


Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

DOI: 10.33766/2524-0323.89.121-134

УДК 342.41

Я. О. Берназюк,
доктор юридичних наук,
заслужений юрист України,
професор кафедри конституційного та
міжнародного права Таврійського національного
університету імені В. І. Вернадського
(м. Київ, Україна)

e-mail: crimea.tnu@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2353-4836>

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ЗВЕРНЕННЯ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З ПОЗОВОМ ДО СУБ'ЄКТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Статтю присвячено визначенню правових підстав звернення суб'єкта владних повноважень з адміністративним позовом до суб'єкта приватного права. Встановлено, що суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду із відповідним позовом виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України, та з метою реалізації покладених на нього повноважень. Обґрунтовано, що у виняткових випадках та з метою захисту суспільного інтересу, якщо це не суперечить закону та здійснюється для реалізації визначених законом завдань та функцій, суб'єкт владних повноважень також може звернутися з позовом до суб'єкта приватного права без наявності прямої вказівки на це в законі. Досліджено судову практику у справах, у яких суб'єкт владних повноважень звертається з адміністративним позовом до суб'єкта приватного права.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт приватного права.

Постановка проблеми. Одним із актуальних питань у діяльності адміністративних судів є питання щодо підстав виникнення в суб'єкта владних повноважень права на звернення до суду з позовом до суб'єкта приватного права. З цього приводу слід зазначити, що, за загальним правилом, звернення суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічного права) до суб'єкта приватного права відбувається з метою ефективного захисту суспільних інтересів (інтересів необмеженого кола осіб). Наявність у суб'єкта владних повноважень права на звернення до суду з позовом до суб'єкта приватного права у деяких випадках є необхідною умовою реалізації покладених на такого суб'єкта повноважень. При цьому важливо, що право суб'єкта владних повноважень на звернення до суду з позовом до суб'єкта приватного права має здійснюватися з урахуванням певних особливостей, а також основних засад адміністративного судочинства.

© Берназюк Я. О., 2020

Таким чином, з метою визначення правових підстав та особливостей реалізації суб'єктом владних повноважень права на звернення до суду з адміністративним позовом до суб'єкта приватного права виникає необхідність у проведенні аналізу судової практики в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми реалізації права суб'єкта владних повноважень на звернення до адміністративного суду з позовом уже розглядалися у деяких роботах автора статті [1; 2]. Також певною мірою ці питання висвітлювались у наукових працях таких учених, як: В. Б. Авер'янов [3], В. І. Бенедик [4], І. Я. Олендер [5], О. Д. Святецький та В. Я. Тацій [6] та ін. Водночас, практичні аспекти реалізації суб'єктом владних повноважень права на звернення до адміністративного суду з позовом до суб'єкта приватного права у вітчизняній правовій науці досліджено не достатньо.

Формулювання цілей. Отже, метою статті є здійснення огляду судової практики та визначення на основі її аналізу правових підстав звернення суб'єкта владних повноважень до суду з адміністративним позовом до суб'єкта приватного права, а також обґрунтування необхідності наділення відповідним правом суб'єкта владних повноважень з метою захисту суспільного інтересу та здійснення функцій, спрямованих на такий захист.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи проблему реалізації повноважень суб'єктів владних повноважень на звернення до суду з адміністративним позовом до суб'єкта приватного права, слід зазначити, що, відповідно до ч. 2 ст. 46 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), позивачем в адміністративній справі можуть бути, крім громадян України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Зазначене також підтверджується положеннями пункту 1 ч. 1 ст. 19 КАС України, яка передбачає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема, спорах фізичних чи юридичних осіб з суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [7].

Ця стаття також закріплює право будь-якої юридичної особи (суб'єкта приватного права та суб'єкта публічного права) на звернення до адміністративного суду за єдиного обмеження, якщо для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження. Поняття «інший» слід розуміти як поширення предметної юрисдикції, зокрема цивільного або господарського суду на вирішення такого спору.

