

### III. Публічне будівельне право України і сучасна судова практика



Михайло Смокович

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
голова Касаційного адміністративного суду  
у складі Верховного Суду  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1710-4044>  
smokovichm@ukr.net

УДК 342.951 (477)

#### КОНЦЕПЦІЯ НАЛЕЖНОГО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Анотація. Профільним законодавчим актом у сфері адміністративно-будівельних правовідносин є Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності”. Неухильне дотримання містобудівної документації є основою забезпечення правопорядку у сфері містобудування. Саме тому відповідно до ч. 2 ст. 5 цього Закону вимоги містобудівної документації є обов’язковими для виконання усіма суб’єктами містобудування. Управлінські рішення у цій сфері правовідносин суттєво і впродовж тривалого часу впливають на життєвий простір усіх мешканців населених пунктів, навколишнє середовище, розвиток міста чи села. Це зобов’язує уповноважених осіб під час розроблення містобудівної документації враховувати сукупні інтереси держави, територіальної громади, окремих груп та осіб. Водночас на практиці “ці інтереси часто розходяться”, що нівелює принцип належного урядування та законодавчу вимогу щодо “збалансованого врахування інтересів” у сфері містобудівної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що певні аспекти у сфері містобудівних правовідносин вивчають не тільки судді, а й політики, науковці і навіть суб’єкти господарювання, і завдяки цим доробкам предметно висвітлено окремі аспекти теорії і практики цих правовідносин. Проте висвітлення концепції належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності крізь призму правових позицій Верховного Суду залишилося поза дослідницькою увагою.

Метою статті є висвітлення концепції належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності крізь призму правових позицій Верховного Суду з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Обґрунтовано правовий підхід, відповідно до якого формальні процесуальні неточності щодо застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності

не можуть слугувати юридичною підставою для визнання рішення уповноваженого суб'єкта неправомірним, якщо це рішення є правильним по суті і початкове дотримання цим суб'єктом законодавчо визначеної процедури не змінить наявної суті.

Автором публікації встановлено: 1) концепція належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності означає змістовну, присутню, предметну і персонально визначену індивідуалізацію правових норм стосовно тих чи тих суб'єктів означених правовідносин, а також виокремлення, послідовний підбір і застосування правових норм до юридичних фактів, що постали у цій сфері правовідносин; 2) різноаспектність спорів, що виникають при нормозастосуванні у сфері містобудівної діяльності, левова частка яких згодом набуває статусу судових, зумовлена специфікою нормативного врегулювання такої діяльності: таке регулювання і застосування здійснюється у нерозривній сув'язі з десятками інших законодавчих актів; у сфері містобудівної діяльності задіяні як парламент та уряд України, так і вертикаль органів державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування; 3) встановлена відсутність законодавчо визначених критеріїв встановлення факту узгодження інтересів держави, територіальної громади й окремих груп та осіб; 4) Верховний Суд, вирішуючи судові спори у сфері містобудівної діяльності, сформував низку правових позицій, належне ознайомлення з якими суддями апеляційних і місцевих судів сприятиме уніфікації застосування законодавчих норм у цій сфері правовідносин.

Ключові слова: містобудівна діяльність; містобудівна документація; генеральний план населеного пункту; концепція стратегічного розвитку міста.

Профільним законодавчим актом у сфері адміністративно-будівельних правовідносин є Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” (далі – Закон України № 3038-VI)<sup>1</sup>. Відповідно до Постанови Верховного Суду від 4 вересня 2018 р. у справі № 826/13852/17:

Неухильне дотримання містобудівної документації є основою забезпечення правопорядку у сфері містобудування. Саме тому за ч. 2 ст. 5 названого Закону вимоги містобудівної документації є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудування<sup>2</sup>.

Управлінські рішення у цій сфері правовідносин суттєво і впродовж тривалого часу впливають на життєвий простір усіх мешканців населених пунктів, навколишнє середовище, розвиток міста чи села. Це зобов'язує уповноважених осіб під час розроблення містобудівної документації враховувати сукупні інтереси держави, територіальної громади, окремих груп та осіб. Водночас на практиці “ці інтереси часто розходяться”, що нівелює принцип належного урядування та законодавчу вимогу щодо “збалансованого врахування інтересів” у сфері містобудівної діяльності.

