

Апанасенко Катерина Іванівна,
д.ю.н., доцент, доцент кафедри публічного та
приватного права НУ «Чернігівська політехніка»

СУДОВІ РІШЕННЯ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ В СВІТЛІ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН

Чинне законодавство уповноважує органи державного архітектурно-будівельного контролю захищати публічні інтереси в галузі містобудування в судовому порядку. З цією метою органи ДАБК можуть пред'являти до судів позови про: припинення права на початок виконання підготовчих та будівельних робіт; скасування містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки; скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації; знесення об'єктів самочинного будівництва (ч. 8 ст. 29, ч. 9 ст. 35, ч. 7 ст. 36, ч. 6 ст. 37, ч. 2 ст. 39-1, ч. 1 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі - Закону)). Крім того, у разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, вчинених об'єктами нагляду, головні інспектори будівельного нагляду мають право звертатися до суду з позовами про скасування рішень, прийнятих об'єктами нагляду (п. 6-7 ч. 4 ст. 41-1 Закону). Ситуація дещо змінюється в зв'язку зі схваленням Парламентом України законопроекту № 5655 від 11.06.2021 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності». Проаналізуємо, які саме судові рішення за цим законопроектом, прийнятим Парламентом України 13 грудня 2022 р. (далі – нова редакція Закону), будуть спрямовані на захист інтересів територіальних громад, держави в охороні довкілля та інших публічних інтересів.

Можна виокремити кілька груп судових рішень досліджуваної категорії, виконання яких має на меті упередити настання або усунути негативні наслідки для публічних інтересів від протиправних рішень органів публічної влади чи незаконних дій замовників, підрядників, незаконних забудовників.

1. Судові рішення про зупинення права на виконання підготовчих або будівельних робіт, припинення права на виконання підготовчих або

будівельних робіт. У тому числі й на підставі таких судових рішень за законом здійснюється державна реєстрація зупинення й припинення цих прав, з моменту здійснення якої замовники мають зупинити/ припинити реалізацію відповідних господарських прав (ч. 1 – 4, 42-43 ст. 34 нової редакції Закону).

Можна стверджувати, що підставою звернення до суду органу містобудівного контролю з позовом про припинення права на виконання будівельних робіт є невиконання вимог його припису про усунення порушень або систематичне недопущення уповноважених представників органу містобудівного контролю до проведення перевірки (ч. 21 ст. 38 нової редакції Закону). Оскільки з-під містобудівного контролю виведено практично всі види підготовчих робіт (ч. 1 ст. 38 нової редакції Закону), ці підстави не застосовні при припиненні права на підготовчі роботи.

Щодо підстав зупинення права на виконання підготовчих/ будівельних робіт судом, то оновлене містобудівне законодавство не надає конкретної відповіді на це питання. Зараз зупинення будівельних і підготовчих робіт, припинення відповідних прав можливо, наприклад, за позовом уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері оцінки довкілля, його територіальних органів або за позовом інших осіб, права та інтереси яких порушено, у разі порушення законодавства про оцінку впливу на довкілля (ч. 3, 4 ст. 16 Закону «Про оцінку впливу на довкілля»).

2. Можуть бути оскаржені до суду акт готовності об'єкта до експлуатації і здійснена на його підставі державна реєстрація прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, що за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками (ч. 15 ст. 37-1 нової редакції Закону).

3. За ч. 1 ст. 46 нової редакції Закону до суду може бути оскаржено рішення про державну реєстрацію у сфері містобудівної діяльності. Отже, зацікавлені особи можуть вимагати в судовому порядку скасування запису про державну реєстрацію господарських прав у сфері містобудування, якщо цими діями були порушені їхні права чи законні інтереси або публічні інтереси (існує

загроза їхнього порушення), які вони повноважні захищати (наприклад, реалізація зареєстрованого права на виконання підготовчих або будівельних робіт ставить під загрозу збереженість лісових площ, прибережних зон, пам'яток культури).

4. Суд може заборонити виконання підготовчих та будівельних робіт на об'єкті нерухомого майна, об'єкті незавершеного будівництва, об'єкті будівництва (ч. 5 ст. 69 нової редакції Закону).

