

*Семенчук Н. О.,**здобувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізького національного університету*

## СУБ'ЄКТ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК УЧАСНИК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ПРАКТИКА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

**Анотація.** Метою статті визначено встановлення особливостей практики правозастосування категорії «суб'єкт владних повноважень як учасник публічно-правових спорів». Автором підкреслено, що нормативне тлумачення категорії «суб'єкт владних повноважень» вживається через застосування таких інститутів як «публічно-владні управлінські функції» та «делеговані повноваження». Встановлено, що на законодавчому рівні відбувається певне правообмеження функцій суб'єкта владних повноважень в адміністративному суді під час розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування, надаючи цим перевагу суб'єктам, що виступають опонентом суб'єкта владних повноважень. З врахуванням матеріалів судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду визначено, що до компетенції адміністративних судів під час розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування, належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення. На підставі аналізу практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду визначено, що є сформованою певна система норм, які забезпечують рівність та змагальність сторін у процесі шляхом урізання низки процесуальних можливостей суб'єкта владних повноважень порівняно з фізичними та юридичними особами. Зроблено висновок, що адміністративні суди розглядають значне коло справ, де позивачем є суб'єкт владних повноважень, реалізуючи свою контрольну та примусову функції у сфері організації публічного управління.

**Ключові слова:** адміністративний суд, делеговані повноваження, містобудування, публічно-владні управлінські функції, суб'єкт владних повноважень.

**Постановка проблеми.** Питання судового захисту прав, свобод та інтересів осіб, які порушено рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктами владних повноважень на сучасному етапі набуває особливого значення, оскільки суб'єкт владних повноважень є обов'язковою стороною публічно-правового спору.

Сучасна практика розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування в Україні свідчать про актуальність дослідження проблем оскарження результатів рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у досліджуваній сфері та вимагає ґрунтовного аналізу суб'єктного складу та процесуальних строків.

Варто зазначити, що врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування належить до юрисдикції адміністративних судів. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори у сфері містобудування, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. Так, під час розгляду адміністративних справ суд має встановити, чи підпадає спір у сфері містобудування під юрисдикцію адміністративного суду та чи підсудний спір адміністративному суду. У зв'язку з цим позитивним визначення поняття «суб'єкта владних повноважень» у межах саме КАС України, є оптимальним.

**Стан наукової розробки проблеми.** Встановлення змісту розуміння категорії «суб'єкт владних повноважень» в межах даної публікації базується на наукових працях таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Т.О. Коломєць та ін.. При цьому необхідно підкреслити, що встановлення змісту категорії «суб'єкт владних повноважень» на законодавчому рівні є дещо фрагментарним. Наприклад, відповідно до пункту сьомого частини першої статті 4 КАС України встановлюється, що суб'єктом владних повноважень є «орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» [1]. Зокрема, спірним залишається питання встановлення розуміння категорій «публічно-владні управлінські функції» та «делеговані повноваження». Вище зазначені обставини обумовлюють актуальність даного дослідження.

**Метою статті** є встановлення особливостей практики правозастосування категорії «суб'єкт владних повноважень як учасник публічно-правових спорів».

**Виклад основного матеріалу.** У Постанові КАС ВС від 10 вересня 2021 року при розгляді справи № 766/20776/17 зазначив, що публічно-правовий спір має особливий суб'єктний склад. Участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Проте сама собою участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції. Крім того ужитий у цій процесуальній нормі термін «суб'єкт владних повноважень» означає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій

на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (пункт 7 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України) [2].

Отже, невід'ємною ознакою держави є суб'єкти владних повноважень, які виконують свої функції на професійній основі. Статтею 19 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Чинний КАС України, суб'єктом владних повноважень розуміє, як орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

У наукових колах немає єдиного підходу до визначення поняття суб'єкта владних повноважень. Зокрема, досліджуючи поняття «суб'єкта владних повноважень» у межах КАС України окремі вчені звертають увагу саме на види можливих суб'єктів, проте, акцентують на розмежуванні та необхідності законодавчого визначення понять службова та посадова особа, задля уникнення неоднозначності та різного тлумачення дефініцій [3, с. 19–23].