<sup>1</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>> (дата звернення: 16.01.2023).

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду від 4 вересня 2019 р. у справі № 826/13852/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/84134366>> (дата звернення: 16.01.2023).

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що певні аспекти у сфері містобудівних правовідносин вивчають не тільки судді, а й політики, науковці і навіть суб'єкти господарювання, і завдяки цим доробкам предметно висвітлено окремі аспекти теорії і практики цих правовідносин. Проте висвітлення концепції належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності крізь призму правових позицій Верховного Суду залишилося поза дослідницькою увагою.

Метою дослідження є висвітлення концепції належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності крізь призму правових позицій Верховного Суду з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Судові спори, що виникають у сфері адміністративно-будівельних правовідносин, належать до публічно-правових за умови, якщо хоча б одна сторона: а) здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема й на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; б) та/або надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг. Адміністративні суди, ієрархічна вертикаль яких формується з таких судів: місцеві адміністративні суди, якими є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом; апеляційні суди з розгляду адміністративних справ, якими є апеляційні адміністративні суди; Касаційний адміністративний суд, що діє у складі Верховного Суду, діють, як визначено в Конституції України (ч. 5 ст. 125)<sup>3</sup>, з метою захисту прав, свобод та інтересів особи саме у сфері публічно-правових відносин. Основна “ідея/мета” системи адміністративних судів, як зазначив Касаційний адміністративний суд, що діє у складі Верховного Суду, у Постанові від 4 вересня 2018 р. у справі № 826/1934/17, полягає у тому, щоб “захистити “малу людину” від “великої держави”, в особі її багаточисленних суб'єктів владних повноважень, які наділені множинністю повноважень та низкою механізмів владного примусу”<sup>4</sup>. Отже, спір публічно-правового характеру, що виник у сфері адміністративно-будівельних правовідносин, уможливорює відновлення порушених прав у порядку, визначеному процесуальним законодавством для адміністративної юстиції.

Складність застосування положень Закону № 3038-VI, поряд з іншим, полягає й у тому, що його норми змінюються з регулярною періодичністю, що зумовлює формування релевантної судової практики у сфері

<sup>3</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 16.01.2023).

<sup>4</sup> Постанова Верховного Суду від 4 вересня 2018 р. у справі № 826/1934/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/76397733>> (дата звернення: 16.01.2023).

адміністративної юстиції. Дійсно, він зазнав чимало змін і доповнень, з цією метою парламент ухвалив майже 60 “доповнюючих” законів. Предметний аналіз цих законодавчих новел свідчить, що всі вони так чи інакше “де-юре” спрямовані на забезпечення належних умов ведення бізнесу у будівельній сфері, на сприяння розвитку суміжних галузей економіки засобом удосконалення дозвільних і погоджувальних процедур у сфері будівництва (скорочення часу їх проходження; зменшення переліку необхідних документів; правомочність здійснення окремих видів господарської діяльності без отримання документів дозвільного характеру, тобто на основі декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства, запровадження принципу “єдиного вікна” організаційної єдності задля полегшення ведення бізнесу тощо), що, зрештою, спрямовано, з одного боку, забезпечити поступовий перехід від ліцензування господарської діяльності, пов’язаної зі створенням об’єкта архітектури і до професійної атестації виконавців окремих видів робіт, а з другого – дерегуляцію господарської діяльності через передачу частини функцій із державного регулювання та контролю самоврядним організаціям. Отже, законодавець впродовж понад майже 12 років дії Закону № 3038-VI систематично удосконалював його зміст, що, незважаючи на певні огріхи, загалом наближає регуляторну політику України до європейських стандартів у цій сфері бізнесу, що є вкрай необхідним у рамках стратегії набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі.

І все ж, практика застосування положень Закону № 3038-VI є вкрай непростюю і суперечливою, що зумовлює виникнення численних судових спорів, вирішення яких віднесено до адміністративної юрисдикції. Вирішувати такі судові спори не просто. Річ у тому, що нормативному врегулюванню містобудівної діяльності, як і практичному застосуванню цих норм, властива суттєва специфіка:

*По-перше*, здійснюється таке регулювання та його практичне застосування у нерозривній сувіязі з десятками і десятками інших законодавчих актів, зокрема: про оцінку впливу на довкілля, про будівельні норми, про енергетичну ефективність будівель, про охорону навколишнього природного середовища, про основи містобудування, про архітектурну діяльність, про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю, про благоустрій населених пунктів, про охорону археологічної спадщини, про пожежну безпеку, про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, про енергозбереження, про відповідальність підприємств, їх об’єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування, а також у змістовно-логічному поєднанні із земельним, цивільним, господарським та іншим законодавством.

