

ПУБЛІЧНЕ ПРАВОНАСТУПНИЦТВО: СУТНІСТЬ, ПРОЦЕДУРА ТА ОСОБЛИВОСТІ

Аналізуються особливості правового регулювання і процедура передання компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого. Таке передання запропоновано іменувати публічним правонаступництвом. Основою для виникнення публічного правонаступництва насамперед визнано існування правозобов'язальних відносин між державою і людиною. Наголошується на принциповому для публічного правонаступництва факті здійснення уповноваженими органами й посадовими особами компетенції держави.

Ключові слова: держава, орган, посадова особа, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації, людина, правонаступництво, процедура, публічно-правові відносини.



**Бевзенко
Володимир
Михайлович,**

доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Проголошення незалежності України [1] стало подією світового масштабу, з якою розпочався не лише новий відлік української державності, але майже водночас суспільство новопосталої держави поринуло у вир глибинних соціальних перетворень. Саме такі численні перетворення й обнадіювали кожного, спокушаючи чекати на прогресивні дії та донедавна недоступні демократичні суспільно-державницькі здобутки. Не лишилися осторонь реформаторських процесів правнича наука й освіта, які порівняно з попередніми періодами існування української державності зазнали принципових оновлень – змінилися їх ідеологія, соціальна роль, зміст і нормативне закріплення. Чи не вперше майже за останні сто років український народ отримав досконалий, самодостатній, дієвий спосіб захисту своїх публічних прав, свобод та інтересів – адміністративну юстицію, утілену в системі адміністративних судів, уповноважених здійснювати правосуддя в адміністративних справах, застосовуючи Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [2].

Одним із чи не найцінніших здобутків національного законодавства була, є і буде Конституція України 1996 року [3], у якій не лише проголошено право

будь-кого захищати свої права і свободи в суді (ст.ст. 8, 55), але й принципово визначено зміст відносин людини з державою, відповідальність й обов'язки держави перед кожним громадянином і людиною (ст. 3); чи не вперше в історії національної державності й права однозначно задекларовано форму та стандарти правовідносин між людиною і державою (ч. 1, п.п. 1–10 ч. 3 ст. 2 КАС України).

Як нам видається, саме виписана по-новому в Основному Законі України ідеологія стосунків людини і держави зумовила докорінні оновлення вітчизняної правничої науки, освіти, законодавства. Так, змінилося розуміння предмета адміністративного права, його призначення; до адміністративно-правових відносин дедалі більше й частіше долучаються суб'єкти найрізноманітніших організаційно-правових форм, соціальної природи та призначення¹. Нині узвичаєними стали такі категорії й поняття, як «адміністративний акт», «адміністративний договір», «адміністративна послуга», «суб'єкт публічної адміністрації», дедалі частіше вони стають предметом дослідження й оцінювання в адміністративних судах.

Закономірно й показово, що прогрес, зокрема у вітчизняній правничій науці й освіті, конституційному й адміністративному законодавстві, став

рушійною силою у справі переосмислення та якісно нового розвитку відповідної процесуальної галузі права – адміністративного процесу (адміністративного процесуального права).

Важливо, що вплив науки адміністративного права й адміністративного процесу є обопільним і взаємозалежним. Хто як не адміністративні суди у своїй більшості дають оцінку правильності застосування норм адміністративного законодавства, тлумачать його, аналізують досконалість, послідовність і вичерпність урегулювання адміністративно-правових відносин? Водночас теорія адміністративного права слугує обґрунтуванню відповідей на численні проблеми здійснення адміністративного судочинства, способів подолання ускладнень спеціалізованого судового захисту публічних прав, свобод, інтересів. Серед таких проблем і складнощів – визначення адміністративної юрисдикції, її критеріїв і відмежування від інших судових юрисдикцій, здійснення правосуддя в соціальних, податкових, земельних спорах, розгляд і вирішення спорів щодо укладання й виконання адміністративних договорів тощо.

