

УДК 342.7 (477)

DOI 10.37566/2707-6849-2022-3-4(40-41)-9



Юрій ЗАДОРЖНИЙ,

*доцент кафедри конституційного та адміністративного права Національного транспортного університету, кандидат юридичних наук, доцент
ORCID: 0000-0002-7704-5093*



Галина ЗАДОРЖНЯ,

*науковий консультант відділу забезпечення діяльності голови та заступника голови суду секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор
ORCID: 0000-0003-2051-3172*

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА НА ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ

Постановка проблеми. Конституція України, унормувавши у розділі I гарантованість і визнання місцевого самоврядування, віднесла цей інститут народовладдя до засадничих основ конституційного устрою держави. Реальна значущість місцевого самоврядування в державі та суспільстві визначається кризь формат його функціональної повноважності, зокрема, й гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади брати безпосередню участь у вирішенні відповідно до вимог Конституції і законів України питань місцевого значення, до яких належить право на громадське обговорення, громадське слухання. Проте національна судова практика виявляє чимало проблем, пов'язаних із практичною реалізацією норм права, предметом правового регулювання яких є ці інститути.

З огляду на системність існування проблем у сфері реалізації права територіальних громад на громадське обговорення, громадське слухання, а також, ураховуючи актуальність законодавчих новацій у сфері містобудівної діяльності та необхідність комплексної відбудови зруйнованої під час війни численної

інфраструктури територіальних громад в Україні, постає потреба в науковій ревізії тих помилок, що мають місце в цьому правозастосовному процесі, зокрема й на основі аналізу судової практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У доктринальній юриспруденції питання судового захисту права територіальної громади на громадське обговорення чи громадське слухання не стало предметом системного наукового аналізу. Проте окремі аспекти правового статусу територіальної громади, невід'ємним складником якого є правомочність територіальної громади бути учасником судового процесу, досліджували О. Батанов, В. Бевзенко, Я. Берназюк, В. Нестерович, М. Смокович та інші, завдяки чому їх наукові праці становлять теоретичну основу цієї публікації.

Мета статті полягає в предметному дослідженні національної судової практики щодо застосування законодавчих положень, які унормовують право територіальної громади на громадське обговорення, громадське слухання питань у сфері містобудівної діяльності, а також аналізу помилок, що мають місце в цьому правозастосовному процесі, що, сподіваємося, сприятиме запобіганню їх вчинення відповідними суб'єктами цих правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Доктрина права, як і нормативно-правові акти України, нерідко суміжно оперують такими термінами, як «громадське слухання» і «громадське обговорення», проте не конкретизують їх змісту. До прикладу, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (статті 13, 31, 54⁻¹, 55, 56, 59 та ін.) [1], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI (статті 15, 15⁻¹, 15⁻², 16, 21, 21⁻¹ та ін.) [2] послуговуються цими термінами у тексті, проте не розкривають їх зміст, що привносить певний дисонанс у їх посутнє розуміння і нерідко зумовлює помилковість практичного застосування цих різновидів громадського народовладдя.

З огляду на те, що понятійно-категоріальний апарат в юриспруденції становить змістовий каркас будь-яких правовідносин, участь у якому може брати невизначена кількість суб'єктів, є потреба конкретизувати їх посутнє значення. Одразу зауважимо, що зміст понять «громадське слухання» і «громадське обговорення» не тотожний, навіть семантика означених слів є різною. Так, слово «слухання» означає «публічно розглядати судову справу, заслухувати показання підсудного; заслухувати що-небудь, виголошене на зборах, засіданні і т. ін., з метою розгляду, оцінки; дотримуватися чийх-небудь порад, прохань, повчань; слухатися; брати до уваги чийсь слова, зважати на кого-, що-небудь» [3, с. 382], натомість слово «обговорення» означає «обмінюватися поглядами, міркуваннями, враженнями і т. ін. з ким-небудь, детально аналізуючи, розглядаючи щось; висловлюватися по черзі про кого-, що-небудь, даючи певну оцінку» [4, с. 477]. Отже, семантика першого слова вказує на одностороннє сприйняття інформації здебільшого через «заслуховування» певної інформації з боку її носія, натомість «обговорення» означає ніби дво- і багатосторонній процес активного «обміну» думками, що є

дуже важливим не тільки для прийняття певного рішення у конкретній ситуації, а й юридичного розмежування змісту цих термінів загалом.

