврядування [95]. Натомість в адміністративному судочинстві позов трактується як форма реалізації імперативних приписів компетенції органу державного архітектурно-будівельного контролю. За будь-яких умов передумовою знесення самочинного

будівництва в порядку адміністративного судочинства є проведення перевірки та винесення припису.

Водночас сама конструкція статті 38 породжує дискусійні питання: яким чином можна усунути порушення, якщо норма апріорі виходить із неможливості проведення перебудови? У такій ситуації закон фактично надає можливість для добровільного знесення об'єкта самим забудовником. Проте Верховний Суд у постанові від 10 квітня 2024 року у справі № 815/2311/15 тлумачить цю норму інакше: невиконання припису без поважних причин може свідчити як про неможливість перебудови, так і про небажання забудовника усунути допущені порушення, що, на переконання суду, допускає можливість їх виправлення [128].

Крім того, Верховний Суд сформулював правову позицію, згідно з якою знесення об'єкта самочинного будівництва може бути здійснене без попереднього судового рішення про зобов'язання провести перебудову у випадках, коли: а) об'єкт зведений або зводиться на земельній ділянці, не відведеній для цієї мети, або без належних дозвільних документів чи затвердженого проекту (стаття 376 ЦК України не ставить можливість знесення в залежність від наявності чи відсутності можливості перебудови); б) власник (користувач) земельної ділянки заперечує проти визнання права власності на самочинно збудоване майно, або якщо це порушує права інших осіб (частина четверта статті 376 ЦК України) [198]. На думку Суду, такий підхід є логічним та обґрунтованим, оскільки «зазначені види самочинного будівництва, безсумнівно, не можуть бути приведені у відповідність до закону шляхом перебудови» [274].

З такою позицією можна погодитись, адже лише ч. 7 ст. 376 ЦК України прямо передбачає судовий спосіб знесення самочинного будівництва. В той же час обставини, передбачені ч. 1 ст. 376 ЦК України, потребують належного дослідження й підтвердження під час перевірок контролюючими органами або в межах судового розгляду з метою їх офіційної легітимації. Зокрема, обставина «заперечення власника проти визнання права власності …» (ч. 4 ст. 376 ЦК

України) фактично є процесуальною позицією відповідача у спорі за позовом особи, яка збудувала самочинний об'єкт. Натомість ознака «самочинності» за своєю суттю становить оцінку суду, тобто правовий висновок, який формується у межах спору про визнання права власності або про знесення самочинного будівництва за ініціативою власника чи законного користувача земельною ділянкою. Більше того, можливість знесення самочинного будівництва без судового рішення ставить у неоднозначне процесуальне становище власника (користувача) земельної ділянки та інших осіб, права яких порушуються. Адже за такої логіки вони могли б оминати досудове врегулювання й безпосередньо звертатися до суду з позовом про знесення, що, своєю чергою, створює ризики обмеження доступу до правосуддя.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що позасудове знесення самочинного будівництва у виняткових випадках не зменшує кількість судових спорів, а навпаки, сприяє їх зростанню. Таким чином, з метою уникнення спекуляцій з цього приводу слід доповнити частину 4 ст. 376 ЦК України прямою вказівкою на обов'язковість знесення самочинного будівництва саме у судовому порядку або ж чітко визначити випадки, умови та суб'єктів, які уповноважені здійснювати позасудове знесення. Логічно припустити, що особа, яка здійснила таке самочинне будівництво, зносити його не буде або буде ухилятися від виконання обов'язку, покладеного законом.

Аналізуючи норми статті 376 Цивільного кодексу України та статті 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», можна виокремити чотири різновиди самочинного будівництва, які адміністративне законодавство відтворює з цивільного через відсутність власного легального визначення. До них належать об'єкти, що зводяться або зведені: 1) на земельній ділянці, не відведеній для цієї мети; 2) без відповідного документа, що надає право на виконання будівельних робіт; 3) без належно затвердженого проекту; 4) з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Верховний Суд дотримується позиції, згідно з якою обов'язковому (безальтернативному) знесенню підлягає об'єкт будівництва лише у перших

двох випадках. В усіх інших ситуаціях прийняттю рішення про знесення передує встановлення можливості перебудови такого об’єкта. Наведені висновки містяться у постановах Верховного Суду від 24 червня 2020 року у справі № 320/5880/18 та від 5 лютого 2025 року у справі № 914/2511/23. Зазначений підхід однаково застосовується в адміністративній, цивільній та господарській юрисдикціях і випливає із системного тлумачення частин четвертої та сьомої статті 376 ЦК України. При цьому частина четверта статті 376 ЦК України передбачає можливість знесення самочинного об’єкта без попереднього з’ясування можливості його перебудови, тоді як частина сьома цієї ж статті, навпаки, вимагає оцінки такої можливості з метою усунення істотного порушення будівельних норм, правил або істотного відхилення від проекту. Варто вказати, що в частині «істотного відхилення від проєкту» фактично четвертий із згаданих вище видів самочинного будівництва розширюється за рахунок цього порушення. Більше того, це доповнення дає можливість відмежувати третій вид самочинного будівництва від четвертого, оскільки необхідність застосовувати конструкцію ч. 7 ст. 376 ЦК України з можливістю перебудови стосується лише випадку відхилення від проєкту, а не його відсутності. Таким чином, доцільно є розширити висновок Верховного Суду та включити до випадків обов’язкового (безальтернативного) знесення об’єкта самочинного будівництва для третього виду самочинного будівництва – без належно затвердженого проєкту. З цього приводу, на наш погляд, як положення статті 376 ЦК України, так і статті 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» потребують чіткого визначення, за яких умов встановлення можливості перебудови є необов’язковим.

Загалом, юрисдикційно знесення самочинного будівництва можливе у чотирьох порядках залежно від підстав:

– цивільному (господарському) – якщо позов органу місцевого самоврядування або державного органу ґрунтується на ч. 7 ст. 376 ЦК України: про зобов’язання провести перебудову або про знесення четвертого виду самочинного будівництва. У таких випадках суд може визнати можливим

усунення наслідків шляхом перебудови (за згодою відповідача). Якщо ж рішення про перебудову не виконане, подальше знесення потребує нового судового розгляду;

– цивільному (господарському) – якщо позов власника (користувача) земельної ділянки ґрунтується на ч. 4 ст. 376 ЦК України: про безальтернативне знесення перших трьох видів самочинного будівництва;

– цивільному (господарському) – якщо позов власника (користувача) земельної ділянки ґрунтується на ч. 2 ст. 212 ЗК України: про приведення самовільно зайнятої земельної ділянки у придатний для використання стан шляхом знесення першого виду самочинного будівництва;

– адміністративному – за позовом органу держбудконтролю на підставі ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Пред'явленню позову передує: встановлення факту самочинного будівництва; визначення неможливості його перебудови з метою усунення істотних відхилень чи порушень прав інших осіб; винесення припису про усунення порушень; фіксація невиконання припису у встановлений строк [209]. Невиконання припису без поважних причин трактується як неможливість перебудови або небажання усунути наслідки. Відтак саме на стадії виконання припису фактично перевіряється можливість виправлення порушень.

На думку Верховного Суду, висловлену у постанові від 13 березня 2024 року у справі № 915/1439/21, лише позов, який ґрунтується на ч. 2 ст. 212 ЗК України, може бути поданий до актуального власника самочинного будівництва, в той час як решта – виключно до особи, яка здійснила таке самочинне будівництво. У таких випадках можливі зловживання, коли на момент подання позову до особи, яка здійснила самочинне будівництво, сам об'єкт уже відчужений на користь третіх осіб, що виключає можливість задоволення такого позову. Єдине уточнення: у адміністративній юрисдикції ситуація дещо простіша, оскільки безпосередній правопорушник встановлюється на момент проведення перевірки.

Велика Палата Верховного Суду остаточно вирішила питання визначення юрисдикції у спорах про самочинне будівництво, зазначивши, що позов міської ради про зобов'язання привести самочинно реконструйований об'єкт нерухомості до попереднього стану, який зумовлений необхідністю захисту права комунальної власності територіальної громади на земельну ділянку, підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства [97]. Такий висновок ґрунтується на тому, що вимога про знесення самочинного будівництва обґрунтовувалася не реалізацією контрольних функцій суб'єкта владних повноважень, а саме потребою захисту права власності на землю, що засвідчує приватноправовий характер відповідних правовідносин.

Разом з тим, можлива і протилежна ситуація – бездіяльність контролюючого органу, яка зумовлює необхідність його зобов'язання за позовом особи, чиї права та законні інтереси порушуються [131]. В такому разі виникає ситуація, за якої потенційно можлива додаткова категорія заінтересованих суб'єктів – позивачів, які прямо не охоплюються:

– ч. 4 ст. 376 ЦК України, тобто власник (користувач) земельної ділянки та інші особи, якщо самочинне будівництво порушує їхні права;

– ч.7 ст. 376 ЦК України, тобто органи державної влади або органи місцевого самоврядування;

– ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», тобто орган державного архітектурно-будівельного контролю.

Таким чином, умовні треті особи, чиї права можуть порушуватися як у приватноправовій, так і у публічно-правовій площині, фактично отримують право ініціювати знесення самочинного будівництва. Ефективність опосередкованих позовів (через зобов'язання органу архітектурно-будівельного контролю) залежить від конкретних обставин справи та наявної доказової бази. Водночас такі позови можуть мати й негативний ефект: тривалість процедур та необхідність подання додаткового позову збільшують ризики і фінансові втрати забудовника, який міг би припинити будівництво раніше за умови своєчасного та вмотивованого рішення.

Незважаючи на відсутність перевірок, розгляд судових справ у сфері містобудування, в тому числі справ про знесення самочинного будівництва, триває. Статистичні дані демонструють, що на розгляді у Верховному Суді у 2023-му році перебувало 910 справ у сфері містобудування (з них 856 адміністративних), за січень-лютий 2024-го року – 303 (290 відповідно адміністративних) [50], що є суттєво більше, ніж у 2021 році - 586 та за січень-жовтень 2022-го року - 340 [51].

Серед найбільш дискусійних питань, пов'язаних із самочинним будівництвом і таких, що доходять до стадії касаційного перегляду, варто виокремити наступне:

1) визначення належного відповідача. Сам факт користування земельною ділянкою не є достатнім доказом того, що саме її користувач здійснив самочинне будівництво [154]. Верховний Суд послідовно наголошує: відповідати за знесення самочинно зведеного об'єкта та компенсувати пов'язані з цим витрати повинна виключно особа, яка безпосередньо створила такий об'єкт [109];

2) відсутність повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування ухвалювати рішення стосовно знесення самочинного будівництва. Таке знесення може відбутися виключно за їх позовом у судовому порядку [110];

3) неотримання містобудівних умов та обмежень є ознакою самочинного будівництва [133];

4) відсутність у направленні на перевірку конкретного суб'єкта господарювання не є перешкодою для її проведення стосовно самочинного будівництва, за результатом чого винну особу може бути встановлено і складено відповідний припис [149];

5) власник самочинного об'єкта нерухомого майна не несе відповідальності за таке будівництво, якщо його здійснила інша особа [142];

6) реагування на самочинне будівництво та винесення припису є обов'язком контролюючого органу [131];

7) відсутність у замовника будівництва відповідного дозволу [150].

Загалом слід розуміти, що знесення самочинного будівництва є крайнім заходом, передбаченим законом, і може застосовуватися лише тоді, коли вичерпано всі інші засоби реагування та притягнення винної особи до відповідальності [196].

Судові спори тягнуть за собою велику кількість запитань, які носять риторичний характер з огляду на відсутність належного регулювання, зокрема: а) яким чином здійснюється контроль (моніторинг) за самочинними будівництвами (за умови, звісно, що відсутні особи, які про це офіційно повідомили)? б) хто повинен виконувати судове рішення про знесення самочинного будівництва за умови, якщо відповідач ліквідований? в) чи є знесення самочинного будівництва будівельними роботами, та хто уповноважений виконувати відповідні роботи? г) який клас наслідків таких будівельних робіт?; д) чи дотримано принципу правової певності у випадку, якщо під час будівництва самочинного будівництва були усі дозвільні та інші документи, які в подальшому скасовані?

Серед змін, які вносились законодавцем протягом дії воєнного стану, наразі не виявлено нічого істотного, що могло б потенційно вирішити згадані вище недоліки регулювання самочинного будівництва.

Спроба комплексно врегулювати проблему самочинного будівництва здійснена у законопроєкті № 5655, який наразі перебуває на підписі у Президента України. Ним пропонується: закріпити критерії самочинного будівництва на рівні публічно-правових норм (на відміну від чинної редакції ч. 1 ст. 376 ЦК України, де ці положення мають приватноправовий характер); розширити перелік відповідних критеріїв (наприклад, перевищення граничної висотності, порушення цільового використання земельних ділянок тощо); передати органам місцевого самоврядування функції контролю за виявленням самочинного будівництва; спростити та деталізувати порядок знесення таких об’єктів, усунувши вади, що нині існують у статті 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у тому числі передбачивши можливість

знесення без рішення суду. Але, очевидно, воєнний стан не є найкращим моментом для введення настільки прогресивних змін, що пропонуються законотворцем.

Окремо варто зупинитися на проблематиці примусового виконання судових рішень про знесення самочинного будівництва. Її першопричина полягає у недосконалості регулювання, закріпленого у статті 63 Закону України «Про виконавче провадження» [283]. Частина 3 цієї статті встановлює: у разі повторного невиконання рішення боржником без поважних причин, якщо його виконання можливе без участі боржника, виконавець надсилає повідомлення органу досудового розслідування про вчинення кримінального правопорушення та вживає заходів примусового виконання. Проблемним залишається питання розмежування тих рішень, що можуть бути реалізовані без участі боржника, і тих, де така участь є необхідною. Це значною мірою віднесено до дискреції та відповідальності самого виконавця. Частина 3 статті 18 цього ж Закону надає виконавцю широкий спектр повноважень: залучати понятих, працівників поліції, експертів, спеціалістів, а також суб'єктів оціночної діяльності для проведення оцінки майна. Як слушно зазначає Я. Бляхарський, виконавець має право залучати суб'єктів господарювання, які мають відповідні ліцензії на демонтаж нерухомості. Якщо ж стягувачем є орган місцевого самоврядування, то доцільним є залучення відповідного комунального підприємства. Такий підхід видається більш реалістичним, оскільки покладання на забудовника обов'язку самостійно отримувати дозвіл на знесення об'єкта, який він же збудував із порушенням, виглядає суперечливим і малоефективним. Більше того, сама процедура отримання дозволу та проведення відповідних робіт є надто тривалою та фінансово обтяжливою [16]. У підсумку, відсутність реалістичного механізму виконання рішення про знесення може трактуватися як відсутність умислу – обов'язкового елемента складу кримінального правопорушення, передбаченого статтею 382 КК України.

Показовою є позиція Верховного Суду у господарській справі щодо звільнення земельної ділянки шляхом демонтажу кафе-бару. Суд зазначив, що сама по собі обставина, що боржник за рішенням зобов'язаний вчинити певні дії, не означає, що у разі його бездіяльності рішення не може бути виконане без його участі у розумінні абз. 2 ч. 3 ст. 63 Закону України «Про виконавче провадження». Хоча рішення й покладає обов'язок саме на боржника, воно не є нерозривно пов'язаним із його особою, а отже, може бути реалізоване державним виконавцем у примусовому порядку – з урахуванням встановлених судами фактів невиконання рішення добровільно та перешкод у його виконанні [271]. З такою позицією можна погодитись, але вочевидь порядок примусового виконання подібних судових рішень потребує детальнішого регулювання. Доцільним видається використати аналогію зі ст. 66 Закону України «Про виконавче провадження», яка конкретизує загальний порядок виконання рішень немайнового характеру, що вимагають від боржника прямо чи опосередковано вчинити певні дії.

Попри це, на практиці виконання рішень про знесення самочинних об'єктів неминуче стикається з низкою процедурних труднощів: пошуком спеціалізованих організацій, отриманням дозволів на проведення демонтажних робіт, а також фінансуванням їх вартості. У контексті останнього слід зазначити, що, відповідно до ст. 42 Закону «Про виконавче провадження», витрати виконавчого провадження покриваються за рахунок коштів державного бюджету, авансового внеску стягувача або коштів приватного виконавця. Оскільки стягувач зазвичай не зацікавлений у додаткових витратах, а використання бюджетних ресурсів суворо обмежене, доцільно розглянути створення окремих фондів для боротьби з незаконним будівництвом.

Підсумовуючи наведене, слід констатувати, що має місце ряд недоліків законодавчого регулювання, які полягають у:

– недосконалості адміністративного регулювання знесення самобуду в адміністративному порядку, передбаченого ст. 38 Закону України «Про

регулювання містобудівної діяльності», де чітко не визначено, як саме усунути порушення, коли норма апріорі передбачає неможливість перебудови;

– наявності оціночного поняття «істотності порушення» у визначенні самочинного будівництва, наведеного у ч. 1 ст. 376 ЦК України;

– відсутності чіткого регулювання порядку знесення самобуду як різновиду будівництва в розумінні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Поряд із цим, слід враховувати юрисдикцію судового порядку знесення самочинного будівництва, оскільки таке знесення залежить від можливості усунення відповідних порушень (можливості перебудови), кола учасників та підстав виникнення самочинного будівництва, що регулюються ст. 376 ЦК України, ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та ст. 212 ЗК України.

4) Спори щодо здійснення права на виконання підготовчих та будівельних робіт. Ця категорія спорів постає як логічний етап розвитку будівельного процесу й виникає після того, як замовник отримав право на забудову земельної ділянки в частині підготовчих робіт, відповідні містобудівні умови та обмеження земельної ділянки, а також затвердження проєктної документації в частині безпосередніх будівельних робіт.

Регулювання цього етапу здійснюється відповідно до ст. 34-37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також Порядку № 466. Такі спори є наслідком правопорушень, які розглядаються в рамках юрисдикційного провадження (різновид провадження та складова адміністративного процесу) та які виникають в результаті реалізації дозвільного провадження як різновиду неюрисдикційного провадження.

Послуги щодо отримання права на будівництво та містобудівних умов та обмежень надаються в електронній формі шляхом використання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Відмінністю є результат таких послуг. Повідомлення про виконання підготовчих робіт та виконання окремих видів будівельних робіт здійснюється за декларативним принципом

шляхом повідомлення органу архітектурно-будівельного контролю. За результатом звернення відбувається реєстрація запланованих заходів у Реєстрі будівельної діяльності або матеріали повертаються на доопрацювання. Натомість у разі подання заяви про отримання дозволу на виконання будівельних робіт результатом є прийняття контролюючим органом рішення в електронній формі з подальшою реєстрацією самого дозволу в Реєстрі будівельної діяльності. До речі, такий підхід кореспондує приписам Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [293], які розмежовують набуття права на здійснення певних видів діяльності на підставі документа дозвільного характеру та декларації. Власне, до першої категорії належать винятково: дозвіл на виконання будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, визначені у вичерпному Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, що є додатком до Закону України від 19 травня 2011 року № 3392-VI [315].

В цій категорії спорів слід абстрагуватись від окремих технічних процедурних аспектів отримання вказаних вище послуг, оскільки вони не мають принципового значення для дослідження причин (підстав) виникнення спорів (хоча на практиці й створюють певні перешкоди в ході здійснення містобудівної діяльності учасниками будівництва).

У контексті здійснення підготовчих робіт необхідно зауважити, що порушення встановлених вимог щодо обов'язкового повідомлення про такі роботи контролюючого органу межує із самочинним будівництвом, оскільки це є першим дозвільним документом, який надає право вчиняти відповідні роботи. Водночас на практиці постає проблема розмежування «будь-яких робіт», які за своїм змістом та обсягом є подібними до «підготовчих будівельних робіт» у розумінні Порядку № 466 (наприклад, улаштування парканів, завезення будівельних матеріалів тощо). Такі ситуації нерідко створюють труднощі під час перевірок, що проводяться контролюючими органами. У цьому контексті Верховний Суд наголошує: контролюючий орган зобов'язаний з'ясувати, чи особа, щодо якої проведено перевірку і винесено припис, відповідає

визначенню «замовника будівництва», чи має статус «суб'єкта містобудівної діяльності» та чи пов'язані її дії безпосередньо з такою діяльністю [150]. Ці, на перший погляд, формальні аспекти мають принципове значення для застосування процесуальних норм, що регулюють притягнення особи до відповідальності. Зокрема, виникає питання: як кваліфікувати дії особи, яка не набула статусу «замовника будівництва»; з якого моменту вважати суб'єкта господарювання «замовником будівництва»; а також який статус в розумінні профільного закону має особа, яка здійснює містобудівну діяльність (зокрема, отримує містобудівні умови та обмеження та інші вихідні дані) до набуття статусу «замовника будівництва». Верховний Суд наголошує, що замовником будівництва слід вважати особу, яка має правомірний намір здійснити нове будівництво, реконструкцію чи капітальний ремонт об'єкта на земельній ділянці або нерухомості, що їй належить, і яка засвідчила цей намір шляхом подання відповідної заяви та отримання у встановленому законом порядку дозвільного документа [179]. Крім того, Верховний Суд роз'яснює, що замовником визнається особа, яка в установленому законом порядку набула необхідного речового права на земельну ділянку, на якій передбачається виконання будівельних робіт, та подала повідомлення про початок їх виконання [270]. Це свідчить про відсутність у чинному законодавстві, що регулює спірні правовідносини, чітких приписів, які б встановлювали, що саме замовник, зазначений у повідомленні про початок будівельних робіт, зобов'язаний бути власником або орендарем земельної ділянки. Іншими словами, предмет спору між контролюючим органом та забудовником полягав у визначенні того, які саме відомості повинні вноситися до повідомлення про початок виконання будівельних робіт як до первинного документа, що ініціює весь будівельний процес, адже від його змісту залежить правильність усіх наступних документів і робіт.

Проблема насамперед полягає в порушенні логічної послідовності вчинення конкретних дій у сфері будівництва. Так, законодавець допускає можливість виконання підготовчих робіт ще до отримання вихідних умов та

обмежень. Достатньою передумовою вважається лише набуття права на забудову земельної ділянки та повідомлення контролюючого органу про свій «намір» із реєстрацією відповідного повідомлення в Реєстрі будівельної діяльності. Такий підхід видається суперечливим, адже фактично допускає проведення будівельних дій без належного розуміння перспективи подальшого здійснення основних робіт.

Поряд з цим, чітке визначення правового статусу суб'єктів господарювання, що перебувають в правовому режимі містобудування, має значення для правильної кваліфікації дій таких суб'єктів та притягнення їх до відповідальності за порушення встановлених вимог.

Так, відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», до суб'єктів містобудування віднесено органи виконавчої влади, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також фізичних та юридичних осіб. Цим самим Законом у пункті 4 частини першої статті 1 закріплено поняття «замовник будівництва», яке охоплює дві основні ознаки: 1) наявність права на земельну ділянку (без конкретизації щодо її цільового призначення); 2) намір виконувати підготовчі або будівельні роботи. У свою чергу, частина перша статті 41 цього ж Закону визначає державний архітектурно-будівельний контроль як комплекс заходів, спрямованих на забезпечення дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час провадження підготовчих та будівельних робіт. У цій нормі законодавець також використовує термін «суб'єкт містобудування», зміст якого в системному зв'язку з іншими положеннями Закону охоплює згаданих спеціалізованих суб'єктів господарювання, однак уже з чіткіше визначеним статусом. Лише в частині дев'ятій статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вживається поняття «суб'єкт господарювання» в розумінні особи, яка має право оскаржити рішення, дії або бездіяльність посадових осіб органу

державного архітектурно-будівельного контролю. Це вказує на те, що контрольні заходи можуть стосуватися не лише суб'єктів містобудування у вузькому сенсі. Аналогічні положення закріплено в Порядку № 553. Так, пункт 1 цього Порядку передбачає, що заходи контролю поширюються на замовників, проектувальників, підрядників, сертифікованих виконавців робіт, підприємства, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта, а також на експертні організації. Усі вони охоплюються законодавцем узагальненою категорією «суб'єкти містобудування».

Своєю чергою, Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, також відносячи їх до категорії «суб'єктів містобудування». Зокрема, зазначений Закон передбачає санкції за виконання підготовчих робіт без подання повідомлення про початок їх виконання – у розмірі десяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Відповідальність застосовується до двох категорій суб'єктів господарювання:

– замовників будівництва (у разі провадження містобудівної діяльності), а також тих, хто одночасно виконує функції замовника і підрядника;

– суб'єктів містобудування, які безпосередньо виконують будівельні роботи.

Якщо щодо першої категорії суб'єктів ситуація є відносно зрозумілою – йдеться про суб'єктів господарювання, які набули статусу у розумінні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (зокрема, статусу «замовника будівництва»), – то стосовно другої категорії може скластися враження, що законодавець оперує поняттям суб'єктів господарювання (а також фізичних осіб), які абстрактно виконують підготовчі роботи. Верховний Суд наголошує, що відповідальність, передбачена ч. 3 ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», покладається саме на суб'єктів містобудування, які виконують будівельні роботи, тобто на підрядників [222]. Іншими словами, частина друга статті 2 згаданого закону встановлює відповідальність замовників та підрядників, котрі

одночасно виконують функції замовників будівництва, тоді як частина третя – виключно замовників будівництва. Виникає проблема притягнення до відповідальності осіб, які не набули жодного спеціального статусу. З цього приводу Верховний Суд у практиці, що стосується перевірок самочинних об'єктів, зазначає: у разі встановлення факту самочинного будівництва і визначення особи, яка його здійснила, саме цю особу може бути притягнуто до відповідальності [149]. Такий підхід є дискусійним, адже суперечить раніше сформованим позиціям, відповідно до яких суб'єкт відповідальності повинен бути або замовником, або підрядником. Очевидно, що приписи статті другої Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» потребують узгодження із приписами ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», де чітко визначено, стосовно яких суб'єктів можуть здійснюватися заходи контролю. Адже якщо контроль допустимий лише стосовно спеціалізованих суб'єктів, виникає питання про правову природу приписів ч. 3 ст. 2 Закону про відповідальність. Крім того, Верховний Суд, виходячи з системного аналізу профільного законодавства, визначає замовником будівництва особу, яка набула право на земельну ділянку та заявила про намір здійснити підготовчі чи будівельні роботи шляхом подання відповідного повідомлення. Це породжує питання щодо правильного застосування санкцій за виконання підготовчих робіт без подання такого повідомлення.

Законодавство, на нашу думку, потребує доопрацювання у двох напрямах:

1) узгодження термінології. Закон «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» потребує доопрацювання, зокрема, шляхом приведення у відповідність до профільного Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині визначення понять «замовник будівництва», «суб'єкт містобудування». Поряд з цим, останній названий закон потребує змістовної корекції таких термінів. Зокрема, доцільно доповнити поняття «замовник будівництва» уточненням щодо цільового

призначення земельної ділянки, яке, згідно із ЗК України, дозволяє здійснення будівельних робіт. Важливо також законодавчо закріпити момент набуття цього статусу – з моменту отримання вихідних умов, зокрема містобудівних умов та обмежень;

2) розширення сфери контролю. Логічним є внесення змін до ст. 41 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» з метою закріплення можливості здійснювати заходи контролю щодо будь-яких суб'єктів, які вчиняють дії у сфері містобудування з порушенням встановлених вимог.

Аналізуючи практику Верховного Суду, слід зауважити: раніше законодавство не передбачало підстав для відмови контролюючого органу у прийнятті повідомлення про початок підготовчих робіт чи його повернення на доопрацювання. Замовник також не був зобов'язаний отримувати підтвердження про реєстрацію такого повідомлення [221]. Верховний Суд вказував, що при реєстрації декларації про початок будівельних робіт орган контролю перевіряв лише повноту та правильність заповнення даних. Натомість питання достовірності відомостей могло стати підставою для окремої перевірки суб'єкта містобудування [236]. Нині ж, із впровадженням Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, п. 74 Порядку її ведення визначає: документи, подані з порушенням установлених вимог, залишаються без розгляду та повертаються замовнику з відповідним повідомленням у визначений строк [38]. Водночас декларативний характер повідомлення не виключає ймовірності подальшого скасування декларації про готовність об'єкта до експлуатації в порядку, визначеному статтею 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Подібний підхід застосовується до повідомлень про проведення будівельних робіт. Єдиним моментом, який потребує розмежування, є класи наслідків (відповідальності), до яких належить об'єкт будівництва, адже за декларативним принципом дозволяється виконання лише тих об'єктів, що за класом наслідків відносяться до категорії з незначними наслідками (СС1).

Як уже зазначалося, повідомлення (раніше, до набрання чинності Законом України від 17 січня 2017 року № 1817-VIII, – декларація) про виконання певного виду робіт не є гарантією їх законності, а в окремих випадках лише відстрочує вирішення проблеми. Так, контролюючий орган має право звернутися до адміністративного суду з позовом про припинення права на виконання підготовчих або будівельних робіт, набутого на підставі поданого повідомлення, у разі виявлення факту подання недостовірних даних, які дають підстави вважати об'єкт самочинним будівництвом, відповідно до частини другої статті 39-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». У попередній редакції зазначеної статті Закону контролюючий орган мав право самостійно, без звернення до суду, анулювати реєстрацію декларації про початок підготовчих чи будівельних робіт [264]. При цьому ознаками самочинного будівництва вважалися: 1) здійснення будівництва на земельній ділянці, не відведеній для цієї мети; 2) відсутність документа, що надає право на виконання будівельних робіт; 3) відсутність затвердженого проекту або будівельного паспорта; 4) скасування містобудівних умов та обмежень [257].

