

as a legal institution, as a procedure (proceedings), as a legal mechanism, etc. The author's vision regarding the definition of the concept of judicial control is offered. Research materials can be useful for further research on the subject of judicial control, as well as for the formulation of proposals for improving the legal regulation of relations in the field of execution of court decisions.

Key words: judicial control, execution of court decisions, judicial power, justice, legal mechanism, enforcement of decisions.

DOI: 10.36695/2219-5521.3.2023.40

УДК 342.9

Р. В. ПЕРЕЛИГІНА, А. І. ДАЦЬКІВ

*Раїса Володимирівна Перелигіна, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права та процесу Київського університету права НАН України**

ORCID: 0000-0002-3798-0861

*Андрій Ігорович Дацьків, аспірант приватного вищого навчального закладу «Європейський університет»***

ORCID: 0009-0001-8953-9752

АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ІЗ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИКОНАННЯМ РОБІТ З РЕКОНСТРУКЦІЇ ОБ'ЄКТІВ БУДІВНИЦТВА

Постановка проблеми. У містобудівній діяльності виділяється кілька видів будівельних робіт, а саме: реконструкція, нове будівництво та капітальний ремонт. Поряд з цим існують звичайні ремонтні роботи, що не належать до категорії будівельних, у т. ч. поточний ремонт та перепланування.

На цей час немає уніфікованих визначень зазначених вище понять. Профільний закон у сфері містобудування та архітектурної діяльності містить бланкетне відсилання до інших нормативно-правових актів, у яких повинні бути визначення цих понять. Таке визначення міститься у низці державно-будівельних норм (ДБН), які законодавець відносить до нормативних актів, хоча за своєю природою такі документи є документами технічного характеру, їх доступ є обмежений та отримується на платній основі. Поряд з цим законодавство містить визначення, які мають окремі технічні відмінності від тих, що вказані у ДБН. Більше того, законодавчі визначення можуть бути застосовані лише за аналогією закону, оскільки сфера їх застосування значно обмеженіша, ніж того вимагає містобудівна та архітектурна діяльність.

Внаслідок цього на практиці виникають різні категорії спорів, які більшою мірою зводяться до розмежування різних видів будівельних та небудівельних робіт. Неправильна кваліфікація робіт може мати наслідком визнання будівництва самочинним, зумовлює накладення штрафних санкцій на забудовника, призводить до скасування дозвільної документації. Ці проблеми зумовлюють необхідність аналізу судової практики, виокремлення категорій відповідних спорів і пошуку ефективного способу розмежування відповідних робіт, закріплення понять у належній матеріально-правовій формі для усунення зловживань з боку як учасників будівництва, так і органів державної влади, що здійснюють нагляд і контроль у сфері містобудування та архітектурної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розмежування нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту та перепланування на рівні судової практики адміністративних судів не отримала належної уваги у публікаціях науковців. В той же час правові висновки щодо застосування норм матеріального та процесуального права, які виникають під час розгляду судових спорів, пов'язаних із розмежуванням таких робіт відображені у численних рішеннях Верховного Суду, що є предметом аналізу у цій статті.

Формулювання мети статті. Мета цієї статті полягає у необхідності встановити ключові проблеми застосування норм матеріального права, які виникають під час розгляду судових спорів, пов'язаних із виконанням робіт із реконструкції, а також запропонувати шляхи вирішення таких проблем на законодавчому рівні.

Викладення основного матеріалу. Питання розмежування таких понять у сфері містобудування як будівельні роботи, реконструкція, перепланування, капітальний ремонт, нове будівництво залишається дискусійним на рівні судової практики. Більше того, враховуючи належним чином неурегульованість цих понять на законодавчому рівні, має місце велика кількість зловживань з боку як забудовників, так і контро-

© Р. В. Перелигіна, А. І. Дацьків, 2023

* *Raisa Perelyhina, PhD (Law), associate professor, professor of the Department of Criminal Law and Procedure Kyiv University of Law of the NAS of Ukraine*

** *Andrii Datskiv, postgraduate student of Private European University*

люючих органів. Значною мірою це пов'язано із особливим порядком здійснення тих чи інших робіт, а також неузгодженістю між нормативно-правовим регулюванням і регулюванням специфічної будівельної сфери на рівні нормативних актів технічного характеру (державних будівельних норм), нормативних документів (стандартів) тощо. Найбільш поширеними категоріями спорів у цій сфері можна виокремити:

- спори із розмежуванням нового будівництва та реконструкції;
- спори із розмежуванням реконструкції та капітального ремонту;
- спори із розмежуванням реконструкції та інших ремонтних робіт (перепланування, поточний ремонт тощо);
- спори із розмежування різних видів реконструкції.