Поняття «громадські слухання», відповідно до пункту 2 частини 3 «Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555, означає «обов'язковий публічний захід, що здійснюється в рамках процедури громадського обговорення проекту містобудівної документації, метою проведення якого є врахування громадських інтересів» [5]. Інший правовий акт визначив, що «під час громадського обговорення планованої діяльності може проводитися одне або більше громадських слухань; кількість громадських слухань визначається суб'єктом господарювання з урахуванням масштабів очікуваного впливу» (п. 8) [6]. Отже, Кабінет Міністрів України урахував означені вище змістові аспекти при розробці підзаконних правових актів, вказавши на їх дотичність і підпорядкованість.

Інститут громадського обговорення, на нашу думку, може бути представлений на загальнодержавному і муніципальному рівнях: а) загальнодержавний рівень уможливило суспільне обговорення політичного курсу держави, певних законопроектів (за винятком тих, що стосуються питань податків, амністії, бюджету) та ін.; б) муніципальний рівень уможливило обговорення локальних проектів програм комплексного галузевого, зокрема, виробничого, освітньо-культурного, інфраструктурного та іншого розвитку територіальних громад. Очікуваним результатом такого обговорення здебільшого є не прийняття конкретних рішень, а з'ясування думки громадськості щодо тих чи інших суспільно значущих питань загальнодержавного чи місцевого ґатунку. Суб'єктне коло учасників такого обговорення здебільшого не є вичерпним. Отже, обговорення є однією із форм вияву демократії і свободи в державі, проявом безпосереднього народовладдя, що полягає у впливі громадськості на політичну волю суб'єктів публічної влади, а також їх рішення у законодавчій, управлінській та інших сферах.

Водночас інститут «громадського слухання» може бути представлений на муніципальному рівні (не загальнодержавному), тому що «слухання» передбачає нормативно визначений процедурний формат, організація і проведення якого покладається на органи місцевого самоврядування [7, с. 458] з метою предметного обговорення питань місцевого значення, що здійснюється шляхом контактного персонального висловлювання аргументів і позицій сторін, участь у якому бере визначене коло суб'єктного складу (до прикладу, члени тієї чи іншої територіальної громади, відповідні муніципальні органи влади та їх посадові особи, представники підприємництва, які мають намір чи уже здійснюють свою бізнесову діяльність у територіальних межах відповідної місцевої громади), за результатами якого суб'єкти муніципальної влади уповноважені в інтересах громади приймати відповідні рішення з означених вище питань. До прикладу, Статут територіальної громади міста Києва, що затверджений Рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 371/1805, у ст. 10 «Форми безпосереднього здійснення

місцевого самоврядування у місті Києві» визначив вичерпний перелік таких форм народовладдя, як: «референдум; вибори органів і посадової особи; загальні збори; місцеві ініціативи; громадські слухання» [8], оминувши інститут громадського обговорення.

Водночас інший нормативно-правовий акт, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, визначив право територіальної громади на громадське слухання (зокрема, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування), пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, натомість порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади (ст. 13), а також зобов'язав виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у рамках власних повноважень забезпечувати проведення громадського обговорення містобудівної документації (п. 10 частини 1 ст. 31) [1]. Імперативність цього законодавчого припису отримала належне унормування і в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI, зокрема, «громадському обговоренню підлягають розроблені в установленому законодавством порядку проекти програми комплексного відновлення. Затвердження програми комплексного відновлення без проведення громадського обговорення проекту такої програми забороняється» (частина 1 ст. 21¹) [2].

Отже, категорії «громадське слухання» і «громадське обговорення» на загально-теоретичному рівні апіорі можуть подвійно співвідноситися між собою: по-перше, як частина (нормативно визначена процедура) і ціле у сфері муніципально-правових відносин; по-друге, «обговорення» може виступати родовим поняттям щодо такого «слухання».

