

Ключевые слова: общественный контроль, нормативно-правовой акт, участие общественности в государственном управлении, обеспечения законности нормативно-правовых актов.

Summary

Borbuniuk O. Forms of social control as a means of ensuring the legality of legal acts in public administration.

This article analyzes the forms of social control as a means of ensuring the legality of the adoption of legal acts. Special attention is paid to the implementation mechanism of public control in this area. Specified on possible ways to improve the institute of public control as a means of ensuring the legality of the adoption of legal acts.

Key words: public control, legal act, public participation in government, to ensure the legality of legal acts.

УДК 342.9

О. В. ДЖУРИНСЬКИЙ

Олександр Володимирович Джуринський, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СПОРИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ,
ПЛАНУВАННЯ І ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ, АРХІТЕКТУРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ЗА УЧАСТЮ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ**

Вирішуючи адміністративно-правові спори у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності, адміністративні суди стикаються з рядом проблем, що знижує ефективність захисту суб'єктивних прав та законних інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації під час виконання останніми функцій виконавчої влади у сфері державного управління будівництвом в Україні.

Дослідженню різних категорій адміністративно-правових спорів приділяли увагу Ю. В. Божко, О. А. Веденяпін, В. С. Кіценко, М. П. Мельник, В. І. Татьков та інші науковці. Проте категорія містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності залишилась поза їх увагою.

Метою цієї статті є висвітлення проблемних питань, які виникають при вирішенні адміністративно-правових спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності та надання пропозицій щодо їх подолання. Стаття присвячена проблемам, які виникають у зв'язку з реєстрацією декларації про початок виконання будівельних робіт, реєстрацією декларації про готовність об'єкта до експлуатації, а також щодо реалізації контролюючих повноважень Державною архітектурно-будівельною інспекцією (далі – Інспекція).

Спори стосовно реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт можуть виникати у зв'язку з протиправною відмовою у реєстрації декларації шляхом прийняття незаконного рішення Інспекцією або у зв'язку з незаконною реєстрацією декларації, що спричинило порушення суб'єктивних прав інших осіб, які вимагають скасувати таку реєстрацію. Так, відповідно до ст. 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» будівельні роботи на об'єктах, що належать до I–III категорій складності, можуть розпочатися лише на підставі зареєстрованої декларації про початок виконання будівельних робіт. Виконувати будівельні роботи, підключати об'єкт будівництва до інженерних мереж та споруд без реєстрації зазначеної декларації забороняється. При цьому Державна архітектурно-будівельна Інспекція повертає декларацію про початок виконання будівельних робіт замовникові, якщо декларація подана чи оформлена з порушенням установлених вимог, з обґрунтуванням причини у строк, передбачений для її реєстрації.

За наявності передбачених ст. 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» підстав Державна архітектурно-будівельна Інспекція приймає рішення про відмову у реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт, про яку повідомляє замовника листом. Однак непоодинокими є випадки реєстрації Інспекцією декларації з наявними порушеннями вимог чинного законодавства, що, у свою чергу, може порушити суб'єктивні права інших осіб, зокрема соціальні, культурні, майнові права, у тому числі право на вільне пересування по території загального користування.

Скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт означає, що у замовника не виникло право на їх виконання, а отже, будівельні роботи здійснено без законних на те підстав. Відсутність належного дозволу на будівництво підпадає під означення самочинного будівництва, тому скасування реєстрації декларації може мати своїм наслідком знесення самочинно збудованих об'єктів відповідно до ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у разі звернення з відповідним позовом уповноваженого органу державної влади до адміністративного суду. Це є однією з форм відповідальності замовника за недостовірність даних, поданих у декларації. Звичайна помилка або невідповідність певної інформації може бути виправлена у будь-який час після їх виявлення і не тягне за собою відповідальності, якщо ініціатором внесення змін до декларації виступав сам замовник. Це не повинно приводити до скасування реєстрації декларації.

Як приклад наведемо постанову Вищого адміністративного суду України від 15 січня 2015 р. № К/800/29725/13, № К/800/29026/13¹, якою відмовлено у скасуванні реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт з тих підстав: по-перше, невідповідність зазначеному у декларації коду Державного класифікатора будівель та споруд не порушує права третьої особи і може бути виправлено у встановленому порядку, а, по-друге, виявлені порушення будівельних норм були вчинені вже після реєстрації декларації. Відмовляючи у задоволенні позовних вимог, Вищий адміністративний суд керувався тим, що порушення замовником вимог державного будівельного стандарту є правопорушенням у сфері містобудування згідно зі ст. 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування». Недотримання замовником будівельних норм, що призвело до порушення прав скаржника, було виявлено після реєстрації декларації. Оскільки ж Інспекція не могла знати, що такі порушення будуть мати місце у майбутньому, то це – не підстава для скасування реєстрації, однак є підставою для притягнення винних осіб до відповідальності.