Можливо, через недостатню досконалість вітчизняного адміністративного права суддям, адвокатам, сторонам в адміністративних справах нині й доводиться на собі відчувати складнощі застосування КАС України, виконання судових рішень, відновлення правового становища, яке існувало до відкриття провадження в адміністративній справі.

Такий стан справ є закономірним наслідком того, що по суті на теренах

¹ Див. наприклад: Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 року № 11; Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8.

колишнього СРСР так і не було сформовано досконале наукове вчення про адміністративну юстицію, достоту перевірене і вдосконалене практикою адміністративного судочинства, а зміст і призначення адміністративного права – спотворені; в сучасній Україні допоки триває формування і розвиток новітньої адміністративно-правової, адміністративно-процесуальної науки й практики. Однак створення та існування адміністративних судів вітається в цивілізованому світі як доленосний здобуток держави, що ґрунтується на верховенстві права (Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Крес проти Франції» (*Kress v. France*) від 7 червня 2001 року) [4].

Наслідками запровадження та функціонування повноцінної адміністративної юстиції в Україні стали взаємопов'язані й взаємозалежні між собою процеси:

1) формування принципово нового наукового розуміння сутності й призначення адміністративного права, їх відтворення в національному адміністративному законодавстві;

2) стрімкий і постійний розвиток адміністративного й адміністративно-процесуального законодавства;

3) наповнення вітчизняної процесуальної галузі – адміністративного процесуального права – новим змістом, визначення нових завдань цієї галузі права;

4) формування сталої судової практики в адміністративних справах, вироблення відповідних правових позицій Вищим адміністративним судом України, Верховним Судом України, ухвалення рішень і

підготовка висновків Конституційним Судом України;

5) виявлення під час здійснення правосуддя адміністративними судами недоліків поточного адміністративного законодавства та ступінь урегульованості суспільних відносин;

6) перевірка національної науки (теорії) адміністративного права, зокрема щодо його придатності й готовності до обґрунтування сутності, закономірностей і особливостей адміністративно-правових відносин, відповідей на численні запитання, породжені практикою здійснення правосуддя в адміністративних справах.

Саме з цих процесів можна судити про чимало речей, зокрема і про розвиненість адміністративних правовідносин в державі, і про прикладну придатність та сучасність теорії національного адміністративного права, і про досконалість адміністративного законодавства, і про готовність та здатність адміністративних судів, послуговуючись надбаннями теорії адміністративного права, давати належну оцінку адміністративним правовідносинам.

Як засвідчила практика адміністративного судочинства, допоки доволі неоднозначними й не завжди достатніми є положення теорії адміністративного права, адміністративного законодавства; адміністративні суди й учасники адміністративно-правових відносин мають чимало складнощів у зв'язку з недосконалістю цієї теорії та законодавства.

Так, постановою Херсонського окружного адміністративного суду за позовом товариства з обмеженою відповідальністю до виконавчого

комітету селищної ради району міста Херсона бездіяльність Херсонського державного бюро технічної інвентаризації визнана неправомірною. Бюро було зобов'язане провести державну реєстрацію права власності товариства з обмеженою відповідальністю на нерухоме майно. 2013 року позивач звернувся до Реєстраційної служби районного управління юстиції в місті Херсоні з вимогою виконати припис постанови адміністративного суду.

Утім таке судове рішення згаданою службою виконано не було, позаяк: 1) вона взагалі не була учасником адміністративної справи; 2) резолютивна частина не містила жодної вказівки щодо обов'язку Реєстраційної служби здійснити державну реєстрацію права власності на нерухоме майно; 3) зобов'язаною стороною судом було визначено саме Херсонське державне бюро технічної інвентаризації, яке однак на момент звернення позивача до Реєстраційної служби припинило існування [5].