У 2015 році до парламенту України було внесено проект Закону України «Про громадські слухання» (реєстр. № 2295а від 06. 07. 2015) [9], прийняття якого мало б подолати різночитання цих категорій, а також усунути «наявність суттєвих розбіжностей у визначеннях правової сутності громадських слухань та правил їх проведення», забезпечити уніфікацію «нормативного регулювання проведення громадських слухань у статутах територіальних громад», узгодити різні підходи в аспекті «реалізації права на проведення громадських слухань в різних територіальних громадах» і забезпечити рівні висхідні умови для членів територіальних громад у реалізації ними власного права на повноцінне місцеве самоврядування. Проте цей законопроект було відхилено, тоді як чимало проблем є і донині невіршеними, як наслідок – маємо чималу кількість судових справ. Отож звернемося до предметної судової практики у цій сфері правовідносин.

Аналіз національної судової практики свідчить, що левова частка судових спорів щодо реалізації права територіальної громади на громадське обговорення та громадське слухання у сфері містобудівної діяльності так чи інакше пов'язана

з процедурою їх організації, проведення і встановлення результатів. Так, до прикладу, Верховний Суд у постанові від 15 квітня 2020 року у справі № 702/1384/16-а фактично роз'яснив порядок реалізації процедури організації, проведення та оприлюднення результатів громадських слухань, зокрема, «громадські слухання щодо проєктів містобудівної документації на місцевому рівні відбуваються з оприлюдненням проєктів містобудівної документації на місцевому рівні, наданням особам, які мають право на подання пропозицій до проєктів містобудівної документації на місцевому рівні, строку для подання таких пропозицій; безпосереднім поданням пропозицій громадськості до відповідного органу місцевого самоврядування; утворенням погоджувальної комісії в разі необхідності та, відповідно, оприлюдненням результатів розгляду пропозицій громадськості до проєктів містобудівної документації» [10]. Проте суб'єкти цих правовідносин ігнорують судову практику у цій сфері правовідносин, що зумовлює виникнення нових численних судових спорів, у яких має місце порушення процедури громадських обговорень, громадських слухань тощо.

І все ж національні суди сформували таку правову позицію, відповідно до якої порушення цієї процедури не завжди має своїм правовим наслідком порушення вимог матеріального права особи. Так, до прикладу, Верховний Суд у своїй постанові від 3 грудня 2021 року у справі № 369/7844/17 сформулював правову позицію про те, що «ключовим питанням при наданні оцінки процедурним порушенням, допущеним під час прийняття суб'єктом владних повноважень рішення, є співвідношення двох базових принципів права: «протиправні дії не тягнуть за собою правомірних наслідків» і, на противагу йому, принцип «формальне порушення процедури не може мати наслідком скасування правильного по суті рішення». Межею, що розділяє істотне (фундаментальне) порушення від неістотного, є встановлення такої обставини: чи могло бути іншим рішення суб'єкта владних повноважень за умови дотримання ним передбаченої законом процедури його прийняття» [11]. Отже, рішення суб'єкта владних повноважень може бути скасовано судом у разі порушення відповідної процедури громадського обговорення, громадського слухання і лише у взаємній сув'язі, якщо таке порушення зумовило прийняття муніципальним органом влади неправомірного рішення.

Відтак Верховний Суд, з огляду на такий правовий підхід, дійшов у справі № 369/7844/17 логічного висновку, що порушення процедури громадського слухання не впливає на рішення відповідної селищної ради «Про затвердження детального плану території земельної ділянки», тому що «пропозиції громадськості» відповідно до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI мають бути «обґрунтовані в межах відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, будівельних норм, державних стандартів і правил та надаватися у строки, визначені для проведення процедури громадських слухань», проте «подані позивачем зауваження» не містили посилань на жодні нормативно-правові акти. З огляду на це суд дійшов висновку, що «всі зауваження з приводу містобудівної документації підлягають обов'язковому розгляду, проте не обов'яз-

ковому врахуванню розробником та замовником містобудівної документації», тому «наявність певних необґрунтованих зауважень не є перешкодою для подальшого розгляду та затвердження такої містобудівної документації» [11].

Отже, громадські слухання вимагають від територіальної громади не тільки і не стільки формального оприлюднення своєї незгоди з рішенням чи проектом рішення органу місцевого самоврядування щодо тих чи інших питань у сфері містобудівної діяльності, скільки і передусім мотивованого обґрунтування своєї позиції з посиланням на чинну нормативно-правову базу, що вказує на предметну аргументованість такого спору. Така правова позиція Верховного Суду кореспондує тій, що викладена ним у постанові від 19 лютого 2019 року у справі № 461/4009/15-а, зокрема, «врахування громадських інтересів при розробленні проектів містобудівної документації є результатом двостороннього процесу; за відсутності факту реалізації громадськістю свого права на подання пропозицій до містобудівної документації в передбаченому законом порядку, в органу місцевого самоврядування відсутній обов'язок їх розгляду та, відповідно, врахування» [12].