Перш ніж аналізувати окремі категорії спорів, необхідно зрозуміти, що саме законодавець вкладає у поняття *«реконструкція»*. Слід зауважити, що профільним законом у цій сфері, а саме – Законом України *«Про регулювання містобудівної діяльності»*¹ не визначено поняття реконструкція, натомість наводиться визначення поняття *«будівництво»*, яке охоплює нове будівництво, реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт об'єкта будівництва. Водночас, як зауважує В. Бевзенко, в публічному будівельному праві має місце суттєвий масив нормативних актів, які упорядковують процеси будівництва, його окремі складові чи прояви. Існують 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 стосуються вимог до виготовлення містобудівної, проектної, науково-проектної та робочої документації, методів проектування, процесів виконання будівельних робіт, методів випробувань, конструктивних та інженерних систем². У конкретному випадку найбільш поширене визначення поняття *«реконструкції»*, яке фігурує в судовій практиці, міститься у п. 3.21 ДБН-2.2-3-2014 *«Склад та зміст проектної документації на будівництво»*³, де зазначається, що *«реконструкція»* – це перебудова введеного в експлуатацію в установленому законом порядку об'єкта будівництва, що передбачає зміну його геометричних розмірів та/або функціонального призначення, внаслідок чого відбувається зміна основних техніко-економічних показників. Окреме визначення наводиться *«реконструкції жилого будинку»* у Правилах утримання жилих будинків та прибудинкових територій, як комплексу будівельних робіт, спрямованих на поліпшення експлуатаційних показників приміщень житлового будинку шляхом їх перепланування та переобладнання, надбудови, вбудови, прибудови з одночасним приведенням їх показників відповідно до нормативно-технічних вимог⁴. Окрім цього, згідно із Законом України *«Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»* *«реконструкція жилого будинку»* – це перебудова жилого будинку з метою поліпшення умов проживання, експлуатації, зміни кількості жилих квартир, загальної та жилої площі тощо, пов'язана зі зміною геометричних розмірів, функціонального призначення, заміною окремих конструкцій, їх елементів, основних техніко-економічних показників⁵. Поряд з цим відповідно до ДБН В.3.2-2-2009 *«Житлові будинки. Реконструкція та капітальний ремонт»*⁶: *«реконструкція»* – це перебудова з метою поліпшення умов проживання, експлуатації, 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 ДБН визначено поняття *«капітальний ремонт»*, а саме – ремонт житлового будинку з метою відновлення його ресурсу з заміною за необхідності конструктивних та огорожувальних елементів, систем інженерного обладнання, а також поліпшення його експлуатаційних показників.

У контексті наведених визначень понять необхідно зауважити, що вони:

- не викладені у профільному законі, тобто за аналогією із бланкетними нормами передбачається існування інших норм, розміщених в інших нормативних актах;
- не викладені у спеціалізованих підзаконних нормативно-правових актах, до яких міститься відсилання конкретних приписів, натомість знову ж таки Закон бланкетно відсилає до визначення у державних будівельних нормах;
- мають обмежену сферу дії, застосування, тобто застосування таких норм-дефініцій здійснюється за аналогією закону, а не безпосередньо (наприклад, ДБН стосуються виключно стадії проектування, розроблення проектної документації на будівництво або лише житлових будинків, інші нормативно-правові акти опосередковано лише житлового фонду, а не комерційної нерухомості чи інших об'єктів будівництва);
- визначення понять хоча й мають спільну технічну основу, зокрема в частині таких наслідків будівництва як зміна основних техніко-економічних показників, все ж відрізняються у інших технічних категоріях, що для аналізу потребують спеціальних, а не юридичних знань, що, своєю чергою, на рівні застосування судами України викликає певні складнощі.