Перший випадок особливо показовий: якщо об'єкт зведено на земельній ділянці, вид цільового призначення якої відповідно до Класифікації (затвердженої наказом Державного комітету із земельних ресурсів від 23.07.2010 №548 у редакції до 18.04.2023) не відповідає намірам забудови, це слугувало підставою для скасування декларації [233]. Водночас рішення про скасування не може ґрунтуватися виключно на відомостях, отриманих від інших органів, оскільки такі дії не становлять форми державного архітектурно-будівельного контролю. Належна форма контролю – перевірка – є допустимою лише тоді, коли недостовірність даних декларації є очевидною. Інакше кажучи, орган контролю може використати отриману інформацію як підставу для проведення перевірки, але не як самостійний доказ для ухвалення рішення без власної об'єктивної оцінки [247; 259]. Аналогічно оскарженню підлягає і бездіяльність контролюючого органу, коли він не реагує належним чином на звернення фізичних осіб [254]. Верховний Суд підкреслює: якщо звернення не

розглядалося відповідною комісією та щодо нього не отримано висновок з рекомендацією про проведення позапланової перевірки, це свідчить про порушення порядку ухвалення рішення про проведення контролю [253].

Виявлення недостовірних даних у деклараціях можливе у трьох випадках:

– під час перевірки достовірності відомостей, коли протягом трьох місяців з моменту подання декларації проводиться позапланова перевірка [251];

– під час проведення позапланової перевірки за зверненням (скаргою) фізичної особи, строки у цьому разі не обмежуються [230];

– під час планової перевірки, де також відсутні часові обмеження [241].

З цього приводу слід зробити ряд висновків. По-перше, подання повідомлення автоматично запускає процес будівництва і, за наявності підстав, відтерміновує момент визнання об'єкта самочинним. По-друге, будівництво постійно перебуває в умовах невизначеності та потенційних ризиків визнання об'єкта самочинним.

Особливої уваги заслуговує другий спосіб виявлення недостовірних даних – через скарги фізичних осіб. Його застосування видається сумнівним і навіть надмірним з точки зору принципу правової визначеності. Недоліки функціонування державного механізму контролю не можуть компенсуватися волевиявленням сторонніх осіб, які не є учасниками публічно-правових відносин. Адже контролюючий орган за своєю природою і компетенцією зобов'язаний діяти добросовісно в публічних інтересах і своєчасно реагувати на виявлені порушення. Правовідносини у сфері містобудування не є обмеженими конкретним колом учасників. Будь-які відхилення запланованої діяльності можуть нести одночасно ризики як для територіальної громади – власника земельної ділянки, на якій здійснюється будівництво, суб'єкта містобудівної діяльності, що здійснює будівництво, так і для осіб, які фінансують будівництво (інвесторів). Захист лише одного із вказаних суб'єктів, який подає скаргу (зокрема, особи, що діє в інтересах територіальної громади), не вирішує проблему незаконної забудови, а лише її ускладнює, вносить невизначеність у правовідносини щодо врегулювання наслідків такої забудови.

Підхід, коли кожна стадія будівельного процесу «підстраховується» можливістю втручання через скарги, фактично нівелює принцип правової певності та створює ризик безкінечних процедур, що не забезпечує досягнення головної мети – належного функціонування системи нагляду й контролю. Цей баланс може бути досягнутий не стільки шляхом надмірної деталізації чи формалізації діяльності органів контролю, скільки через розвиток правової свідомості суспільства, персональну відповідальність учасників містобудівних процесів та реальний баланс інтересів. Водночас слід мати на увазі, що вичерпність адміністративних засобів впливу не виключає можливості застосування інших правових інструментів. Так, у кримінально-правовій площині йдеться про притягнення винних до відповідальності чи застосування майнових санкцій, у цивільно-правовій – про відшкодування збитків, завданих територіальній громаді контролюючим органом чи його посадовими особами. Відтак немає підстав підмінювати одні правові засоби іншими, що лише спотворює правову дійсність.

В цій категорії спорів важливим аспектом також є дотримання принципу процесуальної економії та вибір ефективного способу захисту публічно-правових інтересів контролюючими органами. З моменту реєстрації декларації про готовність об’єкта до експлуатації декларація про початок робіт втрачає чинність [251]. Після державної реєстрації права власності на об’єкт на підставі такої декларації він уже не може визнаватися самочинним [112]. Крім того, Верховний Суд наголошує, що скасування контролюючим органом декларацій після завершення будівництва є формальним і не породжує правових наслідків, оскільки не забезпечує дотримання містобудівного законодавства чи правил благоустрою [113]. На практиці це свідчить про існування прогалини у сфері контролю за будівництвом на завершальних етапах, що потребує законодавчого врегулювання шляхом заборони скасування дозвільних документів, які вже вичерпали свою дію.

Водночас у судовій практиці сформовано й інший підхід, відповідно до якого державна реєстрація права власності не змінює статус об’єкта як

самочинного. Верховний Суд наголошує, що для запобігання формалізму в роботі контрольних органів належним способом реалізації їхніх повноважень є звернення до суду з позовом про знесення об'єкта за умови доведення наявності ознак самочинного будівництва. Згідно з частиною першою статті 376 ЦК України, саме контролюючий орган зобов'язаний ініціювати такий позов у порядку, передбаченому законом [203].

Щодо дозволу на виконання будівельних робіт, то окремі його аспекти потребують більш детального розгляду, оскільки відповідно до приписів статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» цей документ надає право на зведення об'єктів, які є складнішими з інженерної точки зору та належать, в тому числі до класів наслідків (відповідальності) із середніми (СС2) та значними (СС3) ризиками. Крім того, слід враховувати більш ускладнений порядок отримання такого документа: як мінімум, з огляду на положення частини четвертої статті 31 зазначеного Закону, проектна документація на будівництво таких об'єктів має проходити обов'язкову експертизу.

По-перше, норми, що регулюють питання анулювання дозволу, зазнали еволюційних змін – від широких повноважень контролюючого органу до їх звуження, як це передбачено чинною редакцією частини шостої статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Крім того, чинний нормативно-правовий акт більше не використовує поняття «анулювання». Замість нього запроваджено категорію «припинення дії дозволу» [285]. Останнє можливе у таких випадках: 1) за заявою самого замовника; 2) у разі ліквідації юридичної особи – замовника; 3) на підставі судового рішення, що набрало законної сили, про скасування містобудівних умов та обмежень та/або припинення права на виконання будівельних робіт.

Слід зазначити, що це положення наразі не узгоджується з частиною 31-2 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, а також з Порядком ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. У зазначених актах досі міститься термінологія, яка втратила чинність і потребує приведення у відповідність.

До 1 червня 2020 року, у попередній редакції Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», контролюючі органи мали значно ширші повноваження щодо анулювання дозвільних документів в адміністративному порядку за наслідками проведення перевірок. Підставами для такого анулювання визнавалися: порушення вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень; невідповідність об'єкта затвердженій проектній документації, будівельним нормам, стандартам і правилам; порушення містобудівного законодавства у разі невиконання приписів посадових осіб контролюючих органів; скасування містобудівних умов та обмежень; а також систематичне (два і більше разів підряд) перешкоджання проведенню перевірок. У зв'язку з цим значна частина правових позицій Верховного Суду, сформульованих у той період (зокрема щодо розмежування правопорушень як підстав для анулювання дозволу), нині втратила актуальність. Єдиним релевантним орієнтиром залишається позиція Верховного Суду, згідно з якою після 01.06.2020 року припинення права на виконання підготовчих чи будівельних робіт, незалежно від підстави його набуття (повідомлення чи декларація), можливе виключно за рішенням суду [218].

По-друге, з однієї сторони, підстави припинення дії дозволу на виконання будівельних робіт є вичерпними та відносяться до виключної компетенції органів контролю, з іншої – дозвіл (рішення про видачу), будучи актом індивідуальної дії, може бути скасований судом, у тому числі у разі невідповідності цільового призначення земельної ділянки намірам забудови за позовом зацікавленої особи, чиї права він порушує [185].

По-третє, в ч. 2 ст. 39-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» законодавець передбачає механізм припинення права виконання підготовчих або будівельних робіт. Застосування такої опції можливе у разі, якщо контролюючий орган встановить подання недостовірних відомостей у повідомленні, що створює підстави для визнання об'єкта самочинним будівництвом. Це, зокрема, стосується випадків, коли: будівництво

здійснюється на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети; роботи проводяться без документа, що надає право на їх виконання; об’єкт зводиться без затвердженого проєкту чи будівельного паспорта; або ж набрало законної сили судове рішення про скасування містобудівних умов та обмежень.

Контролюючий орган в такому випадку звертається з адміністративним позовом. В той же час законодавець не зазначає, до кого саме повинен бути адресований такий позов. Очевидно, мається на увазі замовник будівництва, який подав відповідне повідомлення. З цього приводу потенційно можливий випадок, коли окремі порушення у сфері містобудування можуть мати суто формальний, оціночний характер. Зокрема, у одній із адміністративних справ Верховний Суд зазначив, що недостовірність даних у повідомленні чи декларації має бути очевидною. Формальні чи оціночні помилки, зокрема неправильне зазначення особи, яка виконувала проєктні роботи, не є підставою для кваліфікації будівництва як самочинного і не можуть спричиняти скасування набутого права на виконання робіт чи декларації про готовність об’єкта [248].

Додатково, згідно з абзацом 17 статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», контролюючий орган наділений правом звертатися до суду з позовною вимогою про припинення права на виконання підготовчих або будівельних робіт у таких випадках: коли замовником систематично (два або більше разів поспіль) чиняться перешкоди для проведення перевірки посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю; а також у разі невиконання вимог, викладених у приписах контрольного органу, щодо усунення порушень, виявлених під час перевірки (зокрема, вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, проектної документації, будівельних норм і правил), а також в інших випадках, прямо передбачених законодавством.

Таким чином, широкий обсяг дискреційних повноважень, якими контролюючий орган був наділений до 1 червня 2020 року, натепер передано до юрисдикції суду.

Водночас пункт 17 Порядку № 553 передбачає, що у разі виявлення порушень у сфері містобудування або будівельних норм, стандартів і правил контролюючий орган виносить припис про їх усунення або про зупинення підготовчих чи будівельних робіт. Зазначене положення узгоджується з абзацом 6 частини третьої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», який водночас ставить реалізацію таких повноважень у залежність від випадків, прямо визначених законом. По суті, законодавець закріплює превентивний механізм досудового зупинення виконання підготовчих та будівельних робіт шляхом винесення відповідного припису. Лише у випадку, коли протягом двох місяців після закінчення строку, наданого для усунення порушень, зазначених у приписі, такі порушення не було усунуто, виникають підстави для відновлення робіт (за винятком ситуацій, коли їх зупинення було пов’язане з відсутністю набутого права на їх виконання). Отже, законодавець проводить чітке розмежування між поняттями «зупинення виконання робіт» та їх «припинення».

Верховний Суд наголошує, що навіть одноразове невиконання припису є достатньою підставою для припинення права на будівництво. Натомість ознака «системності» стосується виключно випадків створення перешкод для проведення перевірок посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю [210]. У цьому контексті важливо розмежовувати матеріально-правовий двомісячний строк, відведений для відновлення зупинених підготовчих чи будівельних робіт, та процесуальний строк для звернення контролюючого органу з позовом про їх припинення. Останній регламентований ч. 2 ст. 122 КАС України і становить три місяці, фактично виконуючи функцію строку позовної давності [256]. З цього випливає ряд проблем, що потребують урегулювання на рівні закону: 1) чітке визначення строків розгляду судової справи у випадку звернення контролюючого органу до суду із відповідним позовом (оскільки без такого будівництво заморожується на невизначений строк); та 2) встановлення відповідальності у випадку

бездіяльності органу контролю, у результаті якої провокується відновлення незаконних робіт.

По-четверте, поняття «припинення дії дозволу» та «анулювання дозволу» слід розмежовувати від «припинення права на здійснення будівельних робіт», оскільки застосування такої санкції зі сторони контролюючого органу чи суду ґрунтується на різних правових підставах. Все ж наслідком таких санкцій є припинення права здійснювати будівництво.

По-п’яте, електронна система, у якій контролюючий орган є користувачем, наразі допускає технічну можливість «виправити помилку» та прийняти протилежне рішення щодо видачі дозволу на проведення будівельних робіт. Так, Верховний Суд підкреслив, що визнання дозволу на виконання будівельних робіт помилковим після його офіційної видачі та зміна рішення на протилежне без належного обґрунтування і з порушенням встановленої процедури анулювання через Реєстр будівельної діяльності є грубим порушенням принципу належного урядування [212]. Водночас існує й протилежний аспект: у разі допущення технічної помилки її виправлення можливе лише в судовому порядку, що фактично продовжує легальність будівництва на невизначений строк.

По-шосте. На практиці трапляються випадки протиправної бездіяльності у формі невидачі дозволу на будівельні роботи. У такій ситуації дискреційні повноваження органу фактично замінюються судовим контролем, що межує із судовим втручанням у адміністративний розсуд. Верховний Суд у цьому контексті підкреслює: бездіяльність дозвільного органу створює підстави для застосування принципу «мовчазної згоди», якщо дотримані такі умови: 1) подання суб’єктом господарювання повного пакета документів, підтвердженого заявою з відміткою про прийняття; 2) сплив 10 робочих днів від моменту подання; 3) відсутність або несвоєчасність відповіді органу влади по суті заяви [252].

Наразі подолання окремих із наведених проблем, що породжують численні спори, передбачається у законопроєкті № 5655. На відміну від

попереднього порядку, коли дозвіл на будівництво надавався за участю органів місцевого самоврядування чи центрального органу виконавчої влади у сфері містобудування, після прийняття законопроєкту замовник будівництва набуватиме право на виконання робіт шляхом його реєстрації.

Нова процедура передбачає подання заяви через електронний кабінет забудовника до нотаріуса або державного реєстратора. Заява спочатку проходить автоматичну обробку електронною системою, після чого розглядається реєстратором. Логіка законодавця полягає у тому, що раніше уповноважені органи фактично дублювали перевірку, яка вже здійснювалася у межах експертизи проєктної документації. З огляду на активну автоматизацію процесів та переведення документації в електронну форму, пропонується покласти додаткову відповідальність на проєктанта, експерта та забудовника, у тому числі через механізми страхування. За таких умов повторна перевірка органами містобудування розглядається як чинник, що лише підвищує корупційні ризики та ускладнює реалізацію будівельних проєктів у часі.

Таким чином, ця категорія спорів дуже тісно переплітається із категорією спорів про знесення самочинного будівництва, оскільки практично будь-яке скасування чи зупинення права на будівництво автоматично має наслідком визнання такого будівництва самочинним відповідно до застосовного законодавства, вносить невизначеність у цивільний оборот та тягне ризики його знесення. Це питання має комплексний характер та потребує подальшого вивчення з метою належного врахування публічного та приватного інтересів, оскільки будь-які послаблення чи затримки в реагуванні на порушення з дозвільною документацією можуть призвести до зловживань з боку забудовника. Аналогічно, якщо залишати діючий порядок справ, це створює ризики зловживань зі сторони контролюючих органів та несе корупційні ризики. Також необхідно врахувати, що часто апріорі незаконне будівництво продовжує реалізацію виключно за рахунок затягування судових процесів зі скасування дозвільних документів з метою створення таких обставин, за яких завершене будівництво зносити буде недоцільно та економічно невигідно, а

формальні підстави для скасування введення його в експлуатацію чи державної реєстрації прав на таке майно нівелюються через необхідність дотримання принципів юридичної визначеності.

5) Спори щодо введення в експлуатацію об’єктів. Введення об’єкта будівництва в експлуатацію є практично завершальною стадією його формування як об’єкта цивільних прав, внаслідок чого такий об’єкт може використовуватись у цивільному та господарському обороті. Верховний Суд наголошує, що об’єкт, який не введений в експлуатацію, не може вважатися створеним і розглядається як об’єкт незавершеного будівництва – фактично сукупність будівельних матеріалів, що належать забудовнику. Перед початком використання такого об’єкта його власник зобов’язаний завершити будівництво та здійснити введення в експлуатацію у порядку, визначеному законодавством [232]. Не введений в експлуатацію об’єкт заборонено використовувати, і така заборона стосується не лише суб’єктів, які його зводили [179].

Звичайно, існують випадки, коли введення об'єкта в експлуатацію не є обов'язковим. Верховний Суд зазначає, що із загального правила про необхідність прийняття об'єкта в експлуатацію є певні винятки. Вперше порядок введення в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів було закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 1992 р. № 449. Наразі пункт 9 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає спрощену процедуру: орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів безоплатно приймає в експлуатацію об'єкти, що належать до класу наслідків СС1, зведені без отримання дозвільного документа, за умови проведення їх технічного обстеження. Йдеться, зокрема, про індивідуальні (садибні), садові та дачні будинки площею до 300 м², а також господарські споруди такої ж площі, побудовані в період з 5 серпня 1992 року до 9 квітня 2015 року, а також про будівлі сільськогосподарського призначення, зведені до 12 березня 2011 року [169]. Водночас об'єкти, збудовані до 5 серпня 1992 року, взагалі не підлягають процедурі прийняття в експлуатацію [169]. Особливістю

зазначеного порядку було те, що державна реєстрація прав на такі об'єкти здійснювалася на підставі статті 31 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [292]. Це створило своєрідну прогалину, якою скористалася значна кількість суб'єктів господарювання: вони реєстрували право власності на реконструйовані об'єкти, фактично оминаючи передбачену законодавством процедуру прийняття їх в експлуатацію. Таким чином, у практиці сформувалася можливість легалізації об'єктів із порушенням містобудівних вимог та в обхід контролюючих механізмів, що підривало цілісність правового регулювання у сфері будівництва.

Серед нововведень, пов'язаних із необхідністю оперативного реагування на виклики війни та забезпечення захисту критичної інфраструктури, на період воєнного стану в Україні чи в окремих її регіонах запроваджено спрощений порядок будівництва, ремонту та здійснення інженерно-технічних заходів для об'єктів паливно-енергетичного сектору. При цьому нормативно-правовими актами свідомо упущено стадію введення таких об'єктів в експлуатацію, що має об'єктивні причини. По-перше, ця стадія є контрольним етапом, яким завершується процес будівництва та визначається можливість віднесення споруди до самочинних, оскільки документ, на підставі якого здійснюється введення в експлуатацію, після державної реєстрації прав на таке будівництво вичерпує свою дію [112]. По-друге, цей етап є найбільш урегульованим, оскільки він підбиває підсумок дотримання всіх вимог, які висувалися на попередніх стадіях будівельного процесу, та оформлюється у вигляді: 1) декларації про готовність об'єкта до експлуатації (для об'єктів класу наслідків СС1 та споруд, що зводилися на підставі будівельного паспорта); або 2) акта готовності об'єкта до експлуатації, який подається для складніших об'єктів з метою отримання сертифіката відповідно до Порядку № 461 та статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Якщо у випадку з декларацією процедура відбувається в максимально автоматичному режимі, то при отриманні сертифіката слід враховувати, що орган державного архітектурно-будівельного контролю приймає подані

замовником заяву та акт готовності об’єкта до експлуатації, а потім у межах законодавства вчиняє дії, спрямовані на з’ясування достовірності відомостей, зазначених у поданих документах, а також на перевірку відповідності об’єкта проектній документації, вимогам будівельних норм, стандартів і правил. Це здійснюється на основі чек-листа за результатами виїзного огляду об’єкта будівництва на місцевості з фотофіксацією під час прийняття в експлуатацію завершеного будівництвом об’єкта, який формується з використанням Реєстру будівельної діяльності. Відповідно, ризики відмови у видачі сертифіката зростають пропорційно до кількості підстав для такої відмови, які включають (зокрема): а) неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу сертифіката; б) виявлення недостовірних відомостей у поданих документах; в) невідповідність об’єкта проектній документації на будівництво такого об’єкта та/або вимогам будівельних норм, зокрема щодо дотримання інженерно-технічних заходів цивільного захисту, вимог пожежної та техногенної безпеки [82].

Аналогічно до порядку отримання дозвільних документів на виконання підготовчих чи будівельних робіт, контролюючий орган уповноважений здійснювати позапланові заходи контролю з метою виявлення об’єктів самочинного будівництва навіть після державної реєстрації права власності за особою, що здійснювала будівництво, або після відчуження такого об’єкта за правочином [255]. Щодо вже збудованих об’єктів перевірки допускаються, зокрема, у випадках: а) встановлення факту самочинного будівництва, експлуатації без належного введення в експлуатацію або продовження будівельних робіт після завершення формальних процедур; б) експлуатації об’єктів, які кваліфікуються як самочинне будівництво та не пройшли процедури введення в експлуатацію [255].

Відповідно, можна зробити аналогічні висновки стосовно порушення принципу правової певності та необхідності все ж обмежити випадки застосування критичних заходів, таких як знесення самочинного будівництва,

запропонувавши адекватні заходи компенсації збитків особам, чиї публічні та / або цивільні права порушені.

6) Спори щодо присвоєння адреси об'єкту будівництва. Ще однією категорією спорів є спори щодо присвоєння адреси об'єкту будівництва. В цілому, процес на цей момент максимально автоматизований та регулюється ст. 26-3 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Органи, уповноважені приймати відповідні рішення, передбачені ч. 5 вказаної статті Закону. До органів, уповноважених на присвоєння адрес, належать виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а також районні в містах ради, місцеві державні адміністрації та районні в місті Києві державні адміністрації.

У судовій справі, де оскаржувалася бездіяльність державної адміністрації у цій сфері, Верховний Суд підкреслив, що ч. 19 ст. 26-3 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» містить вичерпний перелік підстав для відмови у прийнятті рішення про присвоєння, зміну чи коригування адреси [207]. Зазначений перелік підстав закріплений у частинах 15 та 19 вказаної статті Закону та зводиться, в основному, до подання заяви до неуповноваженого органу чи наявності чинного рішення про присвоєння конкретної адреси, виданого до звернення зацікавленої особи. Таким чином, як і у випадку із видачею містобудівних умов та обмежень земельної ділянки, постає питання втручання суду у дискрецію органу місцевого самоврядування.

7) Спори щодо охорони культурної спадщини під час здійснення містобудівної діяльності. Згідно з частиною четвертою статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», генеральний план населеного пункту, який включено до Списку історичних населених місць України, обов'язково містить визначення режимів регулювання забудови, а також включає історико-архітектурний опорний план. Останній фіксує об'єкти культурної спадщини та зони їх охорони. Згодом ці зони та накладені ними обмеження переносяться до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки – ключового вихідного документа для початку будівництва.

До планувальних обмежень належать, зокрема: охоронні зони навколо пам’яток культурної спадщини; межі історичних ареалів; зони, в яких регулюється забудова; зони ландшафту, що охороняються; зони захисту археологічного культурного шару. На цих територіях запроваджується особливий правовий режим використання [319]. Для збереження автентичного оточення пам’яток, заповідників та об’єктів всесвітньої спадщини встановлюються охоронні та буферні зони, які мають гарантувати збереження видатної універсальної цінності культурних об’єктів. У кожному історичному населеному пункті виділяється принаймні один історичний ареал, на який поширюється спеціальний правовий режим. Інформація про затверджені межі та правові режими використання охоронних зон, буферних територій, історичних ареалів населених місць (у тому числі тих, що визначені відповідно до частин другої та п’ятої зазначеної статті) вноситься до Державного земельного кадастру та містобудівного кадастру як обмеження щодо використання земельних ділянок [314].

Основні заборони, що стосуються забудови згаданих територій, закріплено, поміж іншого, у статті 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини». Саме через ці заборони на практиці виникає значна кількість публічно-правових спорів, адже в межах охоронюваних зон дозволяється лише поміркована, обмежена забудова (наприклад, із встановленням граничної висотності). Йдеться, зокрема, про історичні частини таких міст, як Одеса, Київ, Львів.

Історичний ареал є одним із найважливіших об’єктів охорони культурної спадщини. Він являє собою найбільш інтенсивно освоєну у минулому та найкраще збережену частину населеного пункту, яка вирізняється традиційним середовищем і високою концентрацією пам’яток культурної спадщини порівняно з іншими територіями. Історичний ареал визначається як спеціально окреслена в межах населеного пункту територія, що має історико-культурне значення, з офіційно встановленими межами. Він підлягає обов’язковому відображенню в усій землевпорядній та містобудівній документації і

розглядається як особливий об’єкт містобудівного проектування. До складу історичних ареалів входять території пам’яток та їх охоронних зон, заповідники, а також охоронювані археологічні ділянки. Такі землі відносяться до категорії земель історико-культурного призначення [302].

Повертаючись до тієї складової генерального плану, яка відображає зони охорони культурної спадщини та обмеження використання земель історико-культурного призначення, варто окремо зупинитися на історико-архітектурному опорному плані. Це різновид науково-проектної документації, що розробляється для всієї території населеного пункту, включеного до Списку історичних населених місць України. Він затверджується єдиним рішенням як окремий розділ генерального плану і є його невід’ємною частиною згідно із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Історико-архітектурний опорний план включає інформацію про: об’єкти всесвітньої спадщини, їхні території та буферні зони; пам’ятки культурної спадщини (у тому числі археологічні), їхні охоронні території та зони; межі історичних ареалів і правові режими їх використання; історико-культурні заповідники та заповідні території разом із відповідними охоронними зонами; охоронювані археологічні території, а також цінну історичну забудову [306].

Розроблення зазначеної документації відбувається у складі генерального плану згідно з Порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2021 р. № 926, а її зміст і структура регламентуються ДБН Б.2.2-3:2012. Сам Список історичних населених місць України затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 878. Отже, саме на місцевому рівні визначається перелік об’єктів культурної спадщини та встановлюються відповідні охоронні території, що, у свою чергу, породжує обмеження та заборони у сфері містобудівної діяльності.

За офіційними даними Міністерства культури та стратегічних комунікацій України (яке забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах охорони культурної спадщини, музейної справи, переміщення культурних цінностей через кордон, їх повернення, а також

відновлення та збереження національної пам’яті), станом на 31 грудня 2022 року на обліку перебувало 144 643 об’єкти культурної спадщини. На сьогодні до відповідної системи вже внесено дані про понад 100 тисяч таких об’єктів – архітектурних, археологічних, історичних, монументального мистецтва, науки і техніки, ландшафтних та садово-паркових [35].

У серпні 2021 року було повідомлено про затвердження історико-архітектурного опорного плану Києва [352]. Однак цей процес супроводжувався низкою проблем, пов’язаних із процедурою ухвалення. Відповідно до статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», такий план розробляється у складі генерального плану населеного пункту, погоджується з Міністерством культури як профільним органом, але остаточно затверджується саме відповідною місцевою радою одночасно з генеральним планом. Водночас на практиці відбулося погодження документа без визначення і затвердження меж історичних ареалів, які й мають становити його основу. Таким чином, документ, що мав би відображати вже встановлені межі та режими використання територій історико-культурного призначення, фактично сам став підставою для їх формального закріплення, що є суперечливим із погляду законодавства.

Ця ситуація має прямі правові наслідки. Відсутність затверджених меж історичних ареалів породжує численні судові спори щодо законності містобудівних умов та обмежень. Верховний Суд неодноразово наголошував, що включення до містобудівних умов положень про розташування об’єкта будівництва в межах історичного центру Києва чи історичного ареалу є неправомірним. Причина полягає в тому, що відсутні затверджені у визначеному законом порядку межі й режими використання цих територій, а отже, немає правових підстав стверджувати, що будівництво дійсно відбувається в межах історичного ареалу [244]. Більше того, Міністерство культури як центральний орган охорони спадщини на цей момент не затвердило науково-проєктну документацію, яка б офіційно визначила межі центральної планувальної зони міста [278]. Водночас чинні містобудівні умови, навіть за

відсутності затверджених меж ареалів, залишаються обов’язковими до виконання для замовника будівництва. Це означає, що суб’єкт містобудування повинен враховувати передбачені законодавством обмеження, у тому числі розробити історико-містобудівне обґрунтування та погодити його в установленому порядку. Така практика поширювалася доти, доки обов’язковість підготовки історико-містобудівних обґрунтувань не була скасована постановою КМУ №92 від 21 лютого 2018 р. [193]. Цим актом були внесені зміни до порядку, затвердженого постановою КМУ № 318 від 13 березня 2002 р., згідно з якими проєктна документація в межах історичних ареалів мала розроблятися з урахуванням затвердженого історико-архітектурного опорного плану. Якщо ж такий план не був затверджений, допускалася розробка проєктів на основі історико-містобудівного обґрунтування [302]. Однак дію цієї норми обмежили в часі, і вже з 1 січня 2019 року можливість використання історико-містобудівних обґрунтувань припинилася [290]. У результаті сформувалася правова невизначеність: з одного боку, містобудівна документація має враховувати положення історико-архітектурного опорного плану, але з іншого, через відсутність затверджених меж ареалів та їхніх режимів використання, забудовники і контролюючі органи фактично позбавлені чіткого алгоритму дій. Це створює ризики подвійного трактування та спекуляцій у сфері містобудування, а також ускладнює забезпечення належного рівня охорони культурної спадщини.

Незважаючи на відсутність актуалізованого генерального плану міста Києва або затвердженого історико-архітектурного опорного плану, Верховний Суд виходить із того, що історичний ареал столиці як об'єкт культурної спадщини продовжує своє існування. Його межі були визначені раніше розробленою науково-проєктною документацією – «Історико-містобудівним опорним планом міста», який затверджувався у складі генерального плану Києва та проєкту планування приміської зони на період до 2020 року. Отже, навіть відсутність наказу Міністерства культури про встановлення меж історичного ареалу за процедурою, передбаченою статтею 32 Закону України

«Про охорону культурної спадщини», не призводить до втрати нормативно закріпленим статусом відповідної території своєї чинності. Іншими словами, те, що сучасні правові акти не надали цьому статусу формального оформлення, не означає, що історичний ареал як правова категорія перестає існувати [260].