Водночас у судовому засіданні під час розгляду справи нерідко з'ясовується, що органи місцевого самоврядування, незважаючи на нормативно визначений порядок обов'язкового проведення процедури громадського слухання при прийнятті важливого рішення (до прикладу, рішення «Про затвердження детального плану території»), ігнорують цю вимогу [13] і взагалі не проводять таких слухань, що призводить до порушення конституційного права територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування і вирішення питань місцевого значення.

Відповідна ситуація мала місце у справі № 810/4017/17, яку у 2019 році розглянула колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, де член територіальної громади просив визнати протиправним і нечинним рішення відповідної сільської ради про надання дозволу ТОВ «Трубіж Агро Центр» на розробку детального плану території земельної ділянки, до складу якої самовільно було включено ще 6 земельних ділянок, а також визнати протиправним і нечинним дозвіл на розробку детального плану цих ділянок, визнати протиправними дії голови цієї ж сільської ради щодо замовлення та затвердження Завдання на проектування Детального плану цих земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства, будівництва складської будівлі і визнати протиправними дії начальника відділу містобудування та архітектури відповідної районної державної адміністрації щодо погодження Завдання на проектування Детального плану означених сусідніх земельних ділянок [14]. У цій справі всі суди (від першої до касаційної інстанції) констатували протиправність спірних рішень і дій усіх цих владних осіб, що зумовило скасування судом їхніх рішень. Суди на обґрунтування такого свого рішення вказали, що спірні рішення у цій справі прийнято всупереч вимогам конституційного, муніципального, земельного та містобудівного законодавства, а також інтересам територіальної громади. Так, Верховний Суд, поряд з іншим, указав, що «комплексний аналіз наведених норм законодавства, з урахуванням їх юридичних зв'язків, дає підстави для висновку, що детальний план територій,

дозвіл на розробку якого на місцевому рівні надається органами місцевого самоврядування в інтересах відповідної територіальної громади, розробляється на підставі основного містобудівного документа – генерального плану, який, своєю чергою, підлягає громадському обговоренню», проте у цій справі такого обговорення не було організовано і проведено, що «суперечить положенням законодавства», «інтересам територіальної громади» та «інтересам позивача» як члена цієї територіальної громади [14]. Отже, у цій справі орган місцевого самоврядування, надаючи дозвіл на розроблення детального плану територій, діяв усупереч інтересам усієї територіальної громади, оскільки не було розроблено і затверджено у встановленому законом порядку Генерального плану, який повинен бути обговорений у форматі громадських слухань і, як результат, враховувати інтереси усіх членів територіальної громади в цьому питанні.

Судова практика нерідко також виявляє випадки, де орган місцевого самоврядування де-факто хоча і виконав законодавчий припис про проведення громадського слухання, проте неналежним чином поінформував територіальну громаду про дату, місце і час його наступного проведення або про предмет таких слухань. Правила, як наголошують суди у своїх рішеннях, вимагають, що повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації мають містити: інформацію про мету, склад та зміст містобудівної документації, викладену у скороченій і доступній для широкої громадськості формі; основні техніко-економічні показники, зокрема графічні матеріали, що відображають зміст містобудівної документації; відомості про замовника та розробника проектів містобудівної документації та підстави для їх розроблення; інформацію про місце і строки ознайомлення з проектом містобудівної документації; інформацію про посадову особу органу місцевого самоврядування, відповідальну за організацію розгляду пропозицій; відомості про строк подання і строк завершення розгляду пропозицій; інформацію стосовно запланованих інформаційних заходів (презентація, прилюдне експонування, телевізійні програми, публічні конференції тощо) [15]. Уповноважені суб'єкти влади повинні неодмінно слідувати цим правилам. Недотримання цих правил муніципальним органом влади позбавляє членів територіальної громади можливості брати участь у такому самоврядному заході і достовірно ідентифікувати, яке ж саме питання виноситься на громадське обговорення та громадський контроль. До прикладу, відповідна ситуація мала місце у справі № 0740/885/18, при розгляді і вирішенні якої Верховний Суд констатував, що сільська рада, всупереч вимогам Закону України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» та постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555 «Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [2; 5], у розміщеному в засобах масової інформації повідомленні про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації зазначила недостовірні дані, вказавши, що «громадські слухання будуть проведені з питань коригування генерального плану, тоді як насправді обговорювалося питання