Важливо, що ч. 1, 3 та 4 ст. 6 КАС України містять положення, згідно з якими суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів непевноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [7].

Таким чином, у нормах КАС України закладено право суб'єкта владних повноважень на звернення до адміністративного суду з позовом до суб'єкта приватного права з метою, зокрема, захисту суспільного інтересу, який може зазнавати порушення, як зі сторони суб'єктів публічного, так і приватного права. Тому, виходячи із завдань адміністративного судочинства, якщо в діях суб'єкта приватного права вбачається порушення суспільного інтересу, суб'єкт владних повноважень повинен володіти достатніми правами, у тому числі правом на звернення до адміністративного суду, для зулнення такого порушення. Такий принцип у науці адміністративного права отримав назву «принцип реординачії».

У науковій літературі визначається, що принцип реординачії передбачає встановлення рівних прав щодо вимоги належної поведінки з обох сторін, а також рівного юридичного захисту цих прав у разі їх порушення. Реординачійні відносини в системі органів виконавчої влади – це відносини, здійснення зворотного впливу у яких є правом чи обов'язком органу виконавчої влади керованого об'єкта щодо органу виконавчої влади керуючого суб'єкта [4, с. 103].

В. Б. Авер'янов уперше серед українських учених-адміністративістів запропонував застосовувати поняття реординачійних відносин щодо стосунків органів виконавчої влади з громадянами. Він вважав, що громадянам, як підвладним об'єктам, надається право вимагати від виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації їхніх прав і свобод, а на останню (в обличчі відповідних суб'єктів) покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вищезазначених вимог. Водночас забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх актів і дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод громадян [3, с. 37].

В адміністративному судочинстві принцип реординачії виражається в тому, що суб'єкт владних повноважень наділений рівними із суб'єктом приватного права повноваженнями вимагати дотримання правомірної поведінки від іншого суб'єкта. Одним із засобів забезпечення правомірної поведінки є судовий контроль.

Судовий контроль – це процес, метою якого є встановлення відповідності рішень та дій суб'єктів права певним принципам, стандартам, правилам поведінки, а в широкому сенсі – вимогам закону. Іншими словами, метою судового контролю є забезпечення дотримання законності, а змістом судової діяльності під час судового контролю є перевірка наявності передбачених законом умов для вчинення певних дій чи прийняття певних рішень [5, с. 155-156].

Судовий контроль є видом більш загального явища – контролю. Контроль як юридична форма діяльності – це сукупність дій зі встановлення відповідності дій та рішень суб'єктів права певним принципам, стандартам, правилам поведінки [6, с. 766].

Виходячи з положень КАС України, усі справи за позовом суб'єкта владних повноважень можна умовно поділити на такі категорії:

- 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.

Зокрема, стосовно другої категорії справ, слід зауважити, що ч. 5 ст. 46 КАС України визначено, що особи, які не є суб'єктами владних повноважень (громадяни

України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи), можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;
- 3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;
- 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- 5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Спільною ознакою цих вимог, які можуть бути предметом позову суб'єкта владних повноважень, є правообмежувальний характер. Завдання адміністративного судочинства у таких справах досягається шляхом усунення загрози необґрунтованого втручання та порушення прав з боку суб'єкта владних повноважень (постанова Верховного Суду від 13 червня 2018 року у справі № 815/332/17 [8]).

Отже, можна дійти висновку, що тільки для справ за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права законом мають бути передбачені безумовні вимоги щодо підстави звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду, у той час як у справах за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта владних повноважень звернення до суду може здійснюватися також з підстави, що прямо не передбачена законом, але безпосередньо слідує з відповідних функцій (покликання) цього суб'єкта.