Інші дослідники вказують на окремі частини «суб'єкт», «влада» та «повноваження», зазначаючи, що суб'єкт – це особа, учасник суспільних відносин, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків; особа, що реально здатна володіти суб'єктивними правами та обов'язками, набула властивості суб'єкта права відповідно до правових норм. Влада є істотним компонентом соціального управління на всіх ступенях суспільної організації й забезпечує процеси та контроль систем відтворення суспільства, виховання, поведінки, діяльності в різних сферах, способів життя індивідів, соціальних спільнот, суспільства. Повноваження – це система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому [4].

На підставі наведеного пропонується визначати поняття «суб'єкт владних повноважень» як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що здійснюють владні, управлінські функції на основі чинного законодавства, в рамках їх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав і інтересів людини і громадянина [4, с. 327–329].

Окремі автори аналізоване поняття розглядають через визначення характерних ознак таких суб'єктів (як-то суб'єкт обов'язково має бути наділений певним обсягом управлінських повноважень та належати до конкретного державного або громадського інституту тощо) та закономірностей їх функціонування [5, с. 327–329].

Суб'єкт владних повноважень є органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою чи службовою особою (державним службовцем), іншим суб'єктом під час здійснення ним владно-розпорядчих повноважень на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих

повноважень, із метою практичного виконання завдань і функцій держави [6, с. 33].

Оптимальним, на нашу думку, є визначення сформульоване В.М. Бевзенком, який пропонує під суб'єктом владних повноважень розуміти уповноважений державою суб'єкт (орган, підприємство, установа, організація, посадова чи службова особа), який на основі та у відповідності із чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо) [7, с. 14].

В межах Закону України «Про доступ до публічної інформації» поняття «суб'єктів владних повноважень» визначено як «суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання» [8].

Суб'єкт владних повноважень може виступати як відповідачем, так й позивачем, а з урахуванням глави 4 КАС України – і третьою особою. Очевидною є необхідність викласти визначення понять «позивач» і «відповідач» в адміністративній справі більш точно, повно та чітко – через особливості кожного, закріпивши бланкетну норму щодо можливості звернення суб'єкта владних повноважень в якості позивача лише у передбачених КАС України випадках.

Щоб бути стороною публічно-правового спору у сфері містобудування, переданого на вирішення до адміністративного суду, або ініціатором звернення відповідно до наданих повноважень, суб'єкт владних повноважень повинен мати адміністративну процесуальну правосуб'єктність, а саме має бути наділений певним обсягом управлінських повноважень, які реалізуються у зв'язку з необхідністю виконання завдань і функцій держави, положень чинного законодавства. Крім того така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь в яких бере значне коло суб'єктів права та мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не у будь-яких суспільних відносинах, а лише у тих, які за своїм змістом є спірними [9, с. 181–182].

Проте суб'єкт владних повноважень як позивач у публічно-правовому спорі у сфері містобудування, як відповідач та його можливість бути іншим учасником процесу потребує певного аналізу.

У якості позивача в адміністративному судочинстві під час вирішення публічно-правового спору у сфері містобудування, суб'єкт владних повноважень характеризується певними особливостями, зокрема: 1) до моменту набуття суб'єктом владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності передують правовідносини владно-публічного характеру, в яких ці суб'єкти здійснюють владно-публічні повноваження; 2) такі суб'єкти наділені функціями та визначеними чинним законодавством завданнями; 3) способом виконання цими суб'єктами покладених на них чинним законодавством завдань та функцій є здійснення суб'єктами владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача; 4) участь суб'єктів владних повноважень в процесі обумовлена приписом чинного законодавства [9].

Варто вказати, що участь суб'єкта владних повноважень у якості позивача – це імперативна норма закону, що надає повноваження останньому для звернення до суду задля виконання

функцій держави. Проте варто підкреслити, що КАС України надає доволі вузький перелік підстав, відповідно до яких фізична чи юридична особа виступає як відповідач, а суб'єкт владних повноважень як позивач. Причому підкреслено, що «позивачем в адміністративній справі можуть бути суб'єкти владних повноважень» (ч. 2 ст. 46 КАС України) [1].

Зокрема суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Ян Берназюк зазначає, що на підставі положень КАС України доцільно виокремити таких двох категорій: 1) справи за позовом суб'єкта владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень; 2) справи за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права [10].