внесення змін до детального плану територій», що унеможливило достовірну ідентифікацію «суті питання», винесеного на таке громадське обговорення, і фактично позбавило можливості членів такої громади на подання відповідних пропозицій до детального плану цих територій [16]. Верховний Суд, з огляду на вказані та й інші обставини у цій справі, констатував «порушення прав членів територіальної громади» на громадське обговорення відповідних питань місцевого значення і подання ними пропозицій щодо проєкту містобудівної документації. Законодавець, усвідомлюючи важливість інституту громадського обговорення містобудівних проєктів, унормував можливість проведення повторних слухань у разі, якщо громаді потрібно більше часу для ознайомлення з відповідними проєктними документами для формування поправок або зауважень до них. І цим правом територіальні громади активно послуговуються [17], натомість органи та посадові особи місцевого самоврядування не вправі перешкоджати реалізації ними такого права. Отже, праву територіальної громади та її реальній здатності вирішувати питання місцевого значення кореспондує обов'язок органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснювати публічно-владні управлінські функції на підставі Конституції і законів України і відповідно до правил і процедур, які мають бути зрозумілими, прозорими, передбачуваними і послідовними.

Важливим аспектом реалізації права територіальної громади на громадське обговорення тих чи інших питань місцевого значення є врахування не лише їхніх прав, а й законних інтересів. Дійсно, адміністративне судочинство у сфері публічно-правових відносин покликане забезпечити справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів задля ефективного захисту прав та інтересів фізичних осіб, зокрема як індивідуальних членів територіальних громад, так і спільних (узагальнених) прав та інтересів територіальних громад, від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Отже, ця вимога покладає на суд юридичний обов'язок встановити правову належність таким суб'єктам означених у судовому позові прав і законних інтересів, а членам територіальних громад – обґрунтовано довести належність їм цих законних інтересів.

Правову природу законного інтересу визначено у рішенні органу конституційної юрисдикції України від 1 грудня 2004 року у справі № 18-рп/2004, зокрема, такий інтерес не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальноновизнаним принципам права; є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; виходить за межі змісту суб'єктивного права; означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом (абзац третій підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини) [18]. Отже, законний інтерес завжди є правовим, тому що захищається законом, а відтак захищається й судом. Проте в рамках адміністративного процесу така правова характеристика законного інтересу є недостатньою, тому що адміністративний суд матиме повноважність

здійснювати захист законного інтересу окремого члена територіальної громади чи територіальної громади загалом лише у разі, якщо цей інтерес порушено суб'єктом владних повноважень.

З огляду на вищенаведене, логічним є висновок Верховного Суду про те, що судовому захисту в адміністративному судочинстві підлягає законний інтерес, який: має правовий характер, тобто перебуває у сфері правового регулювання; пов'язаний з конкретним матеріальним або нематеріальним благом; є визначеним, тобто благо, на яке спрямоване прагнення, не може бути абстрактним або загальним, тому що особа повинна зазначити, який саме її інтерес порушено та в чому він полягає; є персоналізованим; суб'єктом його порушення є суб'єкт владних повноважень [19]. Отже, національні суди розрізняють загальноправові та адміністративно-правові складники законного інтересу, носіями якого, поряд з іншими суб'єктами, є члени територіальних громад та територіальні громади загалом.

Проте державне управління та місцеве самоврядування в Україні ґрунтується на засадах єдності та цілісності її території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, а також з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів, що вимагає узгодження цих інтересів на нормативно-правовому і правозастосовному рівнях. Так, Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» визначив, що він встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [2]. Втім, складність вирішення судом справ, спір у яких виникає у сфері містобудівної діяльності, виникає через необхідність ідентифікації цих видів законних інтересів та їх збалансування. Такі інтереси нерідко тісно переплітаються у сфері цих правовідносин, проте не ототожнюються.