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

Так, п. 3.11 ДБН-2.2-3-2014 встановлено, що *«нове будівництво»* – це будівництво будинків, будівель, споруд, їх комплексів, що здійснюється з метою створення об'єктів виробничого і невиробничого призначення, а також лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, у тому числі добудова зупинених об'єктів незавершеного будівництва. Поряд з цим *«капітальний ремонт»* – сукупність робіт на об'єкті будівництва, введеному в експлуатацію в установленому порядку, без зміни його геометричних розмірів і функціонального призначення, що передбачають втручання у несучі та огорожувальні системи при заміні або

відновленні конструкції чи інженерних систем та обладнання у зв'язку з їх фізичною зношеністю та руйнуванням, поліпшення його експлуатаційних показників, а також благоустрій території⁷. Подібне визначення «капітального ремонту», але стосовно «будинку» міститься у Правилах утримання жилих будинків та прибудинкових територій⁸.

Як бачимо, проблеми визначення цих понять аналогічні, як і для «реконструкції». Слід зауважити, що будівництво в цілому відповідно до профільного Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» здійснюється у ряд етапів, які включають:

- отримання у користування чи власність земельної ділянки під забудову;
- отримання замовником або проектувальником вихідних даних;
- розроблення проектної документації та проведення у випадках, передбачених ст. 31 цього Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», її експертизи;
- затвердження проектної документації;
- отримання права на виконання підготовчих і будівельних робіт у випадках, визначених Законом «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- виконання підготовчих і будівельних робіт;
- прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;
- державна реєстрація права власності на закінчений будівництвом і прийнятий в експлуатацію у випадках, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», об'єкт (його складову).

Принципове значення у розмежуванні понять «нове будівництво», «реконструкція», «капітальний ремонт» і «перепланування» має в тому сенсі, що застосування повністю чи частково вказаних етапів залежить від того, які саме роботи плануються до виконання. Зокрема, «нове будівництво» залежно від класів наслідків (відповідальності) будівель і споруд, закріплених у ст. 32 Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», передбачає застосування практично усіх етапів. Згідно із ч. 4 ст. 34 цього Закону реконструкція реставрація або капітальний ремонт об'єктів будівництва без зміни зовнішніх геометричних розмірів їхніх фундаментів у плані, реконструкція або капітальний ремонт автомобільних доріг тощо можуть здійснюватися за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою. Тобто для реконструкції, яка априорі передбачає зміну геометричних розмірів та/або функціонального призначення об'єкта будівництва, за умови, якщо такі зміни не стосуються фундаменту, може здійснюватися без оформлення права користування земельною ділянкою, що, своєю чергою, створює підґрунтя для спекуляцій та зловживань у сфері містобудування. Частиною 3 ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються, визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування. Відповідно до чинного Переліку⁹ серед іншого не вимагається отримання містобудівних умов та обмежень для реконструкції виробничих споруд та інженерних мереж, у тому числі допоміжних виробництв, що належать підприємствам, без перепрофілювання та зміни зовнішніх геометричних параметрів, а також реконструкція житлових і нежитлових приміщень без зміни їх зовнішньої конфігурації та функціонального призначення, розміщення в існуючих житлових будинках, адміністративно-побутових та громадських будівлях вбудованих приміщень громадського призначення. Проблематика отримання містобудівних умов та обмежень та аналіз відповідної судової практики здійснено А. Дацьківом¹⁰. Отже, на практиці забудовники, розуміючи наскільки затратним і складним з процесуальної точки зору є отримання права на земельну ділянку для забудови, а в подальшому оформлення містобудівних умов та обмежень такої земельної ділянки, вдаються до підміни понять, розпочинаючи начебто реконструкцію зі зміною функціонального призначення первісного об'єкта, а надалі, за відсутності ефективних механізмів блокування та знесення де-юре самочинних об'єктів, «легалізують» таке будівництво. Аналогічна ситуація має місце, коли здійснюється «перепланування», яке за своїми технічними ознаками є будівництвом (капітальним ремонтом або реконструкцією). Часто такі собі «недобуди» або будівлі, що «потребують реконструкції», під які уже виділена земельна ділянка або потенційно може бути виділена в майбутньому, використовуються для реалізації глобальних будівельних проектів за «спрошеною процедурою». Коли умовно на місці закинутого нежитлового приміщення, яке «суто випадково» знаходиться на земельній ділянці амбітного розміру з необхідним цільовим призначенням, раптово шляхом «реконструкції» зводиться торговельно-розважальний комплекс або інші потужні комерційні споруди.