Як відомо, описаним щойно правовідносинам у суді передувало передання реєстраційних повноважень бюро технічної інвентаризації Державній реєстраційній службі України та реєстраційним службам територіальних органів юстиції. Зокрема згідно з Положенням Державна реєстраційна служба України здійснює державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно відповідно до закону [6].

Як наслідок, рішення суду щодо державної реєстрації права власності товариства з обмеженою відповідальністю на нерухоме майно не вико-

нано, а здійснення права власності позивачем ускладнено.

Отже, серед проблем сучасної теорії адміністративного права й законодавства, виявлених адміністративними судами, маємо визнати цілковиту відсутність теоретичного обґрунтування й законодавчого врегулювання процедури набуття адміністративної компетенції одним суб'єктом владних повноважень (суб'єктом публічної адміністрації) після іншого. Показово і закономірно, що брак правового регулювання процедури передання (набуття) адміністративної компетенції від одного суб'єкта до іншого проявляється також на прикладах й інших суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – зокрема органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, митних органів.

Процедуру передання (набуття) адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого пропонуємо іменувати публічним (позапроцесуальним, адміністративним за своєю сутністю) правонаступництвом. Оскільки публічне правонаступництво можливе щодо всіх без винятку суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), то відповідно можемо назвати такі його види:

1) за суб'єктом:

– публічне правонаступництво після суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – юридичних осіб – правонаступництво після органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, суб'єктів публічних повноважень з особливим статусом, юридичних осіб публічного права, які не мають статусу органу публічної влади, фондів публічного права, державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо;

– публічне правонаступництво після колективних суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) без статусу юридичних осіб – наприклад, після департаменту, управління, відділу центрального органу виконавчої влади, науково-консультативної ради при органі державної влади, після депутатського корпусу органу місцевого самоврядування тощо;

– публічне правонаступництво після індивідуальних суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – правонаступництво після посадових (службових) осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо;

2) за сферою поширення:

– «зовнішнє» публічне правонаступництво означає передання компетенції певного обсягу від одного організаційно відокремленого суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого, такого ж організаційно відокремленого суб'єкта;

– «внутрішнє» публічне правонаступництво відбувається в межах одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), коли компетенція передається від однієї організаційно залежної струк-

турної одиниці (департамент, управління, відділ, сектор тощо) до іншої;

3) за обсягом:

– абсолютне (повне) публічне правонаступництво передбачає передання всіх без винятку прав та обов'язків суб'єкта-попередника;

– часткове (сингулярне, обмежене чи вибіркове) публічне правонаступництво передбачає передання лише деяких, вибіркових прав та обов'язків суб'єкта-попередника;

4) за підставою виникнення:

– публічне правонаступництво внаслідок припинення існування суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації);

– публічне правонаступництво внаслідок припинення здійснення (передання) компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації).

Припинення діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) здійснюється в один із способів: припинення діяльності суб'єкта наказним способом; припинення діяльності суб'єкта внаслідок досягнення мети, для якої він був утворений; передання (набуття) частини адміністративної компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації);

5) за способом закріплення:

– публічне правонаступництво закріплено законом;

– публічне правонаступництво закріплено підзаконним нормативно-правовим актом;

– публічне правонаступництво закріплено адміністративним актом суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації);

б) залежно від тривалості функціонування суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації):

- публічне правонаступництво після постійно функціонуючих суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – наприклад, після центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, юридичних осіб публічного права;

- публічне правонаступництво після суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), тривалість функціонування яких обмежена певним строком, – наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, депутати органів місцевого самоврядування.

Нагальність введення в науковий обіг і законодавство інституту публічного правонаступництва зумовлено потребою забезпечення логічного завершення виконання обов'язків конкретного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) перед фізичними (юридичними) особами, які (обов'язки) сформувалися в межах певних адміністративно-правових відносин. Тут, для прикладу, можемо пригадати адміністративну справу за участю бюро технічної інвентаризації, на яке законодавством, а зрештою і судом, було покладено здійснення обов'язку реєстрації нерухомого майна.