*По-друге*, у механізмі управління, що здійснюється у сфері містобудівної діяльності, задіяні не лише Верховна Рада України й Уряд України, а й вертикаль центральних і місцевих органів державної виконавчої влади (до прикладу, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; органи державного архітектурно-будівельного контролю, інші уповноважені органи містобудування та архітектури, обласні і районні державні адміністрації), а також органи місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад на місцях.

*По-третьє*, структура Закону № 3038-VI охоплює такі три змістовні складники: управління у сфері містобудівної діяльності, планування і забудова територій, а також правовий режим регулювання забудови територій, що відповідно зумовлює виникнення судових спорів, предметом яких є правомірність застосування уповноваженими суб'єктами положень означеного законодавства у цій сфері правовідносин.

*По-четверте*, умовою належного здійснення містобудівної діяльності є правомірна діяльність означених вище суб'єктів правовідносин, що позбавлена вибіркового, корупційного підходу до представників бізнесу тощо.

Зокрема, наведене висновує потенційну різноаспектність спорів, що виникають у питаннях нормозастосування у сфері містобудівної діяльності, лєвова частка яких набуває статусу судових. Узагальнення національної судової практики свідчить, що у сфері адміністративно-будівельних правовідносин предметом судового спору здебільшого є питання щодо ліцензування та отримання дозволів у будівельній галузі, правомірності прийняття/неприйняття в експлуатацію певного об'єкта будівництва, рішення відповідних контролюючих органів у цій сфері правовідносин, планування територій України та ін. З огляду на те, що судова практика з означених вище та інших питань в Україні є вкрай різноаспектною і непоодинокую, а її предметний аналіз потребує певної дослідницької уваги, оберемо один із означених напрямів. Ним, зважаючи на велику кількість судових справ, стане інститут планування територій України.

Загалом планування територій України означає комплексну діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, яка передбачає цілеспрямовану активність уповноваженого суб'єкта в аспекті: прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням;

взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, транспортних, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; розроблення містобудівної та проєктної документації, будівництво об'єктів; реконструкція існуючої забудови та територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; створення безперешкодного життєвого середовища для людей з інвалідністю та маломобільних груп осіб; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування тощо.

Однією із прикрях помилок застосування законодавчих норм у сфері адміністративно-будівельних правовідносин є ототожнення правової природи концепції стратегічного розвитку міста з генеральним планом цього міста. Такий підхід є помилковим. Означена помилковість, поряд з іншим, зумовлена й тим, що національне законодавство не унормувало правовий зміст такої категорії у системі правових актів, як “концепція”, “стратегія” тощо. І це попри те, що в Україні щороку затверджується низка концепцій і стратегій розвитку. До прикладу, Концепція розвитку електронного урядування в Україні<sup>5</sup>, Концепція розвитку сільських територій<sup>6</sup> та ін.

Відсутність законодавчого унормування такої категорії, як концепція, скеровує дослідницький погляд на семантичний вияв означеного слова. Наука філологія розкриває сутність слова “концепція” крізь призму таких складових, як ‘система доказів певного положення, система поглядів на те чи інше явище’, ‘ідейний задум “чогось”’<sup>7</sup> тощо. Наведене та інше доводить, що під концепцією розвитку “чогось” доцільно розуміти формат комплексного та узгодженого попереднього плану (програми, проєкту, замислу, ідеї), що становить векторний орієнтир утвердження певного явища (інституту, відносин) запрограмованої та очікуваної якості. Це водночас означає й те, що “концепція” як така не має правового статусу документа, який містить алгоритм покрокових дій уповноваженого суб'єкта, невиконання чи неналежне виконання яких зумовлює настан-

<sup>5</sup> Концепція розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>> (дата звернення: 16.01.2023).

<sup>6</sup> Концепція розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text>> (дата звернення: 16.01.2023).