Проблематика таких проектів пов'язана не лише із неналежним розпорощеним інколи колізійним матеріально-правовим регулюванням, а й таким проявом у суспільстві, як корупція, що взагалі нівелює систему права у відповідній сфері, внаслідок чого навіть робочі інститути у сфері містобудування викривлюються та перестають функціонувати за своїм призначенням.

Окремою проблемою існування подібних явищ у сфері містобудування є надмірна формалізованість судових процедур, зокрема в адміністративному судочинстві. Дуже часто очевидні грубі порушення під час провадження будівництва, які виявлені контролюючими органами, залишаються лише на папері приписів і постанов, що їх фіксують. Зокрема, якщо проаналізувати норми ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, стає зрозумілим, що в реальних умовах роботи контролюючих органів забезпечити дотримання усіх вимог, які ставляться законодавцем до їх рішень, практично неможливо. З одного боку, високі стандарти, а саме необхідність діяти:

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

- з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- безсторонньо (неупереджено);
- добросовісно;
- розсудливо;
- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- пропорційно;
- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- своєчасно, тобто протягом розумного строку, є базою для забезпечення виконання принципів верховенства права та недопущення свавілля з боку органів виконавчої влади; з другого – необхідно зрозуміти, що бодай одна помилка, допущена через людський фактор (і ми навіть не говоримо про такі речі, як корупція), на будь-якому із зазначених вище етапів, дає можливість повністю зламати логіку, що закладена у функціонування системи містобудування.

Іншими словами, скасований контролюючими органами припис чи будь-яке рішення, що обмежує незаконне будівництво суто з формальних підстав, дає зелене світло для його продовження. У цьому контексті, як правильно зауважує Верховний Суд, результати перевірки, отримані внаслідок неправомірних дій органу не можуть бути підставою для застосування до позивача будь-яких заходів примусового характеру¹¹. Також необхідно зважувати, що відповідно до норм статей 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, у процесі яких лише тимчасово (до двох місяців) зупиняються відповідні роботи чи дія документів. І, за умови, що відповідних позовів до суду, дія рішень поновлюється, як і будівництва в цілому. Отже, знову ж таки закладається частка дискреції та сподівання на розсуд уповноважених органів.

Повертаючись до питання судової практики в контексті реконструкції, як уже зазначалось, умовно відповідні спори можна класифікувати на чотири категорії. Своєю чергою Верховний Суд¹², упорядковуючи спори у сфері містобудування та архітектурної діяльності, виділяє лише одну категорію, а саме категорію спорів, пов'язаних з виникненням права на виконання робіт з реконструкції. Слід зауважити, що це лише частина спорів із розглянутою вище проблематикою. Зокрема, Верховний Суд у відповідному огляді не згадує спори щодо розмежування реконструкції і нового будівництва, хоча, як зауважувалось, ця категорія будівельних проектів є найбільш спекулятивною.

Так, Верховний Суд доходить висновку¹³ про те, що сам по собі факт зміни функціонального призначення об'єкта будівництва не є достатньою ознакою реконструкції, оскільки реконструкція в будь-якому випадку має наслідком зміну основних техніко-економічних показників об'єкта будівництва. Такий висновок суд робить із посиланням на визначення реконструкції у ДБН-2.2-3-2014. Також із посиланням на норми ст. 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» Верховний Суд наголосив¹⁴, що для реконструкції частини житлового будинку документ, що посвідчує право на земельну ділянку, не вимагається. А ось, за переконанням суду, за наявності доказів, що реконструкція житлового будинку з надбудовою третього та мансардного поверху здійснюється зі зміною зовнішніх геометричних розмірів їхніх фундаментів у плані, уже повинні встановлюватись загальні вимоги до нового.

Слід звернути увагу, що в розумінні законодавця не лише будівництво в класичному розумінні може трактуватись як реконструкція, яка призводить до зміни основних техніко-економічних показників. Верховний Суд доходить висновку¹⁵ про те, що розміщення (встановлення) додаткового обладнання для технологічних операцій з приймання, зберігання та заправлення зрідженим газом (пропан-бутаном) транспортних засобів на діючій АЗС призведе до зміни її основних техніко-економічних показників, а саме: збільшення потужності (місткості (ємності) резервуарів та кількості автозаправок), обсягу послуг, загальної кількості працюючих тощо. А оскільки такий об'єкт будівництва належать до IV–V категорій складності, то замовник зобов'язаний був оформити дозвіл на виконання будівельних робіт (аналогічна позиція викладена у постанові Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі № 823/1850/16).