Аналогічна правова позиція висловлена Верховним Судом і щодо міста Львова. Суд зазначає, що межі історичного ареалу Львова визначені та нормативно закріплені у складі містобудівної документації «Коригування генерального плану м. Львова» (ІІ стадія), яку було затверджено ухвалою Львівської міської ради № 3924 від 30 вересня 2010 року. Підставою для цього рішення став історико-архітектурний план Львова, розроблений інститутом «Укрзахідпроектреставрація» у 2005 році та покладений в основу рішення виконавчого комітету Львівської міської ради № 1311 від 9 грудня 2005 року «Про затвердження меж історичного ареалу та зони регулювання забудови м. Львова». У межах цієї документації визначено й території, що охороняються як об’єкти світової спадщини ЮНЕСКО. Таким чином, суд визнає, що території, віднесені до меж історичного ареалу Львова відповідно до зазначених актів, мають належний правовий статус і підлягають спеціальному режиму використання, навіть за відсутності повторного затвердження сучасними актами центральних органів [224].

Проблематика подібних справ полягає також в тому, що на практиці виникають ситуації, за яких суб’єкти містобудування виходять із конкретних обмежень, що пов’язані із чинним генеральним планом міста, в якому відображені ті чи інші охоронні зони культурної спадщини. Після оновлення планів заборон стає більше, в т.ч. за рахунок виявлення нових охоронюваних об’єктів чи розширення діючих зон. Подібна ситуація виникла під час затвердження наказу Міністерства культури та інформаційної політики України від 22 січня 2024 року № 35, яким визначено межі та режими використання охоронних зон і історичних ареалів Львова. У справі № 320/9556/24 це призвело до значного обмеження забудови орендованої ділянки: замість запланованих 25 поверхів дозволена висота нової будівлі була знижена до 21 метра (близько

семи поверхів). Рішенням Київського окружного адміністративного суду від 15.07.2024 р., залишеним у силі апеляційною інстанцією, наказ Міністерства було скасовано. Однак на стадії касаційного перегляду позивач відмовився від позову, що дало змогу зберегти чинність наказу № 35 [277].

Цікаво також, що умовою віднесення земельної ділянки до категорії земель історико-культурного призначення є розташування на ній об’єктів, визначених статтями 53, 54 ЗК України, статтею 34 Закону України «Про охорону культурної спадщини». Це означає, що навіть за відсутності рішення міської ради про зміну цільового призначення така ділянка набуває відповідного правового статусу, який зберігається незалежно від дій органів місцевого самоврядування [262]. Разом із тим, на самочинні прибудови до пам’яток архітектури не поширюється заборона їх знесення, передбачена ст. 22 вказаного Закону. Це пояснюється тим, що такі прибудови не набувають статусу об’єкта культурної спадщини й не підлягають державній охороні, навіть якщо вони фізично з’єднані з пам’яткою [273]. Аналогічно, присвоєння окремої адреси будівлі, яка згодом може бути віднесена до щойно виявлених об’єктів архітектури, позбавляє її цього статусу, якщо виділення відбулося до включення до відповідного Переліку [245]. Особливого значення набуває статус об’єктів всесвітньої спадщини, включених до Списку ЮНЕСКО. Такі об’єкти автоматично визнаються пам’ятками культурної спадщини національного значення і не потребують окремого внесення до Реєстру нерухомих пам’яток України. Відповідно, землі, на яких вони розташовані, вважаються землями історико-культурного призначення, навіть якщо інше цільове призначення було закріплено містобудівною документацією чи рішеннями місцевої ради. З цього випливає, що під час розгляду заяв про видачу містобудівних умов та обмежень на таких територіях уповноважений орган повинен перевіряти відповідність намірів забудови спеціальному правовому режиму використання земель історико-культурного призначення. Це включає як дотримання їхнього цільового призначення, так і виконання вимог щодо охорони культурної спадщини [216].

Таким чином, проблематика подібних справ полягає в тому, що визначення об’єктів культурної спадщини залишається складним, тривалим і багатокомпонентним, здійснюється на стику повноважень органу місцевого самоврядування та Міністерства культури та стратегічних комунікацій України і супроводжується значною кількістю бюрократичних процедур. Межі охоронюваних зон культурної спадщини, як правило, встановлюються на підставі застарілої містобудівної документації, що породжує низку колізій. З одного боку, це сприяє виникненню незаконної забудови, яка шкодить об’єктам культурної спадщини, з іншого – забудовники та інші суб’єкти інвестують у реалізацію проєктів, виходячи з чинних на момент початку робіт обмежень. Водночас у процесі будівництва може відбутися оновлення містобудівної документації та виявлення нових пам’яток архітектури, що автоматично накладає нові обмеження на цільове використання земельної ділянки. У результаті забудовники стикаються з додатковими вимогами, які не були передбачені на початковій стадії та не враховані в собівартості проєкту. Ба більше, такі зміни іноді унеможливлюють реалізацію окремих проєктів, зокрема у сфері висотної забудови.

8) Спори щодо будівництва тимчасових споруд. В популярній категорії спорів, що стосуються тимчасових споруд, слід, в першу чергу, розмежовувати поняття «встановлення» таких споруд від «будівництва» в розумінні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», тобто нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єкта будівництва. Очевидно, найбільшою плутаниною є саме схожість із новим будівництвом, оскільки інші види будівництва апріорі стосуються вже об’єктів нерухомого майна. Друге, звичайно, це розмежування об’єктів будівництва як об’єктів нерухомого майна та об’єктів рухомого майна – тимчасових споруд.

Відповідно до частини четвертої статті 5 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» із сфери державної реєстрації виключаються речові права та їх обтяження щодо малих архітектурних форм, а також тимчасових некапітальних споруд, розташованих

на земельних ділянках, які можуть бути переміщені без втрати їх функціонального призначення та зниження вартості. У цьому контексті слушним є підхід С. А. Кириленка, який, аналізуючи категорію капітальності об’єктів, обґрунтував, що в нормативно-правовому вимірі капітальність будівель і споруд становить інтегральну характеристику, яка включає показники довговічності, вогнестійкості та рівня будівельних вимог, тобто відображає комплекс властивостей, притаманних стаціонарним будівлям, що засвідчує їх господарську та містобудівну цінність [46, с. 379].

У частині другій статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено визначення тимчасової споруди, призначеної для провадження підприємницької діяльності (торговельної, побутової, соціально-культурної тощо). Така споруда має бути одноповерховою, виготовленою з полегшених конструкцій із дотриманням основних вимог до будівельних об’єктів, визначених технічним регламентом, встановлюватися тимчасово та без влаштування фундаменту. У частині третій цієї ж статті зазначається, що розміщення малих архітектурних форм (далі – МАФ) здійснюється згідно із Законом України «Про благоустрій населених пунктів». Таким чином, законодавець проводить чітке розмежування між різновидами некапітальних споруд.

Варто зауважити, що термін «тимчасова споруда» був запроваджений Законом України від 20 листопада 2012 р. № 5496-VI замість раніше вживаного поняття «мала архітектурна форма». У попередній редакції статті 28 Закону (чинній до 5 січня 2013 р.) МАФ традиційно визначалася як невелика споруда декоративного, допоміжного чи іншого призначення, що слугує для підвищення естетичної привабливості громадських просторів і міських об’єктів, організації території та доповнює архітектурну композицію будівель, споруд або їх комплексів.

Як слушно зазначають Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова та Т. Є. Харитонова, проблемним залишається питання належного розмежування між тимчасовими спорудами, що використовуються для підприємницької

діяльності, та малими архітектурними формами. Тривалий час кіоски, торговельні павільйони та інші подібні об’єкти, призначені для ведення господарської діяльності, кваліфікувалися як різновид МАФ. Проте після внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначені конструкції були вилучені з переліку малих архітектурних форм і наразі на законодавчому рівні визначені саме як тимчасові споруди. Разом із тим, МАФ продовжують існувати поряд із тимчасовими спорудами [361, с. 16]. Цей висновок підтверджується аналізом Закону України «Про благоустрій населених пунктів», який опосередковано згадує «тимчасову споруду» як «об’єкт благоустрою» (частина четверта статті 15) та відносить МАФ до «елементів благоустрою» (пункт 9 частини першої статті 21) [281].

Згідно з визначенням, наведеним у частині другій статті 21 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», мала архітектурна форма є елементом декоративного чи іншого оснащення об’єкта благоустрою. До МАФ належать: альтанки, павільйони, навіси; паркові арки (аркади) та колони (колонади); вуличні вази, вазони й амфори; декоративна та ігрова скульптура; вуличні меблі (лавки, лави, столи); сходи, балюстради; паркові містки; огорожі, ворота, ґрати; інформаційні стенди, дошки, вивіски; інші елементи благоустрою, визначені законодавством.

Ще одне визначення міститься в Правилах утримання зелених насаджень у населених пунктах України, де зазначається, що у сфері зеленого господарства малі архітектурні форми – це штучні архітектурно-об’ємні елементи садово-паркової композиції (альтанки, бесідки, ротонди, перголи, трельяжі, арки, кіоски, павільйони, палатки, знаки), об’єднані спільним художнім задумом та такі, що виконують утилітарні й декоративні функції. До них також належать садово-паркові меблі, обладнання для ігрових та господарських майданчиків, декоративні вази, паркові скульптури, урни, питні фонтанчики тощо [308]. Тобто, наводиться більш вузькоспеціальна категорія малих архітектурних форм у сфері утримання зелених насаджень.

Водночас у Правилах благоустрою міста Києва наводиться дефініція «тимчасової споруди» – це споруда функціонального (у тому числі для здійснення підприємницької діяльності) або декоративно-технологічного призначення, яка може включати малу архітектурну форму, виготовляється з полегшених збірних конструкцій та встановлюється без заглибленого фундаменту [316]. Таким чином, чинні норми фактично ототожнюють категорії «мала архітектурна форма» та «тимчасова споруда», оскільки остання семантично охоплює першу, а порядок їх розміщення регулюється єдиним механізмом паспортизації. При цьому відповідно до статті 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» правила благоустрою мають визначати саме порядок встановлення малих архітектурних форм, тоді як у цій нормі тимчасові споруди прямо не згадуються.

Паралельно в частині четвертій статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності відбувається згідно з процедурою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, відповідальним за формування державної політики у сфері містобудування. Зазначений порядок було деталізовано Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2011 р. № 244, відповідно до якого встановлення тимчасових споруд здійснюється за дозволом органу місцевого самоврядування шляхом видачі паспорта прив’язки.

Отже, можна дійти висновку, що на нормативному рівні поняття «тимчасова споруда» не має чіткого розмежування із поняттям «мала архітектурна форма», натомість останнє фактично інтегрується у більш широке понятійне поле тимчасової споруди. Спільним для обох категорій є відсутність ознак капітальності, зокрема відсутність фундаменту, а також їх тимчасовий характер, що визначає спосіб розміщення таких об’єктів та їх правовий режим. Це пов’язано з тим, що законодавство приймалося в різний час. При цьому зміни до закону мають мати перевагу над підзаконними актами.

Відповідно до положень ДБН В.2.1-10:2009, улаштування фундаментів здійснюється з урахуванням розрахункових схем, які передбачають сумісне деформування споруд з основами. При цьому враховується низка чинників, серед яких: характер основи (природна чи штучна), спосіб та особливості передачі навантаження від будівель і споруд на основу, прогнозовані схеми розвитку деформацій залежно від глибини закладання (малозаглиблені, мілкого закладання, заглиблені або глибокого закладання), конструктивний тип фундаментів та жорсткість несучих елементів, що передають навантаження, а також обраний спосіб улаштування фундаментів або фундаментно-підвальних частин об'єктів – із вийманням чи без виймання ґрунту [33]. Фундаменти можуть бути різних видів, що передбачено ДБН В.1.2-2:2006 [32].

Таким чином, розмежування капітальних та тимчасових споруд має не юридичний, а більшою мірою технічний характер.

Зі свого боку Верховний Суд, здійснюючи розмежування між капітальними та тимчасовими спорудами, наголошує, що ключовими ознаками капітальних об'єктів є їх віднесення до будівель та споруд у розумінні абзацу п'ятого частини першої статті 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», їх нерозривний зв'язок із земельною ділянкою, на якій вони зведені, а також наявність фундаментної основи. Такі об'єкти неможливо демонтувати та перемістити без істотного пошкодження конструкцій та втрати функціонального призначення, адже вони створюються шляхом виконання комплексу будівельно-монтажних робіт із використанням будівельних матеріалів, конструктивних елементів, обладнання та устаткування. Переміщення таких споруд без їх знецінення та втрати властивостей, що визначають їх призначення, є неможливим. При цьому зазначені ознаки не є вичерпними, проте мають базовий характер і дозволяють ідентифікувати об'єкт як капітальну споруду [168].

Водночас тимчасові споруди характеризуються принципово іншими властивостями. Вони є збірно-розбірними будівлями, що зводяться без фундаменту з використанням легких і малотривких матеріалів, призначених

переважно для сезонного чи короткострокового використання. Такі об’єкти, як правило, не утеплюються та можуть мати вигляд навісів, палаток, кіосків, літніх душів, тимчасових вбиралень, теплиць, покритих поліетиленовою плівкою або інших подібних конструкцій. Важливою їх ознакою є можливість переміщення без шкоди для самої споруди та без зміни її функціонального призначення. Особливо це стосується тимчасових споруд комерційного, побутового чи соціально-культурного призначення, які призначені для провадження підприємницької діяльності: вони є невеликими за площею (до 30 кв. метрів), одноповерховими, можуть мати компактне приміщення для тимчасового перебування людей (павільйон) або функціонувати без нього, виготовляються з полегшених збірних конструкцій та встановлюються на визначений строк без улаштування фундаменту [168]. Вказане свідчить про відсутність узгодженого визначення цих дефініцій та чіткого розмежування понять тимчасової споруди та малої архітектурної форми.

В той же час, від кваліфікації споруди як тимчасової чи капітальної залежать правові наслідки, які випливають у зв’язку з їх створенням.

Власне, у судовій практиці популярність спорів, пов’язаних із тимчасовими спорудами (МАФ), зумовлена тим, що, як зауважено раніше, їх встановлення здійснюється у спрощеному порядку, не вимагає державної реєстрації та дотримання вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (зокрема процедур, встановлених ч. 5 ст. 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), а також оформлення права на земельну ділянку. Крім того, порядок знесення тимчасових споруд принципово відрізняється від порядку знесення об’єктів капітального будівництва, що регулюється ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та передбачає винесення припису про усунення порушень за законодавством та відповідне рішення суду. Натомість тимчасова споруда, відповідно до п. 2.29 Порядку, затвердженого Наказом № 244, підлягає звичайному демонтажу. Зокрема, відповідно до згаданого п. 2.29 Порядку передбачено, що у випадку закінчення строку дії чи анулювання паспорта

прив’язки, а також у разі самовільного встановлення, тимчасова споруда підлягає демонтажу. Верховний Суд при цьому чітко розмежовує правовий режим капітальних і тимчасових об’єктів, наголошуючи, що завершений будівництвом та введений в експлуатацію об’єкт може бути знесений виключно в порядку, визначеному Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», на підставі судового рішення, ухваленого за позовом органу державного архітектурно-будівельного контролю. Такий об’єкт не може підлягати демонтажу відповідно до положень Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [215]. Іншою проблемою, пов’язаною із тимчасовими спорудами, є відсутність належно регламентованого порядку демонтажу чи знесення таких об’єктів. Верховний Суд у своїй практиці зазначає, що першочергово демонтаж самовільно встановлених тимчасових споруд має здійснюватися самими власниками, які зобов’язані припинити порушення законодавчих вимог і режиму використання об’єктів благоустрою та перемістити споруду в інше місце відповідно до встановленого порядку. У разі невиконання приписів уповноважених органів право на демонтаж належить цим органам, які можуть здійснити його власними силами та засобами з подальшим покладенням витрат на власника споруди. При цьому тимчасова споруда повертається власникові за умови подання правовстановлюючих документів та відповідної письмової заяви [220]. Загалом правила демонтажу тимчасових споруд здебільшого закріплюються у правилах благоустрою населених пунктів, де вони розглядаються як один із елементів заходів із відновлення, що охоплюється ширшим поняттям «утримання» (п. 1 ч. 2 ст. 34, абз. 4 та 6 ч.1 ст. 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», п. 2.22 Порядку розміщення тимчасових споруд № 244). Таким чином, як зазначає Верховний Суд, знесення капітальної будівлі є виключною прерогативою судового рішення, тоді як демонтаж тимчасової споруди здійснюється на підставі рішення органу місцевого самоврядування в межах заходів з відновлення благоустрою відповідної території [168].

Підсумовуючи, слід зазначити необхідність законодавчого унормування співвідношення понять «тимчасова споруда» та «мала архітектурна форма» шляхом їх розмежування або інтеграції; уточнення дефініцій «об'єкт благоустрою» та «елемент благоустрою» з урахуванням системного зв'язку з категоріями тимчасових споруд і МАФ; закріплення чіткого порядку їх демонтажу чи визначення відповідних критеріїв у правилах благоустрою; а також нормативного визначення повноважень органів місцевого самоврядування щодо демонтажу таких об'єктів і порядку відшкодування витрат, понесених у зв'язку з його проведенням.

9) Спори щодо проведення державного архітектурно-будівельного контролю. Поняття та зміст державного архітектурно-будівельного контролю в Україні визначено у статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Він охоплює комплекс заходів, спрямованих на забезпечення дотримання замовниками, проєктувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог містобудівного законодавства, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт. Цей вид контролю здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який закріплює базові правила організації наглядово-контрольних функцій та визначає їх як діяльність уповноважених органів щодо виявлення й попередження порушень, а також гарантування суспільних інтересів, зокрема безпеки, якості продукції, робіт і послуг (абз. 2 ч. 1 ст. 1). Водночас законодавство у сфері містобудування розмежовує поняття «контроль» і «нагляд». Якщо контроль спрямований на поведінку суб'єктів господарювання, то нагляд визначається як система заходів щодо дотримання самими уповноваженими органами вимог законодавства у сфері містобудування. Таким чином, державний архітектурно-будівельний нагляд виступає формою контролю з боку держави за діяльністю органів, наділених повноваженнями у сфері архітектурно-будівельного контролю та надання адміністративно-правових послуг у цій сфері (ч. 1 ст. 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). У науковій літературі

простежується різне бачення співвідношення понять «контроль» і «нагляд» у сфері містобудівної діяльності. Так, В. Лещинський, аналізуючи положення статей 41 і 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», робить висновок, що законодавець розмежовує їх не за доктринальними ознаками, а насамперед за функціями підконтрольних чи піднаглядних суб'єктів: якщо йдеться про безпосередню діяльність у сфері містобудування, застосовується категорія контролю, тоді як діяльність органів публічної влади віднесено до сфери нагляду [61, с. 144]. Він підкреслює, що у сфері дозвільної діяльності в містобудуванні контрольно-наглядові функції можуть реалізовуватися в різних формах: парламентський, президентський, конституційний контроль, внутрішньо- та міжвідомчий контроль у системі виконавчої влади, нагляд за органами місцевого самоврядування, судовий та громадський контроль [62]. Водночас зазначені положення свідчать про вузьке розуміння цих понять, адже фактично законодавець виокремлює контроль і нагляд лише у межах архітектурно-будівельної сфери. Подібної до В. Лещинського позиції дотримується і В. Малиновський, який вважає нагляд підпорядкованим контролю поняттям. На його думку, нагляд, на відміну від контролю, не передбачає безпосереднього втручання у діяльність піднаглядного об'єкта, а орієнтований передусім на превентивну функцію – запобігання порушенням у майбутньому. При цьому йому не властива вимога системності у здійсненні [69, с. 292, 294].

О. Стукаленко, досліджуючи проблему розмежування цих понять, зазначає, що серед науковців немає єдиної позиції, а доволі часто контроль і нагляд навіть ототожнюються [348, с. 48]. Узагальнюючи, дослідник доходить висновку, що ключовою ознакою, яка відмежовує контроль від нагляду, є наявність у суб'єкта контролю права безпосереднього впливу на діяльність підконтрольного об'єкта, у тому числі можливість зупиняти чи забороняти її у разі порушення закону та притягати винних осіб до відповідальності. Такими повноваженнями суб'єкти нагляду не наділені [348, с. 52].

Розглядаючи питання співвідношення нагляду і контролю як у науковому дискурсі, так і в контексті вирішення конкретних спорів у сфері містобудування, слід наголосити, що практичне значення їх розмежування полягає насамперед у відокремленні публічно-правових засобів впливу суб'єктів владних повноважень на підконтрольних суб'єктів, які самі не наділені владно-розпорядчими функціями або не реалізують їх у конкретній ситуації, від засобів впливу, які застосовуються органами публічної влади щодо інших органів у межах контролю за законністю їх діяльності у сфері містобудування. Уніфікація чи ототожнення цих понять лише породжувала б плутанину у правозастосуванні, зокрема й під час розгляду адміністративних спорів.

Аналіз судової практики Верховного Суду свідчить, що проблем у застосуванні нормативних положень, які визначають межі категорій нагляду і контролю, фактично не виникає. Водночас приведення цих понять у відповідність до доктринальних підходів, на наш погляд, не зменшить кількості спорів у сфері містобудування. Тому ключовою залишається увага до процесуальних аспектів здійснення контрольно-наглядових функцій держави, їх реальної ефективності та здатності забезпечити стан, за якого права учасників містобудівної діяльності будуть захищені, інтереси врівноважені, а вимоги містобудівного законодавства дотримані.

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється шляхом планових і позапланових перевірок за територіальним принципом (абз. 1 п. 6 Порядку № 553). Планові заходи проводяться відповідно до затверджених планів роботи з урахуванням ступеня ризику господарської діяльності у сфері містобудування, визначеного постановою КМУ від 31 жовтня 2018 р. № 899 (абз. 2 п. 6 Порядку № 553). Водночас у період воєнного стану діє мораторій на проведення перевірок (Постанова КМУ від 13 березня 2022 р. № 303), що фактично зупинило значну частину спорів у цій сфері. Лише Постанова КМУ від 22 березня 2024 р. № 347 частково дозволила позапланові

перевірки щодо об’єктів, які будуються за бюджетні кошти, однак це не змінює загальної тенденції.

Незалежно від типу перевірки, в першу чергу мають значення визначення компетентного органу, що уповноважений здійснювати контроль, дотримання процедур проведення планових і позапланових перевірок, а також розгляду справ про правопорушення [266].

Позапланові перевірки у межах державного архітектурно-будівельного контролю характеризуються раптовістю та непередбачуваністю їх наслідків. Це зумовлено розгалуженим переліком підстав для їх ініціювання, закріпленим у частині першій статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». До найбільш поширених таких підстав належать:

– верифікація достовірності відомостей, зазначених у поданих документах (повідомленнях про початок виконання підготовчих або будівельних робіт, декларації про готовність об’єкта до експлуатації);

– встановлення фактів самочинного будівництва;

– перевірка виконання приписів, виданих органами державного архітектурно-будівельного контролю;

– звернення фізичних або юридичних осіб щодо порушень у сфері містобудування;

– вимоги, що надходять від правоохоронних органів.

Водночас слід чітко розрізняти підстави для проведення позапланових перевірок, з одного боку, та заходи, що вживаються за їх результатами, – з іншого. До останніх належать, зокрема, винесення приписів про усунення виявлених порушень або притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Верховний Суд сформував низку важливих правових висновків у цій сфері. По-перше, інформація, отримана від інших органів державної влади, сама по собі не може розцінюватися як форма державного архітектурно-будівельного контролю та не утворює самостійної підстави для скасування реєстрації декларацій [259].

По-друге, процедурні аспекти проведення перевірок відіграють вирішальну роль при оцінці законності рішень контрольних органів (зокрема, актів, приписів, протоколів). Дотримання встановленого порядку є обов'язковою передумовою для притягнення осіб до відповідальності за порушення містобудівного законодавства, будівельних норм і державних стандартів [49].

По-третє, Верховний Суд однозначно констатує: недотримання органами державного архітектурно-будівельного контролю вимог щодо процедури проведення перевірок тягне за собою визнання таких перевірок незаконними [106]. У цьому разі акти індивідуальної дії, складені за їх результатами, автоматично вважаються протиправними та підлягають скасуванню [107].

Контроль здійснюється у присутності суб'єктів містобудування або їх уповноважених представників (п. 9 Порядку № 553). Класичним порушенням є проведення перевірки без присутності такого представника, що Верховний Суд розглядає як грубе процедурне порушення [115]. Представником може бути особа, яка перебуває у трудових відносинах із суб'єктом містобудування, посадова особа замовника або генпідрядника, а також уповноважена довіреністю. Водночас особа без відповідних повноважень не може вважатися належним представником, і її відсутність при перевірці робить захід протиправним, а всі оформлені документи (акти, приписи, постанови) – недійсними [197]. Крім того, закінчення строку користування об'єктом оренди не звільняє контролюючий орган від обов'язку забезпечити участь належного представника суб'єкта містобудування [115]. З аналізованого правила існує один виняток: особа, яку не уповноважено довіреністю на участь у проведенні перевірок – зокрема, на давання пояснень, підписання актів, надання документів на вимогу посадової особи контролюючого органу тощо – не може вважатися належним представником суб'єкта містобудування під час здійснення заходу державного архітектурно-будівельного контролю. У такому разі проведення перевірки контролюючим органом визнається протиправним, що, своєю чергою, тягне за собою відсутність правових наслідків такої

перевірки, а отже, протиправність оформлених за її результатами документів (приписів, постанов). Акт, складений за відсутності суб'єкта містобудування, не може бути підставою для оформлення протоколу, припису або постанови про накладення штрафу [234]. Водночас припинення права користування об'єктом оренди не повинно створювати перешкод для захисту прав суб'єкта містобудування [124].

Показово, що на об'єкті, щодо якого проводиться перевірка, часто перебувають керівники проєктів, інженери технічного нагляду, начальники будівельних дільниць. Це лише підкреслює важливість дотримання процедурних норм під час контрольних заходів.

Варто зазначити, що недопущення посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю до об'єкта будівництва є самостійним правопорушенням, за яке законодавцем передбачено відповідальність. Відповідно до пункту 2 частини шостої статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», санкція за таке діяння становить 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Часові рамки та точне місце проведення перевірок законодавчо не регламентовані, окрім максимального строку планової перевірки – десять робочих днів (абз. 12 п. 6 Порядку № 553). Це ускладнює доведення факту проведення перевірки за відсутності уповноваженої особи суб'єкта містобудування або недопущення контролюючих органів. Орган контролю не зобов'язаний розшукувати таку особу, що створює ризик зловживання її присутністю (абз. 8 п. 12 Порядку № 553). З метою належної фіксації процесу перевірки рекомендується документувати обстановку на об'єкті за допомогою фото-, аудіо- та відеотехніки, особливо на великих локаціях і при проведенні позапланових заходів (абз. 2 п. 9 Порядку № 553) [87]. Верховний Суд у постанові від 09.12.2019 у справі № 822/836/16 уточнює, що недопуск може проявлятися як у активних діях суб'єкта або його представників, що перешкоджають перевірці, так і у пасивній поведінці, коли суб'єкт, будучи завчасно поінформованим про час і місце перевірки, свідомо не створив

належних умов для її проведення [187]. Винятком є лише об’єктивні та непереборні обставини, підтверджені доказами, наприклад, перебування суб’єкта у відрядженні, що унеможливлює його присутність на об’єкті [127]. Знову ж таки, питання здійснення перевірки може носити оперативний характер, а відсутність представника виключає можливість фіксації конкретного правопорушення та втрату актуальності у майбутньому. Загалом, проблема, на наш погляд, вирішується за рахунок повідомлення суб’єкта господарювання про проведення позапланового заходу в розумний строк. Навіть у разі попереднього усунення суб’єктом містобудівної діяльності окремих порушень законодавства, про які він був завчасно поінформований, це не впливає на досягнення мети заходу контролю, визначеної законодавством. Водночас доцільним є чітке визначення обставин, за яких складається акт про недопуск. Зокрема, слід передбачити можливість для суб’єкта господарювання забезпечити належного представника, який має бути доступним у розумні строки, а також деталізувати, що лише виняткові обставини можуть кваліфікуватися як поважні причини його відсутності. Наразі Верховний Суд сформував позицію, за якою право суб’єкта містобудування на безперешкодну присутність на об’єкті будівництва або забезпечення присутності своїх представників кореспондує з правом контролюючого органу здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль. Хоча законодавство не передбачає обов’язкового попереднього повідомлення про проведення позапланової перевірки, для забезпечення участі уповноваженого представника контролюючий орган повинен завчасно повідомити суб’єкта містобудування, наприклад, шляхом вручення направлення на перевірку [134]. Ознайомлення під підпис із повідомленням про перевірку вважається достатнім для того, щоб суб’єкт господарювання вважався присутнім [239]. Відсутність такого суб’єкта не перешкоджає реалізації повноважень контролюючого органу, який має право безперешкодного доступу до об’єктів, проведення вибіркового розкриття конструктивних елементів, замірів, лабораторних випробувань, а також фіксації процесу перевірки за допомогою фото-, аудіо- та відеотехніки (п.п. 1, 8

та 10 ч. 2 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [219]. Водночас, допуск посадових осіб контролюючого органу не автоматично робить перевірку законною, якщо вона проведена з порушенням формальних вимог. Недопуск контролюючих осіб може проявлятися як у активних діях суб'єкта або його представників, що перешкоджають перевірці, так і в пасивній поведінці – за завчасного повідомлення свідомо не створюються належні умови для проведення заходу, зокрема не забезпечується доступ до об'єкта [217]. Така практика свідчить про необхідність розширювального тлумачення поняття «недопуск», що має ключове значення для застосування санкцій, і очевидно потребує чіткого закріплення на рівні нормативно-правових актів для уникнення неоднакового правозастосування.

