

УДК 348.1

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.14>**О. В. Гульчак**

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

orcid.org/0000-0003-1681-9697

УЧАСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ІНСПЕКЦІЇ АРХІТЕКТУРИ ТА МІСТОБУДУВАННЯ В РОЗГЛЯДІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Стаття присвячена розглядові теоретико-правових засад участі Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у межах адміністративного судочинства. Обґрунтовано, що участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у межах адміністративного судочинства можлива в якості конкретного учасника розгляду конкретної адміністративної справи, а можливість такої участі опосередковано наявність у цього центрального органу державної виконавчої влади адміністративної процесуальної правосуб'єктності та правового статусу суб'єкта владних повноважень.

Встановлено, що для Державної інспекції архітектури та містобудування України адміністративна процесуальна правосуб'єктність змістовно відрізнятиметься від її адміністративної правосуб'єктності, але виникатимуть вони одночасно (з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань), тому що характеризують можливості, що надані цьому центральному органу виконавчої влади. Зазначено, що набуття Державної інспекції архітектури та містобудування України адміністративного процесуального статусу сторони в адміністративному процесі опосередковує: 1) можливість: а) користуватися сукупністю процесуальних прав та обов'язків, яких передбачено ст. 44 Кодексом адміністративного судочинства України; б) дотримуватись зобов'язань щодо неприпустимості зловживання процесуальними правами, яких передбачено ст. 45 Кодексом адміністративного судочинства України; в) користуватися сукупністю процесуальних прав сторін, яких виокремлено ст. 47 Кодексом адміністративного судочинства України; 2) участь у розгляді публічно-правового спору від власного імені для відстоювання порушених прав, свобод чи інтересів; 3) участь у розгляді публічно-правового спору для забезпечення матеріально-правового чи матеріально-процесуального інтересу. Звернено увагу на права та обов'язки, яких набуває Державна інспекція архітектури та містобудування України при розгляді публічно-правових спорів.

Ключові слова: Державна інспекція архітектури та містобудування України, публічно-правовий спор, адміністративне судочинство, адміністративний процесуальний статус, учасник адміністративної справи.

Gulchak O. V. THE PARTICIPATION OF THE STATE INSPECTION OF ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING OF UKRAINE IN CONSIDERATION OF PUBLIC LEGAL DISPUTES

The article is devoted to the consideration of the theoretical and legal foundations of the participation of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine in the consideration of public legal disputes within the framework of administrative proceedings. It is substantiated that the participation of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine in the consideration of public legal disputes within the framework of administrative proceedings is possible as a specific participant in the consideration of a specific administrative case, and the possibility of such participation is indirectly due to the presence of this central body of the state executive power of administrative procedural legal personality and legal the status of the subject of power.

It has been established that for the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine, the administrative procedural legal personality will be substantively different from its administrative legal personality, but they will arise simultaneously (from the moment of entering information into the Unified Register of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Organizations), because characterize the opportunities provided to this central body of executive power. It is noted that the acquisition by the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine of the administrative procedural status of a party in the administrative process mediates: 1) the opportunity to: a) enjoy the set of procedural rights and obligations provided for in Art. 44 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine; b) comply with the obligations regarding the inadmissibility of the abuse of procedural rights provided for in Art. 45 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine; c) use the set of procedural rights of the parties, which are distinguished by Art. 47 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine; 2) participation in consideration of a public legal dispute on one's own behalf to defend violated rights, freedoms or interests; 3) participation in the consideration of a public-law dispute to ensure a material-legal or material-procedural interest. Attention is drawn to the rights and obligations acquired by the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine when considering public legal disputes.

Key words: State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine, public legal dispute, administrative proceedings, administrative procedural status, participant in an administrative case.

Зміни нормативного впорядкування статусу центрального органу виконавчої влади, якого уповноважено на реалізацію державної політики в сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, з одного боку, та трансформація теоретичного підходу до сутності функціонування суб'єктів публічної адміністрації – з іншо-

го, обумовили й потребу наукового осмислення участі цього суб'єкта в різного роду суспільних відносинах. Не виключенням стали адміністративні процесуальні відносини, учасником яких може виступати Державна інспекція архітектури та містобудування України. Відсутність єдиної практики вирішення публічно-правових спорів за

участю Державної інспекції архітектури та містобудування перетворилося на одну з найгостріших проблем, внаслідок якої відбувається поступова дискредитація судової влади в Україні та зниження рівня показників функціонування сфери адміністративного правосуддя.