Зокрема, прикладом некомпетентційних спорів у справах за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права є справи про анулювання дозволу або ліцензії, стягнення штрафної санкції та ін. Як правило, відповідне право суб'єкта владних повноважень на звернення до суду та підстави для такого звернення в зазначеній категорії справ закріплене в спеціальних законах, зокрема:

- ч. 2 ст. 26 Кодексу України про надра визначено, що право користування надрами припиняється органом, який надав надра в користування, зокрема в судовому порядку [9];

- п. 12 ч.1 ст. 67, ч. 2 ст. 68 Кодексу цивільного захисту України встановлено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, належить право звернутися до адміністративного суду щодо: застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів; зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту; надання послуг, якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей; застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд,

окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту в порядку, встановленому законом [10];

- п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України визначає, що контролюючі органи мають право звертатися до суду, у тому числі подавати позови до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб: щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах, у тому числі при недопущенні посадових осіб контролюючих органів до обстеження територій та приміщень (п. 20.1.31 ст. 20 ПК України); щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків шляхом накладення арешту на цінні папери та/або кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, та зобов'язання такого платника податків виконати законні вимоги податкового керуючого, передбачені цим Кодексом, якщо платник податків перешкоджає виконанню податковим керуючим повноважень, визначених цим Кодексом, (п. 20.1.32 ст. 20 ПК України) тощо [11];

- абз. 2 ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що, у разі якщо особа в установленний строк добровільно не виконала вимоги, встановлені в приписі, орган державного архітектурно-будівельного контролю подає позов до суду про знесення самочинно збудованого об'єкта та компенсацію витрат, пов'язаних із таким знесенням [12];

- ч. 5 ст. 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» визначає підстави, за наявності яких Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення може звертатися до суду про анулювання ліцензії на мовлення [13];

- ч. 1 ст. 17 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» передбачено, що спори, які виникають із правовідносин за цим Законом, вирішуються в судовому порядку, а ч. 3 цієї ж статті встановлено, що спори щодо розміру шкоди та прав на її відшкодування, накладення штрафів та з інших питань вирішуються в судовому порядку [14];

- ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначає, що до повноважень Антимонопольного комітету України належить, зокрема, право звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції [15];

- ч. 2 ст. 19-1 Закону України «Про банки і банківську діяльність» закріплено, що Національний банк України зобов'язаний звернутися до суду з позовом про припинення юридичної особи в разі невиконання юридичною особою, яка має намір здійснювати банківську діяльність, протягом року з дня державної реєстрації вимог частини першої статті 19 цього Закону [16];

- ч. 3 ст. 14 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» передбачено, що в разі невиконання рішення про припинення або повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, Уповноважений орган звертається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, з позовом про визнання відповідного нормативно-правового чи акта індивідуальної дії, на підставі якого надавалася така державна допомога, незаконним та про припинення та/або повернення незаконної державної допомоги [17] тощо.

У якості прикладів рішень на користь широкого розумінні права суб'єкта владних повноваження на звернення до адміністративного суду можна навести наступні правові позиції.

Зокрема, постановою Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року у справі № 822/1544/16 (провадження № 11-862 апп 181) [18], що була розглянута за правилами КАС України, було задоволено касаційну скаргу Відділення Виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в Дунаєвському районі Хмельницької області та визнано право на звернення до адміністративного суду з позовом до ДП «Дунаєвський плодоконсервний завод» про стягнення капіталізованих платежів.

Таке рішення було обґрунтовано положеннями Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», які визначають компетенцію Фонду та його робочих органів та дозволяють зробити висновок, що у відносинах, пов'язаних із виплатою страхувальником у передбачених законодавством випадках капіталізованих платежів, ці органи не виступають на рівних засадах з іншими учасниками відповідних відносин, а здійснюють владні управлінські функції, спрямовані на забезпечення державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав.

Основний висновок, який зробила Велика Палата Верховного Суду, полягає в тому, що Фонд не позбавлений права звернутися до адміністративного суду як суб'єкт владних повноважень для виконання покладених на нього Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» функцій за вирішенням спору щодо обов'язку страхувальника виплатити капіталізовані платежі на задоволення вимог, що виникли із зобов'язань відшкодувати шкоду, заподіяну життю і здоров'ю громадян, застрахованих у Фонді.