<sup>7</sup> *Словник української мови, т 4: І–М* (Бурячок А, Доценко П ред, Наукова думка 1973) 275.

ня для певного суб'єкта юридичної відповідальності. Повертаючись до національної судової практики щодо співвідношення концепції стратегічного розвитку міста і генерального плану цього міста, зазначимо, що генеральний план населеного пункту відповідно до приписів частин 1 і 2 ст. 17 Закону № 3038-VI є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, у складі якого може розроблятися план зонування території цього населеного пункту.

Верховний Суд у Постанові від 14 липня 2021 р. у справі № 826/16124/18 констатував, що Концепція (*ідеться про Концепцію стратегічного розвитку міста Києва – М. С.*) є лише 'основою для розробки Генерального плану розвитку міста Києва та його приміської зони до 2025 р.', тому 'виконавчому органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) доручено забезпечити розробку Генерального плану розвитку міста Києва та його приміської зони до 2025 р. і подання його на затвердження Київської міської ради'. Відтак означена 'Концепція є проміжним документом, спрямованим на розробку Генерального плану, але не є містобудівним документом, який рівнозначний чинному Генеральному плану'<sup>8</sup>. Отже, *ототожнення правової природи таких документів, як концепція стратегічного розвитку міста та генерального плану цього міста, немає жодних правових підстав*. Саме в цьому напрямі формується судова практика України у сфері адміністративно-будівельних правовідносин.

Важливим елементом планування територій України є *зонування територій і детальних планів територій*. Законодавець у Законі № 3038-VI визначив, що у складі комплексного плану, генерального плану населеного пункту з метою визначення умов та обмежень використання території у межах визначених функціональних зон також розробляється план зонування відповідної території (ч. 1 ст. 18). Крім того, планування територій на місцевому рівні здійснюється через розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій, їх оновлення та внесення змін до них (ч. 1 ст. 16).

Водночас колегія суддів Верховного Суду у п. 47 Постанови від 16 червня 2021 р. у справі № 2340/3189/18 дійшла висновку, що

сама по собі відсутність плану зонування або детального плану території, розроблення та затвердження якого відноситься до повноважень органів місцевого самоврядування, не може бути підставою для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень, оскільки таке рішення прий-

<sup>8</sup> Постанова Верховного Суду від 14 липня 2021 р. у справі № 826/16124/18 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/98306213>> (дата звернення: 16.01.2023).

мається виключно у разі невідповідності намірів щодо забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні, так як і не може бути підставою для скасування уже виданих містобудівних умов та обмежень<sup>9</sup>.

Релевантність такої судової практики підтверджують правові позиції Верховного Суду, що викладені в його постановках від 11 квітня 2018 р. у справі № 803/1231/17<sup>10</sup> та від 6 лютого 2020 р. у справі № 809/1258/17<sup>11</sup>.

Отже, національна судова практика щодо застосування положень Закону № 3038-VI у частині вимог щодо зонування територій формується не на користь контролюючих органів Державної інспекції архітектури та містобудування України. Верховний Суд мотивовано довів безпідставність відмови у видачі містобудівних умов та обмежень у разі відсутності плану зонування або детального плану території.

*Внесення змін до містобудівних умов та обмежень* є іншим важливим аспектом адміністративно-будівельних правовідносин. Містобудівні умови та обмеження видаються на підставі містобудівної документації, зокрема й місцевого рівня, при зверненні зацікавленої особи до уповноваженого органу з поданням визначеної документації. Відповідно до ст. 29 Закону № 3038-VI основними складовими вихідних даних є: 1) містобудівні умови та обмеження; 2) технічні умови; 3) завдання на проектування. Водночас підставою відмови в наданні містобудівних умов та обмежень відповідно до вимог Закону № 3038-VI є, зокрема, невідповідність намірів забудови земельної ділянки положенням відповідної містобудівної документації на місцевому рівні, тобто така невідповідність встановлюється на стадії надання містобудівних умов та обмежень тощо. Невідповідність намірів забудови означає, що запланований для будівництва об'єкт не відповідає вимогам містобудівної документації на місцевому рівні, тобто затвердженим текстовим і графічним матеріалам із питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій конкретного населеного пункту. Містобудівні умови та обмеження за ч. 8 ст. 29 Закону № 3038-VI є чинними до завершення будівництва об'єкта незалежно від зміни замовника. Отже, підстави відмови в наданні містобудівних умов та обмежень мають чітку нормативну визначеність. Проте на практиці нерідко постає інше питання: який суб'єктний склад є повноважним у разі потреби внести зміни до вже затверджених містобудівних умов та обмежень. Колегія суддів Касаційного адміністративного

<sup>9</sup> Постанова Верховного Суду від 16 червня 2021 р. у справі № 2340/3189/18 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/97699145>> (дата звернення: 16.01.2023).