Науково-теоретичною основою дослідження стали праці провідних фахівців у галузі адміністративного права, процесуального та адміністративного процесуального права, а саме: В.Б. Авер'яновим, Н.О. Армаш, Л.Р. Білоу-Тіуновою, Т.І. Білоус-Осінь, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.М. Винокурової, В.О. Гринюк, О.В. Закаленко, С.В. Ківаловим, Д.А. Козачук, В.К. Колпаковим, О.І. Лавреновою, Р.С. Мельником, А.В. Малько, О.М. Музичук, Н.М. Олефіренко, О.П. Хамхедерою та іншими. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з функціонуванням Державної інспекції архітектури та містобудування України зазнали реформування та залишаються невирішеними, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження особливостей участі Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів.

Вклад основного змісту. Участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у межах адміністративного судочинства можлива в якості конкретного учасника розгляду конкретної адміністративної справи – сторони чи третьої особи, а можливість такої участі опосередковано наявністю у цього центрального органу державної виконавчої влади адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Доцільно виокремити ознаки, що характеризуватимуть участь ДІАМ в адміністративному судочинстві: а) незалежно від займаного правового положення в розгляді конкретної адміністративної справи; б) особливості адміністративного процесуального статусу цього суб'єкта владних повноважень залежно від набуття ним положення сторони чи третьої особи.

Первинно до ознак, що характеризуватимуть участь ДІАМ в адміністративному судочинстві незалежно від займаного правового положення в розгляді конкретної адміністративної справи віднесемо *наявність незмінної адміністративної процесуальної правосуб'єктності*. Це означає, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність не залежить від вступу ДІАМ до розгляду конкретної адміністративної справи. Вказана теза узгоджується з висновками, яких зроблено К.Ю. Пуданс-Шушлебіню щодо наповнення категорії «адміністративна процесуальна правосуб'єктність» формулюванням «спроможність», тоді як адміністративний процесуальний статус відобра-

жатиме «стабільну властивість», яка притаманна його носію [1, с. 126].

Сутність правосуб'єктності у цілому полягає у тому, що її складають гарантовані законом можливості бути носієм прав та обов'язків, набувати їх, користуватися ними і виконувати їх. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність є галузеву правосуб'єктністю, яка полягає у здатності особи бути учасником відносин, яких врегульовано адміністративним процесуальним правом. Для кожного суб'єкта адміністративно-правових відносин адміністративна процесуальна правосуб'єктність визначає його місце у складі осіб, які беруть участь у справі [2, с. 37] та являється процесуально встановленою можливістю стати учасником конкретного судового провадження з подальшим набуттям прав та обов'язків, які дозволяють реалізувати свої права, свободи та законні інтереси як учасника судового провадження [3, с. 77].

На противагу теоретичному підходові, в адміністративному процесуальному законодавстві виокремлено два елементи, які формують зміст правосуб'єктності: а) правоздатність; б) дієздатність. Аргументувати доцільність виокремлення адміністративної процесуальної деліктоздатності на нормативному рівні з позиції правозастосування є недоцільним, адже наявність у суб'єкта адміністративного процесуального права правоздатності та дієздатності є достатньою для його участі у розгляді конкретної адміністративної справи. Відповідно до ч. 1 ст. 43 КАС України, адміністративна процесуальна правоздатність полягає у здатності визначених суб'єктів мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві [4]. До таких суб'єктів віднесено органи державної влади, їх посадові і службові особи, що може бути застосовано до ДІАМ як центрального органу виконавчої влади. Щодо адміністративної процесуальної дієздатності ДІАМ, то вона полягає у здатності особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (ч. 3 ст. 43) [4].

Адміністративна процесуальна правоздатність та дієздатність ДІАМ виникне з моменту його утворення, тобто з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Це пов'язано з тим, що: 1) ДІАМ є юридичною особою публічного права [5], а у юридичних осіб правосуб'єктність виникає з моменту їх створення та припиняється їх ліквідацією [6]; 2) державна реєстрація юридичних осіб – це офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи [7].

Тобто, для ДІАМ адміністративна процесуальна правосуб'єктність змістовно відрізнятиметься від її адміністративної правосуб'єктності, але

виникатимуть вони одночасно, тому що характеризують можливості, що надані цьому центральному органу виконавчої влади.

Виходячи з наявної адміністративної процесуальної дієздатності ДІАМ, впливає така ознака її участі в адміністративному судочинстві як *участь у розгляді публічно-правових спорів через свого керівника, іншу особу, уповноважену діяти від її імені відповідно (самопредставництво суб'єкта владних повноважень) або через представника*. Відповідно до положень ч. 3 ст. 55 КАС України, юридична особа незалежно від порядку її створення братиме участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника [4].