Відповідно до постанови Великої Палати Верховного Суду від 6 червня 2018 року у справі № 811/289/16 (провадження № 11-291апп18) [19] розглянуто по суті справу за позовом Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України у м. Кіровоград Кіровоградської області до Управління державної служби охорони при УМВС України в Кіровоградській області про зобов'язання визнати заявлені грошові вимоги та включити грошові вимоги позивача до проміжного ліквідаційного балансу.

Крім того, у постанові від 5 червня 2019 року у справі № 812/1234/18 [20] за позовом Держпродспоживслужби до фізичної особи - підприємця про стягнення штрафу Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку про те, що в спірних відносинах Держпродспоживслужби діє як суб'єкт владних повноважень, наділений Законом України «Про рекламу» функціями контролю за дотриманням законодавства України про рекламу та, відповідно, правом на звернення до суду з позовом про примусове стягнення штрафу за порушення законодавства про рекламу. Таким чином, Велика Палата Верховного Суду зазначила, що цей спір не пов'язаний із вирішенням питання щодо цивільного права, а є публічно-правовим, оскільки виник за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовує в цих правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції.

Аналогічного висновку Велика Палата Верховного Суду дійшла в постанові від 13 лютого 2019 року у справа № 826/5635/17 [21] за позовом Національної комісії з

цінних паперів та фондового ринку до товариства про стягнення заборгованості. Зокрема, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку про те, що в спірних відносинах Комісія діє як суб'єкт владних повноважень, наділений Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» функціями щодо нагляду та контролю за ринком цінних паперів та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері та відповідно правом на звернення до суду з позовом про примусове стягнення штрафу. Таким чином, цей спір не пов'язаний із вирішенням питання щодо майнового права позивача, а є публічно-правовим, оскільки виник за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовує в цих правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції.

У постановках від 15 травня 2018 року у справі № 463/4564/16-а [22] та від 12 грудня 2018 року у справі № 826/7203/17 [23] за позовом Державної архітектурно-будівельної інспекції про знесення самочинно збудованого об'єкта, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що, звертаючись до суду з позовом про знесення об'єкта самочинного будівництва і мотивуючи такий позов порушеннями архітектурних, містобудівних, пожежних, санітарних або інших подібних норм і правил, суб'єкт владних повноважень діє з метою захисту не своїх приватних прав та інтересів, а прав та інтересів громади або невизначеного кола осіб від можливих порушень їхніх прав, а також з метою запобігти можливим суспільно значимим несприятливим наслідкам порушення відповідних норм і правил.

Причому суд зазначив, що звернення органу державного архітектурно-будівельного контролю до суду з позовом про знесення самочинно збудованого об'єкта здійснюється ним як суб'єктом владних повноважень на підставі частини першої статті 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що, з огляду на норми статей 2-4, 17 та 50 КАС України (у редакції, чинній на час прийняття оскарженого рішення), а також статей 2, 4, 5, 19 та 46 КАС України (у редакції, чинній з 15 грудня 2017 року), свідчить про належність такого спору до юрисдикції адміністративних судів.

У справі № 0840/3643/18 позивачем виступала Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), яка звернулася із позовом до суб'єкта господарювання про стягнення в дохід Державного бюджету внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до статті 13 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [24].

У постанові від 8 листопада 2019 року Велика Палата Верховного Суду зазначила, що позивачем у цій справі є НКРЕКП як суб'єкт владних повноважень (у розумінні положень КАС України), правовий статус якого визначено Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», згідно з яким йому надано право звертатися до суду з відповідним позовом. При цьому здійснення НКРЕКП своїх повноважень (владних управлінських функцій) обумовлює виникнення правовідносин із підконтрольною установою, які мають публічно-правовий характер [24].

У контексті дослідження випадків, за яких суб'єкт владних повноважень має право на звернення із позовом до адміністративного суду, слід зазначити, що у справах за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права також

вироблено певну судову практику, яка свідчить, що у виняткових випадках, зокрема, з метою захисту суспільного інтересу, суб'єкт владних повноважень може звертатися до суду за відсутності прямої вказівки про це в законі.