Узагальнюючи зазначені процесуальні порушення під час заходів контролю, слід підкреслити, що позапланова перевірка в сфері містобудування часто втрачає практичний зміст, оскільки будівельний процес не можна оперативно зупинити. Навіть усунення окремих правопорушень до отримання офіційного припису слід розглядати як позитивний результат, оскільки головною метою юрисдикційної діяльності є не покарання, а запобігання протиправним діям. Постійна присутність представника забудовника, який має право здійснювати значимі дії та представляти замовника перед контролюючими органами, є недоцільною й фактично неможливою, тому забезпечення його участі під час перевірки є обов'язком державного механізму. Аналогічно, слід гарантувати доступ до всіх об'єктів або їх частин з урахуванням масштабу будівництва. Водночас сумнівною видається відповідальність за окремі порушення з огляду на системний аналіз положень порядку та судової практики щодо недопуску до перевірки. Формальна наявність документів, що підтверджують повноваження представника, не завжди гарантує їхню реальність, здатність приймати рішення під час перевірки та ефективну реалізацію наданих прав.

Іншими поширеними процесуальними порушеннями під час здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю є: проведення

перевірки за адресою, відмінною від зазначеної у зверненні фізичної особи, що здійснює контроль на іншому об’єкті без передбачених законом правових підстав, що робить таку перевірку незаконною [258]; передчасне проведення перевірки [145]; недотримання строків її проведення або неправильне їх продовження [157]; вихід за межі предмета позапланової перевірки, визначеного у наказі та направленні, як при оформленні документації, так і безпосередньо під час проведення заходу [219]; здійснення перевірки поза межами строку виконання підготовчих або будівельних робіт [123]. Водночас перевірка може охоплювати завершений об’єкт будівництва у разі наявності ознак самочинності, а контроль за додержанням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил може проводитися не лише під час робіт, а й після завершення будівництва з огляду на порушення, допущені у період підготовчих та будівельних робіт [208].

Додатково, нездійснення посадовими особами контролюючого органу підготовчих заходів, зокрема видання наказу та направлення на проведення позапланової перевірки за зверненням зацікавленої особи, свідчить про невиконання покладених на них законодавством обов’язків та ухилення від проведення перевірки [237]. Скасування декларацій про початок виконання будівельних робіт є протиправним, оскільки вони є актами одноразового застосування і втрачають чинність лише після реєстрації декларацій про готовність об’єкта до експлуатації [136]. Нарешті, відсутність конкретного суб’єкта містобудування у направленні на перевірку, ініційовану контролюючим органом з підстав виявлення фактів самочинного будівництва, є порушенням, оскільки перевірка повинна проводитися щодо об’єкта будівництва, а не формально щодо невизначеної особи [149].

Поряд із цим, для уникнення надмірного формалізму, що може перешкоджати досягненню цілей контрольно-наглядової діяльності, Верховний Суд сформував практику, за якою суто формальні порушення під час перевірки, за наявності достовірного факту порушення суб’єктом містобудування вимог

законодавства, не можуть слугувати самостійною підставою для скасування результатів заходу в цілому [152]. Формальний недолік має місце лише тоді, коли він не вплинув на реалізацію процедурних гарантій суб'єкта містобудування, не обмежив його права та не вплинув на достовірність встановлених результатів. Прикладами таких формальних порушень можуть бути описки у назві об'єкта в наказі чи направленні на перевірку, а також пропуск посади особи у протоколі про правопорушення, що не спростовує факту порушення і не є самостійною підставою для скасування перевірки [134; 184; 202].

Щодо підстав проведення позапланової перевірки Верховний Суд уточнює: звернення прокуратури про надання інформації щодо прийняття об'єкта в експлуатацію не є підставою для перевірки, тоді як вимога слідчого органу досудового розслідування Національної поліції України у формі листа створює законну підставу для її проведення (абз. 13 ч. 1 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [223; 226].

Стосовно строків перевірки, планова та позапланова перевірка об'єкта будівництва не повинна перевищувати десяти днів (п. 6 та п.7 Порядку № 553), і цей термін не підлягає продовженню без належного оформлення (ч. 3 ст. 7 та абз. 2 ч. 5 ст. 5 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»). У разі необхідності продовження перевірки керівник органу державного архітектурно-будівельного контролю або його заступник повинен видати письмовий наказ із зазначенням підстав та мотивів продовження [261]. Відсутність такого наказу робить продовження перевірки безпідставним і є самостійною підставою для визнання її незаконною, а відповідно – скасування рішень, прийнятих за її результатами.

Водночас слід враховувати ризик, коли документ про проведення перевірки відсутній на момент візиту контролюючих органів, але згодом з'являється, що може призвести до безпідставного недопуску або продовження перевірки та застосування адміністративних санкцій до суб'єкта господарювання. З цього випливає необхідність чіткого закріплення у порядку

проведення перевірок умов продовження заходів контролю та обов'язку контролюючого органу пред'являти відповідний документ або його копію безпосередньо під час перевірки, забезпечуючи прозорість та доказовість проведених дій.

Під час проведення позапланової перевірки щодо дотримання суб'єктом містобудівної діяльності вимог законодавства контролюючий орган не обмежений виключно питаннями, порушеними у зверненні фізичної особи, що стало підставою для перевірки [229]. Ця практика відтворює аналогічну проблематику, що спостерігається у кримінальних провадженнях, коли межі слідчої дії на початковому етапі фіксуються, але в процесі легітимізується значно ширший обсяг заходів, що може ставити суб'єкта господарювання у завідомо несправедливе положення та порушує принцип проведення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав і у порядку, визначеному законом, відповідно до ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Верховний Суд підкреслює, що законодавством не передбачено можливості контролюючого органу виходити за межі предмета позапланової перевірки, визначеного наказом та направленням на її проведення [219]. У конкретному випадку йшлося про перевірку виконання припису, а не про виявлення самочинного будівництва. З одного боку, це формально обмежує можливість притягнення суб'єкта до відповідальності за самочинне будівництво та вимагає від контролюючого органу формулювати нові підстави для повторної перевірки; з іншого – забезпечує дотримання балансу інтересів і принципу законності у проведенні контролю. Водночас законодавець наділив органи контролю широкими повноваженнями щодо перевірок на підставі «виявлення факту самочинного будівництва» та отримання інформації з відповідних джерел, при цьому органи не зобов'язані самостійно моніторити забудову на підвідомчій території, що вказує на необхідність внесення законодавчих змін. Верховний Суд у постанові від 12 грудня 2023 року у справі №380/11292/21 також зазначає, що наказ та направлення на перевірку можуть не містити

повного переліку суб'єктів містобудування у випадках самочинного будівництва. Винятково під час перевірки контролюючий орган встановлює, хто є забудовником та чи мають вони документи, що підтверджують законність будівництва. У іншій справі Верховний Суд акцентує на ключовому аспекті перевірки на об'єктах самочинного будівництва: відповідальність несе саме особа, яка здійснила будівництво, навіть якщо вона не подавала відповідну заяву до органу державного архітектурно-будівельного контролю та не набула статусу замовника у встановленому законом порядку [149].

Ще один проблемний аспект у контексті проведення перевірки піднімає КАС ВС у постанові від 18 серпня 2021 року у справі № 441/947/19, коли закон містить опис складу містобудівного правопорушення без визначення суб'єкта відповідальності за його вчинення, де на практиці складно довести, що конкретне правопорушення вчинено саме позивачем, зокрема, з причини, що реконструйовані приміщення надаються в оренду і мають своїх орендарів [268]. Вказане, в свою чергу, свідчить про недосконаліть ключового нормативно-правового акта, яким врегульовано питання застосування заходів відповідальності до учасників будівельних правовідносин, – Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» – та його неузгодженість із профільними актами у сфері містобудування.

Щодо ефективності захисту прав у справах, пов'язаних із проведенням заходів контролю та їх наслідками у сфері містобудування, Верховний Суд підкреслює, що неправомірність дій контролюючого органу при призначенні та проведенні перевірки не може бути предметом окремого позову. Водночас ці дії можуть слугувати підставою для оскарження рішень, прийнятих за результатами перевірки [91]. Такий підхід обумовлений процесуальною логікою запобігання легітимізації незаконних рішень: окремі дії контролюючого органу, які не завершені прийняттям рішення стосовно конкретного суб'єкта містобудування, не завжди порушують права останнього та є процесуально недоцільними, оскільки суперечать принципу процесуальної економії. Водночас саме рішення, ухвалене за наслідками перевірки, формує

підставу для позову, а право на судовий захист не є абсолютним: наявність лише формальної або процедурної помилки без впливу на юридичні права суб'єкта не створює підстави для звернення до суду. Акт перевірки слугує службовим документом, що фіксує проведення заходу та висновки контролюючого органу щодо наявності або відсутності порушень законодавства, проте сам по собі не породжує правових наслідків, не змінює, не обмежує та не встановлює додаткових обов'язків для суб'єкта, а тому не підлягає судовому розгляду окремо від рішень [227]. У цьому контексті доцільним є законодавче уточнення, що дії контролюючого органу можуть оскаржуватися лише за умови, коли їх зміст порушує конкретне суб'єктивне право суб'єкта містобудівної діяльності, а також чітке визначення, які процедурні документи (акти, протоколи тощо) не підлягають окремому оскарженню незалежно від прийнятих рішень.

10) Справи щодо правопорушення у сфері містобудування. На відміну від спорів щодо процедур контролю та надання адміністративних послуг, у цій категорії основний акцент робиться на дотриманні процедури притягнення суб'єкта господарювання до відповідальності за порушення у сфері містобудівної та архітектурної діяльності. Тобто фокус зосереджено не на порядку проведення перевірки, а на порядку розгляду справи про адміністративне правопорушення та застосування відповідних санкцій.

Діюче правове регулювання у цій сфері характеризується фрагментарністю. Окремі елементи процедури притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності містяться в Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553. Так, пункти 22–24 цього акта встановлюють правила накладення штрафів, а інші його положення визначають процедуру винесення припису, який сам по собі є видом санкції, оскільки зобов'язує до усунення порушень та передбачає можливість зупинення робіт або знесення об'єкта самочинного будівництва в разі його невиконання. Окремі аспекти регулюються Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», який містить відсильну

норму до підзаконного акта Кабінету Міністрів України. На виконання вимог статті 4 згаданого закону було затверджено Порядок № 244. Водночас накладення штрафу на суб'єкта містобудування не звільняє від відповідальності посадових осіб, на яких покладено обов'язок забезпечувати дотримання законодавства у сфері містобудівної діяльності. Така відповідальність настає в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення, відповідно до пункту 5 Порядку № 553. Отже, законодавство проводить чітку межу між відповідальністю фізичних осіб, що реалізується через спеціальні положення КУпАП (наприклад, стаття 188-42 цього Кодексу встановлює відповідальність за невиконання приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю) [54], та адміністративно-господарськими санкціями, які закріплені в Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Дане питання було детально проаналізоване В. Стукаленко. Дослідниця відзначає, що особливістю застосування норм адміністративної відповідальності у сфері містобудування є використання різних нормативних актів залежно від статусу правопорушника. Зокрема, юридичні особи та фізичні особи – підприємці як учасники містобудівних відносин несуть відповідальність згідно з нормами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», тоді як фізичні особи-порушники підпадають під дію статей 96, 96-1 та 188-42 КУпАП. Крім того, науковиця звертає увагу на те, що процедура притягнення до відповідальності додатково ускладнюється необхідністю взаємодії з іншими сферами правового регулювання, зокрема з охороною культурної спадщини [344, с. 278]. Так, стаття 44 Закону України «Про охорону культурної спадщини» передбачає фінансову відповідальність юридичних осіб за порушення, що накладається спеціальними органами, визначеними в частині першій статті 45 цього закону, із окремим регламентованим порядком застосування санкцій.

М. Гарат у своєму дисертаційному дослідженні, що фокусується на притягненні фізичних осіб до адміністративної відповідальності за КУпАП, підкреслює, що адміністративна відповідальність є ключовим інструментом ефективного правового регулювання. Система встановлених вимог і заборон формує правові рамки містобудівної діяльності та визначає модель правомірної поведінки учасників відносин, сприяючи стабільності функціонування відповідної сфери та підвищенню ефективності її регулювання [25, с. 218]. На нашу думку, у контексті судового розгляду справ у сфері містобудування більш доцільно зосереджуватися на адміністративно-господарських санкціях, які за масштабом і наслідками суттєво перевищують санкції, встановлені особливою частиною КУпАП.

Проаналізувавши правові позиції Верховного Суду у сфері містобудівної діяльності, слід виділити окремі процесуальні аспекти, що актуалізуються на стадії касаційного оскарження. По-перше, належне повідомлення особи про розгляд справи про правопорушення у сфері містобудування є обов'язком уповноваженої посадової особи, яка здійснює розгляд, і тягар доказування цього факту також покладається на неї [238]. По-друге, Верховний Суд підкреслює необхідність чіткого розмежування понять «об'єкт перевірки» (будівельного об'єкта, на якому проводиться контроль) та «предмету контролю» – дотримання вимог законодавства суб'єктом господарювання та встановлення винних осіб (ч. 1 ст. 41, ст. 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Унаслідок цього акт, складений стосовно замовника будівництва, не може слугувати підставою для складання протоколу, припису чи постанови щодо підрядника. Така практика, хоча формально законна, має ознаки надмірного формалізму і не завжди відповідає меті контрольно-наглядової діяльності – запобіганню та припиненню протиправних дій [214]. По-третє, Верховний Суд розмежовує заходи реагування контролюючого органу, такі як «припис» та «штраф», розглядаючи їх як різні результати державного архітектурно-будівельного контролю, що випливає зі змісту п. 15-23, підпункту 10 п. 11 Порядку здійснення ДАБК

№ 553, а також п. 9 ч. 4 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Встановлення у приписі строку усунення порушень не зупиняє розгляд справи про правопорушення, за результатами якого суб'єкта містобудування можуть притягти до відповідальності [211]. У цьому контексті доцільним є закріплення на законодавчому рівні можливості застосування обох санкцій одночасно, що унеможливить спекуляції при визначенні результатів контролю. По-четверте, Верховний Суд наголошує на необхідності конкретизації припису, який повинен містити перелік конкретних заходів для усунення порушень, способи їх реалізації, терміни виконання та відповідність нормам законодавства. Визначення термінів має враховувати реальні можливості суб'єкта господарювання, умови його діяльності, вид та характер виявлених порушень. Такий підхід забезпечує баланс між ефективністю контролю та захистом законних інтересів суб'єктів містобудівної діяльності [243].

Висновки до Розділу 2

1. Класифікація адміністративно-правових спорів у сфері містобудування науково недостатньо розроблена, хоча її практичне значення є високим, оскільки дозволяє групувати спори за матеріально-правовими підставами, виявляти проблеми правозастосування та розробляти ефективну процесуально-матеріально-правову платформу для їх вирішення. Класифікація одночасно охоплює вертикальний вимір (від містобудівної документації до дозвільних і повідомних процедур, від виконання робіт до введення об'єкта в експлуатацію і до його подальшої експлуатації) та горизонтальний вимір (контроль і нагляд, адміністративні послуги, публічно-правові санкції), що, у свою чергу, створює цілісну процесуально-матеріальну карту спорів та дозволяє відобразити динаміку й взаємозв'язок етапів реалізації будівельної діяльності та механізмів адміністративно-правового захисту.

2. Авторська класифікація спорів проведена за ключовим критерієм «характеру та сфери виникнення» на окремі категорії, для кожної з яких

описано глибшу вертикальну класифікацію за підкатегоріями. Поряд із цим наведено класифікацію за процесуальними критеріями – «наявності процесуальних дефектів», «способу судового захисту» та гібридним матеріально-процесуальним критерієм, який виділяє як учасників містобудівних відносин, так і сторін спірних правовідносин – «колом осіб».

3. Наведена класифікація спорів у сфері містобудування та проведений аналіз надали можливість не лише виявити недоліки законодавчого регулювання та правозастосування практично в усіх категоріях спорів, але й виокремити цілісну систему публічно-правових спорів за матеріально-правовими (через комплекс джерел містобудівного законодавства, сферу містобудування та правовідносини у цій сфері, суб'єктів містобудування та їхні права і обов'язки) та процесуально-правовими параметрами (предмет, підстави, зміст позову, спосіб захисту, юрисдикція, сторони спору тощо), які перебувають у складному взаємозв'язку між собою. Виокремлена система публічно-правових спорів надає орієнтири для подальшого вивчення, виявлення та усунення прихованих факторів, які допускають у взаємодії процесуальної і матеріальної компонент зловживання правом з метою узаконення правопорушень, що своєю чергою, на наш погляд, повинно сформувати комплекс запобіжників для нейтралізації окремих викривлень кожною із компонент.

В результаті проведеного дослідження та класифікації встановлено, що серед найбільш поширених категорій спорів є спори щодо: видачі містобудівних умов та обмежень, виконання робіт із нового будівництва та реконструкції, самочинного будівництва, здійснення права на виконання підготовчих та будівельних робіт, введення об'єктів в експлуатацію, присвоєння адреси об'єкту, охорони культурної спадщини, будівництва тимчасових споруд, проведення державного архітектурно-будівельного контролю та правопорушень у сфері містобудування. Відповідно, ці категорії спорів отримали поглиблений аналіз.

4. Спори щодо видачі містобудівних умов та обмежень характеризуються проблемами відсутності належного матеріально-правового регулювання, зловживанням дискреційними повноваженнями органів містобудування та архітектури та складністю обрання ефективного способу судового захисту. Найбільш ефективним способом є зобов'язання органу видати відповідні умови, що водночас є втручанням у компетенцію суб'єкта владних повноважень та виходом за межі адміністративного суду. Для усунення практичних проблем необхідно деталізувати порядок видачі містобудівних умов, визначити дії органу при скасуванні судом його рішення, встановити правові наслідки зміни або скасування умов залежно від стадії використання, удосконалити процесуальні механізми контролю виконання судових рішень.

5. У спорах щодо виконання робіт із реконструкції та нового будівництва найбільш актуальними є питання розмежування понять «нове будівництво», «реконструкція», «капітальний ремонт» та інших видів будівельних робіт. На практиці невизначеність у правовому регулюванні та бланкетні відсилання у профільному законодавстві створюють умови для зловживань учасниками будівництва та контролюючими органами. Надмірний формалізм адміністративного судочинства може призводити до узаконення очевидних порушень через недотримання процесуальних вимог. Рекомендовано уніфікувати зазначені поняття у єдиному нормативно-правовому акті.

6. Адміністративне регулювання самочинного будівництва потребує комплексного удосконалення, яке передбачає: уточнення поняття «самочинне будівництво», усунення логічних та процедурних невизначеностей у порядку виявлення, усунення порушень та знесення таких об'єктів шляхом гармонізації та доопрацювання положень ст. 376 ЦК України та ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; врегулювання питання знесення самочинного будівництва як одного із видів будівництва, що за замовчуванням передбачає дотримання дозвільних процедур, передбачених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»; впровадження постійного моніторингу будівництва на всіх етапах.

7. Щодо виконання будівельних та підготовчих робіт виявлено необхідність законодавчого визначення поняття «замовник будівництва» та моменту набуття цього статусу, а також врегулювання відповідальності суб'єктів господарювання, які не мають статусу суб'єкта містобудування. Необхідно забезпечити правову визначеність у виявленні недостовірних даних у дозвільних документах та встановити чіткі строки проведення перевірок, а також визначити перелік оскаржуваних рішень органів містобудування та архітектурно-будівельного контролю і строки розгляду справ щодо зупинення робіт. Доцільним є також подальше поглиблене вивчення проблематики, пов'язаної із дозвільними процедурами, з огляду на її тісний зв'язок із проблематикою самочинного будівництва. Відповідно, для забезпечення ефективного регулювання, уникнення зловживань зі сторони різних учасників будівництва, важливо розробити комплекс норм, який відновить баланс приватного та публічного інтересів, а також правову визначеність у цій категорії спорів.

8. У сфері захисту об'єктів культурної спадщини основними проблемами є відсутність належної документації для фіксації та регулювання обмежень забудови, неврегульований перехідний період розроблення науково-проєктної документації та законодавчого закріплення меж історичного ареалу, що не повинно впливати на чинний правовий статус території. Також виникає потреба врегулювати питання правової визначеності в частині встановлення додаткових обмежень або охоронюваних об'єктів на ділянках із активним будівництвом.

9. Аналіз спорів щодо тимчасових споруд показав необхідність законодавчого уніфікування та чіткого визначення понять «тимчасова споруда» та «мала архітектурна форма», а також встановлення системного зв'язку цих понять з об'єктами благоустрою. Рекомендується врегулювати порядок демонтажу, визначити повноваження органів місцевого самоврядування та механізм компенсації вартості демонтажу. При цьому об'єкти МАФ слід включити у поняття тимчасової споруди, виключивши будь-які суперечливі

відсилання у законодавстві, а також забезпечити чітке техніко-юридичне розмежування тимчасових і капітальних споруд.

10. Щодо спорів, пов’язаних із заходами нагляду та контролю, основним акцентом Верховного Суду є дотримання процедурних норм, зокрема належного представництва суб’єктів господарювання під час перевірок. Рекомендовано формалізувати порядок повідомлення про проведення навіть позапланових заходів контролю, деталізувати випадки складання акту про недопуск та встановити виняткові обставини відсутності представника, щоб забезпечити баланс між правами суб’єктів містобудування та превентивною функцією контролю. Поряд із цим рекомендовано усунути законодавчі колізії щодо визначення суб’єктів містобудування, щодо яких можуть здійснюватись заходи контролю.

11. Щодо спорів про правопорушення у сфері містобудування, встановлено, що існує розрізненість законодавства, що потребує систематизації через створення містобудівного кодексу або уточнення положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Поряд з цим, є ряд недоліків, що стосуються самого порядку проведення перевірок. Зокрема, відсутнє: чітке розмежування паралельного застосування таких санкцій як припис та штраф; належне регулювання порядку повідомлення суб’єкта містобудування про проведення заходу контролю, а також чітке регулювання змісту припису, який складається за наслідком перевірки та може містити нечіткі вимоги у нереалістичні строки (за відсутності чітких критеріїв, з яких повинен виходити контролюючий орган, встановлюючи такі строки).

РОЗДІЛ 3
ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ СПОРІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ УЧАСНИКІВ СПІРНИХ ПРАВОВІДНОСИН

3.1. Причини виникнення спорів у сфері містобудування, підходи та напрямки вдосконалення законодавства з метою їх мінімізації та забезпечення ефективного захисту прав учасників спірних правовідносин

Адміністративно-правове регулювання судових спорів у сфері містобудування було предметом детального вивчення у попередніх розділах дисертації. В тому числі для систематизації проведеного аналізу спори у сфері містобудування було розділено на загальні та спеціальні категорії, що в результаті дозволило виявити:

– характерні ознаки та приховані закономірності таких спорів;

– деякі загальні та спеціальні причини виникнення публічно-правових спорів у цій сфері;

– недоліки правового регулювання та проблеми правозастосування.

Фактично, проблематика, як і очікувалося, має і матеріально-правовий, і процесуально-правовий характер.

Так, серед характерних ознак адміністративно-правових спорів у сфері містобудування слід виділити такі моменти:

по-перше, існує розгалужена система органів державної влади та місцевого самоврядування, які генерують значну кількість рішень, дій і бездіяльності, що виявляються у формі адміністративних та нормативних актів, актів планування, конкретних дій або бездіяльності;

по-друге, усі спори так чи інакше пов’язані з державним архітектурно-будівельним контролем і наглядом, наданням адміністративно-правових послуг у сфері містобудування та архітектурної діяльності або оскарженням містобудівної документації;

по-третє, переважна більшість спорів стосується дотримання двох видів адміністративних процедур – дозвільної та втручальної.

Крім цього, слід звернути увагу на ряд закономірностей, за яких значна частина судових спорів за очевидних порушень містобудівного законодавства не розглядається в контексті останніх, а зупиняється на рівні дослідження процедурних аспектів проведення заходів нагляду чи контролю. Поряд із цим чимала кількість судових спорів не розглядається по суті через певні процесуальні порушення учасників провадження (неналежний позивач, неналежний відповідач, питання юрисдикції спору) або розглядається, вочевидь, формально за неякісної доказової бази, тягар формування якої відповідно до КАС України лежить на органі контролю. Таким чином, не завжди є можливість чітко простежити коректність матеріального правозастосування до юридичних фактів, доведених належним чином. Додатково встановлено, що переважна більшість судових спорів має змішаний характер, тобто віднести їх до конкретної категорії на практиці доволі проблематично, аналогічно як і визначити, які саме аргументи сторін чи мотиви суду домінували під час прийняття того чи іншого рішення.

Що стосується причин виникнення спорів у сфері містобудування, слід зауважити, що на науковому рівні подібні дослідження не проводились. За результатом проведеного аналізу, як зауважено вище, встановлено загальні та спеціальні причини виникнення публічно-правових спорів. Серед загальних необхідно виділити такі причини:

– значний обсяг нормативно-правових актів, які регулюють містобудівну сферу, їх неузгодженість та низьку якість юридичної техніки, що спричиняє труднощі у тлумаченні та застосуванні норм права учасниками відповідних правовідносин;

– комплексність регулювання, що передбачає численні відсилання до норм інших галузей права, таких як земельне, цивільне, господарське, екологічне та інші;

– домінування техніко-юридичних норм, закріплених у державних будівельних нормах, доступ до яких обмежений, що зумовлює необхідність залучення експертів для визначення їх змісту;

– надмірний адміністративний розсуд та зловживання ним органами управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю;

– відсутній належний рівень повноважень (дискреції) адміністративних судів в контексті ефективного захисту порушених прав, свобод та інтересів суб'єктів містобудування;

– використання учасниками будівництва недоліків законодавства для досягнення власних цілей, включно із застосуванням правомірних засобів, наприклад, адміністративного судочинства, для легалізації будівництва;

– динамічний характер розвитку містобудівної сфери та відставання регулювання від фактичного стану суспільних відносин і очікувань учасників містобудівних процесів;

– неможливість ефективного вирішення певних проблем через недостатній рівень правової культури та недосконаліть інших засобів правового регулювання.

Спеціальні причини виникають унаслідок труднощів застосування норм матеріального права при розгляді найбільш поширених категорій спорів, зокрема щодо:

– видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки;

– виконання робіт із реконструкції та нового будівництва;

– самочинного будівництва; реалізації права на виконання підготовчих та будівельних робіт;

– введення об'єктів в експлуатацію; присвоєння адреси об'єкту будівництва;

– охорони культурної спадщини в процесі містобудівної діяльності;

– будівництва тимчасових споруд;

– здійснення державного архітектурно-будівельного контролю;

– правопорушень у сфері містобудування.

Перш ніж розглянути конкретні напрями вдосконалення законодавства з метою усунення бодай частини висвітлених проблем, слід проаналізувати додатково теоретико-правові аспекти ефективності правового регулювання та критеріїв, яким повинно відповідати законодавство для забезпечення своїх ключових функцій.

Зрозуміло, що будь-яке нормативно-правове регулювання повинно здійснюватися ефективно та якісно. Питання ефективності правового регулювання є предметом тривалого наукового дослідження. Так, М. Козюбра визначає ефективність як спроможність правового регулювання досягати максимальних позитивних результатів за розумних і обґрунтованих витрат та обмежень, оцінюючи її за двома показниками: співвідношенням фактичних і запланованих результатів та співвідношенням досягнутого ефекту до витрачених ресурсів [42, с. 96]. Подібної позиції дотримується П. Рабінович, який пропонує кількісно визначати ефективність юридичного регулювання як відношення фактичного результату до запланованої мети. Він також підкреслює, що інтегральна ефективність забезпечується ефективністю самого нормативного акта, процедурно-процесуального механізму його застосування та фактичної діяльності із застосування закону. Крім того, П. Рабінович виокремлює юридичні та загально-соціальні передумови ефективності норми: відповідність об’єктивним законам розвитку суспільства, конкретно-історичним умовам та реальним можливостям застосування, потребам і інтересам регульованих суб’єктів, стану їх правосвідомості й моральних засад, рівню культури, а також відповідність науковим знанням у галузі права та суміжних наук, що вивчають об’єкти правового регулювання [329, с. 219-220].

До юридичних передумов ефективності нормативного регулювання П. Рабінович відносить відповідність норми специфічним закономірностям юридичного регулювання, зокрема системності, яка передбачає узгодженість структурних елементів норми та взаємозв’язок між процедурно-процесуальними і матеріальними правилами, а також наявність обов’язкових

структурних елементів кожної юридичної норми. Важливими є також режим законності у суспільстві та неухильне дотримання принципів юридичної відповідальності, особливо її невідворотності, а також високий престиж права й поважне ставлення до нього серед державних службовців та населення [329, с. 221-222].

Реформування норми у публічно-правових відносинах потребує реалізації усталених та узгоджених принципів. В адміністративному праві до ключових принципів належать верховенство права (що включає законність, юридичну визначеність, заборону свавілля, доступ до незалежного суду, дотримання прав людини, заборону дискримінації та рівність перед законом), вища юридична сила закону та принципи належного врядування, до яких відносять участь у прийнятті рішень, прозорість, підзвітність, ефективність та неупередженість [71, с. 65-88].

Окремі дослідники у контексті принципу належного врядування додатково виділяють доброчесність і етичну поведінку, компетентність і спроможність, сталість та довгострокову орієнтованість, інноваційність і відкритість до змін [3, с. 79-81].

Як підкреслюють автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс», сталий розвиток у публічному адмініструванні передбачає таке використання людських, економічних, соціальних, природних та інших ресурсів, щоб їх могли ефективно використовувати й майбутні покоління (Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, 1992 рік), а для того щоб передати наступним поколінням справді демократичну правову державу з розвиненим громадянським суспільством та стабільною ринковою економікою, сучасні суб’єкти публічної адміністрації повинні здійснювати управління не лише ефективно, а й відповідально, запобігаючи економічним, соціальним, екологічним та іншим дисбалансам. Це забезпечує проведення динамічних, водночас еволюційних реформ, орієнтованих на довгострокову перспективу, на думку згаданих науковців [3, с. 81].