Саме в логічному завершенні виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) перед фізичними (юри-

дичними) особами й полягає призначення такого правонаступництва. Слід зауважити, що законодавець певним чином нормативно закріпив необхідність виконання обов'язків суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) перед фізичними (юридичними) особами.

Також відсутність розуміння публічного правонаступництва, його процедури ускладнює здійснення адміністративними судами правосуддя в адміністративних справах, коли відповідач – суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації), припинивши своє існування чи позбувшись частини своєї компетенції, фактично позбавляється правомочностей виконати судове рішення, яким щодо нього встановлені зобов'язання. Тож передання компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) будь-яким способом, припинення діяльності суб'єкта можуть зумовлювати ускладнення чи унеможливлення здійснення фізичними (юридичними) особами їх прав чи інтересів.

Бачимо, що відсутність обґрунтування публічного правонаступництва в адміністративно-правовій науці й законодавстві, практиці його здійснення суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) є невиконанням конституційних приписів про відповідальність держави та її органів перед людиною (ст. 3 Конституції України) [3].

Отже, публічне правонаступництво – це повне або часткове передання (набуття) адміністративної

компетенції одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого або внаслідок припинення первісного суб'єкта, або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції; це вступ у чинні адміністративно-правові відносини нового суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) на місце суб'єкта, що або припинив своє існування, або повністю чи частково позбувся адміністративної компетенції.

Оцінюючи способи подолання проблеми відсутності правового врегулювання процедури передання (набуття) адміністративної компетенції від одного суб'єкта до іншого, в основну наших доводів насамперед ми маємо покладати знання про теорію держави. Крім того визначальними у справі наукового обґрунтування сутності й процедури такого передання мають стати положення Конституції України, статтею 3 якої однозначно задекларовано, що «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3].

Тож важливою обставиною для з'ясування процедури публічного правонаступництва є існування обов'язку держави відповідати перед людиною й усіляко прагнути повноцінного забезпечення прав і свобод людини. У зв'язку з цим конституційним приписом не є принциповим, що одні державні органи як суб'єкти (представники цієї держави) припиняють своє існування, а інші – перебирають на себе виконання їх повно-

важень, мету і завдання, здійснення функцій. Змінюються суб'єкти, уповноважені здійснювати функції держави, але ці функції, держава та її обов'язок відповідати перед людиною, утверджувати її права й свободи – лишаються назавжди, допоки в їх існуванні не відпаде потреба. Тож попри численні зміни в суб'єктах, уповноважених здійснювати функції держави, правообов'язки між державою і людиною незмінно продовжують існувати. Саме ці правообов'язки й зобов'язують державу нести відповідальність перед людиною, перекладаючи її (відповідальність) з одного фіктивного суб'єкта, що припинив своє існування чи виконання певних функцій (компетенції), на інший, такий же фіктивний суб'єкт, який набув відповідні функції (компетенцію).

Визначаючи державу носієм публічних прав й обов'язків, зважаючи на теорію її юридичної особистості, не можна не враховувати, що в дійсності права й обов'язки держави здійснюються численними посадовими особами та установами (тобто суб'єктами владних повноважень чи суб'єктами публічної адміністрації) з найрізноманітнішою компетенцією. Між цими установами утворюються різного роду правовідносини [7, с. 164].

Для нашого дослідження сутності й особливостей публічного правонаступництва також видається важливим твердження, що і власне установа не є самостійним уповноваженим суб'єктом. Державна влада не поділяється між установами, і ті постають не більше як апарати держави, які є засобом здійснення державою

влади. Якщо формально установи й обговорюються (сприймаються, тлумачаться) як носії прав державної влади, то лише виходячи з того, що ці установи є технічними виконавцями державної волі. Насправді ж вони функціонують лише зовнішньо, передаючи веління держави, виконуючи її функції [7, с. 165].