<sup>10</sup> Постанова Верховного Суду від 11 квітня 2018 р. у справі № 803/1231/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/73355199>> (дата звернення: 16.01.2023).

<sup>11</sup> Постанова Верховного Суду від 6 лютого 2020 р. у справі № 809/1258/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/87422602>> (дата звернення: 16.01.2023).



суду, що діє у складі Верховного Суду, у Постанові від 20 березня 2021 р. у справі № 810/726/18 дійшла правової позиції про те, що

внесення змін до містобудівних умов та обмежень може здійснювати орган, що їх надав, за заявою замовника, на виконання приписів головних інспекторів будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду <...> внесення змін до містобудівних умов та обмежень за наявності для цього правових підстав, включаючи невідповідність окремих положень містобудівних умов та обмежень вимогам містобудівної документації, законодавству України, може здійснюватися, у тому числі за рішенням суду<sup>12</sup>.

При цьому легітимізація таких змін залежить не тільки від суб'єктного складу, що ухвалив таке рішення, а й від їхнього змісту, що, поряд з іншим, мають відповідати вимогам містобудівної документації на відповідному рівні (до прикладу, на місцевому рівні, зокрема, генеральному плану певного міста чи іншого населеного пункту) тощо.

Водночас Верховний Суд сформував правову позицію про те, що *оновлення генерального плану населеного пункту та внесення змін до нього є різними способами планування території на місцевому рівні*, реалізація яких відрізняється за підставами та процедурою. До прикладу, оновлення генерального плану здійснюється з метою 'актуалізації картографо-геодезичної основи, перенесення з паперових носіїв у векторну цифрову форму або приведення містобудівної документації у відповідність із вимогами законодавства', натомість мета внесення змін до генеральних планів визначається положеннями Порядку розроблення містобудівної документації (з наступними змінами і доповненнями), на підставі: результатів моніторингу її реалізації; виникнення умов для зміни масштабів і характеру розвитку населеного пункту; змін у видах функціонального використання окремих територій; необхідності вирішення екологічних та інженерних питань; виникнення потреби у розміщенні об'єктів державного, регіонального значення, а також таких, що забезпечують громадські інтереси; необхідності реалізації інвестиційних програм і проєктів тощо<sup>13</sup>.

Ще одним важливим аспектом адміністративно-будівельних правовідносин є необхідність *дотримання почерговості та поетапності прийняття рішень органами місцевого самоврядування щодо планування і забудови територій у межах відповідних населених пунктів*. Так, колегія

<sup>12</sup> Постанова Верховного Суду від 20 березня 2021 р. у справі № 810/726/18 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/80632931>> (дата звернення: 16.01.2023).

<sup>13</sup> Постанова Верховного Суду від 27 вересня 2022 р. у справі № 320/1510/20 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/106545430>> (дата звернення: 16.01.2023).

суддів Верховного Суду, здійснивши предметний аналіз норм Закону № 3038-VI, у Постанові від 14 листопада 2019 р. № 0740/885/18 дійшла висновку, що

законодавець встановив чітку послідовність та етапи планування і забудови територій органами місцевого самоврядування у межах населених пунктів, яка здійснюється, зокрема, шляхом розроблення і затвердження містобудівної документації, первинним елементом якої є генеральний план населеного пункту, на підставі якого розробляються і затверджуються плани зонування територій і детальні плани території, відбувається їх оновлення та внесення змін до них<sup>14</sup>.

Порушення органами місцевого самоврядування означеного алгоритму прийняття рішень ставить під сумнів їхню правомірність.