Не менш важливим є дотримання принципу юридичної визначеності. Конституційний Суд України зазначав, що він передбачає чіткість, зрозумілість та однозначність норм права, а також право особи розраховувати на передбачувану стабільність законодавства та можливість прогнозувати наслідки застосування норм, тобто формування легітимних очікувань (абз. 5 пп. 3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 23.012020 № 1-р/2020) [333]. Тобто головний акцент робиться саме на передбачуваності, особливо коли мова йде про глобальні ресурсозатратні та тривалі в часі реалізації проєкти будівництва. Наразі проблема може постати у випадках, коли окремі проміжні документи дозвільного характеру або документи, на підставі яких останні були видані, скасовуються у судовому порядку.

З одного боку, скасовані документи чи судові рішення за своєю природою не повинні породжувати юридичних наслідків, водночас на практиці вони часто такі наслідки вже породжують у момент видачі або прийняття. Це ставить питання про необхідність чіткого врегулювання правових наслідків скасування або зміни актів, зокрема містобудівних умов та обмежень, а також внесення змін до містобудівної документації.

Водночас нормативно-правове регулювання досягає своєї мети лише за умови дотримання його норм. У цьому контексті помилково обмежувати забезпечення виконання норм виключно питанням підвищення відповідальності. В адміністративно-правовій науці запропоновано класифікувати засоби забезпечення виконання норм на кілька категорій: примусові, які передбачають можливість притягнення до відповідальності; організаційні, що включають видання нормативних актів та створення умов для їх реалізації; роз’яснювальні, що забезпечують донесення змісту норми до адресата та акцентування її значущості; і стимулюючі, які передбачають заохочення тих, хто сумлінно виконує приписи норми [1, с. 110]. З метою забезпечення максимального ефекту дотримання, усі згадані вище засоби повинні працювати в комплексі.

І, на кінець, необхідно зауважити, що вказані вище вимоги, рекомендації та принципи більшою мірою торкаються питання змісту правил поведінки. Водночас в юриспруденції надзвичайно важливою є форма передачі такого змісту, за що відповідає юридична техніка. Як слушно зазначає К. Трихліб, розробка нормативно-правового акта потребує строгого дотримання вимог юридичної техніки, зокрема термінологічної точності, оскільки саме чітке визначення термінів є фундаментом для створення високоякісного та зрозумілого законодавства [354, с. 1].

У цьому контексті важливо звернути увагу на положення ст. ст. 34 та 35 Закону України «Про правотворчу діяльність», який, хоча й буде введений в дію через один рік після скасування або припинення воєнного стану в Україні, системно визначає вимоги до змісту нормативно-правових актів, підкреслюючи однозначність розуміння норм, передбачуваність наслідків їх застосування, узгодженість положень та уніфіковане використання термінології. Подібні стандарти закріплюються й щодо мови та стилю нормативного акта [317]. Варто також враховувати рекомендації Апарату Верховної Ради України щодо оформлення проєктів законів, де, зокрема, наголошується, що нормативні положення не повинні містити надмірної деталізації, оскільки закон регулює суспільні відносини, а не вирішує конкретні індивідуальні питання [279]. Крім того, чинними є Методичні рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання нормопроєктної техніки, затверджені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41, які встановлюють подібні стандарти якості законопроєктної діяльності [72].

Повертаючись до питання вдосконалення містобудівного законодавства, в першу чергу, слід зауважити, що дисертаційне дослідження не ставить за мету вирішення всього спектру проблем, пов’язаних із будівельною діяльністю. Водночас його фокус зосереджений на аналізі причин та передумов виникнення публічно-правових спорів, насамперед – недоліків нормативно-правового регулювання сфери містобудування та процедур їх розв’язання. Основна увага приділяється виявленню тих положень чинного законодавства, які прямо

спричиняють виникнення судових спорів, а також тих, що застосовуються адміністративними судами, проте не порушують правову визначеність та не генерують конфліктних ситуацій, визначаючи випадки, у яких проблеми радше зумовлені фактичними обставинами, ніж самим правовим регулюванням. Крім того, досліджується готовність існуючої платформи адміністративного судочинства до досягнення своєї ключової мети – забезпечення оперативного й ефективного захисту порушених прав, свобод та інтересів учасників будівництва.

Серед норм, застосування яких у судовій практиці викликає суттєві складнощі, як уже зазначалося під час аналізу правових позицій Верховного Суду та дослідження причин виникнення спорів у сфері містобудування, слід виділити такі положення: статтю 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що стосується визначення поняття «самочинного будівництва», відсутності регулювання питання знесення самочинного будівництва, вчиненого невстановленою особою, що унеможливлює подання відповідного позову контролюючим органом, а також тлумачення оціночних понять «істотного порушення» та «істотного відхилення», де порушується логіка висловлення щодо надання припису про усунення порушень, які фактично не підлягають усуненню відповідно до змісту норми; статтю 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що регулює питання видачі містобудівних умов та обмежень за відсутності детального плану територій або іншої документації місцевого рівня, а також можливість втручання суду у дискреційні повноваження органу, який надає такі умови, і наслідки їх скасування для активного будівництва; статтю 1 цього ж закону щодо визначення понять «містобудівна діяльність», «нове будівництво», «реставрація», «капітальний ремонт»; статтю 41, яка визначає суб’єктів, щодо яких здійснюється архітектурно-будівельний контроль.

На наше переконання, удосконалення матеріально-правового регулювання сфери містобудування можливе у двох напрямках. Перший – ситуативний, який передбачає локалізацію виявлених проблем та внесення

точкових змін; такий підхід не вирішує питання комплексно, проте дозволяє зменшити кількість спорів у практичній площині. Другий – системний, що полягає у створенні комплексного нормативно-правового акту, подібного до містобудівного кодексу, або в оптимізації та консолідації чинного законодавства в єдиний звід. Практична реалізація цього підходу у сучасних умовах ускладнена значним обсягом нормативно-правового матеріалу, його розподілом за різними рівнями актів, наявністю численних техніко-юридичних норм та потребою погодження інтересів широкого кола заінтересованих суб'єктів. Незважаючи на ці складнощі, теоретичний розгляд другого підходу доцільний для аналізу проблем, з якими стикаються розробники нинішнього містобудівного кодексу [341] та попереднього проєктів кодексу 2010 року [327], і для оцінки потенційної ефективності системної трансформації правового регулювання у сфері містобудування.

Що стосується адміністративно-процесуального законодавства, то в порівнянні із законодавством, що регулює сферу містобудування, є ряд характерних особливостей. Воно, по-перше, не є настільки комплексним та розгалуженим. По-друге, це законодавство уже кодифіковане, відтак єдиним можливим та доцільним шляхом його удосконалення є ситуативне доопрацювання. Комплексні та фундаментальні зміни на кшталт прийняття нового кодифікованого акта, з іншого боку, мають сумнівний характер з точки зору ефективності (в сенсі часу та ресурсозатрат на розроблення та прийняття) та доцільності. По-третє, це законодавство торкається не лише вирішення спорів у сфері містобудування, але й інших публічно-правових спорів: будь-які позитивні зміни для однієї сфери не гарантують аналогічних трансформацій для інших, зокрема в частині встановлених способів судового захисту, засобів доказування, порядку та строків розгляду спорів тощо. По-четверте, таке законодавство має процедурний характер, а саме – процедура апробується на практиці (тобто, має місце постійне правозастосування) з максимальною частотою, що дає можливість формування значно більшої емпіричної бази даних для оцінки якості регулювання та його ефективності.

За результатами аналізу правових позицій Верховного Суду у спорах у сфері містобудівної діяльності наразі не встановлено якихось системних проблемних явищ саме в адміністративному процесі, які істотно впливають на якість, ефективність та швидкість їх вирішення. Є низка питань, що носять спірний характер стосовно достатнього обсягу повноважень адміністративних судів та допустимого рівня втручання в дискрецію органів, які забезпечують надання адміністративних послуг, зокрема щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Інші проблеми виникають на стадії виконання судових рішень, які носять здебільшого немайновий характер. Тому детального аналізу потребують положення, які регулюють контроль виконання судового рішення та примусове його виконання. Також важливо розуміти, що основний напрямок удосконалення процесуального законодавства полягає у його автоматизації. Це виключає людський фактор, зловживання процесуальними правами з боку учасників провадження та пришвидшує розгляд адміністративної та будь-якої іншої справи загалом.

Таким чином, як процесуальне, так і матеріальне законодавство потребують різностороннього та багатоаспектного підходу до реформування, незалежно від того, чи воно відбувається в системному, чи ситуативному напрямку.

3.2. Пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері містобудування з метою мінімізації адміністративних спорів та забезпечення ефективного захисту прав учасників спірних правовідносин

Як зауважено вище, основними напрямами містобудівного законодавства з метою забезпечення досягнення цілей дисертаційного дослідження є його кодифікація та внесення точкових змін, які вирішують конкретні проблемні системні явища.

Щодо ситуативних змін за період з 01 серпня 2022 року по 31 грудня 2025 року, на нашу думку, особливе значення у контексті досліджуваної

проблематики мають: Закон України від 10.10.2024 р. № 4017-IX [285], який встановлює обов'язок узгоджувати адміністративні послуги, зокрема видачу містобудівних умов та обмежень, присвоєння адреси, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також послуги у сфері благоустрою та охорони культурної спадщини із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру»; а також окремі регуляторні акти, спрямовані на підвищення цифровізації надання адміністративних послуг. Однак такий обсяг «змістовних» змін свідчить радше про локальний характер втручання законодавця та неготовність до комплексного вирішення проблем у сфері містобудування.

У напрямку ситуативного вирішення аналізованих проблем регулювання містобудівної сфери наразі існує також ряд законопроєктів, а саме: № 5655 від 11.06.2021 [323], № 5071 від 16.02.2021 [322], серед яких лише № 5655 від 11.06.2021 був прийнятий Верховною Радою України та 19.12.2022 року направлено на підпис Президенту України, де з того часу знаходиться у незмінному статусі.

З огляду на аналіз законопроєкту № 5071 від 16.02.2021, його автори прагнули започаткувати реформу галузі містобудування на основі концептуально нової моделі державного управління, передбачаючи трансформацію державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в державний будівельний контроль і державний містобудівний нагляд, а також виключення дозвільних функцій із повноважень контрольних органів [322]. Хоча законопроєкт зазнав критики з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, він містить низку прогресивних положень, зокрема щодо уточнення поняття «підготовчі роботи», що усуває колізії, проаналізовані у другому розділі дисертації: підготовчими роботами пропонується вважати будівельні роботи, які виконуються у підготовчий період після державної реєстрації права на їх виконання. При цьому орган державного будівельного контролю повинен виявляти самочинне будівництво на етапі початку робіт або при істотному відхиленні від проєкту, порушенні

містобудівного законодавства та будівельних норм, хоча механізм такого виявлення залишає відкритим ряд питань. Також передбачено, що за рішенням суду самочинно збудований об’єкт переходить у власність територіальної громади, а витрати на його знесення та компенсацію інвесторам покладаються на орган місцевого самоврядування [322].

Щодо законопроєкту № 5655 від 11.06.2021, у пояснювальній записці зазначено, що містобудівна діяльність є ключовою сферою народного господарства, від якої залежить добробут громадян, інвесторів і держави. Необхідність змін зумовлена наявними корупційними ризиками через поєднання дозвільних, реєстраційних функцій та контролю в одному центральному органі. Законопроєкт пропонує комплексне реформування та запровадження прогресивної моделі державного управління [323]. Як зауважує І. Топор: зміни спрямовані на автоматизацію процесів і поступове виключення людського фактору, що потенційно знижує зловживання та корупцію [353].

Серед ключових новацій, які пропонуються згаданим законопроєктом, – діджиталізація адміністративних послуг, зокрема отримання містобудівних умов та обмежень, а також технічних умов для об’єктів класу наслідків СС2 виключно в електронній формі через реєстр будівельної діяльності, що дозволяє контролювати строки та прозоро обмінюватися документами з органом контролю. Дозвіл на будівельні роботи передбачається отримувати у нотаріуса або державного реєстратора через електронний кабінет забудовника, що спрощує процедуру, проте не усуває вплив людського фактору на розгляд документів. Щодо прийняття об’єктів в експлуатацію, пропонується відмовитися від додаткових перевірок контролюючим органом після подання документів про завершення будівництва, презюмуючи належний контроль під час виконання робіт, що, разом із підвищенням відповідальності суб’єктів містобудування, мінімізує людський фактор. Дискусійним є положення про можливість обрання приватного органу контролю, що створює додаткові корупційні ризики.

Серед позитивних змін також варто відзначити надання повноважень органам місцевого самоврядування здійснювати моніторинг самочинного будівництва, уточнення поняття «самочинне будівництво» (зокрема щодо перевищення поверховості), визначення понять «замовник будівництва», «девелопер», «містобудівна діяльність», конкретизацію кола учасників будівництва, порядок демонтажу та знесення об'єктів. Законопроєкт передбачає фактичне поглинання Закону України «Про архітектурну діяльність» та скасування Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» з перенесенням відповідних норм до профільного законопроєкту, а також впровадження реєстраційного принципу для всіх дій та подій у процесі містобудування. Таким чином, законопроєкт має ознаки прихованої кодифікації та системного перегляду норм, що регулюють містобудівну діяльність.

В цілому, якщо аналізувати шляхи удосконалення законодавства у сфері містобудування, то слід зауважити наступне. Коли мова йде про заходи контролю, то, в першу чергу, очікується, що порядок проведення перевірок буде детально регламентований на законодавчому рівні, зокрема, встановлені чіткі та вичерпні підстави для проведення перевірок, регламентується кількість та тривалість перевірок, забезпечується належний рівень комунікації та поінформованості про початок, хід та результати заходу контролю.

У контексті реформування сервісної діяльності публічних адміністрацій, зокрема уповноважених органів містобудування та архітектури, передбачається впровадження регулювання, що забезпечує чіткий розподіл функцій між органами без їх дублювання, стабільність функціонування системи, ефективність та прозорість процедур, мінімізацію корупційних ризиків шляхом автоматизації процесів та зменшення впливу людського фактору, а також ефективний контроль з боку органів публічної адміністрації.

Впровадження відповідних заходів має на меті реалізацію принципів, визначених у частині першій статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги», які задають вектор державної політики у сфері надання

адміністративних послуг. До ключових із них належать: забезпечення стабільності, відкритості та прозорості; оперативність і своєчасність; доступність інформації стосовно отримання адміністративних послуг; раціональне скорочення кількості документів та процедурних дій, необхідних для їх отримання; неупередженість і справедливість; а також доступність і зручність для заявників.

Узагальнюючи наукові позиції, висловлені Н. Коваленко, Ю. Легезою та О. Ляшком, можна дійти висновку, що головним завданням реформування адміністративно-правового регулювання є спрощення чинних процедур, що, своєю чергою, покликане активізувати будівельний ринок та покращити інвестиційний клімат [52, с. 113].

На нашу думку, для досягнення поставленої мети доцільним є внесення системних змін до законодавства шляхом об'єднання кількох нормативно-правових актів в один профільний закон. До такого об'єднання слід включити: Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який охоплює широке коло правових відносин у сфері містобудування та поглинає інші закони; Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», що регулює питання відповідальності в межах зазначеної сфери; Закон України «Про основи містобудування», який фактично не виконує регуляторну функцію, створює дублювання та колізії і частково потребує перенесення окремих положень, таких як визначення «містобудівної діяльності», до профільного закону.

Доцільним є також інтегрування положень Закону України «Про Генеральну схему планування території України» у розділ 3 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо планування територій на державному рівні; Закону України «Про архітектурну діяльність», який регулює авторський та технічний нагляд за будівництвом; Закону України «Про будівельні норми», що містить техніко-юридичні норми, необхідні для будівельної діяльності; Закону України «Про комплексну реконструкцію

кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», який охоплює комплексні реконструкційні роботи та планування забудови на місцевому рівні.

Подібний підхід реалізовано в законопроєкті № 5655 від 11.06.2021, який, на нашу думку, є найбільш доцільним з огляду на наявні правовідносини та дозволяє створити єдину, цілісну систему правового регулювання у сфері містобудування.

По-друге, доцільним є уточнення положень статті 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що визначають порядок знесення самочинного будівництва, а також привести цю норму у відповідність до ч. 1 ст. 376 ЦК України в частині визначення поняття «самочинне будівництво». На нашу думку, серед найбільш обґрунтованих змін слід виділити такі:

- викласти ч. 1 статті в такій редакції: «У разі виявлення факту самочинного будівництва об’єкта, зокрема у випадках, коли таке будівництво ведеться або збудоване на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи належно затвердженого проєкту, або перебудова якого є неможливою через істотне відхилення від проєкту, усунення порушень законних прав та інтересів інших осіб, істотне порушення будівельних норм, орган державного архітектурно-будівельного контролю подає позов до адміністративного суду про знесення самочинно збудованого об’єкта та компенсацію витрат, пов’язаних з таким знесенням. У інших випадках виявлення факту самочинного будівництва посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю видає особі, яка здійснила (здійснює) таке будівництво, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил з визначенням строку для добровільного виконання припису. У разі якщо особа в установлений строк добровільно не виконала вимоги, встановлені у приписі, орган державного архітектурно-будівельного контролю подає позов до адміністративного суду про знесення самочинно збудованого об'єкта та компенсацію витрат, пов'язаних з таким знесенням. У разі неможливості встановити особу, яка здійснила самочинне будівництво,

знесення такого будівництва здійснюється без звернення до адміністративного суду шляхом залучення спеціалізованих організацій за рахунок коштів місцевого бюджету»;

- доповнити статтю 38 частиною 3 такого змісту «Виконання робіт із знесення самочинного будівництва не вимагає отримання будь-яких дозвільних документів, а також не потребує реєстрації декларації про початок виконання підготовчих чи будівельних робіт із демонтажу тощо, за умови, якщо таке знесення відбувається спеціалізованою організацією з виконання подібного виду робіт»;

- доповнити статтю 38 частиною 4 такого змісту: «Для цілей регулювання цієї статті об'єктом самочинного будівництва вважаються об'єкти нерухомого майна, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи належно затвердженого проєкту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил».

По-третє, слід удосконалити регулювання щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, передбачивши такі зміни до ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»:

- частину 4 доповнити таким абзацом: «Відмова у видачі містобудівних умов та обмежень земельної ділянки з підстави відсутності затвердженого в установленому порядку детального плану територій, до яких географічно така земельна ділянка відноситься, не допускається»;

- абзац 5 частини 4 доповнити таким реченням: «У разі скасування адміністративним судом рішення про відмову в наданні містобудівних умов та обмежень та за умови встановлення під час розгляду справи дотримання заявником порядку їх отримання, суд має право зобов'язати уповноважений орган містобудування та архітектури надати містобудівні умови та обмеження у строк, визначений частиною 6 цієї статті Закону».

По-четверте, надати визначення відсутнім поняттям у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності». Зокрема, категорії «нове

будівництво», «капітальний ремонт» та «реконструкція» слід запозичити з ДБН-2.2-3-2014 «Склад та зміст проєктної документації на будівництво», а категорію «містобудівна діяльність» – із Закону України «Про основи містобудування».

По-п’яте, врегулювати колізію у державному архітектурно-будівельному контролі, за якою не узгоджуються між собою поняття «суб’єкти господарювання», «суб’єкти містобудування» та спеціалізовані суб’єкти: замовники, проєктувальники, підрядники та експертні організації, – шляхом викладення 1 абзацу ч. 1 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у такій редакції: «Державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проєктувальниками, підрядниками, експертними організаціями та іншими суб’єктами (фізичними та юридичними особами), які виконують будівельні чи підготовчі роботи, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт»; викладення абзацу першого частини першої Порядку, затвердженого постановою КМУ від 23 травня 2011 р. № 553, в такій редакції: «Цей Порядок визначає процедуру здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проєктувальниками, підрядниками, сертифікованими відповідальними виконавцями робіт, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об’єкта будівництва, експертними організаціями та іншими суб’єктами (фізичними та юридичними особами), які виконують будівельні чи підготовчі роботи (далі – суб’єкти містобудування), вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт».

По-шосте, слід уточнити поняття «замовник будівництва», закріплене у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», оскільки на цей момент некоректно визначено, з якого часу такий статус набувається, і передбачаються спірні правові наслідки відповідно до приписів Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Тому пропонуємо викласти перше речення поняття, закріпленого у п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у такій редакції: «замовник будівництва (далі – замовник) – фізична чи юридична особа, яка має у власності чи користуванні одну чи декілька земельних ділянок, цільове призначення яких передбачає можливість виконання будівельних робіт, або у власності чи управлінні будівлю/споруду, та отримала в установленому цим Законом порядку містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки для реалізації наміру щодо виконання підготовчих та/або будівельних робіт». Таке формулювання чітко закріплює, що саме особа, яка отримала базові вимоги до будівництва на земельній ділянці із цільовим призначенням для забудови, може подавати повідомлення про початок здійснення будівельних або підготовчих робіт та, як наслідок, їх виконувати незалежно від черговості такого виконання.

По-сьоме, з метою дотримання принципу правової визначеності та забезпечення прогнозованості регулювання сфери містобудування, доцільно закріпити положення, які не допускають змін в обмеженнях забудови земельної ділянки, стосовно якої вже ведеться будівництво та отримані містобудівні умови та обмеження. Тому доцільно доповнити статтю 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» частиною 11 такого змісту: «Будь-які планувальні та архітектурні вимоги до проєктування і будівництва, межі земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією, а також будь-які вимоги та обмеження забудови земельної ділянки, застосовуються в редакції, яка діє на дату видачі містобудівних умов та обмежень».

По-восьме, вважаємо за доцільне уточнити законодавство, що регулює благоустрій, з метою належного розмежування понять «мала архітектурна форма» та «тимчасова споруда» шляхом доповнення ч. 1 статті 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» визначенням такого змісту: ««тимчасова споруда» для цілей Закону вживається у значенні, яке наведене у

частині 2 статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»».

Інші проблеми правозастосування у сфері містобудування, що виникають у контексті ситуативного врегулювання спорів, потребують подальшого поглибленого дослідження та комплексного підходу для вироблення ефективних рішень.

Перш ніж перейти до питання можливої кодифікації норм публічного права у сфері містобудування, необхідно проаналізувати базові теоретичні аспекти цього процесу.

Кодифікація виступає специфічною формою правотворчості, предметом якої є не самі нормативно-правові акти, а безпосередньо юридичні норми. У межах адміністративного права кодифікаційна діяльність передбачає систематизацію шляхом об'єднання в єдиному нормативному акті адміністративно-правових норм, що містяться в різних документах, але належать до одного правового інституту; вдосконалення змісту таких норм із одночасним усуненням застарілих положень; заповнення прогалин у чинному адміністративно-правовому регулюванні [4, с. 48]. Відповідно, кодекс являє собою єдиний, цілісний, логічно і внутрішньо узгоджений закон, який забезпечує повне, системне та узагальнене регулювання певної групи суспільних відносин [42, с. 182]. Як зазначає В. Авер'янов, реформування адміністративного права передбачає першочергове визначення принципів кодифікації – фундаментальних ідей і настанов, що формують її зміст. До таких принципів належать відповідність цілей кодифікації соціально-економічному розвитку суспільства; наукова обґрунтованість; пріоритет прав і свобод людини та громадянина у регулюванні управлінської діяльності; гармонізація національних норм із загальновизнаними міжнародно-правовими стандартами; забезпечення повноти, комплексності та поетапності кодифікаційного процесу [2, с. 146-147]. Науковець підкреслює, що ефективність кодифікації значною мірою залежить від підготовленості адміністративного законодавства, рівня його системності та наявності головного або декількох основних законів, що

охоплюють ключові норми галузі [2, с. 148, 150]. В. Авер'янов також наголошує, що повну кодифікацію адміністративного права здійснити неможливо. Її слід проводити поступово, кодифікуючи окремі підгалузі, інститути чи групи однорідних норм [2, с. 146]. Схожої думки дотримується колектив авторів підручника «Адміністративне право України» під редакцією Ю. Битяк, зазначаючи, що систематизація та кодифікація є передумовою підвищення ефективності та прозорості правового регулювання у сфері адміністративного права [4, с. 48].

Для кодифікації адміністративно-правових норм важливо визначити ключові норми. Слід уникати запозичень із норм, що мають міжгалузевий характер, зокрема норм земельного, водного, лісового, екологічного законодавства тощо, оскільки це може призвести до порушення структурованості та системності викладу, дублювання, колізій та конкуренції норм.

Досліджуючи різноманітні прийоми вдосконалення нормативно-правових актів, В. Косович наголошує, що головною особливістю кодифікаційної техніки є її здатність не лише породжувати новий правовий документ, але й об'єднувати в єдиному кодифікованому акті кілька нормативних приписів. На переконання вченого, кодифікаційну техніку слід вважати однією з форм нормотворчої техніки, оскільки результатом її застосування стають не тільки законодавчі акти (як-от кодекс, основи законодавства), а й підзаконні нормативно-правові документи [58, с. 43]. Як слушно резюмує В. Антоненко, у ході кодифікації відбувається якісне опрацювання чинних юридичних норм: ліквідуються розбіжності, дублювання, суперечності та прогалини в правовому регулюванні, скасовуються малоефективні та застарілі положення. Значна маса розрізнених нормативних приписів замінюється одним зведеним, оновленим та більш дієвим у сучасних умовах актом. Така діяльність законодавця має на меті впорядкування чинного законодавства через систематизацію та осучаснення правових норм [6, с. 36].

Перша спроба кодифікації містобудівного законодавства була здійснена на виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України № 536-р від 18 липня 2007 р. [320], яким було схвалено Концепцію Містобудівного кодексу України. Основним завданням цього документа визначалася систематизація численних розрізнених норм містобудівного законодавства та підвищення якості правового забезпечення містобудівної діяльності. Проєкт Містобудівного кодексу України (реєстраційний № 6400 від 18 травня 2010 р.) [327] був прийнятий Верховною Радою за основу, однак згодом пріоритет було віддано Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Слід зазначити, що за своїм змістом зазначений законопроєкт є близьким до згаданого Закону. Єдина істотна відмінність полягає в тому, що законопроєкт включав основні положення з низки інших актів: Законів України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про планування і забудову територій», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про будівельні норми», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду». Таке структурне та змістове рішення є логічно виваженим і може бути використане в подальших кодифікаційних спробах, адже сфера регулювання всіх перелічених законів повністю охоплюється містобудівною сферою, що дозволяє згрупувати взаємопов'язані та однорідні правовідносини, не порушуючи принципів систематизації.

Наступна спроба розробки Містобудівного кодексу була ініційована на виконання доручення Голови Комітету Верховної Ради України з питань державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Олени Шуляк на підставі Рішення про створення Робочої групи з розробки Містобудівного кодексу України при зазначеному Комітеті (протокол № 114 від 15 березня 2023 року) [45]. До складу робочої групи увійшли народні депутати України – представники інших комітетів, представники міністерств і центральних органів виконавчої влади, експертної спільноти, громадського сектору, а також асоціацій органів місцевого

самоврядування. Діяльність робочої групи та її результати є відкритими для моніторингу в режимі реального часу на офіційній Facebook-сторінці [341]. Наразі в рамках 25 спеціалізованих підгруп, кожна з яких відповідає за окремий тематичний блок майбутнього кодексу, розроблено попередню структуру проєкту Містобудівного кодексу України [45]. Ця структура охоплює такі розділи: загальні положення; планування територій (на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях); забудова територій (правила забудови та містобудівне зонування, містобудівні вимоги до розміщення об'єктів, архітектурно-будівельне проектування, забудова територій, реконструкція територій, узгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування територій); заходи забезпечення містобудівної діяльності (інформаційне та фінансове забезпечення, державна експертиза, контроль та нагляд у сфері містобудування, ліцензування та атестація будівельної діяльності); міжнародне співробітництво у сфері містобудування; відповідальність за правопорушення у цій сфері.

Очевидно, що концептуально структура нового проєкту містобудівного кодексу нагадує структуру, визначену законопроєктом № 6400 від 18.05.2010 [327], який, аналогічно, має на меті об'єднати норми з ключових згаданих вище законів, що регулюють містобудування в цілому, планування територій, архітектурну діяльність, будівельне нормотворення, ліцензування та застосування адміністративних санкцій. Це свідчить про те, що основою повинні стати не лише апробовані норми з чинних законів, а й уже готові напрацювання, які, як передбачається, будуть якісно доповнені. Аналіз матеріалів робочої групи та її засідань [70] дає чітке розуміння максимально системного та фундаментального підходу до розробки цього нормативно-правового акта. Водночас, за результатами аналізу публічних джерел [341] та матеріалів робочих груп [19], встановлено, що розробка кодексу наразі перебуває лише на стадії концептуального опрацювання, що не викликає здивування з огляду на чисельність залучених учасників і масштабність поставлених завдань. Також необхідно враховувати обсяг нормативно-

правового матеріалу, який, як уже зазначалося у першому розділі дисертації, найбільш детально викладено у практичному посібнику з публічного будівельного права України науковцями В. Бевзенком та М. Сусак, включаючи усі кодекси, закони, постанови КМУ, накази центральних органів виконавчої влади, державні будівельні норми, галузеві будівельні норми та національні стандарти [9, с. 42-54]. Поряд з цим, важливо розуміти, що сфера має більшою мірою технічний характер, тому передбачає системне залучення профільних спеціалістів. З юридичної та технічної сторони необхідно чітко визначити, які саме норми з усього масиву нормативного матеріалу можуть формувати законодавчий кістяк, а які, з огляду на несистемний та змінний характер, потрібно викласти на рівні підзаконних нормативно-правових актів (в тому числі на якому підрівні, що додатково передбачає розподіл повноважень із нормотворення між діючими чи концептуальними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування), і, логічно, які слід залишити на рівні техніко-юридичних норм – будівельних норм та стандартів, враховуючи специфіку та характер сфери в цілому. І найголовніше — це забезпечити справедливий консенсус між приватними, державними та комунальними інтересами.