Будь-яка держава, – писав А. Єлістратов, – діє не через якийсь один орган, а через їх множину. Між ними послідовно розподілено державні функції, утворюючи для кожного органу його компетенцію. Ця компетенція завжди є об'єктивним правом; держава може унормовувати об'єктивним правом свої органи, тоді як суб'єктивне право на здійснення компетенції належить лише державі. Таким чином, виправданим видається висновок, що держава може втілювати в своїх органах певні взаємно розмежовані прояви свого буття. Для держави окремі волевиявлення її органів лишаються такими внутрішніми явищами її особистості, які мають зумовлювати ухвалення вольового акту. Такі акти, інші види діяльності, призначені для здійснення публічних функцій, послідовно розподіляються між чітко визначеними групами посадових осіб державних органів. Як суб'єкт публічних обов'язків і прав, державний орган повністю проявляється в посадових особах, сукупність яких й утворює цей орган [7, с. 166, 167, 168, 173].

Тож у Конституції України закріплено принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який виявляється передусім у конституційному визначенні

обов'язків держави (ст.ст. 3, 16, 22). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічноправового характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Конституція України передбачає відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, установивши за певні дії чи бездіяльність відповідні заходи впливу (санкції) до них [8].

Однак відповідальність держави перед людиною, утвердження її прав і свобод також полягають у виконанні всіх обов'язків, узятих державою в особі її уповноважених суб'єктів (органів, підприємств, установ, організацій, посадових, службових осіб). Конституційний Суд України роз'яснив, що забезпечення прав і свобод крім усього іншого потребує зокрема законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод; держава різними правовими засобами забезпечує захист прав і свобод людини і громадянина в особі органів законодавчої, виконавчої та судової влади й інших державних органів, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів [9].

Тому, по-перше, як впливає з викладеного, допустимими є й інші форми здійснення відповідальності держави, її органів і посадових осіб перед людиною, аніж юридична

відповідальність, інші способи утвердження державою прав і свобод людини. Реалізація конституційних приписів про відповідальність держави перед людиною, утвердження суб'єктивних прав і свобод зокрема полягає у вичерпному здійсненні всіх узятих державою зобов'язань перед людиною, незважаючи на підстави і мотиви зміни суб'єктів, яким держава делегувала свої функції.

По-друге, як ми могли переконатися, насправді відповіді на запити судової практики щодо публічного правонаступництва вже містяться в Конституції України. Однак чого бракує Основному Закону, якщо так можна висловитися, – так це ретельного описання процедури здійснення публічного правонаступництва. Утім, зважаючи на численну кількість учасників адміністративних та інших публічноправових відносин, у конституційному врегулюванні процедури публічного правонаступництва, на нашу думку, й немає потреби.

Поволі ідея публічного правонаступництва втілюється у вітчизняному адміністративному законодавстві. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 29 жовтня 2011 року № 201 визначено механізм здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів. Дія цього Порядку поширюється на центральні органи виконавчої влади

зі спеціальним статусом та їх територіальні органи, крім випадків, коли Конституцією України та законами України, актами Президента України визначено інші особливості порядку їх утворення, реорганізації або ліквідації [10].

Утім цей нормативно-правовий акт є недосконалим з огляду на відсутність у ньому вказівки на можливість публічного правонаступництва в разі повного чи часткового припинення адміністративної компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) чи її передання іншим суб'єктам.

Також Постановою врегульовано загальні правила правонаступництва лише органів виконавчої влади, натомість практика функціонування суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) свідчить, що правонаступництво може здійснюватися між різними за своєю природою, формою власності та організаційно-правовою формою суб'єктами. Очевидно, цією постановою не врегульовується правонаступництво щодо інших суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – органу законодавчої влади, органів виконавчої влади, органів судової влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права, їх посадових і службових осіб.