Зазначений підхід ґрунтується на таких положеннях Основного Закону України [25]:

- людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держав; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3);

- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5);

- органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6);

- норми Конституції України є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ч. 3 ст. 8);

- кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55).

Конституційним Судом України в Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп сформульовано правову позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю за правомірністю й обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [26].

Отже, гарантоване ст. 55 Конституції України та конкретизоване в законах України право на судовий захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права чи охороняного законом інтересу, але вимагає, щоб порушення, про яке стверджує позивач, було реальним, обґрунтованим та доведеним.

Одним із прикладів щодо визнання судами права звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до суб'єкта приватного права за відсутності про це прямої вказівки в законі, є правова позиція Великої Палати Верховного Суду, сформульована в постанові від 30 січня 2019 року у справі № 826/2793/18 [27] та підтримана Палатою також у постановках від 6 лютого 2019 року у справі № 810/3046/17 [28] і від 13 лютого 2019 року у справі № 810/2763/17 [29] та застосована Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду, зокрема, у постановках від 24 жовтня 2019 року у справі № 810/3165/18 [30], від 3 грудня 2019 року у справі № 810/3164/18 [31] та від 13 грудня 2019 року у справі № 810/3160/18 [32].

Ці справи стосуються права Державіаслужби звертатися до суду з позовами про:

1) зобов'язання суб'єктів господарювання виконати рішення Державіаслужби, знесення самочинного будівництва та приведення в попередній стан земельної ділянки;

2) визнання протиправною бездіяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в частині погодження будівництва;

3) визнання протиправними дії ДАБІ щодо видачі документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт та скасування їх;

4) визнання незаконними та скасування декларацій про початок виконання будівельних робіт, дозволів на виконання будівельних робіт, а також містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки.

Позиція Великої Палати Верховного Суду полягає в тому, що повноваження Державіаслужби на звернення до суду із зазначеними позовними вимогами не передбачені КАС України або іншим законом, але чинним законодавством України також не врегульовано питання альтернативних дій Державіаслужби у випадку невиконання особою рішення про припинення будівництва. У такому випадку необхідно застосувати положення ст. 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якої міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи звертаються до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Крім того, Велика Палата Верховного Суду зазначила про наявність «публічного інтересу» такого спору (певна сукупність приватних інтересів), який означає важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, що, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації.

Висновки. На підставі вищезазначеного, можна зробити такі висновки:

1. Справи за позовом суб'єкта владних повноважень умовно можна поділити на такі категорії: 1) справи за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта владних повноважень; 2) справи за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права.

2. Важливо, що ч. 5 ст. 125 Конституції України (з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди) не містить жодних обмежень стосовно юрисдикції адміністративних судів захищати особу або групу осіб, вказуючи лише на сферу такого захисту, а саме, публічно правові-відносини. Якщо будь-який суб'єкт, всупереч ст. 68 Основного Закону України, не забезпечує неухильного додержання Конституції України та законів України або посягає на права і свободи інших осіб і це відбувається в публічно-правовій сфері, саме адміністративний суд, за загальним правилом, має вирішити такий спір та захистити суспільні інтереси (незалежно від можливих процесуальних обмежень стосовно права позивача на ініціювання такого спору). У протилежному випадку деякі суб'єкти публічного або приватного права стають, фактично, «безконтрольними», а гарантії, встановлені ст. 68 Конституції України, - «неспроможними».

3. За загальним правилом, суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України (ч. 4 ст. 5 КАС України) та з метою реалізації покладених на них повноважень. Однак у судовій практиці сформувався позиція, відповідно до якої

для справ за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права законом мають бути передбачені безумовні підстави для звернення до адміністративного суду; у той час як у справах за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта владних повноважень звернення до суду може здійснюватися також із підстави, що прямо не передбачена законом, але такої, що безпосередньо слідує з відповідних функцій (покликання) цього суб'єкта. У виняткових випадках та з метою захисту суспільного інтересу, якщо це не суперечить закону та здійснюється для реалізації визначених законом завдань та функцій, суб'єкт владних повноважень також може звернутися з позовом до суб'єкта приватного права без наявності прямої вказівки на це в законі.