Закон № 3038-VI визначив, що генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту (ст. 17), який розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. При цьому виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації є замовниками, які організують розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради. Законодавець визначив, що зміни до генерального плану населеного пункту вносяться органом місцевого самоврядування, який його затверджував. Верховний Суд у цій справі сформував таку правову позицію:

Генеральний план плану населеного пункту і детальний план територій, за своїм змістом, складом і призначенням є різними містобудівними документами, а тому кожен з цих документів є самостійним предметом громадського обговорення, під час якого на порядок денний виносяться відмінні за своїм характером питання<sup>15</sup>.

Отже, законодавча вимога щодо почерговості та поетапності планування і забудови території населеного пункту означає чіткий алгоритм дій: *по-перше*, затвердження генерального плану населеного пункту; *по-друге*, розроблення і затвердження детального плану території; *по-третє*, можливість унесення почергових змін до затверджених планів населеного пункту тощо.

<sup>14</sup> Постанова Верховного Суду від 14 листопада 2019 р. у справі № 0740/885/18 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/85678920>> (дата звернення: 16.01.2023).

<sup>15</sup> Там само.

Верховний Суд, використовуючи викладений вище правовий підхід щодо застосування означених норм Закону № 3038-VI, у Постанові від 14 листопада 2019 р. у справі № 0740/885/18 логічно констатував, що Середнянська селищна рада Ужгородського району Закарпатської області порушила визначений законом порядок планування і забудови територій на етапі розроблення і затвердження містобудівної документації, тому що своїм спірним рішенням затвердила зміни до детального плану території села, який хоча й був розроблений, проте всупереч вимогам законодавства не був затверджений, що зумовило порушення почерговості та поетапності процедури планування і забудови території населеного пункту. Відтак очевидною та логічною є позиція суду, що кореспондує сентенції права: *“Не можна вносити зміни до того, чого немає”*.

Касаційний адміністративний суд, що діє у складі Верховного Суду, переглядаючи рішення судів нижчих інстанцій, виходить із того, що підставами його оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, а саме рішення має ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим, ухваленим на підставі повно і всебічно з’ясованих обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Водночас такі судові рішення мають відповідати завданню адміністративного судочинства, тобто бути справедливими та неупередженими, своєчасно вирішувати спір у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень тощо. І все ж, Верховний Суд неодноразово у своїх рішеннях<sup>16</sup> висловлював правову позицію щодо недопустимості “непомірного (невиправданого) формалізму” при ухваленні судових рішень, сутність якого визначена у формулі: *“Буква закону не вища духу самого закону”*. Отже, дух закону має посутню пріоритетність порівняно з буквою закону.

Так, колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, посилаючись у своїй Постанові від 27 вересня 2022 р. (у справі № 320/1510/20) на рішення ЄСПЛ у справі “Сутяжник проти Росії”<sup>17</sup> зауважила, що ‘не може бути скасоване правильне по суті судові рішення та не може бути відступлено від принципу правової визначеності лише задля правового пуризму, судові рішення може бути скасоване лише з метою виправлення істотної судової помилки’ (п. 125)<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Постанови Верховного Суду від 25 березня 2020 р. у справі № 805/4508/16-а, від 31 березня 2021 р. у справі № 620/2520/20, від 19 травня 2021 р. у справі № 210/5129/17, від 20 травня 2022 р. у справі № 340/370/21 та ін.

<sup>17</sup> Sutyazhnik v. Russia. App 8269/02. ECHR Judgment 23.07.2009 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93775>> (accessed: 16.01.2023).

<sup>18</sup> Постанова Верховного Суду від 27 вересня 2022 р. у справі № 320/1510/20 (н 13).

З огляду на це формальні неточності застосування положень Закону № 3038-VI, до прикладу, у процедурі підготовки й оприлюднення проєкту змін до генерального плану населеного пункту, як це мало місце у названій вище справі № 320/1510/20, Верховний Суд аналізував з урахуванням усіх обставин справи, а також поставив собі запитання: чи зумовило б безумовне дотримання суб'єктом владних повноважень передбаченої законом процедури ухвалення іншого рішення? І дійшов ствердного висновку, що ні. Відтак постало запитання: навіщо скасувати правильне по суті рішення? Взявши це до уваги, Верховний Суд погодився з висновком судів нижчих інстанцій про те, що рішення уповноваженого суб'єкта про затвердження проєкту внесення змін до генерального плану населеного пункту ухвалене на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Наведене доводить, що не може бути формального підходу при ухваленні рішень судом, зокрема й у сфері правозастосування законодавчих положень у сфері містобудівної діяльності.