У «Положенні про Державну інспекцію архітектури та містобудування України» відносно Голови ДІАМ зазначено, що він: представляє в установленому порядку ДІАМ у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями в Україні, а також представляє ДІАМ у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні [5]. Тобто, у відношенні Голови ДІАМ необхідного для самовпредставництва у судді положення прямо не передбачено.

Відносно ДІАМ, зазначимо, що як орган виконавчої влади, її інтереси в суді під час розгляду справ представлятиме відповідний підрозділ або окрема посадова особа, що функціонують у складі юридичної служби [5] і в цьому випадку мова йде про самопредставництво суб'єкта владних повноважень.

На вказаних суб'єктів за загальним правилом поширюватимуться такі положення: а) для юридичної служби та її службовців мають бути створені умови для належної роботи і підвищення кваліфікації, включаючи забезпечення їх окремим приміщенням, телефонним та електронним зв'язком, сучасними комп'ютерами та оргтехнікою, транспортом для виконання службових обов'язків, нормативно-правовими актами і довідковими матеріалами, іншими посібниками та літературою з правових питань, електронною системою інформаційно-правового забезпечення, а також доступом до інформаційних баз; б) на посаду керівника, заступника керівника, головного спеціаліста, провідного спеціаліста або спеціаліста юридичної служби органу виконавчої влади призначається особа, яка відповідає вимогам, яких передбачено законодавством про державну службу.

При цьому, у складі центрального органу виконавчої влади може бути утворено такі структурні підрозділи: департамент, відділ, управління, самостійний сектор [8; 9]. Відповідно до чинної структури ДІАМ у її складі утворено юридичний департамент, який включає відділи судової роботи та претензійно-позовної роботи [10]. У цьому контексті звернемо увагу на те, що залишається чинним Наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції «Про деякі питання організації ведення правової роботи у Державній архітектурно-будівельній інспекції України та її територіальних органах», яким впорядковано здійснення претензійно-позовної роботи територіальних підрозділів Державної архітектурно-будівельної інспекції [11]. Доцільним вбачається прийняття наказу ДІАМ «Деякі питання здійснення юридичної служби в Державній архітектурно-будівельній інспекції», яким буде визначено, крім іншого, особливості ведення претензійно-позовної роботи.

Наступною ознакою, що характеризуватиме участь ДІАМ в адміністративному судочинстві є те, що *цей суб'єкт може брати участь в адміністративному судочинстві у визначеному переліку публічно-правових спорів*.

Для виокремлення публічно-правових спорів, у яких братиме участь ДІАМ, необхідним є виокремлення предметної юрисдикції адміністративних суддів в цілому. Виходячи з положень ст. 20 КАС України та статусних характеристик ДІАМ, виокремимо юрисдикцію адміністративних судів, яка поширюється на справи щодо: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів); спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; спорів фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації [4].

Наведений перелік вказує про можливість спорів, учасником яких виступатиме ДІАМ як суб'єкт владних повноважень чи органу державної влади. Предметну специфіку публічно-правових спорів за участю ДІАМ було розглянуто в попередніх частинах дослідження.

Щодо особливостей адміністративного процесуального статусу ДІАМ залежно від набуття правового положення сторони чи третьої особи, зазначимо наступне, вихідним буде те, що цей суб'єкт владних повноважень набуватиме різного спеціального адміністративного процесуального статусу учасника адміністративного судочинства під час розгляду різних конкретно визначених спорів.

Сторонами відповідно до положень ст. 46 КАС України в адміністративному процесі є позивач та відповідач [4]. При цьому, спеціального правового статусу – позивача, відповідача, в межах адміністративного процесуального права набуватиме суб'єкт владних повноважень. Тобто, *первинною характеристикою ДІАМ під час розгляду публічно-правових спорів в якості сторони буде її опозиціонування в якості суб'єкта владних повноважень*.

Набуття ДІАМ адміністративного процесуального статусу сторони в адміністративному процесі опосередковує:

1) можливість: а) користуватися сукупністю процесуальних прав та обов'язків, яких передбачено ст. 44 КАС України; б) дотримуватись зобов'язань щодо неприпустимості зловживання процесуальними правами, яких передбачено ст. 45 КАС України; в) користуватися сукупністю процесуальних прав сторін, яких виокремлено ст. 47 КАС України [4];

2) участь у розгляді публічно-правового спору від власного імені для відстоювання порушених прав, свобод чи інтересів;

3) участь у розгляді публічно-правового спору для забезпечення матеріально-правового чи матеріально-процесуального інтересу. Вказане положення обґрунтовується виходячи з класифікації учасників судового процесу залежно від наявності у них зацікавленості у вирішенні спору [12, с. 62] та їх поділу на: тих, що зацікавлені у вирішенні справи та тих, що не мають такої зацікавленості.