Доходимо висновку, що невідповідність даних декларації, які можуть бути виправлені у встановленому порядку, а також порушення замовником будівельних норм, якщо будівництво об'єкта було проведено згідно з належним чином зареєстрованою декларацією про початок виконання будівельних робіт, не може бути підставою для скасування такої декларації у судовому порядку.

У ч. 2 ст. 39-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що у разі виявлення Інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю факту подання недостовірних даних, наведених у надісланому повідомленні чи зареєстрованій декларації, які є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом, зокрема якщо він збудований або будується на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи належно затвердженого проекту або будівельного паспорта, реєстрація такого повідомлення або декларації підлягає скасуванню Інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Формулювання цієї норми не враховує той факт, що скасування реєстрації декларації про початок будівельних робіт вже є підставою для визнання об'єкта самочинним будівництвом. І тому не зовсім зрозуміло, які саме підстави, крім часових рамок (обов'язковою умовою скасування декларації є існування порушення на момент реєстрації декларації), належать до підстав скасування декларації. На нашу думку, у ст. 39-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» потрібно чітко вказати підстави для скасування декларації про початок виконання будівельних робіт, виклавши ч. 3, 4 ст. 39-1 цього Закону в такій редакції: «У разі виявлення порушення вимог чинного законодавства при реєстрації, поданні чи оформленні декларації, що існували на момент реєстрації декларації, така декларація підлягає скасуванню Інспекцією у 10-денний строк з дня виявлення порушень за власною ініціативою або за заявою тих осіб, чії права порушені такою реєстрацією. Після прийняття рішення про скасування декларації замовнику надається достатній для виправлення порушень час, після чого Інспекція може поновити реєстрацію декларації про початок виконання будівельних робіт. Інспекція на підставі ст. 38 цього Закону звертається до суду з позовом про знесення самочинно збудованих об'єктів з відшкодуванням витрат, пов'язаних з таким знесенням, за рахунок осіб, які здійснили самочинне будівництво».

При вирішенні адміністративно-правових спорів у сфері містобудування, планування й забудови територій, архітектурної діяльності адміністративні суди не завжди вживають передбачених законом заходів, які є необхідними для з'ясування усіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Причиною такого порушення норм процесуального права, що унеможливило встановлення фактичних обставин, які мають значення для правильного вирішення справи, є неправильна інтерпретація судами норм матеріального права, зокрема Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Це має своїм наслідком, в кращому випадку, скасування судом касаційної інстанції на підставі ст. 227 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України рішень першої та апеляційної інстанцій і направлення справи на новий судовий розгляд, або ж взагалі тягне за собою неправильне вирішення адміністративно-правового спору.

Вимоги ст. 7, 11 КАС України зобов'язують суд вживати передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. До того ж ст. 159 КАС України передбачено, що судові рішення повинно бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Недотримання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, невиконання вимог щодо законності й обґрунтованості рішення приводить до вирішення спору без урахування всіх обставин, що мають значення для правильного вирішення спору.

Однією з таких обставин у спорах, що виникають у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності, є факт повторного подання декларації про початок виконання будівельних робіт та реєстрації такої декларації, якщо оскаржується притягнення замовника будівельних робіт до відповідальності за надання недостовірних відомостей.

Вищий адміністративний суд у своїй Ухвалі від 15 січня 2015 р. № К/800/19300/14² наголосив на тому, що замовник будівельних робіт не може нести відповідальність за повноту та достовірність даних, зазначе-

них у декларації про початок виконання будівельних робіт, яку повернуто, оскільки вона не вважається поданою. Тому в даній ситуації судам необхідно встановити, чи була замовником повторно подана декларація та чи була вона зареєстрована. Без встановлення факту повторного подання та реєстрації декларації суд не має достатніх підстав для прийняття рішення, якщо предметом спору є постанова Інспекції про притягнення до відповідальності за надання у декларації недостовірних відомостей.