Закон України “Про судоустрій і статус суддів” прямо покладає на Верховний Суд таке завдання, як ‘забезпечення апеляційних та місцевих судів методичною інформацією з питань правозастосування’ (ч. 2 ст. 36)<sup>19</sup>. Інформаційною платформою цієї комунікації є не тільки заходи за участю суддів Верховного Суду, зокрема й голів і суддів апеляційних та окружних адміністративних судів, завдяки чому різні правові позиції з тих чи тих правових питань озвучуються публічно, фахово аргументуються, обговорюються і роз'яснюються, що сприяє векторному розумінню неоднозначних правових положень та їх моністичному правозастосуванню у сфері адміністративного судівництва, а й шпальти фахових юридичних видань, які також становлять означену інформаційну платформу професійної комунікації правників.

Висновки. Узагальнюючи наведене вище, доходимо таких висновків:

1. Концепція належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності означає змістовну, присутню, предметну і персонально визначену індивідуалізацію правових норм стосовно тих чи тих суб'єктів означених правовідносин, а також виокремлення, послідовний підбір і застосування правових норм до юридичних фактів, що постали у цій сфері правовідносин.

2. Різномасштабність спорів, що виникають при нормозастосуванні у сфері містобудівної діяльності, левова частка яких згодом набуває статусу судових, зумовлена специфікою нормативного врегулювання такої діяльності: таке регулювання і застосування здійснюється у нерозривній сув'язі з десятками інших законодавчих актів; у сфері містобудів-

<sup>19</sup> Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>> (дата звернення: 16.01.2023).

ної діяльності задіяні не лише Верховна Рада України та Уряд України, а й вертикаль центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування; відсутність законодавчо визначених критеріїв (алгоритму) щодо встановлення факту узгодження інтересів держави, територіальної громади та окремих груп і приватних осіб тощо.

3. У сфері містобудівних відносин предметом судового спору здебільшого є питання щодо ліцензування та отримання різних дозволів у будівельній галузі, правомірності прийняття/неприйняття в експлуатацію певного об'єкта будівництва, рішення відповідних контролюючих органів у цій сфері правовідносин, планування територій України тощо.

4. Верховний Суд, вирішуючи судові спори у сфері містобудівної діяльності України, сформував низку правових позицій, а саме:

– ототожнення правової природи таких документів, як Концепція стратегічного розвитку міста та Генерального плану цього міста, немає жодних правових підстав;

– відсутність плану зонування або детального плану території, розроблення та затвердження якого відноситься до повноважень органів місцевого самоврядування, не може бути підставою для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень, оскільки таке рішення приймається виключно у разі невідповідності намірів щодо забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні, як і не може бути підставою для скасування уже виданих містобудівних умов та обмежень;

– внесення змін до містобудівних умов та обмежень може здійснювати орган, що їх надав, за заявою замовника, на виконання приписів головних інспекторів будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; внесення змін до містобудівних умов та обмежень за наявності для цього правових підстав, включаючи невідповідність окремих положень містобудівних умов та обмежень вимогам містобудівної документації, законодавству України, може здійснюватися за рішенням суду. При цьому легітимізація таких змін залежить не тільки від суб'єктного складу, що ухвалив таке рішення, а й від їхнього змісту;

– оновлення генерального плану населеного пункту та внесення змін до нього є різними способами планування території на місцевому рівні, реалізація яких відрізняється за підставами та процедурою;

– формальні процесуальні неточності в аспекті застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності не можуть слугувати юридичною підставою для невизнання правомірності рішення уповноваженого суб'єкта у разі, якщо це рішення є правильним по суті, і початкове дотримання таким суб'єктом законодавчо визначеної процедури не змінять цієї суті.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Dictionaries*

1. *Slovník ukraïnskoi movy, t I–M* (Buriachok A, Dotsenko P red, Naukova dumka 1973) (in Ukrainian).