У тих випадках, коли ДІАМ набуватиме статусу позивача, його адміністративний процесуальний статус формуватимуть такі положення: 1) буде стороною тих спорів, які виникли: а) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; б) з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 2) на нього поширюватимуться судові витрати – пред'являючи позов до суду він повинен сплатити передбачену законодавством суму державного мита та витрати на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу [4]; 3) його буде наділено додатковим обсягом процесуальних прав та обов'язків. Маючи рівні з іншими сторонами адміністративного процесу процесуальні

права та обов'язки, тобто рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції під час розгляду адміністративної справи та відноситься законодавцем до групи осіб, що бере участь у справі. Проте, позивач посідає головне місце в розгляді справи, тому наділяється додатковими процесуальними правами [13, с. 823]. Це ж положення стосуватиметься ДІАМ, тобто виступаючи позивачем цей суб'єкт додатково буде наділений такими правами в межах адміністративного судочинства, наприклад, правом на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову чи правом змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог [4].

У тих випадках, коли ДІАМ набуватиме статусу відповідача, його адміністративний процесуальний статус формуватимуть такі положення: 1) у публічно-правових спорах щодо оскарження нормативно-правових актів ДІАМ, ці спори вирішуватимуться окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ (ст. 27 КАС України) [4]; 2) у публічно-правових спорах з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності ДІАМ, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім визначених законом випадків (ч. 1 ст. 25 КАС України); 3) відповідач має право визнати позов повністю або частково, подати відзив на позовну заяву.

Таким чином, переважна більшість публічно-правових спорів, за участю ДІАМ є спорами, де цей суб'єкт владних повноважень виступає відповідачем.

Щодо третіх осіб, то відповідно до положень КАС України, вони поділяються на третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. У залежності від цього також встановлюються порядок та умови їх залучення до участі у справі [14, с. 95]. Відповідно, ДІАМ набуватиме або статусу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору або третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог.

Окремий аспект участі Державної інспекції архітектури та містобудування полягає в наявних у цього суб'єкта процесуальних правах та обов'язках. Загалом, учасники адміністративного процесу використовують процесуальні права та обов'язки, закріплені в законодавстві, для досягнення тих цілей, що стоять перед ними при вступі до розгляду конкретного публічно-правового спору. При цьому, слушною є теза про те, що сукупність

процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства визначається їх процесуальним становищем.

Підсумовуючи зазначимо, що участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у межах адміністративного судочинства можлива в якості конкретного учасника розгляду конкретної адміністративної справи, а можливість такої участі опосередковано наявністю у цього центрального органу державної виконавчої влади адміністративної процесуальної правосуб'єктності та правового статусу суб'єкта владних повноважень. Доцільним визначено прийняття наказу ДІАМ «Деякі питання здійснення юридичної служби в Державній архітектурно-будівельній інспекції», яким буде визначено, крім іншого, особливості ведення претензійно-позовної роботи.

Література

1. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 212 с.
2. Джафарова М.В. Особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Європейські перспективи. 2012. № 4 (2). С. 36–41.
3. Дибець Н.Ю. Сутність та поняття адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів адміністративного судочинства. *Юридична наука*. 2020. № 6(108). С. 72–78. DOI: 10.32844/2222-5374-2020-108-6-1.09
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20171215#n9553> (дата звернення: 10.02.2023).
5. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
6. Парпан У.М., Ільчишин Н.В. Правосуб'єктність як передумова участі особи в адміністративному процесі. URL: <file:///C:/Users/%D0%A1%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B5%D0%B9/Downloads/78-Article%20Text-151-1-10-20181217.pdf> (дата звернення: 10.02.2023).
7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
8. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
9. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
10. Структура Державної інспекції архітектури та містобудування України. URL: <https://diam.gov.ua/struktura> (дата звернення: 10.02.2023).
11. Про деякі питання організації ведення правової роботи у Державній архітектурно-будівельній інспекції України та її територіальних органах: наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 23.03.2012 р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0045816-12#n110> (дата звернення: 10.02.2023).
12. Сало А.Б. Співвідповідач в адміністративному процесі (процесуальна співучасть). 2020. 249 с. Львів. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2021/radaphd/7750/disertaciyna-robotana-zdobuttya-naukovogo-stupenya-doktora-filosofii.pdf> (дата звернення: 10.02.2023).
13. Ситніков О.Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2012. № 4. С. 819–823.
14. Кузьменко А. Класифікація третіх осіб в адміністративному процесі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 92–96.