4. В адміністративних справах за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права, у яких мотивом звернення до суду є захист суспільного інтересу (прав необмеженої кількості осіб), позивачем має бути обгрунтовано необхідність захисту такого інтересу саме в судовому порядку, а також те, що звернення до суду здійснено з метою реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій, визначених Конституцією та законами України.

5. У справах за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права надважливим є врахування та застосування судом принципу пропорційності, як універсального загальноправового принципу, спрямованого на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і суспільних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення обгрунтованими й мінімально обтяжливими для осіб, чий права обмежуються; використання цього принципу дозволяє досягти розумного співвідношення між метою впливу з боку держави в особі її компетентних органів та засобами їх досягнення; принцип пропорційності вимагає виключно справедливого, раціонального та співрозмірного обмеження прав суб'єкта приватного права для захисту суспільних інтересів (прав необмеженої кількості осіб).

Використані джерела:

1. Берназюк Я. О. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. *Судово-юридична газета*. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlygayut-sudovomu-rozglyadu>.

2. Берназюк Я. О. Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід'ємним правом органу місцевого самоврядування. *Судово-юридична газета*. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/158827-zvernennya-do-administrativnogo-sudu-z-metoyu-zakhistu-interesiv-teritorialnoyi-gromadi-ye-nevidyemnim-pravom-orgynu-mistseвого-samovryaduvannya>.

3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.

4. Бенедик В. І. Реординаційні відносини в системі державного управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 102-104.

5. Олендер І. Я. Функції суду в державному механізмі. *Право і суспільство*. 2014. № 1.2. С. 153-158.

6. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В. Я. Тацій, О. Д. Святецький, С. І. Максимов та ін.; заг. ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2013. 976 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: [http:// zakon. rada.gov.ua/ laws/ show/2747-15](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15).

8. Постанова Верховного Суду від 13 червня 2018 року у справі № 815/332/17. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/84134126](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84134126).

9. Кодекс України про надра від 27.07.1994 № 132/94-ВР. URL: [https:// zakon. rada. gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80).

10. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17).

11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17).

12. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL : [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17).

13. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 № 3759-XII. URL : [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12).

14. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14).

15. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12).

16. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. URL : [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14).

17. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL : [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18).

18. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року у справі № 822/1544/16. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/77473706](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77473706).

19. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 червня 2018 року у справі № 811/289/16. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/74809416](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74809416).

20. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2019 року у справі № 812/1234/18. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/82885666](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82885666).

21. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі № 826/5635/17. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/80633985](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80633985).

22. Постанова Велика Палата Верховного Суду від 15 травня 2018 року у справі № 463/4564/16-а. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/74699902](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74699902).

23. Постанова Велика Палата Верховного Суду від 12 грудня 2018 року у справі № 826/7203/17. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/78680707](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78680707).

24. Постанова Велика Палата Верховного Суду від 8 листопада 2019 року у справі № 840/3643/18. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/85582474](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85582474).

25. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: [http:// zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80).

26. Рішення Конституційного суду України від 25.11.1997 № 6-зп. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97).

27. Постанова Велика Палата Верховного Суду від 30 січня 2019 року у справі № 826/2793/18. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/80112348](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80112348).

28. Постанова Велика Палата Верховного Суду від 6 лютого 2019 року у справі № 810/3046/17. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/80364145](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80364145).

29. Постанова Велика Палата Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі № 810/2763/17. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/79883398](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79883398).

30. Постанова Верховного Суду від 24 жовтня 2019 року у справі № 810/3165/18. URL : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/Review/85154157](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85154157).

31. Постанова Верховного Суду від 3 грудня 2019 року у справі № 810/3164/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86203329>.