У одній з найбільш поширених категорій спорів щодо розмежування реконструкції та перепланування Верховний Суд звертає увагу на те, що виконання будівельних робіт з переобладнання та перепланування жилого приміщення приватного житлового фонду, які передбачають втручання в несучі конструкції житлового будинку, потребують отримання дозволу на їх виконання та подальшого введення в експлуатацію у порядку, встановленому законом. Подібну позицію Верховний Суд виклав у постанові від 11.02.2021 у справі № 815/2368/18¹⁶, де суд зауважив, що оскільки позивачем проводяться роботи з ліквідації аварійного стану; кладка стін виконується без змін геометричної форми та з того ж каменю; демонтаж будівель, відображених у технічному паспорті літери «В» (гараж) і «Г» (вбиральня) був виконаний згідно з положеннями Переліку № 406, а тому колегія суддів погоджується із висновком судів попередніх інстанцій про помилковість висновків відповідача про те, що позивач здійснював нове будівництво.

На продовження питання втручання в несучі конструкції будівлі у іншій справі Верховний Суд розмежовує¹⁷ такі поняття, як капітальний ремонт і реконструкція. У справі № 742/1756/17 в акті перевірки необ-

хідність віднесення спірного будівництва до «реконструкції» відповідач обґрунтовує виключно тим, що проектною документацією передбачена зміна геометричних розмірів покрівлі, а також пробивання прорізів у цегляних стінах. Суд зауважив, що дійсно зміна форми покрівлі передбачена робочим проектом спірного будівництва, так само як і передбачено пробивання прорізів у цегляних стінах.

Проте матеріали справи, акти перевірки не містять жодних фактичних відомостей про те, що зазначені геометричні зміни змінюють основні техніко-економічні показники, забезпечують удосконалення виробництва, підвищення його техніко-економічного рівня та якості продукції, що виготовляється, поліпшення умов експлуатації та якості послуг. В акті перевірки здійснено лише посилання на поліпшення умов експлуатації без обґрунтування та прив'язки такого поліпшення як наслідку вказаних вище робіт.

З цього ж приводу є абсолютно протилежна позиція, за якої Верховний Суд доходить висновку¹⁸ про те, що при влаштуванні входу зі зворотної сторони фасаду та влаштуванню ванної кімнати замість коридору відбулася зміна функціонального призначення об'єктів, а тому такі будівельні роботи органом контролю та судами визнані реконструкцією. Мотивуючи своє рішення, суд зауважує, що зміст поняття «реконструкція» дає підстави стверджувати, що при проведенні реконструкції допускається повне або часткове збереження елементів несучих і огорожувальних конструкцій, тобто роботи по влаштуванню вхідних груп, з частковим збереженням несучих конструкцій, підпадають під визначення – реконструкція. Для розуміння наслідків спекуляції поняттями «перепланування» та «капітального ремонту», відповідне будівництво було визнано контролюючим органом як самочинне та кваліфіковане судами як таке, що підлягає приведенню у попередній стан.

Подібна правова позиція викладена Верховним Судом у постанові від 11.08.2023 у справі № 522/23331/16-а¹⁹, де суд погодився з висновком судів попередніх інстанцій про те, що знесення внутрішніх стін в об'єкті, що є пам'ятником архітектури, з метою зміни загальної та житлової площі та порушення конструкції приміщення горища є реконструкцією, а не ремонтом. При цьому позивач не отримав дозволу на проведення ремонту квартири в будинку, який віднесено до пам'яток місцевого значення.

Цю категорію спорів Верховний Суд певною мірою підсумував у постановах від 04.09.2019 у справі № 825/528/16 та 24.10.2022 у справі № 640/22599/19. Суд зауважує, що реконструкція квартири – може бути двох видів:

- 1) реконструкція квартири без зміни геометричних параметрів об'єкта (тобто без зміни техніко-економічних параметрів). Це перепланування квартири, – в якій не можна змінювати загальну площу квартири;
- 2) реконструкція квартири зі змінами геометричних параметрів об'єкта (тобто прибудова балкона, збільшення площі за рахунок тамбура, та інше). Це реконструкція – яка вимагає отримувати дозвіл на проектування – містобудівні умови і обмеження.