Верховний Суд у одному зі своїх рішень у справі, де спір стосувався питань містобудівної діяльності, дійшов логічного висновку про те, що «законним способом узгодження різних інтересів у сфері містобудування є громадське обговорення», тому що «процедура громадського обговорення є запобіжником порушення важливих інтересів різних груп та осіб та забезпечує їх виявлення та врахування під час прийняття рішень у сфері містобудування. Отже, слід виходити з презумпції, що містобудівна документація, яку розроблено та затверджено у встановленому порядку, враховує державні, громадські та приватні інтереси», тому «видання містобудівних умов та обмежень на підставі та у повній відповідності до містобудівної документації свідчить про взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій» [20]. Наведене вказує на незамінність інституту громадського слухання, що має проводитися при затвердженні на місцевому рівні таких питань містобудівної документації, як генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій та ін.

І все ж тут проблема постає в іншому: відповідно до яких саме критеріїв (стандартів, зразків, норм) суд повинен «вивіряти», «зіставляти», «перевіряти»

збалансованість державних, громадських і приватних інтересів? Законодавство нашої держави не дає відповіді на це питання, не встановлює жодного формату присутнього зіставлення таких інтересів, тому вирішення цих судових справ вимушено передбачає широку суддівську дискрецію, а отже, і відповідну свободу розсуду. І надалі правовий результат розгляду того чи іншого судового рішення напряду залежатиме від тих змістових складників, які суддя візьме для його обґрунтування. Це вкотре доводить необхідність дуже виваженого підходу щодо кваліфікованого підбору суддівського корпусу в Україні, тому що судові рішення впливають не лише на ті чи інші суб'єктні інтереси, а й на якість життя і долі цих суб'єктів, до когорти яких належать і члени територіальних громад.

Отже, територія місцевої громади нерідко стає матеріальною основою, де зіштовхуються індивідуальні, підприємницькі, територіальні, групові, громадські, відомчі, соціальні інтереси, а також інтереси політичних чи владних еліт. Проте суд, вирішуючи такі судові справи, має враховувати, що у спротиві цих інтересів визначальним фактором має бути не підприємницький, комерційний, торговельний та інший прибуток, а сукупний соціальний інтерес територіальної громади з природними, соціальними, історичними, культурними, інфраструктурними, екологічними, рекреаційними територіальними особливостями, тому що територія є матеріальною основою щоденного проживання територіальної громади, що складає стійку основу усталеної взаємодії членів цієї територіальної громади.

Висновки. Підсумовуючи наше дослідження щодо права територіальної громади брати безпосередню участь у вирішенні відповідно до вимог Конституції і законів України питань місцевого значення, доходимо таких висновків:

1) інститут громадського обговорення може бути представлений на загальнодержавному і муніципальному рівнях, тому що таке обговорення є однією із форм вияву демократії і свободи в державі, проявом безпосереднього народовладдя, що полягає лише у впливі громадськості на політичну волю суб'єктів публічної влади, а також на їх рішення у законодавчій, управлінській та інших сферах. Натомість інститут «громадського слухання» представлений на муніципальному рівні (не загальнодержавному), тому що «слухання» передбачає нормативно визначений процедурний формат, організація і проведення якого покладається на органи місцевого самоврядування з метою предметного обговорення питань місцевого значення, що здійснюється шляхом персонального висловлювання аргументів і позицій сторін, участь в якому бере визначене коло суб'єктного складу (до прикладу, члени тієї чи іншої територіальної громади, відповідні муніципальні органи влади та їх посадові особи), за результатами якого органи муніципальної влади уповноважені в інтересах громади приймати відповідні рішення з означених вище питань;

2) узагальнений аналіз національної судової практики щодо реалізації права територіальної громади на громадське слухання у сфері містобудівної діяльності свідчить, що лівова частка таких спорів виникає через: а) недотримання цієї процедури однією зі сторін, до прикладу, органом місцевого самоврядування, його посадовою особою чи членами територіальної громади; б) різночитання змісту

правових документів, предметом правового регулювання яких є означені процедури; в) процедурну багатоаспектність реалізації права територіальної громади на громадське обговорення, громадське слухання. Тож національні суди, вирішуючи ці чи інші справи, вимушені у своїх рішеннях роз'яснювати зміст цих правових актів і водночас вказувати на необхідність дотримання покрокового алгоритму їх процесуальної реалізації.