32. Постанова Верховного Суду від 13 грудня 2019 року у справі № 810/3160/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86360494>.

References:

1. Bernaziuk, Ya. O. (2019) Pro pozovy, yaki ne pidliahaiut sudovomu rozghliadu. *Sudovo-yurydychna hazeta – Judicial newspaper*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlygayut-sudovomu-rozglyadu>. [in Ukrainian].

2. Bernaziuk, Ya. O. (2020) Zvernennia do administratyvnoho sudu z metoiu zakhystu interesiv terytorialnoi hromady ye nevidiemnym pravom orhanu mistsevoho samovriaduvannia. *Sudovo-yurydychna hazeta – Judicial newspaper* URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/158827-zvernennya-do-administrativnogo-sudu-z-metoyu-zakhistu-interesiv-teritorialnoyi-gromady-ye-nevidiemnym-pravom-organa-mistsevoho-samovriaduvannya>. [in Ukrainian].

3. Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky (2003) V. B. Averianov (Ed.). Kyiv: Fakt. [in Ukrainian].

4. Benedyk, V. I. (2015) Reordynatsiini vidnosyny v systemi derzhavnogo upravlinnia. *Yurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 5, 102–104. [in Ukrainian].

5. Olender, I. Ia. (2014) Funktsii sudu v derzhavnomu mekhanizmi. *Pravo i suspilstvo–Law and Society*, 1.2, 153–158. [in Ukrainian].

6. Pravova doktryna Ukrainy (2013) (Vol.1-5; Vol. 1.) Zahalnoteoretychna ta istorychna yurysprudentsiia. V.Ia. Tatsii, O. D. Sviatetskyi, S. I. Maksymov (Eds.) et al.; O. V. Petryshyn (Ed.). Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].

7. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 № 2747-IV v red. Zakonu vid 03.10.2017 № 2147-VIII. (2017) N. p. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. [in Ukrainian].

8. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 13 chervnia 2018 roku u spravi № 815/332/17. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84134126>. [in Ukrainian].

9. Kodeks Ukrainy pro nadra vid 27.07.1994 № 132/94-VR. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80>. [in Ukrainian].

10. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy vid 02.10.2012 № 5403-VI. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>. [in Ukrainian].

11. Podatkovi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 № 2755-VI. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. [in Ukrainian].

12. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 № 3038-VI. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. [in Ukrainian].

13. Pro telebachennia i radiomovlennia: Zakon Ukrainy vid 21.12.1993 № 3759-XII. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>. [in Ukrainian].

14. Pro zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 23.09.1999 № 1105-XIV. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>. [in Ukrainian].

15. Pro Antymonopolnyi komitet Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 26.11.1993 № 3659-XII. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>. [in Ukrainian].

16. Pro banky i bankivsku diialnist: Zakon Ukrainy vid 07.12.2000 № 2121-III. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>. [in Ukrainian].

17. Pro derzhavnu dopomohu subiektam hospodariuvannia: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 № 1555-VII. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>. [in Ukrainian].

18. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 17 zhovtnia 2018 roku u spravi № 822/1544/16. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77473706>. [in Ukrainian].
19. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 6 chervnia 2018 roku u spravi № 811/289/16. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74809416>. [in Ukrainian].
20. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 5 chervnia 2019 roku u spravi № 812/1234/18. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82885666>. [in Ukrainian].
21. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 13 liutoho 2019 roku u sprava № 826/5635/17. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80633985>. [in Ukrainian].
22. Postanova Velyka Palata Verkhovnoho Sudu vid 15 travnia 2018 roku u spravi № 463/4564/16-a. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74699902>. [in Ukrainian].
23. Postanova Velyka Palata Verkhovnoho Sudu vid 12 hrudnia 2018 roku u spravi № 826/7203/17. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78680707>. [in Ukrainian].
24. Postanova Velyka Palata Verkhovnoho Sudu vid 8 lystopada 2019 roku u spravi № 840/3643/18. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85582474>. [in Ukrainian].
25. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. N. p. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. [in Ukrainian].
26. Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy vid 25.11.1997 № 6-zp. N. p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>. [in Ukrainian].
27. Postanova Velyka Palata Verkhovnoho Sudu vid 30 sichnia 2019 roku u spravi № 826/2793/18. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80112348>. [in Ukrainian].
28. Postanova Velyka Palata Verkhovnoho Sudu vid 6 liutoho 2019 roku u spravi № 810/3046/17. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80364145>. [in Ukrainian].
29. Postanova Velyka Palata Verkhovnoho Sudu vid 13 liutoho 2019 roku u spravi № 810/2763/17. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>. [in Ukrainian].
30. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 24 zhovtnia 2019 roku u spravi № 810/3165/18. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85154157>. [in Ukrainian].
31. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 3 hrudnia 2019 roku u spravi № 810/3164/18. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86203329>. [in Ukrainian].
32. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 13 hrudnia 2019 roku u spravi № 810/3160/18. N. p. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86360494>. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 03.02.2020