Mykhailo Smokovych

### THE CONCEPT OF THE PROPER APPLICATION OF LEGISLATIVE NORMS IN THE SPHERE OF URBAN PLANNING THROUGH THE PRISM OF THE LEGAL POSITIONS OF THE SUPREME COURT

**ABSTRACT.** The profile legislative act in the sphere of administrative and construction legal relations is the Law of Ukraine “On regulation of urban development”. ‘Strict compliance with urban planning documentation is the basis for ensuring law and order in the sphere of urban planning. That is why according to part 2 of the mentioned Law the requirements of urban planning documentation are mandatory for all subjects of urban planning’. Administrative decisions in this area of legal relations significantly and for a long time affect the living space of all residents of settlements, the environment, the development of a city or village. This obliges authorized persons to take into account the aggregate interests of the state, territorial community, individual groups and individuals when developing urban planning documentation. However, in practice, “these interests often diverge”, which negates the principle of good governance and the legal requirement for “balanced consideration of interests” in the sphere of urban planning.

The analysis of recent studies and publications has shown that certain aspects in the sphere of urban planning legal relations are studied not only by judges, but also by politicians, scientists and even business entities, and thanks to these works, certain aspects of the theory and practice of these legal relations are substantively covered. However, coverage of the concept of proper application of legislative norms in the field of urban planning through the prism of legal positions of the Supreme Court remained outside the research attention.

The purpose of the publication is to highlight the concept of proper application of legislative norms in the field of urban planning through the prism of legal positions of the Supreme Court, taking into account the case law of the European Court of Human Rights.

The legal approach is substantiated, according to which formal procedural inaccuracies in the application of legislative norms in the field of urban planning cannot serve as a legal basis for recognizing the decision of the authorized entity as unlawful if this decision is correct in essence and the initial compliance of this entity with the legally defined procedure will not change this essence.

In the context of the presentation of the final generalizations, the author of the publication established: 1) the concept of proper application of legislative norms in the sphere of urban planning activity means a meaningful, present, substantive and personally defined individualization of legal norms in relation to certain subjects of these legal relations, as well as the selection, consistent selection and application of legal norms to legal facts that have arisen in this area of legal relations; 2) the diversity of disputes arising

Михайло Смокович

in the course of normative application in the field of urban planning activities, the lion's share of which subsequently acquires the status of judicial disputes, is due to the specifics of normative regulation of such activities: such regulation and application is carried out in inseparable connection with dozens of other legislative acts; in the field of urban planning activities both the Parliament and the Government of Ukraine, and the vertical of the State executive authorities, as well as local self-government bodies are involved; 3) there is a lack of legally defined criteria (algorithm) for establishing the fact of coordination of interests of the State, territorial community and individual groups and individuals; 4) the Supreme Court, while resolving court disputes in the field of urban planning, has formed a number of legal positions, proper familiarization with which by judges of appellate and local courts will contribute to the unification of the application of legislative norms in this sphere of legal relations.

KEYWORDS: urban planning activity; urban planning documentation; master plan of the settlement; concept of strategic development of the city.



Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : Підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка Володимира. Пер. з нім. і адапт Рижкова Геннадія. Видання третє, змінене, доповнене і перероблене. Київ : ВД “Дакор”, 2022. 1256 с.

У підручнику викладено повний зміст сучасного адміністративного процесу України, пропонуються його історія, зміст, форми (провадження), інші поняття, категорії, інститути: передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів, процесуальний розсуд, адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ. Охарактеризовано види й особливості учасників адміністративної справи і процесу. Описано такі процесуальні інститути, як строки, судові витрати, судові виклики і повідомлення, докази і доказування, процесуальний примус. Розкрито особливості провадження в адміністративному суді першої інстанції; надано оцінку сутності перегляду рішень адміністративних судів, інших стадій адміністративного процесу.

Третє видання зміненого, доповненого і переробленого Підручника, доповнено описанням адміністративного процесу на Українських землях інших держав у міжвоєнний час 1919–1939 р.р., судівництва на Українських землях у воєнний час 1939–1945 р.р. Присвячено увагу сутності ризиків хибного тлумачення норм права в адміністративному процесі. Розкрито зміст тлумачення і правозастосування в адміністративному процесі, описано сутність, суб'єктів й види методології процесуальної поведінки.

Видання розраховане на студентів, викладачів, науковців. Стане у нагоді юристам-практикам, адвокатам, суддям, працівникам апаратів судів, органів державної влади, державних органів, державних, комунальних підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів владних повноважень.

Виклад підручника, законодавства України, Федеративної Республіки Німеччина – станом на 01 лютого 2022 року.