Визнання судами права звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до суб'єкта приватного права за відсутності про це прямої вказівки у законі, є правова позиція Великої Палати Верховного Суду, сформульована у постанові від 30 січня 2019 року у справі № 826/2793/18, та підтримана Палатою також у постановках від 6 лютого 2019 року у справі № 810/3046/17 і від 13 лютого 2019 року у справі № 810/2763/17, та застосована Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду, зокрема, у постановках від 24 жовтня 2019 року у справі № 810/3165/18, від 3 грудня 2019 року у справі № 810/3164/18 та від 13 грудня 2019 року у справі № 810/3160/18.

Ці справи стосуються права суб'єкта владних повноважень звертатися до суду з позовами про: визнання протиправного бездіяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в частині погодження будівництва; визнання протиправними дій ДАБІ щодо видачі документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, та скасування їх; визнання незаконними та скасування декларацій про початок виконання будівельних робіт, дозволів на виконання будівельних робіт, а також містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки.

Подібну практику також можна знайти у постанові Великої Палати Верховного Суду від 26 лютого 2019 року у справі № 915/478/18, від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17 та постановою Верховного Суду від 4 грудня 2019 року у справі № 826/6228/17 [10].

**Висновок.** Таким чином, законодавець вдався до певного правообмеження функцій суб'єкта владних повноважень в адміністративному суді під час розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування, надаючи цим перевагу суб'єктам, що виступають опонентом суб'єкта владних повноважень.

Окрім того, відповідно до висновків Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у справі № 826/1130/16 до компетенцій адміністративних судів під час розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування, належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення. Аналіз рішення КАС ВС, основним предметом якого є розгляд справ адміністративного судочинства, вказує на те, що сформовано певну систему норм, які забезпечують рівність та змагальність сторін у процесі шляхом урізання низки процесуальних можливостей

суб'єкта владних повноважень порівняно з фізичними та юридичними особами [11].

Отже, адміністративні суди розглядають значне коло справ, де позивачем є суб'єкт владних повноважень, реалізуючи свою контрольну та примусову функції.

#### Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10 вересня 2021 року у справі № 766/20776/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99521548>
3. Скорчиляк-Павлів О. В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2014. No 801. С. 19–23. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2014\\_801\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_801_6)
4. Льницька Ю. М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. No 2. С. 327–330. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2011\\_2\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_50)
5. Шевченко В. С. Поняття суб'єкта владних повноважень. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. No 13. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/424>
6. Джафарова М. В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. No 1, т. 2. С. 30–33.
7. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень у адміністративному процесі України. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. No 1. С. 12–18.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
9. Топор І. В. Підстави участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві як позивачів. *Правове життя сучасної України: матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викладацького та аспірантського складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2013 р.)* / відп. за вип. В. М. Дрьомін; НУ «ОЮА»; Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 181–183.
10. Берназюк Я. Звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність. 31 березня 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/919443/>
11. Вербицька М., Боднарчук Л. Суб'єкт владних повноважень як позивач з адміністративних справ <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/46491/1/Вербицька.PDF>

#### Semenchuk N. The subject of authorities as a participant in public legal disputes in the field of urban planning: law enforcement practice

**Summary.** The purpose of the article is to establish the peculiarities of the practice of law enforcement of the category “subject of power as a participant in public law disputes”. The author emphasizes that the normative interpretation of the category “subject of power” is used through the use of such institutions as “public management functions” and “delegated powers”. It has been established that at the legislative level there is a certain legal restriction of the functions of the subject of power in the administrative court when considering a public law dispute in the field of urban planning, giving preference to subjects who act as opponents of the subject of power. Taking into account the materials of the judicial practice of the Cassation Administrative Court as part of the Supreme Court, it was determined that the competence of administrative courts when considering a public law dispute in the field

of urban planning includes disputes between individuals or legal entities with a government body, a local government body, their official or official, the subject which is to verify the legality of decisions, actions or inactions of these bodies (persons), taken or committed by them in the exercise of power management functions, except for disputes in which the law establishes a different procedure for judicial decision. Based on an analysis of the practice of the Cassation Administrative Court as part of the Supreme Court, it was determined that a certain system of norms has been formed to ensure equality

and competitiveness of the parties in the process by reducing a number of procedural capabilities of the subject of power in comparison with individuals and legal entities. It is concluded that administrative courts consider a significant range of cases where the plaintiff is a subject of authority, implementing their control and enforcement functions in the field of organizing public administration.

**Key words:** administrative court, delegated powers, urban planning, public authority management functions, subject of authority.