Берназюк Я. А.,

доктор юридических наук,
заслуженный юрист Украины,
профессор кафедры конституционного и
международного права Таврического национального
университета имени В. И. Вернадского
(г. Киев, Украина)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ СУБЪЕКТА ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ С ИСКОМ К СУБЪЕКТАМ ЧАСТНОГО ПРАВА

Статья посвящена определению правовых оснований обращения субъекта властных полномочий с административным иском к субъекту частного права. Установлено, что субъект властных полномочий имеет право обратиться в административный суд иск-

лючительно в случаях, определенных Конституцией и законами Украины, и с целью реализации возложенных на него полномочий. Обосновано, что в исключительных случаях и с целью защиты общественного интереса, если это не противоречит закону и осуществляется для реализации определенных законом задач и функций, субъект властных полномочий также может обратиться с иском к субъекту частного права без наличия прямого указания на это в законе. Исследовано судебную практику по делам, в которых субъект властных полномочий обращается с иском к субъекту частного права.

Ключевые слова: административное судопроизводство, субъект властных полномочий, субъект частного права.

Bernaziuk Ja.,
Doctor of Laws,
Honored Lawyer of Ukraine,
Professor of the Department
of Constitutional and International Law
of Tavriada National University
named after V. I. Vernadsky
(Kyiv, Ukraine)

THE LEGAL GROUNDS FOR APPLICATION OF A AUTHORITY WITH A CLAIM TO A SUBJECT OF PRIVATE LAW

The article is devoted to determining the legal grounds for applying the subject of power with an administrative claim to the subject of private law on the basis of the analysis of the provisions of the Constitution and laws of Ukraine, as well as the case law in the relevant category of cases.

It is established that, as a general rule, a subject of power has the right to apply to an administrative court with a corresponding claim against a subject of private law only in cases determined by the Constitution and laws of Ukraine, and in order to exercise the powers vested in him. The author gives examples of incompetent disputes in cases of a claim of a subject of power to a subject of private law cases of revocation of a permit or license, penalties and others. It is established that the relevant right of the subject of power to appeal to the court and the grounds for such appeal in the specified category of cases is enshrined in special laws.

It is argued that in exceptional cases and in order to protect the public interest, if this is not contrary to the law and is carried out for the fulfillment of statutory tasks and functions, the subject of power may also bring an action against the subject of private law without direct indication thereof in law. Such a conclusion is substantiated by the constitutional provisions on the state's responsibility to the individual, as well as the fact that human rights and freedoms and their guarantees determine the content and orientation of the state's activity. At the same time, the author cautions that in the cases of the claim of the subject of power to the subject of private law, it is crucial to consider and apply the principle of proportionality as a universal principle of law aimed at ensuring a reasonable balance of private and public interests.

On the basis of the scientific and legal analysis, the author substantiated the opinion that the subject of the power of authority has the right to appeal to the subject of private law, in particular, in order to protect the public interest and perform functions aimed at such protection.

Keywords: administrative justice, subject of power, subject of private law.