Перелік використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Офіційний вісник України*. 1997. № 25. С. 20. Код акта 1051/1997.
2. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text38-VI>
3. *Словник української мови: в 11 т. Т. 9 / ред. І. С. Назарова та ін. Київ: Наук. думка, 1978. 916 с.*
4. *Словник української мови: в 11 т. Т. 5 / ред. В. О. Винник, Л. А. Юрчук. Київ: Наук. думка, 1974. 840 с.*
5. *Порядок проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 // Офіційний вісник України. 2011. № 41. С. 45. Ст. 1669. Код акта 56804/2011.*
6. *Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 // Офіційний вісник України. 2018. № 2. С. 200. Ст. 54. Код акта 88527/201.*
7. Шантала Н. К., Задорожня Г. В. *Конституційне право України: навч. посіб. Запоріжжя: Дике поле, 2012. 480 с.*
8. *Статут територіальної громади міста Києва, затверджений Рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyeva>*
9. *Про громадські слухання: проект Закону України (реєстр. № 2295а від 06. 07. 2015). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XH1RR68A>*
10. *Постанова Верховного Суду від 15 квітня 2020 р. у справі № 702/1384/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88814577>*
11. *Постанова Верховного Суду від 03 грудня 2021 р. у справі № 369/7844/17 (адміністративне провадження № К/9901/60445/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101608754>*
12. *Постанова Верховного Суду від 19 лютого 2019 р. у справі № 461/4009/15-а (адміністративне провадження № К/9901/7480/18, К/9901/7479/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80036796>*
13. *Постанова Верховного Суду від 13 квітня 2020 р. у справі № 803/1254/17 (провадження № К/9901/50488/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88728244>*
14. *Постанова Верховного Суду від 01 жовтня 2019 р. у справі № 810/4017/17 (адміністративне провадження № К/9901/16248/19), пункти 39, 41, 42, 48. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84676436>*

15. *Постанова Верховного Суду від 23 вересня 2021 р. у справі № 1.380.2019.001380 (адміністративне провадження № К/9901/8042/20), пункт 28. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99836084>*
16. *Постанова Верховного Суду від 14 листопада 2019 р. у справі № 0740/885/18 (адміністративне провадження № К/9901/20334/19, № К/9901/22935/19), пункти 83, 84, 97. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85678920>*
17. *Постанова Верховного Суду від 27 вересня 2022 р. у справі № 320/1510/20 (адміністративне провадження № К/9901/47532/21), пункти 25–29. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106545430>*
18. *Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/511>*
19. *Постанова Верховного Суду від 20 лютого 2019 р. у справі № 522/3665/17 (адміністративне провадження № К/9901/38991/18), пункт 70. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85678920>*
20. *Постанова Верховного Суду від 04 вересня 2019 р. у справі № 826/13852/17 (адміністративне провадження № К/9901/59758/18), пункти 67, 69. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84134366>*

References

1. *Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnya 1997 r. № 280/97-VR // Ofitsiynyy visnyk Ukrainy. 1997 r. № 25. S. 20. Kod akta 1051/1997 [ukr.]*
2. *Pro rehulyuvannya mistobudivnoyi diyal'nosti: Zakon Ukrainy vid 17 lyutoho 2011 r. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text38-VI> [ukr.]*
3. *Slovnyk ukrayins'koyi movy: v 11 t. T. 9 / red. I. S. Nazarova ta in. Kyiv: Nauk. dumka, 1978. 916 s. [ukr.]*
4. *Slovnyk ukrayins'koyi movy: v 11 t. T. 5 / red. V. O. Vynnyk, L. A. Yurchuk. Kyiv: Nauk. dumka, 1974. 840 s. [ukr.]*
5. *Poryadok provedennya hromads'kykh slukhan' shchodo proektiv mistobudivnoyi dokumentatsiyi na mistsevomu rivni: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 travnya 2011 r. № 555 // Ofitsiynyy visnyk Ukrainy. 2011. № 41. S. 45. St. 1669. Kod akta 56804/2011 [ukr.]*
6. *Poryadok provedennya hromads'kykh slukhan' u protsesi otsinky vplyvu nadovkillya: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 hrudnya 2017 r. № 989 // Ofitsiynyy visnyk Ukrainy. 2018. № 2. S. 200. St. 54. Kod akta 88527/201 [ukr.]*
7. *Shaptala N. K., Zadorozhnyia H. V. Konstytutsiynne pravo Ukrainy: navch. posib. Zaporizhzhya: Dyke pole, 2012. 480 s. [ukr.]*
8. *Statut terytorial'noyi hromady mista Kyieva, zatverdzenyy Rishennyam Kyivsk'koyi mis'koyi rady vid 28 bereznya 2002 r. № 371/1805. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyieva> [ukr.]*
9. *Pro hromads'ki slukhannya: proyekt Zakonu Ukrainy (reyestr. № 2295a vid 06. 07. 2015). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XH1RR68A> [ukr.]*

10. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 15 kvitnya 2020 r. u spravi № 702/1384/16-a*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88814577> [ukr.].
11. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 03 hrudnya 2021 r. u spravi № 369/7844/17 (administratyvne provadzhennya № K/9901/60445/18)*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101608754> [ukr.].
12. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 19 lyutoho 2019 roku № 461/4009/15-a (administratyvne provadzhennya № K/9901/7480/18, K/9901/7479/18)*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80036796> [ukr.].
13. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 13 kvitnya 2020 r. u spravi № 803/1254/17 (provadzhennya № K/9901/50488/18)*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88728244> [ukr.].
14. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 01 zhovtnya 2019 r. u spravi № 810/4017/17 (administratyvne provadzhennya № K/9901/16248/19), punkty 39, 41, 42, 48*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84676436> [ukr.].
15. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 23 veresnya 2021 r. u spravi № 1.380.2019.001380 (administratyvne provadzhennya № K/9901/8042/20), punkt 28*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99836084> [ukr.].
16. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 14 lystopada 2019 r. u spravi № 0740/885/18 (administratyvne provadzhennya № K/9901/20334/19, № K/9901/22935/19), punkty 83, 84, 97*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85678920> [ukr.].
17. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 27 veresnya 2022 r. u spravi № 320/1510/20 (administratyvne provadzhennya № K/9901/47532/21), punkty 25 – 29*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106545430> [ukr.].
18. *Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny vid 1 hrudnya 2004 r. № 18-rp/2004*. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/511> [ukr.].
19. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 20 lyutoho 2019 r. u spravi № 522/3665/17 (administratyvne provadzhennya № K/9901/38991/18), punkt 70*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85678920> [ukr.].
20. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 04 veresnya 2019 r. u spravi № 826/13852/17 (administratyvne provadzhennya № K/9901/59758/18), punkty 67, 69*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84134366> [ukr.].

ЗАДОРЖНИЙ Ю., ЗАДОРЖНЯ Г. Судовий захист права на громадське обговорення.

У статті узагальнено судову практику щодо реалізації права територіальної громади на громадське обговорення, громадське слухання у сфері містобудівної діяльності. Причинами виникнення таких спорів є недотримання процедури реалізації такого права самоврядним органом або членами територіальної громади, різночитання змісту профільних нормативних актів та багатоаспектність цієї процедури.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, громадське обговорення, громадське слухання, містобудівна діяльність.

ZADOROZHNYI Yu., ZADOROZHNIIA H. Judicial protection of the right to public discussion.

The article summarizes the national judicial practice regarding the realization of the territorial community's right to public discussion, public hearing in the sphere of urban planning. It was found that the concepts of «public hearing» and «public discussion» are not identical and are related to each other as a part and a whole, which determines the different functional authority of the territorial community in the process of their practical implementation.

It has been established that the causes of disputes in the aspect of the implementation of the territorial community's right to public discussion, public hearing in the sphere of urban planning activities are: non-compliance with the legally established procedure by one of the parties to the court process, in particular, by the local self-government body, its officials or members of the territorial community; different interpretations of the content of legal documents, the subject of which are the legal regulation of such procedures; procedural multifaceted nature of the territorial community's right to public discussion, public hearing.

Court practice shows that the institution of public hearings requires members of the territorial community not only to express their disagreement with the decision or draft decision of the local self-government body on certain issues in the sphere of urban development, but also to provide a legislative justification for their position, which proves that their legal rights and interests have been violated. In this legal relationship. In their decisions, national courts state the need for systematic compliance with a step-by-step algorithm for the procedural implementation of the territorial community's right to public discussion and public hearing in the sphere of urban planning.

Key words: territorial community, local self-government, public discussion, public hearing, urban planning activity.