Наступною проблемою, яка виникає під час вирішення адміністративно-правових спорів цієї категорії, є оцінювання адміністративним судом не всіх обставин прийняття рішення Інспекцією про повернення декларації про готовність об'єкта до експлуатації на доопрацювання. Питання полягає у тому, що суди не завжди визнають необхідність обґрунтувати Інспекцією рішення про повернення декларації, якщо підстави повернення декларації у процесі розгляду справи підтверджуються³. Однак такі рішення є незаконними, оскільки прийняті з порушенням норм матеріального і процесуального права, на що вказують висновки адміністративних судів апеляційної та касаційної інстанції⁴.

Відповідно до ч. 6 ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» повернення декларації на доопрацювання має супроводжуватись обґрунтуванням причин такого повернення. Як відомо, Конституція України (ч. 2 ст. 19) зобов'язує суб'єкти публічної адміністрації діяти строго у рамках, встановлених законом. І якщо у рішенні Інспекції не будуть зазначені недоліки декларації, то таке рішення може бути визнане судом протиправним та прийнятим у спосіб, що не відповідає ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Адміністративним судам під час перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації потрібно керуватись критеріями, встановленими ч. 3 ст. 2 КАС України. Відсутність оцінки хоча б одному з них призводить до неправильного вирішення спору. Тому навіть за наявності підстав у прийнятті Державною архітектурно-будівельною інспекцією рішення про відмову у реєстрації декларації, проте без належного обґрунтування цих підстав у своєму рішенні, таке рішення повинно бути скасоване адміністративним судом. Крім цього, задовольняючи позовні вимоги про скасування рішення та зобов'язання вчинити дію на підставі п. 1, 2 ч. 4 ст. 105 КАС України, суд також може зобов'язати Інспекцію зареєструвати декларацію.

Адміністративно-правовий спір, який виник з підстав протиправної відмови Інспекції зареєструвати декларацію про готовність об'єкта до експлуатації та повернення декларації на доопрацювання у зв'язку з недотриманням суб'єктом публічної адміністрації порядку прийняття рішення, має своїм предметом законність рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо повернення декларації та суб'єктивне право особи на реєстрацію декларації про готовність до експлуатації об'єкта, порушене цим рішенням. Відповідно, незаконність рішення та факт порушення прав буде предметом доказування у судовому процесі. Належними доказами у цій справі згідно зі ст. 79 КАС України, тобто такими, що відповідають предмету доказування і необхідні для підтвердження підстави виникнення спору, є такі письмові докази, як дозвіл на виконання будівельних робіт, декларація про готовність об'єкта до експлуатації та лист повернення на доопрацювання декларації про готовність об'єкта до експлуатації. Вирішальну роль у задоволенні позовних вимог відіграє саме лист, яким оформлюється рішення Інспекції про повернення декларації на доопрацювання. Тому з метою недопущення реєстрації декларацій, які складені з порушенням встановлених законом вимог, потрібно внести зміни до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461, а саме: на виконання ч. 6 ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачити форму та реквізити рішення Інспекції про реєстрацію (повернення) декларації про готовність об'єкта до експлуатації, вказавши на необхідність обґрунтованих посилань Інспекції на нормативно-правові акти, у відповідність до яких мають бути приведені дані декларації.

Діяльність Інспекції, зокрема щодо прийняття рішення про реєстрацію (повернення) декларації, повинна відповідати приписам Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», у ч. 5 ст. 4-1 якого передбачено підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру. При цьому відмова у видачі документа дозвільного характеру за підставами, не передбаченими цим та іншими законами, не допускається. Тому у рішенні про повернення декларації мають зазначатись підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру, передбачені ч. 5 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» або іншими нормативно-правовими актами. Закріплення чіткої структури рішення Інспекції про реєстрацію (повернення) декларації допоможе уникнути ситуації, коли суд зобов'язує зареєструвати декларацію, що подана з певними змістовими недоліками і в подальшому може потягнути за собою виникнення адміністративно-правового спору про скасування реєстрації декларації⁵.

Також існує практика⁶ безпідставної відмови Інспекції у реєстрації декларації, що встановлюється адміністративним судом під час розгляду справи. Тобто, декларація на момент прийняття рішення Інспекцією про її повернення відповідала вимогам чинного законодавства і порушень при її оформленні допущено не було. Регламентація форми та обов'язкових реквізитів рішення про реєстрацію (повернення) декларації змусить суб'єкт публічної адміністрації чітко формулювати підстави відмови і тим самим не дозволить зловживати своїми владними повноваженнями, порушуючи суб'єктивні права не тільки юридичних осіб, які займаються питанням введення в експлуатацію побудованого об'єкта, а й тих осіб, які безпосередньо зацікавлені в якнайшвидшому користуванні цим об'єктом.