Отже, 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 має суто технічний характер. Очевидним є те, що в одному випадку подібні роботи можуть трактуватись як реконструкція, в іншому – капітальний ремонт. Для встановлення відповідних обставин, що стосуються предмета доказування у адміністративних спорах, необхідно у більшості ситуацій проводити судову експертизу. На наше глибоке переконання, ключові згадані категорії повинні бути систематизовані, уніфіковані та викладені в одному нормативно-правовому акті, незалежно від того таким актом є нормативний акт – державні будівельні норми чи нормативно-правовий акт – закон. Для усунення технічних неузгодженостей між поняттями, що викладені на рівні державних будівельних норм та інших профільних нормативно-правових актів, згаданих у статті, повинно бути посилання на єдиний уніфікований нормативно-правовий акт із переліком 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 і т. д.) та забезпеченням законності у сфері містобудування, оскільки, як згадано вище, формальні, іноді навіть навмисні порушення з боку контролюючих органів, зафіксовані у судових рішеннях, можуть призвести до викривлення порядку проведення будівельних робіт, за яких фактично поетапно узаконюється самочинне будівництво. А це, своєю чергою, порушує права інших осіб, у т. ч. територіальних громад чи окремих громадян. Тобто йдеться виключно про таке поняття, як «надмірний формалізм», а не законність дотримання порядку проведення перевірок, оскільки нівелювання принципу законності в цій ситуації може призвести до зловживань і свавілля з боку контролюючих органів, у яких основною метою стане власне виявлення порушення, а не закріплення цього порушення в належній процесуальній формі та строки, що порушить принципи правової певності, який є складовою принципу верховенства права.

Висновки. Найбільш поширеними категоріями спорів, пов'язаних із виконанням робіт з реконструкції у сфері містобудування та архітектурної діяльності, є:

- спори із розмежуванням нового будівництва та реконструкції;
- спори із розмежуванням реконструкції та капітального ремонту;
- спори із розмежуванням реконструкції та інших ремонтних робіт (перепланування, поточний ремонт тощо);
- спори із розмежування різних видів реконструкції.

Для розмежування цих понять учасники будівництва, контролюючі органи та адміністративні суди України здебільшого посилаються на ДБН-2.2-3-2014 «Склад та зміст проектною документації на будівниц-

тво», Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», ДБН В.3.2-2-2009 «Житлові будинки. Реконструкція та капітальний ремонт» та інші спеціалізовані нормативно-правові акти, що містять визначення технічних особливостей цих робіт. Профільний Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» містить лише бланкетне відсилання до відповідних норм-дефініцій, що ускладнює розмежування згаданих будівельних і ремонтних робіт на практиці, призводить до зловживань як з боку учасників будівництва, так і контролюючих органів. Поряд з цим надмірний формалізм адміністративного судочинства часто призводить до ситуацій, за яких очевидні виявлені порушення наслідком проведення контрольних заходів, продовжують узаконюватись виключно через недотримання процесуальної форми та принципів проведення таких перевірок. Отже, запропоновано в першу чергу уніфікувати поняття «нове будівництво», «капітальний ремонт», «реконструкція» та «перепланування» в єдиному нормативно-правовому акті, а також продовжувати удосконалення адміністративного судочинства з метою усунення надлишковості регулювання стосовно очевидних і грубих порушень законодавства, та виключення проявів «надмірного формалізму».

¹ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

² Бевзенко В. М. Публічне будівельне право України: від доктрини до практичного втілення через європейський досвід. *Право України*. 2023. № 2. С. 33–51.