Заборона на виконання різного роду робіт можлива зараз, зокрема, у разі існування загроз у сфері охорони культурної/ археологічної спадщини, охорони довкілля. Згідно з ч. 3, 4 ст. 16 Закону «Про оцінку впливу на довкілля» виключно судом приймається рішення про тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля. Зауважимо, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, належить заборона будь-якої діяльності юридичних або фізичних осіб, що створює загрозу об'єкту культурної/ археологічної спадщини, видатній універсальній цінності об'єкта всесвітньої спадщини або порушує законодавство у сфері охорони культурної/ археологічної спадщини. Аналогічні повноваження надані органам місцевого самоврядування, на території яких не створено органів охорони культурної спадщини (п. 16 ч. 2 ст. 5, ч. 1, 3 ст. 30 Закону «Про охорону культурної спадщини», ч. 2 ст. 6 Закону «Про охорону археологічної спадщини»). Можна передбачити, що у випадку невиконання такого рішення (яке не підлягає примусовому виконанню) відповідні заборони може встановити суд за позовом уповноважених органів. Потенційно така заборона також можлива стосовно будівництв у межах курортних і лікувально-оздоровчих, рекреаційних зон, якщо вони негативно впливають на навколишнє природне середовище або можуть перешкодити використанню їх за цільовим призначенням (ч. 3 ст. 62, ч. 2 ст. 63 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»).

5. Як і в попередній період, можливим буде скасування судом реєстрації містобудівних умов та обмежень (ч. 23 ст. 29 нової редакції Закону). Як і раніше, законодавець не визначає підстав такого скасування.

6. Об'єкти самочинного будівництва визнаються такими, у тому числі, і за рішенням суду, зокрема, у разі якщо щодо об'єкта будівництва або його частини у встановленому законодавством порядку зареєстровані речові права та/або обтяження речових прав (частина 7 нової редакції статті 376 Цивільного кодексу України, ч. 3, 15, 23 ст. 38-3 нової редакції Закону). За цим рішенням вони підлягають приведенню до попереднього стану, перебудові або демонтажу (знесенню) з підстав, визначених у частині 1-2, 16-18 статті 38-3 Закону, статті 376 ЦК України. Відповідний позов пред'являє орган містобудівного контролю.

7. Дотримання вимог законодавства, будівельних норм, обов'язкових нормативних документів, проектної документації на будівництво під час виконання будівельних і деяких видів підготовчих робіт перевіряється в порядку містобудівного контролю. При цьому переслідується мета захисту і приватних, і публічних інтересів. Однією з підстав проведення позапланової перевірки органами містобудівного контролю, здійснення державного містобудівного нагляду є судові рішення (п. 6 ч. 5 ст. 38, п. 4 ч. 4 ст. 42 нової редакції Закону).

Однак Закон не визначає ініціаторів прийняття вказаних рішень, а також різновиду правовідносин, у межах яких його учасник може постати перед необхідністю ініціювання заходів містобудівного контролю/ нагляду (господарські, кримінально-процесуальні тощо), та підстав судових рішень.

8. Як і за чинною редакцією Закону (п. 6-7 ч. 4 ст. 41-1), його нова редакція (п. 4 ч. 18 ст. 43) чітко закріплює повноваження органу державного містобудівного нагляду звертатись до суду з позовом про скасування рішення, прийнятого об'єктом нагляду з порушенням законодавства.

Як бачимо, загалом роль суду в механізмі захисту публічних інтересів у галузі містобудування при введенні в дію нових положень містобудівного законодавства залишатиметься практично незмінною порівняно з поточною

ситуацією. Новими стали лише норми про можливість проведення перевірок органами містобудівного контролю і державного містобудівного нагляду та зупинення права на виконання підготовчих і будівельних робіт на підставі судових рішень. На жаль, нова редакція Закону не вирішує проблем чинної редакції, пов'язаних з невизначеністю підстав прийняття низки відповідних судових рішень (про скасування державної реєстрації прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, реєстрації містобудівних умов та обмежень тощо), що відкриває можливості для судової правотворчості й водночас ускладнює для позивачів обґрунтування відповідних позовних вимог. Щодо деяких судових рішень можна передбачити, що вони можуть постановлятися, зокрема, як ухвали про забезпечення позову (про заборону виконання підготовчих та будівельних робіт, зупинення прав на такі роботи).

Крім того, проявляється ще одне проблемне питання – щодо суб'єктів, уповноважених заявляти окремі позови. З однієї сторони, це нібито створює ширше юридичне підґрунтя судового захисту для осіб, чії права й інтереси порушуються або перебувають під загрозою порушення відповідними протиправними рішеннями. З іншої сторони, судова практика попередніх років свідчить про складність обґрунтування в суді порушення/ загрози порушення публічних інтересів для інших суб'єктів, крім органів державної влади і місцевого самоврядування, чії повноваження на звернення до суду у відповідних випадках чітко закріплені в законі (наприклад, це вкрай складно для громадських об'єднань). Варто акцентувати, що ситуація складатиметься вказаним чином в умовах, коли відповідні зацікавлені особи не матимуть юридичної можливості ініціювати заходи містобудівного контролю (ч. 5 ст. 38 нової редакції Закону). Звичайно, це не виключає можливості громадян звертатися в загальному порядку, згідно із Законом «Про звернення громадян», до містобудівних органів із заявами, що містять інформацію про правопорушення в містобудівній сфері.