Фактично, якщо порівняти із законодавчим регулюванням, кодифікація дозволить самоствердитись будівельному чи містобудівному праву як самостійній галузі права або (відносно) самостійній підгалузі адміністративного права (в залежності від доктринальних орієнтирів, що не мають принципового значення для регулювання). В будь-якому випадку реалізацію аналогічних системних перетворень у сфері містобудування можливо здійснити на рівні закону поступово в силу готовності наукових напрацювань, готовності нормативно-правового матеріалу, що підлягає систематизації, готовності правосвідомості та узгодження державного, комунального і приватного інтересів у цій сфері. Більше того, законодавчі напрацювання повинні відповідати реальним правовідносинам, які, своєю чергою, повинні пройти шлях усталення (стабілізації). Це забезпечить актуальність нормативно-правового матеріалу (норм), його апробацію, тобто

практичність. Тому, на наше переконання, не слід зводити систематизацію містобудівної сфери до максимального рівня, тобто намагатися фундаментально перетворити всю законодавчу базу в один комплексний нормативно-правовий документ, незалежно від того, буде він прийнятий у формі кодексу чи закону (що, до речі, не має принципового значення з точки зору юридичної техніки).

В той же час окремі прогалини чи колізії, які містяться у містобудівному законодавстві, повинні ситуативно поступово усуватись із паралельним системним перетворенням норм права, що регулюють відповідні правовідносини, та визнанням нечинними неактуальних нормативно-правових актів із застарілого фонду. За будь-яких обставин процес, який ініційований командою із розробки Містобудівного кодексу України, корисний з точки зору формування законодавчих напрацювань, комплексних досліджень сфери містобудування із залученням широкого експертного кола. Вказане лише підтверджує гармонійність розвитку галузі містобудівного права, яка повинна пройти усі необхідні етапи становлення.

Таким чином, в контексті систематизації та впорядкування містобудівного законодавства, з урахуванням висновків, які були зроблені у попередніх розділах дисертації, удосконалення законодавства можливе шляхом поступового та системного перетворення діючих норм, що містяться у ключових Законах України, які формують систему містобудівного (або, як зазначають інші науковці, – будівельного) права, а також покликані регулювати публічно-правові відносини у сфері містобудування, з урахуванням розвитку таких правовідносин, законодавства та інноваційних технологій, зрілості суспільства, рівня правової культури учасників правовідносин та забезпеченням балансу їх інтересів.

Як зауважено вище, основним напрямом вдосконалення процесуального законодавства є внесення точкових змін в частині, яка стосується забезпечення ефективного захисту прав учасників містобудівних спорів. З цього приводу законодавцем за період з 01 серпня 2022 року по 31 грудня 2025 року до КАС

України внесено низку змін, що вплинули на ефективність і швидкість розгляду адміністративних справ. Так, Законом України від 21.11.2024 № 4094-IX встановлено можливість оскарження ухвал про прийняття або відмову у прийнятті звіту боржника щодо виконання судового рішення, зменшено повторний штраф за невиконання обов'язку надання звіту, а також деталізовано провадження щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень надати відповідний звіт [288]. Законом України від 29.06.2023 № 3200-IX запроваджено обов'язкову реєстрацію та використання електронних кабінетів в ЄСІТС, що забезпечило прискорення обміну процесуальними документами та внесло визначеність у статус їх отримання [286].

Окрім цього, законодавцем розроблено ряд законопроєктів. Проєкт Закону від 27.05.2024 № 11297 передбачає доповнення процесуальних кодексів, зокрема КАС України, нормою про обов'язок суду розглянути справу у строки, визначені кодексами, та встановлює, що несвоєчасний початок судового засідання є підставою для його відкладення на строк, визначений кодексом, за клопотанням сторони [325]. Проєкт Закону від 15.09.2023 № 10055 уточнює порядок реалізації процесуальних прав позивача щодо зміни предмета або підстави позову, замінюючи письмову заяву на подання позовної заяви в новій редакції [321]. Проєкт Закону від 09.06.2023 № 9374 доповнює статтю 122 КАС України нормою, що виключає період дії воєнного чи надзвичайного стану при обчисленні строку звернення до адміністративного суду [324]. Проєкт Закону від 19.05.2023 № 9308 пропонує врегулювати окремі формальні питання щодо подання доказів [326].

Що стосується адміністративно-процесуальних норм, то слід зауважити, що вони мають відносно усталений та стабільний характер і зазвичай змінюються лише у виняткових випадках, коли цього вимагає рівень розвитку суспільних відносин.

Водночас у контексті окремих категорій судових спорів (зокрема, щодо видачі МУО) відзначилися дві відносно самостійні, але водночас пов'язані проблеми, що є елементами ефективного судового захисту, а саме проблеми

строків розгляду судового спору та виконання судового рішення. Це зумовлено тим, що будівництво не є абстрактною діяльністю, яку можна зупинити на місяці або роки після набуття права користування землею чи її викупу в інших землекористувачів новим інвестором. Відповідно, першочерговою проблемою є необхідність встановлення реальних процесуальних строків розгляду адміністративних справ, що може бути досягнуто різними шляхами.

Щодо строків розгляду судової адміністративної справи, слід звернути увагу, що адміністративні справи типізовані на адміністративні справи незначної складності (ст.ст. 4, 12, 257 КАС України), складні адміністративні справи (ст.ст. 12, 257, 264-267 КАС України), термінові адміністративні справи (ст.ст. 268-289-4 КАС України), зразкові адміністративні справи (ст.ст. 4, 290 КАС України) та типові адміністративні справи (ст.ст. 4, 291 КАС України). Залежно від кваліфікації справи та конкретних спірних правовідносин, розглядувана нами категорія справ може розглядатися у різних формах: загальне позовне провадження (статті 12, 159-256 КАС України), спрощене позовне провадження (статті 12, 257-263 КАС України), судове засідання (статті 192-256 КАС України), письмове провадження (п. 10 ч. 1 ст. 4, ч. 9 ст. 205, статті 262, 263 КАС України), відеоконференція (ст. 195 КАС України) [338, с. 122-123]. У сфері публічно-правових спорів у містобудуванні доцільно враховувати, що такі справи належать до категорії складних, яку М. І. Смокович, В. М. Бевзенко визначають як справу, характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників якої потребують проведення підготовчого провадження або судового засідання для всебічного встановлення обставин. Серед ключових ознак складності зазначають значення справи для сторін, категорію складності, обсяг і характер доказів, а також суспільний інтерес [338, с. 160]. Водночас на практиці адміністративні суди нерідко зловживають письмовим провадженням у таких спорах, що значно затягує строки розгляду. Тим часом процесуальні строки є важливим інститутом національного адміністративного права, гарантією своєчасного і пропорційного захисту, відновлення суб’єктивних прав, свобод та інтересів

[338, с. 653]. Водночас слід зауважити, що нагальність вирішення спорів у сфері містобудування не корелює зі строками вирішення термінових справ, які закріплені у статтях 273-277, 280-289-4 КАС України, де строки визначаються годинами та календарними днями. Тому віднесення спорів у сфері містобудування до термінових є недоцільним та нереалістичним, враховуючи складність та специфіку таких правовідносин. Водночас недоцільно змінювати загальні строки розгляду «складних справ», оскільки це може негативно вплинути на інші категорії спорів, зокрема податкові, де строки не є критичними, і скорочення може призвести до неповного або неефективного розгляду. Процесуальні строки повинні бути розумними та відповідати критеріям складності справи, поведінці заявника і державних органів, а також значущості предмета спору для позивача, як визначає практика ЄСПЛ [332]. Крім того, тривалість розгляду залежить від чисельності суддів, їх завантаженості, доступності та якості матеріально-технічного забезпечення, а також від впровадження автоматизованих систем.

Впровадження інформаційних технологій, своєю чергою, не лише пришвидшує документообіг, але й запобігає процесуальним зловживанням та усуває юридичну невизначеність щодо вручення процесуальних документів і викликів, пов’язаних з воєнними діями або надзвичайними епідеміологічними ситуаціями, як-от пандемія COVID-19. Як слушно зауважує М. Р. Дзіковський: цифрові рішення не лише зменшують бюрократію, а й пришвидшують і роблять більш доступною комунікацію між сторонами [40, с. 288].

Слід зауважити, що впровадження функціонування окремих модулів Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи у серпні 2021 року, фактично нівелювало окремі недоліки організаційно-технічного забезпечення судового адміністративного та інших процесів, які давали можливість зловживати процесуальними правами та затягувати розгляд справ, зокрема, за рахунок «неотримання судових рішень» та процесуальних документів. Оскільки завдяки додатковим змінам у законодавстві наразі можливий обмін такими документами через електронний кабінет, обов’язок реєстрації якого

покладено на юридичних осіб приватної форми власності з 20 лютого 2024 року [286; 300]. На ефективності запуску підсистеми ЄСІТС «Електронний суд» та спрощенні процесуального документообігу також наголошує О. Кібенко [47].

На нашу думку, саме автоматизація та цифровізація виступили ключовим чинником розвитку адміністративного процесу. Впровадження окремих елементів ЄСІТС значно прискорило розгляд адміністративних та інших справ, усунуло зловживання, які раніше було практично неможливо подолати винятково законодавчими засобами, зокрема у сфері вручення процесуальних документів та судових рішень, участі у судовому засіданні дистанційно, а також доступу до процесуальних документів у електронній формі.

Ці результати стали можливими завдяки поєднанню технічних і законодавчих рішень, серед яких використання електронних кабінетів, відеоконференцій та інших інструментів, передбачених ЄСІТС. У рамках подальшого розвитку технологій та забезпечення сталості і уніфікованості правозастосування запроваджуються інтелектуальні системи на базі штучного інтелекту. Зокрема, Державна судова адміністрація України Наказом від 30.04.2025 № 178 затвердила Концепцію Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи (ЄСІКС), яка передбачає, зокрема, виявлення девіацій під час розгляду справ, таких як ігнорування контексту, поданих доказів і аргументів, а також відхилення від усталеної судової практики у аналогічних справах [296].

Таким чином, підсумовуючи питання пришвидшення розгляду адміністративних справ, ця проблема наразі має комплексний характер та залежить від системної взаємодії різноманітних факторів (матеріально-технічного забезпечення, продуктивності суддівського корпусу, завантаженості суддів, кількості справ тощо). Водночас немає доцільності у внесенні конкретних точкових змін до адміністративного процесу в цій частині з огляду на конкретні обставини суспільних відносин. Таке пришвидшення повинно здійснюватися поступово та з використанням інформаційних технологій.

Що стосується іншої проблеми, а саме ефективності стадії виконання судового рішення, слід зауважити таке.

Концептуальним завданням адміністративного процесу є забезпечення ефективного захисту порушених прав, свобод та законних інтересів осіб. Питання ефективності судового захисту неодноразово розглядалося у науковій літературі. Зокрема, О. Грицаєнко визначає ефективний засіб судового захисту як такий, що сприяє досягненню очікуваних результатів і забезпечує відновлення юридичного становища особи, яке існувало до порушення її прав або законних інтересів. Ефективний спосіб захисту, на думку науковця, має бути адекватним конкретним обставинам справи та відповідати обраному позивачем способу захисту, природі порушеного права і характеру протиправного посягання [27, с. 54-55]. Я. Берназюк пропонує розглядати ефективність судового захисту як комплексний показник, що охоплює ефективність розгляду та вирішення справи, ефективність обраного способу захисту, ефективність судового рішення та його виконання, і може бути узагальнена єдиним терміном «ефективне правосуддя», яке виступає критерієм оцінки діяльності судової гілки влади та запорукою довіри до неї громадян і інших учасників правовідносин [14, с. 136]. В. Олефір також підкреслює, що мета судового захисту полягає у врегулюванні правового конфлікту, завершенні публічно-правового спору та відновленні порушеного права способом, адекватним матеріальним правовідносинам і конкретним обставинам справи [349, с. 99].

В адміністративному судочинстві як один із елементів ефективного судового захисту існує окремий інститут – судовий контроль за виконанням рішень, врегульований статтями 381-1, 382, 382-1, 382-2, 382-3 КАС України. На цьому інституті, зокрема, наголошує І. Черненко, як окремому виді провадження в адміністративному судочинстві, мета якого не полягає у розгляді нового спору, а у забезпеченні виконання постанови суду та відновленні порушених прав позивача [363, с. 261]. В умовах дискреційних повноважень суду щодо застосування такого контролю науковець пропонує

запровадження імперативності його застосування для рішень, ухвалених не на користь держави, що передбачають здійснення дій матеріального та нематеріального характеру [363, с. 264]. При цьому, на переконання Ю. Волкова, судовий контроль є ефективним інструментом забезпечення виконання рішень суду: можливість накладання штрафу на відповідача та притягнення його до додаткової відповідальності підвищує мотивацію до добровільного і повного виконання судового рішення [21, с. 289].

Як зазначає С. Педак, законодавець фактично наділив суд повноваженнями контролю за виконанням того, що він сам передбачив у рішенні для суб'єкта владних повноважень [80]. У цьому контексті аналіз видів судового контролю за ст. 382 КАС України (звіт про виконання) та ч. 3 ст. 382-3 КАС України (накладення штрафу) (в редакціях, які діяли до внесення змін Законом України від 21 листопада 2024 року № 4094-IX [288]) підтверджує позицію Ю. А. Волкової, що у разі прийняття рішення не на користь органу публічної адміністрації суд може застосувати контрольний механізм, який теоретично розглядається як зобов'язання одного органу державної влади (судової інстанції) забезпечити дії іншого органу владних повноважень щодо третьої сторони. Водночас судовий контроль не слід тлумачити як втручання суду у діяльність державного органу іншої гілки влади, найчастіше виконавчої [22, с. 240].

Загалом, процедура контролю з огляду на обсяг нормативно-правового регулювання (381-1, 382, 382-1, 382-2, 382-3 КАС України) є складною, заплутаною, здійснюється у значну кількість етапів, тому потребує додаткового спрощення.

Законом України від 21.11.2024 р. № 4094-IX КАС України, зокрема, деталізовано порядок судового контролю за виконанням рішень, зокрема, доповнено статтею 382-1, яка встановлює процедуру розгляду заяви про зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт. При цьому, як і в попередній редакції ст. 382, чинна норма не містить конкретного строку подання звіту; лише ч. 3 ст. 382-1 встановлює мінімальний строк у 10

календарних днів з дня отримання ухвали та максимальний – три місяці. Законодавець також прибрав ч. 7 ст. 382, яка передбачала подвоєння штрафу за повторне неподання звіту.

Отже, підсумовуючи, з метою підвищення ефективності виконання судових рішень та спрощення цього інституту доцільним є внесення змін до статей 381-1, 382, 382-1 та 382-3 КАС України, а саме:

Статтю 381-1 видалити;

Викласти назву Статті 382 у новій редакції «Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах»;

Частину 1 статті 382 викласти в новій редакції: «Суд, одночасно із ухваленням судового рішення в адміністративній справі, ухвалою зобов'язує суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. Встановлений судом строк для подання звіту про виконання судового рішення має бути достатнім для його підготовки. Достатнім є строк, який становить не менше десяти календарних днів з дня отримання суб'єктом владних повноважень відповідної ухвали та не перевищує трьох місяців. Ухвала суду про зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення є остаточною і оскарженню не підлягає»;

Частини 2-6 Статті 382 видалити;

Статтю 382-1 видалити;

Доповнити Статтю 382-3 частиною 12 такого змісту: «У разі повторного невиконання обов'язку щодо надання звіту про виконання судового рішення або повторної відмови суду від прийняття такого звіту, у випадках, визначених цією статтею, розмір штрафу збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою».

Таким чином, можна зробити висновок, що, хоча спори у сфері містобудування мають певну специфіку: оперативність процесу, технічний характер матеріально-правових питань, множинність учасників провадження, а також незворотність наслідків окремих судових рішень та нормативно-

правових актів на вже сформовану конфігурацію забудови, водночас вони не володіють характеристиками, які потребують запровадження спеціальної процедури розгляду, аналогічної до тих, що застосовуються у виборчих спорах, спорах про санкції, політичних спорах чи спорах щодо формування мобілізаційного резерву, де необхідне негайне прийняття рішень та вирішення інших процесуальних питань.

Висновки до Розділу 3

1. Узагальнюючи результати дослідження, можна виділити два перспективні напрями удосконалення законодавства у сфері містобудування: перший – ситуативний, що передбачає локалізацію виявлених проблем та внесення цільових, точкових змін; другий – системний, що передбачає розроблення комплексного нормативно-правового акта та ґрунтовне опрацювання нормативно-правового матеріалу, який регулює відповідні правовідносини. Ключовим є забезпечення ефективності такого регулювання, його відповідності усталеним та взаємоузгодженим принципам адміністративного права, зокрема верховенству права, ієрархічності нормативних актів, належному врядуванню, а також дотримання правил юридичної техніки при розробці нормативно-правових актів. Для досягнення максимального ефекту правового регулювання важливо, щоб усі засоби впливу діяли у взаємопов’язаному комплексі; у зв’язку з цим некоректним є зосередження виключно на інституті відповідальності, оскільки це не забезпечує цілісності та системності правового впливу.

2. Адміністративно-процесуальне законодавство, порівняно з нормативною базою у сфері містобудування, характеризується низкою специфічних ознак. По-перше, воно є менш розгалуженим і комплексним; по-друге, вже кодифіковане; по-третє, охоплює не лише спори у сфері містобудівної діяльності, а й широкий спектр інших публічно-правових спорів. Його процедурний характер проявляється у безпосередньому застосуванні на

практиці, що забезпечує постійне правозастосування та формування значної емпіричної бази для оцінки якості регулювання та ефективності норм.

3. Аналіз правових позицій Верховного Суду у спорах, пов’язаних із містобудуванням, не виявив критичних проблем у процесуальному законодавстві, які б істотно ускладнювали розгляд таких справ. Загалом адміністративно-процесуальні норми мають доволі усталений та стабільний характер і зазвичай змінюються лише у виняткових випадках, коли цього вимагає розвиток суспільних відносин, як-от застосування інформаційних технологій у документообігу з метою усунення процесуальних зловживань та юридичної невизначеності при врученні процесуальних документів або у разі викликів, спричинених війною чи епідеміологічними катастрофами на кшталт COVID-19. Саме ці чинники визначають основний напрям удосконалення процесуального законодавства – його автоматизацію, що сприяє виключенню зловживань процесуальними правами учасників провадження та підвищенню швидкості розгляду адміністративних і інших справ.

Водночас є низка питань, які мають спірний характер з приводу достатнього обсягу повноважень адміністративних судів та допустимого рівня втручання у дискрецію органів, які забезпечують надання адміністративних послуг, зокрема щодо видачі МУО.

Поряд із цим, доопрацювання потребує інститут контролю за виконанням судового рішення як елемента забезпечення права на ефективний судовий захист. З цією метою запропоновано внести зміни до ст. 382, 382-1, 382-3 КАС України, які регулюють порядок контролю за виконанням судового рішення, шляхом встановлення імперативного обов’язку суб’єкта владних повноважень подавати звіт про виконання судового рішення; виключення процедури про зобов’язання подати звіт про виконання судового рішення та повернення подвоєного штрафу за невиконання вимоги про надання звіту із попередньої редакції ст. 382 КАС України (до внесення змін, встановлених Законом України від 21 листопада 2024 року № 4094-IX).

Інший важливий аспект ефективності судового захисту полягає у розумній тривалості розгляду судових спорів, оскільки будь-які зволікання призводять до затягування будівництва чи активно сприяють зловживанням учасників у цій сфері. Загалом спори у сфері містобудування, незважаючи на наявність певної специфіки (оперативність їхнього перебігу, технічний характер матеріально-правових питань, множинність учасників провадження, а також незворотність наслідків окремих судових рішень або нормативно-правових актів для конфігурації забудови, що сформувалася до моменту їх прийняття або набрання законної сили відповідними актами), водночас не містять тих ознак, які обґрунтовували б запровадження спеціальної процедури розгляду окремих категорій спорів. На відміну від виборчих спорів, спорів щодо застосування санкцій, політичних спорів або спорів про формування мобілізаційного резерву, де необхідне негайне прийняття рішень та оперативне вирішення процесуальних питань, спори у сфері містобудування можуть розглядатися в межах загальної адміністративно-процесуальної процедури без запровадження окремого спеціального механізму.

Відтак, доведено, що наразі такі порушення найбільш збалансовано усуваються шляхом автоматизації судового процесу та розвитку інформаційних технологій у цій сфері.

4. У контексті матеріально-правового регулювання спорів у сфері містобудування проведено всебічний аналіз шляхів його удосконалення в ситуативному та системному вимірах. Встановлено, що протягом періоду дисертаційного дослідження не було прийнято суттєвих змін до чинного законодавства, що свідчить про недостатню готовність законодавця до комплексної реформи, а також про відсутність належного рівня розвитку самого нормативного регулювання та неузгодженість публічних, приватних і комунальних інтересів учасників будівництва на поточній стадії. Поряд із цим проаналізовано низку законодавчих ініціатив, яким надано науково обґрунтовану оцінку, а також вивчено можливі напрями кодифікації

законодавства у сфері містобудування та визначено проблеми, з якими стикалися робочі групи систематизації нормативних актів з 2010 року.

За результатами проведеного аналізу, у напрямку ситуативного удосконалення законодавства у сфері містобудування запропоновано: об'єднати в один комплексний нормативно-правовий акт Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», «Про Генеральну схему планування території України», «Про архітектурну діяльність», «Про будівельні норми», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»; уточнити приписи Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що регламентують порядок знесення самочинного будівництва, видачу містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки; визначення на законодавчому рівні (шляхом запозичення із ДБН) понять «нове будівництво», «капітальний ремонт», «реконструкція»; уточнення поняття «замовник будівництва»; усунення колізій порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю; забезпечення правової визначеності у випадку змін до містобудівної та іншої документації, яка встановлює обмеження забудови земельної ділянки після початку будівництва; врегулювання питань благоустрою та інших змін.

У контексті кодифікації законодавства у сфері містобудування можна дійти висновку, що такий процес сприятиме самоствердженню будівельного або містобудівного права як окремої галузі права чи відносно самостійної підгалузі адміністративного права (залежно від доктринальних підходів, що не має принципового значення для практичного регулювання). На наш погляд, систематизацію законодавства у сфері містобудування не слід зводити до максималістського рівня, намагаючись одномоментно перетворити всю нормативну базу на єдиний комплексний нормативно-правовий акт, незалежно від того, чи буде він прийнятий у формі кодексу чи закону, що з точки зору юридичної техніки не має принципового значення. Водночас удосконалення

правового регулювання можливе шляхом поетапного та системного реформування діючих норм, закріплених у ключових Законах України, які формують систему містобудівного права та регулюють публічно-правові відносини у цій сфері. Такий підхід має враховувати розвиток правовідносин, зміни у законодавстві, впровадження інноваційних технологій, зрілість суспільства, рівень правової культури учасників відносин та забезпечення балансу їхніх інтересів.

ВИСНОВКИ

Дисертація є одним із перших та найповніших в Україні комплексних досліджень адміністративно-правового регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. Ключові результати проведеного дослідження, які конкретизують та поглиблюють положення наукової новизни, винесені на захист, виражаються у такому вигляді.

1. Адміністративно-правове регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування має комплексний і багаторівневий характер. Його зміст полягає у цілеспрямованому впливі на суспільні відносини, що виникають між державними органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами під час планування територій, архітектурно-будівельного проєктування, нового будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту об’єктів. Сфера регулювання охоплює всі етапи життєвого циклу будівництва – від отримання вихідних даних та проєктної документації до прийняття об’єкта в експлуатацію і його державної реєстрації. Це зумовлює особливу складність та багатогранність правовідносин, які потребують чіткого законодавчого врегулювання.

Предмет адміністративно-правового регулювання сфери містобудування запропоновано розглядати як сукупність суспільних відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, що виникають на всіх стадіях життєвого циклу будівництва (від отримання вихідних даних до введення об’єкта в експлуатацію та державної реєстрації). Метод регулювання у цій сфері характеризується поєднанням імперативних і диспозитивних засобів правового впливу. З одного боку, він забезпечує реалізацію публічного інтересу та дотримання встановлених норм і стандартів, а з іншого – дозволяє учасникам обирати варіанти поведінки в межах установлених правил. Сучасна модифікація методу проявляється у тенденції до партнерської взаємодії між державними та приватними

суб’єктами, що свідчить про поступовий перехід від моделі субординації до моделі реординації.

2. На основі визначених предмета правового регулювання сфери містобудування, вивчення та доопрацювання ключових категорій цієї сфери, дослідження елементів механізму її правового регулювання, з’ясування місця містобудівного (будівельного права) в системі права України, виділення із цієї галузі публічно-правової складової, з’ясування обсягу суспільних відносин, на які спрямована їх регулююча дія, а також суб’єктів, які фігурують у таких суспільних відносинах, нами сформульовано визначення категорії «адміністративно-правові відносини у сфері містобудування». Під якими пропонуємо розуміти врегульовані нормами публічного будівельного права вольові суспільні відносини, в яких державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи взаємозв’язані й взаємодіють шляхом здійснення суб’єктивних прав та обов’язків під час планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях, архітектурно-будівельного проєктування, нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об’єктів будівництва на різних стадіях життєвого циклу будівництва, що охоплює отримання вихідних даних, розроблення проєктної документації, отримання дозвільних документів для виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, їх державна реєстрація як об’єктів права власності, а також в процесі архітектурної діяльності, ліцензування сфери містобудування та здійснення архітектурно-будівельного нагляду і контролю.

3. Нормативно-правове регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування вирізняється значним обсягом та розпорошеністю правового матеріалу. У сфері будівництва діє понад тисячу нормативно-правових актів, значна частина яких була ухвалена ще за радянських часів або відтворює положення законодавства рф, що робить їх застарілими та непристосованими до сучасних реалій. Ключові закони – «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності» – містять дублювання й колізії, що

ускладнює правозастосування. Водночас відсутній єдиний кодифікований акт, здатний системно врегулювати сферу містобудівної діяльності, що посилює хаотичність і правову невизначеність.

Особливу роль у сфері містобудівних відносин відіграють техніко-юридичні норми – державні будівельні норми та стандарти, які поєднують технічний і нормативний характер. Вони прямо впливають на поведінку учасників будівельного процесу і активно застосовуються судами при вирішенні публічно-правових спорів. Їхня правова природа потребує чіткого наукового осмислення, адже саме вони забезпечують зв’язок між технічними параметрами будівництва та юридичною регламентацією діяльності.

4. Аналіз судової практики Верховного Суду засвідчує, що вона частково компенсує недоліки матеріального законодавства, виконуючи не лише тлумачну, а й системоутворюючу функцію, виявляючи прогалини та суперечності норм, що сприяє розвитку містобудівного права. Водночас практика демонструє наявність низки проблем, зокрема відсутність чітких дефініцій ключових понять (наприклад, «замовник будівництва», «девелопер», «містобудівельна діяльність» тощо), прогалини у регулюванні процедурних аспектів (зокрема, видачі будівельних паспортів, прийняття повідомлень про початок робіт тощо, знесення самочинних об’єктів), а також проблеми у сфері охорони культурної спадщини і регулювання тимчасових споруд. Суперечливість правових висновків Суду в окремих спорах спричиняє неоднакове правозастосування, підсилюючи правову невизначеність та дисбаланс між приватними і публічними інтересами під час здійснення контролю. Недосконаліть окремих процесуально-правових механізмів зумовлює зловживання правами суб’єктами містобудування та неефективність судового захисту.

5. Адміністративно-правові спори у сфері містобудування характеризуються високою практичною значущістю, проте недостатньо розробленою науковою класифікацією, що ускладнює системне вирішення конфліктів та виявлення проблем правозастосування. З цією метою виникла

необхідність розробити системну класифікацію адміністративно-правових спорів у сфері містобудування як багатовимірну модель, що передбачає їх поділ: за способом захисту (1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, що регулюють відносини у сфері містобудування та архітектурної діяльності; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта (рішення) органу, що здійснює управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду; 3) визнання дій органів, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду, протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності органів, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду, протиправною та зобов'язання вчинити певні дії), за характером та сферою виникнення (спори, що виникають у процесі державного архітектурно-будівельного контролю; похідні спори від контролю; спори у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду; похідні спори від державного архітектурно-будівельного нагляду; спори щодо надання адміністративно-правових послуг; похідні спори від надання таких послуг; спори з оскарження містобудівної документації (нормативно-правових актів у сфері містобудування), за предметом оскарження у межах контролю (1) оскарження припису про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; 2) оскарження припису про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт; 3) оскарження постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності; 4) оскарження припису щодо заборони експлуатації закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію), критерієм обраного способу судового захисту (критерій стосується поділу похідних спорів від контролю) (скасування реєстрації декларації про початок виконання підготовчих чи будівельних робіт; скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації; припинення права на виконання підготовчих або будівельних робіт; знесення

самочинно збудованого об’єкта; оскарження бездіяльності контролюючого органу за наслідками проведеного заходу державного архітектурно-будівельного контролю. Більшість із вказаних категорій спорів додатково розмежовується в залежності від предмета позову та матеріально-правових підстав їх появи); за критерієм наявності формально-процесуальних підстав для оскарження (1) подання доказів з порушенням установлених правил, внаслідок чого неможливо встановити конкретні обставини та застосувати до них правильні норми матеріального права; 2) подання позову до неналежного відповідача; 3) подання позову неналежним позивачем; 4) обрання неналежного (неефективного) способу судового захисту) тощо. Такий підхід забезпечує інтеграцію матеріально-правової та процесуально-правової логіки та дозволяє зіставляти інструменти захисту з конкретними стадіями будівельного процесу; та за колом суб’єктів (1) спори за позовом суб’єктів приватного права, що є учасниками правовідносин у сфері містобудування, до суб’єктів владних повноважень; 2) спори за позовом суб’єктів приватного права, що не є учасниками правовідносин у сфері містобудування, до суб’єктів владних повноважень; 3) спори за позовами громадських організацій до суб’єктів владних повноважень; 4) спори за позовом суб’єктів владних повноважень до суб’єктів приватного права, що є учасниками правовідносин у сфері містобудування; 5) спори між суб’єктами владних повноважень за наслідками архітектурно-будівельного нагляду).