Проведений аналіз норм чинного законодавства України та практики вирішення адміністративно-правових спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності дає змогу зробити наступні висновки:

1. Суди повинні враховувати, що підставами скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт повинно бути грубе порушення (таке, що не може бути виправлене і порушує права та інтереси третіх осіб) на момент реєстрації декларації передбачених законом правил реєстрації такої декларації. При цьому не може бути підставою для скасування декларації порушення будівельних норм і стандартів, що виникли після реєстрації декларації. Зважаючи на це, запропоновано внести зміни до ч. 2, 3 ст. 39-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», передбачивши підстави для скасування декларації про початок виконання будівельних робіт.

2. З метою дотримання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі судам потрібно брати до уваги, що відмова у реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт і повернення її на доопрацювання означає, що така декларація не є поданою. У зв'язку з цим судам необхідно з'ясувати, чи була повторно подана декларація і чи була вона зареєстрована відповідним чином.

3. Відсутність належного обґрунтування свого рішення Державною архітектурно-будівельною інспекцією щодо відмови у реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації є підставою для скасування адміністративним судом зазначеного рішення і, як наслідок, суд може зобов'язати Інспекцію зареєструвати декларацію, навіть якщо підстави відмови у реєстрації декларації підтверджуються. У зв'язку з цим пропонується внести зміни щодо регламентації форми та обов'язкових реквізитів рішення про реєстрацію (повернення) декларації про готовність об'єкта до експлуатації до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461.

¹ Постанова Вищого адміністративного суду України від 15 січня 2015 р. № К/800/29725/13, К/800/29026/13 по справі № 2а-487/12/2770 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42458958>

² Ухвала Вищого адміністративного суду України від 15 січня 2015 р. № К/800/19300/14 по справі № 816/6499/13-а : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42590812>

³ Постанова Хмельницького окружного адміністративного суду від 24 жовтня 2013 р. по справі № 822/3729/13-а : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34415108>

⁴ Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 11 грудня 2013 р. по справі № 822/3729/13-а : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36035878>; Ухвала Вищого адміністративного суду України від 1 квітня 2014 р. № К/800/613/14 по справі № 822/3729/13-а : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38357834>; Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 травня 2014 р. № К/800/48378/13 по справі № 2а-6433/12/1470 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38796066>

⁵ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27 січня 2015 р. № К/800/30689/13 по справі № 2а-1670/6634/12 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42575079>; Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 23.12.2014 р. по справі № 815/2965/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42247861>

⁶ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 травня 2014 р. № К/800/48378/13 по справі № 2а-6433/12/1470 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38796066>

Резюме

Джуринський О. В. Адміністративно-правові спори у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності за участю юридичних осіб.

У статті аналізується судова практика вирішення адміністративно-правових спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності за участю юридичних осіб та норми чинного законодавства України, які використовуються при вирішенні вказаної категорії спорів. На основі цього зроблено ряд висновків та пропозицій, що допоможуть усунути деякі проблеми захисту прав та інтересів юридичних осіб у сфері державного управління будівництвом.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, юридичні особи, містобудування, державне управління будівництвом.

Резюме

Джуринский А. В. Административно-правовые споры в сфере градостроительства, планирования и застройки территорий, архитектурной деятельности с участием юридических лиц.

В статье анализируется судебная практика разрешения административно-правовых споров в сфере градостроительства, планирования и застройки территорий, архитектурной деятельности с участием юридических лиц и нормы действующего законодательства Украины, которые используются при разрешении указанной категории споров. На основании этого сделан ряд выводов и предложений, позволяющих устранить некоторые проблемы защиты прав и интересов юридических лиц в сфере государственного управления строительством.

Ключевые слова: административно-правовой спор, юридические лица, градостроительство, государственное управление строительством.

Summary

Dzhurynskiy O. Legal administrative disputes in the field of urban development, planning and development of areas, architectural activities with the participation of legal entities.

In this article the judicial practice of settlement of legal administrative disputes in the field of urban development, areas planning and building, architectural activities with the participation of legal entities, and also current legislation of Ukraine, which is used in settlement of legal administrative disputes of this category, are analyzed. On this basis a number of conclusions and proposals are made that will remove some problems of protecting the rights and interests of legal entities in public building administration.

Key words: legal administrative dispute, legal entities, urban planning, public building administration.