³ Склад та зміст проектної документації на будівництво: ДБН А.2.2-3-2014 від 01 жовтня 2014 року / Портал Державних будівельних норм України. Державне підприємство «Науково-дослідний інститут будівельного виробництва». URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_a_2_2_3_2014/1-1-0-1168

⁴ Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій, затверджені наказом від 17 травня 2005 року № 76 / База даних «Законодавство України». Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05#Text>

⁵ Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Закон України 22 грудня 2006 року № 525-V / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16#Text>

⁶ Житлові будинки. Реконструкція та капітальний ремонт: ДБН В.3.2-2-2009 від 01 січня 2010 року / Портал Державних будівельних норм України. Державний науково-дослідний та проектно-вишукувальний інститут «НДІпроектреконструкція». URL: <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-333>

⁷ Склад та зміст проектної документації на будівництво: ДБН А.2.2-3-2014 від 01 жовтня 2014 року / Портал Державних будівельних норм України. Державне підприємство «Науково-дослідний інститут будівельного виробництва». URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_a_2_2_3_2014/1-1-0-1168

⁸ Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій, затверджені наказом від 17 травня 2005 року № 76 / База даних «Законодавство України». Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05#Text>

⁹ Перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються, затверджений Наказом від 06 листопада 2017 року № 289 / База даних «Законодавство України». Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1437-17#Text>

¹⁰ 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.

¹¹ Постанова Верховного Суду від 31 жовтня 2022 року, судова справа № 640/10102/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107036298>

¹² Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності від 01.02.2023 / Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Oglyad_KAS_mistobuduv_1.pdf

¹³ Постанова Верховного Суду від 20 травня 2021 року, судова справа № 334/2101/16-a. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97074972>

¹⁴ Постанова Верховного Суду 29 квітня 2021 року, судова справа № 823/1741/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/96655197>

¹⁵ Постанова Верховного Суду 27 травня 2021 року, судова справа № 823/1955/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97218625>

¹⁶ Постанова Верховного Суду 11 лютого 2021 року, судова справа № 815/2368/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94840157>

¹⁷ Постанова Верховного Суду 29 квітня 2020 року, судова справа № 742/1756/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88986530>

¹⁸ Постанова Верховного Суду 03 серпня 2023 року, судова справа № 480/3157/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112616204>

¹⁹ Постанова Верховного Суду 11 серпня 2023 року, судова справа № 522/23331/16-a. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112783872>

Резюме

Перелигіна Р. В., Дацьків А. І. Аналіз судової практики з вирішення спорів, пов'язаних із виконанням робіт з реконструкції об'єктів будівництва.

У статті розкрито проблему розмежування різних категорій будівельних і ремонтних робіт за аналізом застосовного законодавства та судової практики Верховного Суду. Зокрема, визначено ряд категорій спорів, що виникають під час кваліфікації реконструкції, нового будівництва, капітального ремонту та перепланування. У результаті дослідження встановлено відсут-

ність єдиних уніфікованих визначень цих понять, що призводить до помилок та/або зловживань з боку як учасників будівництва під час виконання таких робіт, так і контролюючих органів під час проведення відповідних контрольно-наглядових функцій. Це призводить до великої кількості спорів і серйозних наслідків для інтересів не лише забудовників чи осіб, пов'язаних із виконанням робіт, а й територіальних громад, до відання яких належать земельні ділянки під об'єктами будівництва. За результатами проведеного аналізу запропоновано вжиття окремих заходів на матеріально-правовому та процесуально-правовому рівнях, що має на меті внести правову визначеність у відповідній сфері та мінімізувати кількість судових спорів.

Ключові слова: містобудівна діяльність, спори у сфері містобудування, реконструкція, нове будівництво, капітальний ремонт, перепланування.

Summary

Raisa Perelyhina, Andrii Datskiv. Analysis of court practice on the resolution of disputes related to the implementation of reconstruction of buildings.

The paper covers the problem of distinguishing different categories of construction and repair works based on the analysis of the applicable legislation and the judicial practice of the Supreme Court. In particular, a number of categories of disputes arising during the qualification of reconstruction, new construction, capital repair and redevelopment are defined.

As a result of the study, it was established that there is no single unified definition of these categories, which involves errors and/or abuses on the part of both construction participants during the performance of such works and supervisory institutions during the relevant control and supervision measures. This, in turn, leads to a large number of disputes and serious consequences for the interests of not only developers or persons connected with the execution of works, but also territorial communities, to which land plots under construction objects belong. Based on the results of the analysis, it is proposed to take separate measures at the material-legal and procedural-legal levels, which aims to bring legal certainty in the relevant field and minimize the number of legal disputes.

Key words: urban construction activity, disputes in the field of urban construction, reconstruction, new construction, capital repair, redevelopment.