Наведена класифікація спорів у сфері містобудування та проведений аналіз надали можливість не лише виявити недоліки законодавчого регулювання та правозастосування практично в усіх категоріях спорів, але й виокремити цілісну систему публічно-правових спорів за матеріально-правовими (через комплекс джерел містобудівного законодавства, сферу містобудування та правовідносини у цій сфері, суб’єктів містобудування та їхні права і обов’язки) та процесуально-правовими параметрами (предмет, підстави, зміст позову, спосіб захисту, юрисдикція, сторони спору тощо), які перебувають у складному взаємозв’язку між собою та в сукупності

забезпечують перехід абстрактних суспільних відносин у спірні правовідносини, потенційних прав та обов’язків у їх реальне порушення чи невиконання, що зумовлює необхідність як ефективного судового захисту, так і усунення дефектів регулювання у правозастосовчому акті.

6. В результаті проведеного дослідження та класифікації встановлено, що серед найбільш поширених категорій спорів є спори щодо: видачі містобудівних умов та обмежень, виконання робіт із нового будівництва та реконструкції, самочинного будівництва, здійснення права на виконання підготовчих та будівельних робіт, введення об’єктів в експлуатацію, присвоєння адреси об’єкту, охорони культурної спадщини, будівництва тимчасових споруд, проведення державного архітектурно-будівельного контролю та правопорушень у сфері містобудування. Відповідно, ці категорії спорів отримали поглиблений аналіз.

7. Першопричиною більшості публічно-правових конфліктів у сфері містобудування виступає не стільки «конфлікт інтересів» як соціально-правове явище, скільки дефіцит правової визначеності, що породжується фрагментарністю та колізійністю нормативного масиву і посилюється надмірною, часто латентною, дискрецією органів публічної адміністрації. Така ситуація зумовлює зростання конфліктогенності правовідносин, підриває передбачуваність правового середовища та створює підґрунтя для формування нестабільних і нерівноважних очікувань як інвестора, так і територіальної громади. У цьому контексті обґрунтовано двоєдину модель модернізації матеріально-правового регулювання: ситуативну, зорієнтовану на оперативне усунення точкових вад, що створюють «вузькі місця» у правозастосуванні, та системну, спрямовану на поступову квазікодифікацію, тобто інтеграцію розпорошених і несумісних норм у єдиний, структурно злагоджений нормативний масив. Обидва напрями постають не як альтернативні, а як взаємодоповнювані: перший забезпечує оперативне зняття конфліктного напруження у вузлових точках, другий – формує стабільний правовий простір,

що гарантує юридичну визначеність і легітимність очікувань учасників містобудівних процесів.

Нормативний каркас запропонованої трансформації спирається на доктринальні критерії ефективності правового регулювання, які передбачають співмірність фактичного результату з поставленою метою та мінімізацію регуляторних витрат, на фундаментальні принципи верховенства права та належного врядування, що включають юридичну визначеність, заборону свавілля, участь і підзвітність, а також на стандарти сучасної юридичної техніки, котрі передбачають уніфікацію термінології, чіткість дефініцій та відмову від надмірної деталізації на рівні закону. Йдеться, отже, не лише про матеріальний зміст правового регулювання, а й про його формально-юридичну якість: мова, стиль, структура та технологічна реалізація норми постають рівнозначними її змістовному наповненню, оскільки від них безпосередньо залежить ефективність правового впливу, рівень правової культури та довіра до публічної влади.

8. У процесуальному аспекті доведено, що створення спеціалізованої процедури для «містобудівних» спорів не є необхідним, оскільки ефективність досягається шляхом автоматизації вже наявних механізмів КАС України. Інструменти цифровізації (електронні кабінети, відеозасідання, скорочені строки повідомлення та вручення, а також розвиток ЄСІТС / ЄСІКС як засобів контролю процесуальних відхилень) демонструють здатність мінімізувати зловживання та прискорювати розгляд. Водночас збереження «вузла виконання» як найслабшої ланки обґрунтовує потребу вдосконалення судового контролю за статтями 381-1, 382, 382-1, 382-3 КАС України через запровадження імперативного обов’язку для звітування про виконання судового рішення та відновлення підвищеного штрафу за повторне невиконання ухвали суду в цій частині.

У матеріально-правовому вимірі запропоновано консолідувати «ядро» містобудівного законодавства в єдиний профільний акт, який інтегрує положення про планування територій, архітектурну діяльність, будівельні

норми та відповідальність. Така прихована кодифікація усуває фрагментарність дефініцій і процедур, формує наскрізний реєстраційно-цифровий режим від МУО до введення в експлуатацію та закріплює єдиний перелік підстав для відмови чи скасування, створюючи прозору й передбачувану нормативну основу.

9. Обґрунтовано необхідність внесення низки точкових, проте структурно значущих поправок до чинного містобудівного законодавства, а також запропоновано конкретні редакції таких змін. Зокрема, пропонується:

по-перше, закріпити у ст. 29 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» норми, що 1) унеможливлювала б відмову у видачі містобудівних умов та обмежень на підставі відсутності детального плану території чи зонінгу, а також; 2) «заморожувала» б вимоги законодавства у редакції, чинній на дату надання МУО, на весь життєвий цикл проєкту; 3) надавали суду розширені повноваження (за умови встановлення дотримання забудовником процедури отримання МУО) не лише визнавати відмову у видачі МУО протиправною, а й прямо зобов’язувати уповноважений орган видати МУО у разі відповідності намірів забудови встановленим критеріям;

по-друге, визначити дефініції «нове будівництво», «реконструкція» та «капітальний ремонт» на законодавчому рівні шляхом їх інтеграції з державних будівельних норм у профільний Закон «Про регулювання містобудівної діяльності»;

по-третє, врегулювати законодавчу колізію, за якою не узгоджуються між собою поняття «суб’єкти господарювання», «суб’єкти містобудування» та спеціалізовані суб’єкти: замовники, проєктувальники, підрядники та експертні організації, що потенційно може генерувати спори із суб’єктами (фізичними та юридичними особами), які фактично виконують будівельні чи підготовчі роботи, але формально не відносяться до суб’єктів, щодо яких можуть здійснюватись заходи контролю;

по-четверте, уточнити момент набуття статусу «замовника будівництва» шляхом закріплення кумулятивних критеріїв, а саме наявності права володіння чи користування земельною ділянкою та отримання МУО;

по-п’яте, розмежувати поняття «тимчасова споруда» та «малий архітектурний об’єкт» із відсиланням на Закон «Про благоустрій населених пунктів», що виступатиме превентивним інструментом для зниження кількості спорів щодо демонтажу об’єктів та конкретизації повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері;

по-шосте, доопрацювати положення ст. 38 «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо знесення самочинних об’єктів та гармонізувати їх із положеннями ст. 376 ЦК України, шляхом чіткого закріплення поняття «самочинного будівництва», розмежування типів самочинного будівництва для визначення можливості застосування альтернативних процедур, що передують судовому провадженню про знесення, а також спрощення дозвільних процедур щодо виконання судового рішення про знесення самочинного будівництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов, В.Б., Андрійко, О.Ф., Полюхович, В.І., Хорощак, Н.В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи. *Юридичний журнал.* 2004. № 5(23). С. 52-56.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред.колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 592 с.

3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

4. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

5. Адміністративне право України: підручник затв. МОНУ для студ. вищих навч. закл. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Вид. 2-ге, змін. і допов. Київ: Істина, 2012. 528 с.

6. Антоненко В.О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел. *Форум права.* 2009. № 3. С. 35-42.

7. Апанасенко К.І. Захист у суді прав та інтересів осіб у сфері містобудування громадськими об'єднаннями: постановка проблеми. *Економіка та право.* 2021. № 4. С. 56-67.

8. Бевзенко В. Огляд справ щодо регулювання містобудівної діяльності. Презентація. 08 листопада 2021. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezentatsiia_Bevzenko_05_11_2021.pdf (дата звернення: 05.05.2025).

9. Бевзенко В., Сусак М. Публічне будівельне право України: практичний посібник. Видання друге, змінене і доповнене. Київ: ВД «Дакор», 2024. 578 с.

10. Бевзенко В.М. Вступ до актуальної теми. *Право України.* 2023. № 2. С. 9-14.

11. Бевзенко В.М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56-62.

12. Бевзенко В.М. Публічне будівельне право України: від доктрини до практичного втілення через європейський досвід. *Право України*. 2023. № 2. С. 33-51.

13. Берназюк Я. Звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність. 31 березня 2020. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/919443/ (дата звернення: 24.10.2024).

14. Берназюк Я.О. Критерії ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових спорах. *Право і суспільство.* 2022. № 3. С. 136-141.

15. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві. Презентація. 04 серпня 2021 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf (дата звернення: 24.08.2024).

16. Бляхарський Я. «Незаконному самобуду бути». Що каже закон? *Асоціація правників України*. 15 лютого 2021 року. URL: https://uba.ua/ukr/news/8267 (дата звернення: 24.08.2024).

17. Бойко А. В. Адміністративний процес та адміністративна процедура: зміст категорій та їх співвідношення (окремі аспекти дискусії). *Правова позиція*. 2019. № 3 (24). С. 14-23.

18. Бондар Г.В. Містобудівне законодавство як набір з різних «хотєлок». *URBIS AIR*. 2023. URL: https://urbisair.com.ua/news/mistobudivne-zakonodavstvo-iak-nabir-z-riznykh-khotielok/ (дата звернення: 23.09.2025).

19. Буклет Містобудівного кодексу України: папка Google Drive. URL: https://drive.google.com/drive/folders/1lCVq_ojap0XG4uvC-fJh091YnW8yvu4b (дата звернення: 12.06.2025).

20. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.

21. Волкова Ю. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики. *Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу*: тенденції, перспективи, практика: колективна монографія / за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія: «Baltija Publishing», 2022. 986 с.

22. Волкова Ю.А. Окремі питання застосування процесуальних норм щодо встановлення судового контролю в адміністративному судочинстві. *«Наукова весна»:* матеріали XII Всеукраїнської науково-технічної конференції аспірантів та молодих вчених. (Дніпро, 23-24 травня 2022 року). Дніпро, 2022. С. 240-242.

23. Гаран О.В. Меседж щодо кодифікації законодавства у сфері містобудування. *Будівельне право: проблеми теорії і практики*: збірник наук. праць / Київ. нац. ун-т буд-ва і архітектури (Київ, 6 грудня 2018 року). Київ; Тернопіль: Економічна думка, 2018. С. 12-16.

24. Гарат М. Генезис містобудівного законодавства України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.* 2019. № 5. С. 101-116.

25. Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. … д-ра філософії: 081 / Держ. торг.-екон. ун-т. Київ, 2023. 265 с.

26. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19-20. № 21-22. Ст. 144 (втратив чинність).

27. Грицаєнко О.Л. До питання ефективності захисту прав особи в адміністративному судочинстві. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського.* Серія: юридичні науки. 2020. № 2. Ч. 2. Том 31 (70). С. 53-58.

28. Губська О.А. Судова практика у спорах, пов’язаних з самовільним будівництвом. *Будівельне право: проблеми теорії і практики:* зб.наук.пр.. Київ-Тернопіль: 2017. Матеріали Першої наук.-практ. конф. (Київ, 3 листопада 2017

року) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. «Бескиди» 2017. 236 с.

29. Дахновський С. Експертна думка. Втручатися чи не втручатися (щодо дискреційних повноважень при видачі містобудівних умов та обмежень). *Асоціація правників України*. 10 квітня 2024 року. URL: https://uba.ua/ukr/news/ekspertna-dumka-vtruchatisja-chi-ne-vtruchatisja-shhodo-diskrecjjnikh-povnovazhen-pri-vidach-mstobudvnikh-umov-ta-obmezhen (дата звернення: 20.07.2025).

30. Дацьків А.І. Аналіз судової практики оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 2-4. С. 56-65.

31. ДБН А.2.2-3-2014. Склад та зміст проєктної документації на будівництво / Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Київ: Мінрегіонбуд України, 2014. Затв. Наказом Мінрегіону України від 04.06.2014 № 163.

32. ДБН В.1.2-2:2006. Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об’єктів. Навантаження і впливи. Норми проєктування / Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Київ: Мінрегіонбуд України, 2006. Зі змінами № 1, № 2. Затв. Наказом Мінрегіонбуду України від 03.07.2006 № 220.

33. ДБН В.2.1-10:2009. Основи та фундаменти споруд. Основні положення проєктування / Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Київ: Мінрегіонбуд України, 2009. Затв. Наказом Мінрегіонбуду України від 22.12.2010 № 534.

34. ДБН В.3.2-2-2009. Житлові будинки. Реконструкція та капітальний ремонт / Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Київ: Мінрегіонбуд України, 2009. Затв. Наказом Мінрегіонбуду України від 22.07.2009 № 295. (Державні будівельні норми України). Скасовано згідно з наказом від 08.08.2019 № 178.

35. Державний реєстр нерухомих пам’яток України. Мін. культури та стратегічних комунікацій України. URL: https://mcsc.gov.ua/czyfrovyj-rozvytok/derzhavnyj-reyestr-neruhomyh-pamyatok-ukrayiny/ (дата звернення: 02.10.2025).

36. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова КМ України від 13.04.2011 № 466.

37. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова КМ України від 19.08.2015 № 671.

38. Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова КМ України від 23.06.2021 № 681.

39. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова КМ України від 23.12.2020 № 1340.

40. Дзіковський М.Р. Використання інформаційних технологій в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Вип. 86. Ч.3. С. 285-291.

41. Єрмоленко В.М. Містобудівне право в системі права України. *Право. Людина. Довкілля.* 2019. № 4 (10). С. 85-94.

42. Загальна теорія права: Підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.

43. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Видавництво «Юрінком Інтер», 2008.

44. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

45. Інформаційна довідка щодо роботи робочої групи з розробки Містобудівного кодексу України. *Апарат Верховної Ради України.* 29 травня 2024 року. URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/44173.pdf (дата звернення: 06.07.2025).

46. Кириленко С.А. Основні критерії з визначення капітальності та віднесення об’єктів до капітальних. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2022. № 7. С. 379-381.

47. Кібенко О. Майбутнє онлайн-судів в Україні: оцифровування наявних процесів чи цифрова трансформація правосуддя? 20 березня 2023. *Прес-центр Верховного Суду. Матеріали ЗМІ.* Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1397565/ (дата звернення: 02.10.2025).

48. Князька Л. А. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Акад. упр. М-ва внутр. справ. К., 2010. 22 с.

49. Коваленко Н. Аналіз практики Верховного Суду при вирішенні спорів про оскарження рішень, дій, бездіяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю. *Судово-юридична газета.* 10 червня 2020. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/170879-analiz-praktiki-verkhovnogo-sudu-pri-virishenni-sporiv-pro-oskarzhennya-rishen-diy-bezdiyalnosti-organiv-derzhavnogo-arkhitekturno-budivelnogo-kontrolyu (дата звернення: 08.07.2025).

50. Коваленко Н. Огляд судової практики у сфері містобудування та архітектури. Презентація. 03 квітня 2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_mistobud_2024.pdf (дата звернення: 07.07.2025).

51. Коваленко Н. Особливості розгляду справ у сфері містобудування та архітектурної діяльності Презентація. 18 листопада 2022 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Prezent_mistobud_dial.pdf (дата звернення: 07.07.2025).

52. Коваленко Н.В., Легеза Ю.О., Ляшко О.Б. Адміністративно-правове регулювання в сфері містобудування: монографія. Запоріз. нац. ун-т. Запоріжжя; Херсон: Гельветика, 2017. 191 с.

53. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.

54. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.

55. Коломоєць Т., Колпаков В. Адміністративно-правові норми в будівельному праві. *Право України.* 2023. № 2. С. 15-32.

56. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини): Міжнародний документ від 04.11.1950. Ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97.

57. Конверський А. Є. Логіка: Підручник для студентів юридичних факультетів. К.: Центр учбової літератури, 2008. 304 с.

58. Косович В. М. Кодифікаційна техніка як засіб удосконалення нормативно-правових актів України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 8. С. 40-50.

59. Кравчук В. М. Доступ до адміністративного суду громадських організацій по захист публічного інтересу. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ, 2022. С. 359-371.

60. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

61. Лещинський В. Нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: сутність та сфери застосування. *Адміністративне право і процес.* 2021. № 1. С. 142-147.

62. Лещинський В. П. Види контрольно-наглядової діяльності щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Актуальні дослідження правової та історичної науки* (випуск 29): матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. (Тернопіль, 10 лютого 2021 р.). Тернопіль, 2021. 84 с.

63. Лещинський В. П. До питання визначення предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування: історичний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2019. Т. 1. № 41. С. 90-93.

64. Логіка: підручник / О. М. Юркевич, С. В. Качурова, О. П. Не вельська-Гордєєва та ін.; за заг. ред. О. Г. Данильяна. Харків: Право, 2022. 220 с.

65. Лук’янець Д. Адміністративна відповідальність у сфері містобудівної діяльності: прогрес чи деградація? *Право України.* 2023. № 2. 52-63 с.

66. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права: навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). К.: Атіка, 2008. 412 с.

67. Майданик Р. А. Містобудівне право: цивільно-правові аспекти. *Будівельне право: проблеми теорії і практики:* зб. наук. праць: в 2 ч. / Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт.; редкол.: П. М. Куліков (голова) та ін.. (Київ, 4 грудня 2019 року). Київ; Тернопіль: Бескиди, 2019. Ч.1. С. 6-8.

68. Максюта А.О. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності Бюро економічної безпеки України. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 75.

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

70. Матеріали робочої групи щодо розроблення Містобудівного кодексу України: папка Google Drive. URL: https://drive.google.com/drive/folders/1Zmnl8bsYqt_41ij5kO0x_Na0LWVVqR-q (дата звернення: 12.06.2025).

71. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. К.: Вате, 2014. 376 с.

72. Методичні рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки: Рекомендації Мін’юст України від 21.11.2000 № 41.

73. Муцко В. Ф. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування. К., 2011. 18 с.

74. Неборський Є. А. Методи та принципи діяльності суб’єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. *Право і Безпека.* 2019. № 2. С. 37-42.

75. Неборський Є.А. Діяльність суб’єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. *Актуальні проблеми правознавства.* 2020. № 1 (21). С. 81-86.

76. Неборський Є. А. Суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері містобудування: поняття, ознаки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. Т. 2. С. 131-136. Doi: 10.32844/2618-1258.2019.4-2.25

77. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності. *Верховний Суд.* 01 лютого 2023 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Oglyad_KAS_mistobuduv_1.pdf (дата звернення: 12.06.2025).

78. Огурцов О. П. Проблеми правового регулювання доказування наявності порушень вимог містобудівного законодавства при здійсненні архітектурно-будівельного контролю. *Будівельне право: проблеми теорії і практики:* зб.наук.пр.зб. наук. пр.зб.наук.пр. Київ-Тернопіль: 2017 / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. «Бескиди». (Київ, 3 листопада 2017 р.). 2017. С. 81-86.

79. Оніщук М.В. Проблемні питання здійснення судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень. *Слово Національної школи суддів України.* 2021. №2 (35). С. 6-15.

80. 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-vykonannyam-sudovyh-rishen-u-spravahshhodoreyestratsiyi-podatkovyh-nakladnyh (дата звернення: 28.10.2024).

81. Перелигіна Р.В., Дацьків А.І. Аналіз судової практики із розгляду спорів, пов'язаних із виконанням робіт з реконструкції. *Часопис Київського університету права.* 2023. № 3. С. 198-204.

82. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461.

83. Підлужний В. М., Сиромятников Е.О. Оскарження індивідуальних актів у сфері містобудування крізь призму захисту законного інтересу. *Правова позиція.* 2023. № 1 (38). С. 43-48.

84. Пільков К.М. Способи захисту прав у суді: проблеми сучасної гібридної моделі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 304-313.

85. Пленюк М.Д. Самочинне будівництво у практиці Європейського Суду з прав людини та України: баланс інтересів і принцип пропорційності. *Проблеми цивільного права та процесу*: тези доповідей учасників наук.-практ. конф. (Харків, 28 травня 2019 року). Харків, 2019. С. 63-65.

86. Познер Р. А. Економічний аналіз права / пер. з англ. С. Савченко. Наук. вид-во «Акта», 2003. 862 с.

87. Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553.

88. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02 листопада 2021 року у справі № 420/2719/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100748749 (дата звернення: 05.05.2025).

89. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05 грудня 2018 року у справі № 804/3091/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/78529801 (дата звернення: 06.05.2025).

90. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05 червня 2019 року у справі № 522/6069/14-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885492 (дата звернення: 05.05.2025).

91. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08 вересня 2021 року у справі № 816/228/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100022843 (дата звернення: 05.05.2025).

92. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 вересня 2019 року у справі № 487/10132/14-ц. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86243059 (дата звернення: 15.05.2025).

93. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року у справі №1340/3580/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88138167 (дата звернення: 05.05.2025).

94. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 червня 2019 року у справі № 813/4993/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82997447 (дата звернення: 15.05.2025).

95. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 березня 2019 року у справі № 350/67/15-ц. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80854756 (дата звернення: 05.05.2025).

96. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 листопада 2018 року у справі №520/13190/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/78129875 (дата звернення: 06.05.2025).

97. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі №520/9253/17 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85295677 (дата звернення: 06.05.2025).

98. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 травня 2018 року у справі №914/2006/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/74506084 (дата звернення: 06.05.2025).

99. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 25 червня 2019 року у справі № 924/1473/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83025253 (дата звернення: 05.05.2025).

100. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16-ц. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/84573553 (дата звернення: 05.05.2025).

101. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 листопада 2018 року у справі №820/3534/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/78501879 (дата звернення: 05.05.2025).

102. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28 березня 2018 року у справі № 705/552/15-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/73081988

103. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 грудня 2019 року у справі № 917/1739/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86310237 (дата звернення: 05.05.2025).

104. Постанова Великої Палати Верховного Суду у постанові від 08 грудня 2021 року у справі №9901/348/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/102051077 (дата звернення: 05.05.2025).

105. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02 липня 2024 року у справі № 440/2984/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/120211810 (дата звернення: 05.05.2025).

106. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 лютого 2020 року у справі № 826/7847/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87869061 (дата звернення: 05.05.2025).

107. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 січня 2018 року у справі № 804/12558/14. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/71829364 (дата звернення: 05.05.2025).

108. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 листопада 2024 року у справі № 824/730/19-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/123410427 (дата звернення: 05.05.2025).

109. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14 лютого 2022 року у справі № 826/7203/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/103282093 (дата звернення: 05.05.2025).

110. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03 березня 2021 року у справі № 501/112/14-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95315197 (дата звернення: 05.05.2025).

111. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 березня 2024 року у справі № 400/4966/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/117417119 (дата звернення: 05.05.2025).

112. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 липня 2024 року у справі № 815/350/14. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/120550858 (дата звернення: 06.05.2025).

113. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 вересня 2024 року у справі № 420/2436/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/121675030 (дата звернення: 05.05.2025).

114. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28 травня 2020 року у справі № 640/11643/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/89488725 (дата звернення: 05.05.2025).

115. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 грудня 2019 року у справі №822/716/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86594390 (дата звернення: 05.05.2025).

116. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03 серпня 2023 року у справі № 480/3157/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112616204 (дата звернення: 05.05.2025).

117. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 лютого 2021 року у справі № 815/2368/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94840157 (дата звернення: 05.05.2025).

118. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 серпня 2023 року у справі № 522/23331/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112783872 (дата звернення: 05.05.2025).

119. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 січня 2025 року у справі № 380/8514/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/124717601 (дата звернення: 05.05.2025).

120. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 травня 2021 року у справі № 823/1955/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97218625 (дата звернення: 05.05.2025).

121. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 квітня 2020 року у справі №742/1756/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88986530 (дата звернення: 05.05.2025).

122. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 квітня 2021 року у справі № 823/1741/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/96655197 (дата звернення: 05.05.2025).

123. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02 жовтня 2018 року у справі № 465/1461/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/76884791 (дата звернення: 05.05.2025).

124. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03 квітня 2018 року у справі № 820/2169/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/73194571 (дата звернення: 15.04.2025).

125. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 березня 2020 року у справі № 539/3406/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88027752 (дата звернення: 10.04.2025).

126. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 06 лютого 2020 року у справі № 809/1258/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87422602 (дата звернення: 15.04.2025).

127. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 08 листопада 2019 року у справі № 685/1279/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85493036 (дата звернення: 15.04.2025).

128. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 квітня 2024 року у справі № 815/2311/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118305656 (дата звернення: 11.04.2025).

129. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 квітня 2018 року у справі №803/1231/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/73355199 (дата звернення: 15.05.2025).

130. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 вересня 2023 року у справі № 826/17233/14. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113437650 (дата звернення: 11.04.2025).

131. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14 червня 2023 року у справі № 826/22842/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/111663091 (дата звернення: 15.04.2025).

132. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14 листопада 2019 року у справі №0740/885/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85678165 (дата звернення: 15.04.2025).

133. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 лютого 2023 року у справі № 640/16016/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/108998006 (дата звернення: 15.04.2025).

134. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 січня 2020 року у справі №818/1617/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86955687 (дата звернення: 11.04.2025).

135. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 червня 2021 року у справі №2340/3189/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97699145 (дата звернення: 15.04.2025).

136. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 жовтня 2019 року у справі № 826/4151/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85033168 (дата звернення: 11.04.2025).

137. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 березня 2021 року у справі № 822/1723/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95653510 (дата звернення: 11.04.2025).

138. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19 квітня 2021 року у справі № 640/11650/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96388977 (дата звернення: 11.04.2025).

139. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19 серпня 2021 року у справі № 823/994/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99093897 (дата звернення: 11.04.2025).

140. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19 січня 2023 року у справі №640/9995/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/108487925 (дата звернення: 17.06.2025).

141. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 травня 2021 року у справі № 334/2101/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97074972 (дата звернення: 11.04.2025).

142. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 червня 2023 року у справі № 420/4540/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/111663260 (дата звернення: 14.04.2025).

143. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 лютого 2019 року у справі №522/3665/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902 (дата звернення: 14.04.2025).

144. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 квітня 2021 року у справі № 816/4476/14. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96498194 (дата звернення: 14.02.2026).

145. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 листопада 2019 року у справі №819/125/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85836006 (дата звернення: 14.02.2026).

146. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 грудня 2020 року у справі № 1840/2498/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/93749304 (дата звернення: 14.02.2026).

147. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 листопада 2023 року у справі № 420/21826/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/115145992 (дата звернення: 18.02.2026).

148. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 січня 2019 року у справі №200/1438/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79410541 (дата звернення: 14.02.2026).

149. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25 липня 2023 року у справі № 160/6457/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112441912 (дата звернення: 14.02.2026).

150. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 січня 2021 року у справі № 826/10130/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94511737 (дата звернення: 18.02.2026).

151. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 вересня 2023 року у справі № 810/2969/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113768170 (дата звернення: 18.02.2026).

152. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 листопада 2019 року у справі №826/15257/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85964917 (дата звернення: 18.02.2026).

153. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 квітня 2020 року у справі № 816/1752/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88986942 (дата звернення: 08.03.2026).

154. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30 березня 2023 року у справі № 580/303/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/109943744 (дата звернення: 08.03.2026).

155. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 жовтня 2022 року у справі № 640/10102/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/107036298 (дата звернення: 08.03.2026).

156. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 серпня 2022 року у справі № 815/4892/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105577436 (дата звернення: 14.02.2026).

157. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 травня 2020 року у справі № 826/12176/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/89269356 (дата звернення: 14.02.2026).

158. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 квітня 2022 року у справі № 815/2215/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104026379 (дата звернення: 14.02.2026).

159. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01 серпня 2024 року у справі № 640/25171/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/120756568 (дата звернення: 08.03.2026).

160. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03 березня 2023 року у справі № 826/4667/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/109345461 (дата звернення: 14.02.2026).

161. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 07 серпня 2023 року у справі № 851/15/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112672094 (дата звернення: 08.03.2026).

162. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 07 січня 2025 року у справі № 160/8007/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/124264550 (дата звернення: 14.02.2026).

163. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 09 квітня 2024 року у справі № 180/1173/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118367563 (дата звернення: 14.02.2026).

164. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 09 листопада 2023 року у справі № 640/9004/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/114834886 (дата звернення: 14.02.2026).

165. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 вересня 2024 року у справі № 522/5801/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/121515668 (дата звернення: 08.03.2026).

166. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 червня 2021 року у справі № 757/12159/17-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97565259 (дата звернення: 08.03.2026).

167. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 грудня 2023 року у справі № 1740/2061/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/115598214 (дата звернення: 18.02.2026).

168. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12 жовтня 2023 року у справі № 420/847/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/114137624 (дата звернення: 10.01.2026).

169. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 січня 2021 року у справі № 1540/3952/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94171738 (дата звернення: 08.03.2026).

170. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 червня 2022 року у справі № 640/24640/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104778681 (дата звернення: 10.01.2026).

171. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 липня 2024 року у справі № 240/7161/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/120465754 (дата звернення: 10.01.2026).

172. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 вересня 2021 року у справі № 2340/4928/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99724329 (дата звернення: 11.01.2026).

173. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21 жовтня 2019 року у справі № 522/22780/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85087825 (дата звернення: 10.01.2026).

174. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 січня 2025 року у справі № 320/6132/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/124648001 (дата звернення: 10.01.2026).

175. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 червня 2021 року у справі № 640/20724/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97880951 (дата звернення: 13.01.2026).

176. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 березня 2024 року у справі № 464/4151/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/117957926 (дата звернення: 12.10.2025).

177. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 жовтня 2024 року у справі № 300/2379/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/122686318 (дата звернення: 13.01.2026).

178. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 січня 2025 року у справі № 640/29330/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/124782267 (дата звернення: 15.01.2026).

179. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30 березня 2021 року у справі № 814/1109/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95904428 (дата звернення: 12.10.2025).

180. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02 липня 2024 року у справі № 440/2984/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/120211810 (дата звернення: 12.10.2025).

181. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 березня 2024 року у справі № 380/4897/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/117417085 (дата звернення: 12.10.2025).

182. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 лютого 2019 року у справі № 158/2944/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79615583 (дата звернення: 12.10.2025).

183. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 вересня 2019 року у справі № 825/528/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/84013879 (дата звернення: 12.10.2025).

184. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05 березня 2020 року у справі № 522/22770/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88027641 (дата звернення: 23.08.2025).

185. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 07 вересня 2022 року у справі № 620/6024/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106115330

186. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 09 грудня 2019 року у справі № 826/22842/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86203374

187. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 09 грудня 2019 року у справі № 822/836/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86203285 (дата звернення: 23.08.2025).

188. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 березня 2021 року у справі № 640/23179/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439046 (дата звернення: 23.08.2025).

189. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 лютого 2025 року у справі № 520/14808/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/125082009 (дата звернення: 21.08.2025).

190. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 лютого 2019 року у справі № 2а-204/12. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79791599 (дата звернення: 23.08.2025).

191. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 вересня 2024 року у справі № 480/1519/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/121577144 (дата звернення: 21.08.2025).

192. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12 березня 2024 року у справі № 240/6553/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/117632655 (дата звернення: 23.08.2025).

193. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12 вересня 2022 року у справі № 826/23035/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106190840 (дата звернення: 20.07.2025).

194. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 липня 2024 року у справі № 120/12935/21-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/120408871 (дата звернення: 23.08.2025).

195. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 грудня 2020 року у справі № 815/3304/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/93564378 (дата звернення: 23.08.2025).

196. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 липня 2018 року у справі № 820/3183/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/75326360 (дата звернення: 20.08.2025).

197. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 липня 2019 року у справі № 822/714/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83105357 (дата звернення: 19.07.2025).

198. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 грудня 2024 року у справі № 420/7564/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/123869465 (дата звернення: 19.07.2025).

199. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 травня 2022 року у справі № 826/12131/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104360994 (дата звернення: 29.07.2025).

200. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 вересня 2023 року у справі № 818/132/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113635651 (дата звернення: 19.08.2025).

201. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 серпня 2024 року у справі № 1.380.2019.006341. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/121113322 (дата звернення: 19.07.2025).

202. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 червня 2022 року у справі № 464/7747/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104904188 (дата звернення: 19.07.2025).

203. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 жовтня 2022 року у справі № 640/22599/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106915064 (дата звернення: 19.07.2025).

204. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 жовтня 2022 року у справі № 320/5299/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106963177 (дата звернення: 09.09.2025).

205. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 травня 2020 року у справі № 818/810/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/89459426 (дата звернення: 09.09.2025).

206. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30 листопада 2022 року у справі № 823/1016/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631371 (дата звернення: 09.09.2025).

207. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01 серпня 2023 року у справі № 380/17220/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112587641 (дата звернення: 09.09.2025).

208. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01 листопада 2022 року у справі № 280/5025/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/107105372 (дата звернення: 09.09.2025).

209. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02 листопада 2022 року у справі № 420/4209/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/107105228 (дата звернення: 09.09.2025).

210. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03 липня 2023 року у справі № 580/5749/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/111949642 (дата звернення: 05.09.2025).

211. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 жовтня 2021 року у справі № 808/775/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100123961 (дата звернення: 09.09.2025).

212. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 жовтня 2023 року у справі № 160/764/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113935026 (дата звернення: 05.09.2025).

213. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04 липня 2023 року у справі № 280/12008/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/111982149 (дата звернення: 09.09.2025).

214. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05 вересня 2022 року у справі № 161/15661/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106071303 (дата звернення: 08.09.2025).

215. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05 жовтня 2020 року у справі № 826/10813/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91989936 (дата звернення: 09.09.2025).

216. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 06 грудня 2023 року у справі № 380/4498/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/115484534 (дата звернення: 09.09.2025).

217. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 06 лютого 2020 року у справі № 208/537/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87421859 (дата звернення: 12.10.2025).

218. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 07 березня 2023 року у справі № 420/9217/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/109432985 (дата звернення: 12.10.2025).

219. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 07 липня 2022 року у справі № 280/1736/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105138931 (дата звернення: 12.10.2025).

220. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 07 липня 2022 року у справі № 200/4397/19-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105138928 (дата звернення: 04.07.2025).

221. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 09 червня 2021 року у справі № 826/6188/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97565103 (дата звернення: 04.07.2025).

222. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 серпня 2022 року у справі № 400/587/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105667723 (дата звернення: 14.07.2025).

223. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 серпня 2022 року у справі № 260/259/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105667724 (дата звернення: 04.07.2025).

224. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12 грудня 2023 року у справі № 380/13557/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/115665750 (дата звернення: 14.08.2025).

225. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12 грудня 2023 року у справі № 640/19905/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/115598507 (дата звернення: 04.07.2025).

226. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 квітня 2021 року у справі № 560/1674/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96218941 (дата звернення: 04.07.2025).

227. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 квітня 2021 року у справі № 640/19671/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96250041 (дата звернення: 07.07.2025).

228. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 липня 2022 року у справі № 821/377/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105247866 (дата звернення: 07.07.2025).

229. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 травня 2021 року у справі № 1340/4659/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96907247 (дата звернення: 13.09.2025).

230. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 травня 2020 року у справі № 803/883/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/89217041 (дата звернення: 04.07.2025).

231. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 грудня 2021 року у справі № 803/921/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101899026 (дата звернення: 13.09.2025).

232. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 грудня 2021 року у справі № 813/559/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101897533 (дата звернення: 13.09.2025).

233. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 липня 2020 року у справі № 826/1419/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90396900 (дата звернення: 03.07.2025).

234. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 січня 2023 року у справі № 380/5994/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/108443020 (дата звернення: 13.09.2025).

235. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 травня 2023 року у справі № 640/4844/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/110893449 (дата звернення: 13.09.2025).

236. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 березня 2021 року у справі № 640/11468/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95580020 (дата звернення: 23.08.2025).

237. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 вересня 2020 року у справі № 826/6692/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91643182 (дата звернення: 23.08.2025).

238. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 серпня 2021 року у справі № 520/2624/2020. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99037434 (дата звернення: 23.08.2025).

239. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 травня 2023 року у справі № 380/10352/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/110923606 (дата звернення: 23.08.2025).

240. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 червня 2021 року у справі № 814/2523/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97735743 (дата звернення: 23.08.2025).

241. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 липня 2019 року у справі № 806/102/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83104451 (дата звернення: 23.08.2025).

242. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 березня 2021 року у справі № 420/1055/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95653527 (дата звернення: 13.07.2025).

243. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 травня 2023 року у справі № 160/23907/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/110951042 (дата звернення: 23.08.2025).

244. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 січня 2022 року у справі № 640/7411/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/103128419 (дата звернення: 21.08.2025).

245. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19 вересня 2023 року у справі № 580/1756/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113571344 (дата звернення: 23.08.2025).

246. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19 липня 2023 року у справі № 120/4962/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112325603 (дата звернення: 21.08.2025).

247. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19 серпня 2020 року у справі № 826/6660/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/91080449 (дата звернення: 21.08.2025).

248. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 грудня 2023 року у справі № 640/12885/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839272 (дата звернення: 27.09.2025).

249. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21 березня 2023 року у справі № 460/9602/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/117153788 (дата звернення: 27.09.2025).

250. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 лютого 2024 року у справі № 300/2289/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/117213839 (дата звернення: 27.09.2025).

251. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 липня 2019 року у справі № 826/5607/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83356090 (дата звернення: 27.09.2025).

252. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 січня 2023 року у справі № 160/17667/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/108567459 (дата звернення: 27.09.2025).

253. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 квітня 2023 року у справі № 380/1418/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/110485469 (дата звернення: 28.09.2025).

254. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 квітня 2023 року у справі № 420/22130/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/110485778 (дата звернення: 28.09.2025).

255. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 липня 2022 року у справі № 826/12166/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105445232 (дата звернення: 27.09.2025).

256. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28 серпня 2023 року у справі № 400/11304/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113070615 (дата звернення: 27.09.2025).

257. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 березня 2023 року у справі № 640/1990/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/109943642 (дата звернення: 17.10.2025).

258. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 вересня 2023 року у справі № 420/21344/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113828982 (дата звернення: 12.10.2025).

259. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30 серпня 2021 року у справі № 640/8557/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99277411 (дата звернення: 17.10.2025).

260. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 січня 2023 року у справі № 640/8728/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/108724469 (дата звернення: 17.10.2025).

261. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 травня 2021 року у справі № 638/18384/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97284085 (дата звернення: 17.10.2025).

262. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 липня 2019 року у справі № 813/4701/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83379362 (дата звернення: 04.07.2025).

263. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25 березня 2020 року у справі № 464/7984/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88430844 (дата звернення: 17.10.2025).

264. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05 грудня 2019 року у справі № 818/878/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86137160 (дата звернення: 17.10.2025).

265. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11 серпня 2021 року у справі № 804/16198/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98921394 (дата звернення: 17.10.2025).

266. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 липня 2021 року у справі № 300/3178/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98344017 (дата звернення: 17.10.2025).

267. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 січня 2020 року у справі № 712/5885/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86957013 (дата звернення: 15.10.2025).

268. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 серпня 2021 року у справі № 441/947/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99093828 (дата звернення: 17.10.2025).

269. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21 грудня 2020 року у справі № 361/3476/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/93708696 (дата звернення: 17.10.2025).

270. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28 квітня 2021 року у справі № 804/2423/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/96654934 (дата звернення: 17.10.2025).

271. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 30 серпня 2018 року у справі № 916/4106/14. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/76156163 (дата звернення: 12.10.2025).

272. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 9 червня 2021 року у справі № 910/14321/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97597921 (дата звернення: 12.10.2025).

273. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 11 листопада 2020 року у справі № 910/7141/13. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/92887530 (дата звернення: 17.10.2025).

274. Постанова Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 29 січня 2020 року у справі № 822/2149/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87421795 (дата звернення: 17.10.2025).

275. Постанова Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 30 червня 2021 року у справі № 806/3365/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98054587 (дата звернення: 07.08.2025).

276. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 12 червня 2024 року у справі № 400/4966/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/119906409 (дата звернення: 12.10.2025).

277. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 23 жовтня 2024 року у справі № 320/9556/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/122520077 (дата звернення: 12.10.2025).

278. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 23 лютого 2021 року у справі № 640/26420/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95209207 (дата звернення: 12.10.2025).

279. Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки Апарату Верховної Ради України. URL: https://static.rada.gov.ua/ site/bills/info/zak_rules.pdf (дата звернення: 12.06.2025).

280. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.

281. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 49. Ст. 517.

282. Про будівельні норми: Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст.41.

283. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2016. № 30. Ст.542.

284. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст.411.

285. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»: Закон України від 10.10.2024 № 4017-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2025. №№ 11-14. Ст. 35.

286. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами: Закон України від 29.06.2023 № 3200-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2023. № 81. Ст.297.

287. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні: Закон України від 20.09.2019 №132-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 46. Ст.299.

288. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень: Закон України від 21.11.2024 № 4094-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2025. № 18. Ст.54.

289. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України від 17.10.2019 № 199-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 51. Ст.377.

290. Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 92.

291. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 № 3059-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. Ст.204.

292. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст.553.

293. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 48. Ст. 483.

294. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5.

295. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: Наказ Держкомзем від 23.07.2010 № 548 (втратив чинність).

296. Про затвердження Концепції ЄСІКС: Наказ Державної судової адміністрації України 30.04.2025 № 178.

297. Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти»: Наказ Мінфін України від 28.04.2001 № 205.

298. Про затвердження Переліку об'єктів будівництва, для проєктування яких містобудівні умови та обмеження не надаються: Наказ Мінрегіон України від 06.11.2017 № 289.

299. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460.

300. Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: Рішення Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 № 1845/0/15-21.

301. Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки: Наказ Мінрегіон України від 05.07.2011 № 103.

302. Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 318.

303. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698.

304. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244.

305. Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності: Наказ Мінрегіон України від 21.10.2011 № 244.

306. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926.

307. Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій: Наказ Держжитлокомунгосп України від 17.05.2005 № 76.

308. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: Наказ Мінбуд України від 10.04.2006 № 105.

309. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 36. Ст.282.

310. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Закон України 22 грудня 2006 року № 525-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 10. Ст. 88.

311. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст.170.

312. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 52. Ст.683.

313. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України.* 2007. № 29. Ст.389.

314. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. Ст.333.

315. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 47. Ст.532.

316. Про Правила благоустрою міста Києва: рішення Київської міської ради від 25 грудня 2008 року. № 1051/1051.

317. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 93. Ст. 364.

318. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303.

319. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

320. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 536-р.

321. Проєкт Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України щодо врегулювання питань зміни предмета або підстави позову від 15.09.2023 № 10055.

322. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності та реформування державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду № 5071 від

16.02.2021. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/25563 (дата звернення: 20.06.2025).

323. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності: Законопроєкт № 5655 від 11.06.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212 (дата звернення: 12.07.2025).

324. Проєкт Закону про внесення змін до статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей обчислення строку звернення до суду в разі введення воєнного чи надзвичайного стану від 09.06.2023 № 9374.

325. Проєкт Закону про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України щодо своєчасного розгляду судових справ від 27.05.2024 № 11297.

326. Проєкт Закону про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України щодо врегулювання питання подання доказів від 19.05.2023 № 9308.

327. Проєкт містобудівного кодексу України від 18.05.2010 № 6400. URL: https://ips.ligazakon.net/document/JF4XS00A (дата звернення: 12.06.2025).

328. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.

329. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права: навч. посібник. Львів: Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.

330. Рибак К. О. Щодо правової природи містобудівного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2017. № 25. С. 56-58.

331. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Афанасьєв проти України» від 5 квітня 2005 року (заява № 38722/02). URL:

https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"appno\":[\"38722/02\"]} (дата звернення: 12.06.2025).

332. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Allenet de Ribemont v. France від 10 лютого 1995 року (заява № 15175/89). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"appno\":[\"15175/89\"]} (дата звернення: 12.06.2025).

333. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII від 23.01.2020 № 1-р/2020.

334. 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.

335. Семенчук Н.О. Суб'єктний склад публічно-правових спорів у сфері містобудування. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2023. № 3. С. 166-172.

336. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

337. Смокович М. Концепція належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності крізь призму правових позицій Верховного Суду. *Право України*. 2023. № 2. С. 67-68.

338. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підручник. Вид. четверте, змінене, доповнене і перероблене. Київ: ВД «Дакор», 2024. 1224 с.

339. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків: фірма «консум», 2003. 464 с.

340. Минюк О. Ю. Адміністративно-правове регулювання біржової діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 20 с.

341. Сторінка Містобудівного кодексу України (офіційна сторінка; локалізована версія). *Facebook*. URL: https://www.facebook.com/BuildingCodeUkraine/?locale=uk_UA (дата звернення: 02.10.2025).

342. Стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень: Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 11 березня 1980 року. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf (дата звернення: 12.06.2025).

343. Структура Проєкту Містобудівного кодексу України. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/43515.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

344. Стукаленко В.В. Окремі питання механізму провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 277-279.

345. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 500 с.

346. Стукаленко О. В. Місце будівельного права в системі права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 37(3). С. 25-27.

347. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2021. 376 с.

348. Стукаленко О.В. Сучасне розуміння контролю та нагляду у будівельній галузі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія: Юриспруденція. 2016. Вип. 20. С. 46-48.

349. Олефір І. Судовий захист прав громадян у сфері публічно-правових відносин: проблеми ефективності адміністративного судочинства. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 1. С. 94-100.

350. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид.. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

351. Ткаченко В. Співвідношення будівельних та правових норм у будівництві в контексті настання відповідальності за їх порушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 40-44.

352. Ткаченко О. Допис у Facebook: Історико-архітектурний опорний план Києва затверджено! *Facebook.* 03 серпня 2021 року. URL: https://www.facebook.com/oleksandr.tkachenko.ua/posts/4337919562942279 (дата звернення: 02.10.2025).

353. Топор І. Реформа містобудування: що передбачено резонансним законопроєктом 5655, ухваленим Радою в цілому. 13 січня 2023. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analitycs/216719_reforma-mstobuduvannya-shcho-peredbacheno-rezonansnim-zakonoproektom-5655-ukhvalenim-radoyu-v-tslomu (дата звернення: 12.06.2025).

354. Трихліб К.О. Термінологічні колізії в нормотворчій діяльності. *Теорія і практика правознавства*. 2011. № 1. Т.1. С.1-8.

355. Уркевич В.Ю. Спори у сфері будівництва: практика Верховного Суду. Презентація. 27 січня 2023 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prezent_budivnitcvo.pdf (дата звернення: 12.06.2025).

356. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14 лютого 2024 року у справі № 807/1314/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/116993690 (дата звернення: 12.06.2025).

357. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 грудня 2018 року у справі № 826/8743/15. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/78771432 (дата звернення: 12.06.2025).

358. Філософський енциклопедичний словник / В. І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін.; Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України. Київ: Абрис, 2002. 742 с. (дата звернення: 12.06.2025).

359. Халабуденко О. А. Будівельне право: деякі методологічні підходи до сфери правової дійсності, яка формується. *Будівельне право: проблеми теорії і практики*: зб. наук. праць / Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт.; редкол.: П. М. Куліков (голова) та ін.. Київ-Тернопіль: Економічна думка, 2018. Друга наук. практ. конф., Київ, 6 грудня 2018 року. С. 34-43.

360. Харитонов Є. О., Харитонова О. І. Містобудівне право у системі юридичних категорій. *Будівельне право: проблеми теорії і практики*: зб. наук. праць / Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт.; редкол.: П. М. Куліков (голова) та ін.. (Київ, 6 грудня 2018 року). Київ; Тернопіль: Економічна думка, 2018. Друга наук. практ. конф., Київ. С. 17-22.

361. Харитонов Є.О., Харитонова О.І. та Харитонова Т.Є. Малі архітектурні форми та тимчасові споруди: до проблеми правового регулювання. *Будівельне право: проблеми теорії і практики*: матер. Третьої наук.-практ. конф. (Київ, 4 груд. 2019 року). Київ-Тернопіль: Бескиди, 2019. В 2-х ч. Ч. 1. С. 14-18.

362. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

363. Черненко І. Практика застосування судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник.* 2022. № 5. С. 261-266.

364. Шапенко Л. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності. *Evropský politický a právní diskurz.* 2015. Sv. 2, Vyd. 2. C. 246-251.

365. Шемшученко Ю.С. Великий енциклопедичний юридичний словник, 2-ге вид. переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. 623 с.

366. Шопіна І. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права.* 2011. № 2. С. 1055-1061.

367. Щербакова О. М. Відповідальність за самочинне будівництво та будівельна амністія. *Будівельне право: проблеми теорії і практики*: зб. наук. праць: в 2 ч. / Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт.; редкол.: П. М. Куліков (голова) та ін.. (Київ, 4 грудня 2019 року). Київ; Тернопіль: Економічна думка, 2019. Ч. 2. Третя наук. практ. конф., Київ. С. 15-21.

Додаток А

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Дацьків А.І. Аналіз судової практики оскарження рішень і бездіяльності органів державної влади щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. *Часопис Київського університету права.* 2022. № 2-4. С. 56-64. DOI: https://doi.org/10.36695/2219-5521.2-4.2022.09

2. Перелигіна Р.В., Дацьків А.І. Аналіз судової практики із розгляду спорів, пов'язаних із виконанням робіт з реконструкції об'єктів будівництва. *Часопис Київського університету права.* 2023. № 3. С. 198-204. DOI: https://doi.org/10.36695/2219-5521.3.2023.40

3. Дацьків А.І. Нормативно-правове регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки».* 2024. № 6 (76). С. 11-23. DOI: https://doi.org/10.25313/2520-2308-2024-6-10041

4. Дацьків А.І. Зміст адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування. *Науковий журнал «Європейський правничий часопис*». 2025. Вип. 9. С. 70-77. DOI: https://doi.org/10.36919/3041-1149(Print).9.2025.70-77

5. Дацьків А.І. Методологічна модель класифікації публічно-правових спорів у сфері містобудування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету.* 2025. №. 91. Ч. 3. С. 48-54. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.3.7

6. Перелигіна Р.В., Дацьків А.І. Самочинне будівництво як системна проблема правозастосування у сфері містобудування. *Журнал східноєвропейського права.* 2025. № 139. С. 67-76. DOI: https://doi.org/10.71404/2409-6415.139.8

Наукові публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Дацьків А.І. Цифрові трансформації в українському судочинстві. Цифрова трансформація в економіці, менеджменті та бізнесі. *Проблеми науки,*

практики і освіти: матеріали XXVIII міжнарод. наук. практ. конф., (м. Київ, 24 листопада 2022 року) / редкол.: О.І. Тимошенко та ін.. К.: Вид-во Європейського університету, 2022. С. 27-31.

2. Дацьків А.І. Розгляд адміністративних спорів, пов'язаних із самочинним будівництвом, в умовах війни. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах* : матеріали VII Міжнародного правничого форуму, (м. Чернівці, 28 травня 2024 року) / уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. Чернівці: Технодрук, 2024. С. 217-220.

3. Дацьків А.І. Оскарження рішень та бездіяльності органів державної влади щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. *Актуальні проблеми сучасної юридичної науки та практики в умовах воєнного стану*. Випуск 5: матеріали круглого столу (м. Київ, 7 жовтня 2024 року). Київ: Видавництво «Ліра-К», 2024. С. 274-279.

4. Дацьків А.І. Огляд адміністративних спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності в умовах воєнного стану. *Права людини і громадянина в умовах воєнного стану: виклики та механізми захисту* : зб. матеріалів наук. практ. конф., (м. Харків, 6 груд. 2024 року) / редкол.: С.Г. Серьогіна, Ю.Л. Бошицький, С.Л. Чуніхіна, Л. Р. Наливайко та ін. Харків, Право, 2024. С. 40-44.

5. Дацьків А.І. Проблемні аспекти вирішення публічно-правових спорів щодо охорони культурної спадщини. *Актуальні проблеми сучасної юридичної науки та практики в умовах воєнного стану*. Випуск 6: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 7 жовтня 2025 року). Київ: Видавництво Ліра-К., 2025. С.188-193.

6. Дацьків А.І. Правове розмежування реконструкції, нового будівництва та капітального ремонту в містобудівній діяльності. *Modern Perspectives on Global Scientific Solutions*: Collection of Scientific Papers with the Proceedings of the 5th International Scientific and Practical Conference (October 13-15, 2025, Bergen, Norway). European Open Science Space, 2025. С. 125-132.

Додаток Б

Акти впровадження результатів дисертаційного дослідження

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження Дацьківа А.І. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за темою: «Адміністративно-правове регулювання спорів у сфері містобудування» у навчальну та науково-дослідну діяльність кафедри загальноправових дисциплін Навчально-наукового інституту морського права та менеджменту Національного університету «Одеська морська академія»

Членами кафедри загальноправових дисциплін Навчально-наукового інституту морського права та менеджменту Національного університету "Одеська морська академія" було проведено роботу по визначенню фактичного впровадження результатів наукового дослідження Дацьківа А.І. у навчальний процес та науково-дослідну діяльність Національного університету «Одеська морська академія».

На засіданні кафедри 10 квітня 2026 року було розглянуто та обговорено наукові публікації Дацьківа А.І.:

1. Дацьків А.І. Аналіз судової практики оскарження рішень і бездіяльності органів державної влади щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 2-4. С. 56-64. DOI: https://doi.org/10.36695/2219-5521.2-4.2022.09

2. Перелигіна Р.В., Дацьків А.І. Аналіз судової практики із розгляду спорів, пов'язаних із виконанням робіт з реконструкції об'єктів будівництва. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 3. С. 198-204. DOI: https://doi.org/10.36695/2219-5521.3.2023.40

3. Дацьків А.І. Нормативно-правове регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки»*. 2024. № 6 (76). С. 11-23. DOI: https://doi.org/10.25313/2520-2308-2024-6-10041

4. Дацьків А.І. Зміст адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування. *Науковий журнал «Європейський правничий часопис»*. 2025. Вип. 9. С. 70-77. DOI: https://doi.org/10.36919/3041-1149(Print).9.2025.70-77

5. Дацьків А.І. Методологічна модель класифікації публічно-правових спорів у сфері містобудування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. №. 91. Ч. 3. С. 48-54. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.3.7

6. Перелигіна Р.В., Дацьків А.І. Самочинне будівництво як системна проблема правозастосування у сфері містобудування. *Журнал східноєвропейського права*. 2025. № 139. С. 67-76. DOI: https://doi.org/10.71404/2409-6415.139.8

За результатами проведеного 10 квітня 2026 року засідання (протокол № 9) встановлено, що сформульовані у наукових працях Дацьківа Андрія Ігоровича висновки та пропозиції щодо адміністративно-правового регулювання спорів у сфері містобудування впроваджено у навчальний процес

та науково-дослідну діяльність кафедри загальноправових дисциплін Навчально-наукового інституту морського права та менеджменту Національного університету «Одеська морська академія», зокрема використовуються під час проведення лекційних та семінарських занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративно-процесуальне право України».

Завідувачка кафедри загальноправових дисциплін Навчально-наукового інституту морського права та менеджменту Національного університету «Одеська морська академія», кандидат юридичних наук, доцент Іванна ЗАДОЯ

Підпис І. Задої засвідчую
Ст. інспектор ВК
«08» квітня 2026 р.

Додаток В

НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ
РАДА АДВОКАТІВ
ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

UKRAINIAN NATIONAL
BAR ASSOCIATION
ODESA REGIONAL
BAR COUNCIL

65000, м. Одеса, вул. Святослава Караванського, 14, прим. 202
тел: +38 (048) 722-30-75, +38 (048) 722-49-80
email: y.bronz@mail.unba.org.ua, веб-сайт: www.unba.org.ua

room 202, 14 Sviatoslava Karavanskoho Street, Odesa, 65000 Ukraine
phone: +38 (048) 722-30-75, +38 (048) 722-49-80
email: y.bronz@mail.unba.org.ua, web-site: www.unba.org.ua

07 травня 2026 р.
вих. № 158/0/9-26

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Заступник Голови Ради адвокатів Одеської області
Соколецька К.М.
07 травня 2026 р.

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дацьківа Андрія Ігоровича
на тему: «Адміністративно-правове регулювання спорів у сфері містобудування»
у діяльність Ради адвокатів Одеської області

Комісія у складі: заступника Голови Ради адвокатів Одеської області Соколецької К.М., секретаря Ради адвокатів Одеської області, в.о. голови Комітету з конституційного правовсуддя та прав людини Ради адвокатів Одеської області Кармазіної К.Ю., Голови Комітету з питань будівельного права Ради адвокатів Одеської області Гніздовської Н.М. склали цей Акт про наступне.

Комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Дацьківа Андрія Ігоровича «Адміністративно-правове регулювання спорів у сфері містобудування» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Комісія вважає, що висновки та пропозиції А.І. Дацьківа мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, а також високу практичну значимість.

Результати наукового дослідження А.І. Дацьківа «Адміністративно-правове регулювання спорів у сфері містобудування» впроваджено у практичну діяльність Ради адвокатів Одеської області.

Дацьків А.І. надав для розгляду матеріали з конкретними науковими пропозиціями, спрямованими на підвищення кваліфікації адвокатів Одеської області, ознайомлення адвокатів та інших правознавців із новинами законодавства та юридичної практики, обговорення проблемних питань законодавства, судової практики у сфері містобудування та діяльності адвокатури, що можуть бути опубліковані у журналі «Вісник Одеської адвокатури», що видається Радою адвокатів Одеської області спільно з Одеською обласною колегією адвокатів.

Результати дисертаційного дослідження А.І. Дацьківа є актуальними та можуть бути також використані адвокатами, адвокатськими бюро, адвокатськими об'єднаннями у практичній діяльності.

Заступник Голови Ради адвокатів Одеської області,
адвокатеса, керівник Адвокатського об'єднання "УНІЯ"
кандидат юридичних наук, доцент, доцентка
кафедри національного та міжнародного права
Одеського національного морського університету

Клавдія СОКОЛЕЦЬКА

Секретар Ради адвокатів Одеської області,
в.о. Голови Комітету з конституційного правосуддя
та прав людини Ради адвокатів Одеської області,
адвокатеса, кандидат юридичних наук, доцент,
доцентка кафедри загальноправових дисциплін
Національного університету "Одеська морська академія"

Катерина КАРМАЗІНА

Голова Комітету з питань будівельного права
Ради адвокатів Одеської області, членкиня Комітету з будівельного права
Національної асоціації адвокатів України, адвокатеса,
партнерка АО "Юріс Феррум"

Надія ГНІЗДОВСЬКА