Критеріями для формулювання наукового висновку щодо належного правового врегулювання здійснення процедури публічного правонаступництва мають стати класифікація

суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) та види адміністративно-правових відносин, у яких ці суб'єкти перебувають. Тобто пропонується передбачити публічне правонаступництво органу законодавчої влади, органів виконавчої влади, органів судової влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права, їх посадових і службових осіб.

Визначальною обставиною законодавчого врегулювання публічного правонаступництва насамперед має бути поділ публічної влади на види – державну, муніципальну – й здійснення цих видів влади спеціально уповноваженими суб'єктами. З огляду на той факт, що правовий статус кожного суб'єкта публічної влади урегульовано відповідними спеціальними законами (наприклад, «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну службу» тощо), виправданим вважаємо в кожному такому законі передбачити процедуру публічного правонаступництва для відповідного суб'єкта.

Зважаючи на обов'язок держави відповідати перед людиною, практику функціонування суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), мусимо зауважити, що інститут публічного правонаступництва водночас має і конституційно-й адміністративно-правову природу; саме ця природа публічного право-

наступництва і дає нам підстави зробити такі поточні висновки:

- закріплення процедури правонаступництва має здійснюватися саме в нормах адміністративного права;

- публічне правонаступництво може здійснюватися в адміністративному (процедурному) порядку на добровільній основі;

- публічне правонаступництво може здійснюватися і в адміністративному процесі, поза волею зацікавленого суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) під час розгляду та вирішення судом адміністративної справи.

Припинення діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), так само як і припинення адміністративних повноважень цього ж суб'єкта є юридичними фактами, що зумовлюють настання наслідків правового характеру, як правило, для усіх учасників адміністративно-правових відносин, у яких перебував такий суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації).

Як було з'ясовано, таке припинення передбачає виконання юридичного обов'язку (юридичних обов'язків) суб'єктом владних повноважень (суб'єктом публічної адміністрації) перед іншими учасниками адміністративно-правових відносин.

Також публічне правонаступництво якісно впливає на склад учасників адміністративно-процесуальних відносин, а саме – на сторони та третіх осіб, зміст процесуальних дій. Так, статтею 55 КАС України передбачено, що в разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у від-

носінах, щодо яких виник конфлікт, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником. Усі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього такою ж мірою, якою вони були б обов'язкові для особи, яку він замінив [2].

Пленум Вищого адміністративного суду України роз'яснив, що при визначенні процесуального правонаступництва судам слід виходити з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах, і враховувати таке: якщо під час розгляду адміністративної справи буде встановлено, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються, припинили свою діяльність, то в такому разі суду варто залучити до участі у справі їх правонаступників. У разі ж відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить ухвалення рішення про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача [11].

У разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності, до участі у справі як другий відповідач судом залучається інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого передані або належать функції чи повноваження щодо вирішення питання про відновлення порушених прав, свобод чи інтересів позивача [11].

Виходячи з положень статей 55, 56 Конституції України, у будь-якому

разі в названих вище випадках су-перечні правовідносини допускають правонаступництво, а тому суди мають ураховувати, що відмова у відкритті або закритті провадження в такій справі з підстав ліквідації (припинення діяльності, позбавлення частини повноважень, звільнення з посади, скорочення посади) суб'єкта владних повноважень є неприпустимими [11].

Також Вищим адміністративним судом України свого часу було обґрунтовано, що реорганізація органу, який був стороною у справі, є обов'язковою умовою для зупинення провадження у справі. Як приклад, постановою місцевого суду від 18 січня 2006 року позовні вимоги товариства до державної податкової інспекції про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень було задоволено. Ухвалою апеляційного суду від 12 квітня 2006 року провадження у справі було зупинено для надання доказів щодо правонаступництва відповідача та надання пояснень щодо особи, яка підписала апеляційну скаргу. Ухвала апеляційного суду мотивована тим, що 12 квітня 2006 року до апеляційного суду надійшло клопотання про заміну відповідача його правонаступником у зв'язку з реорганізацією установи, на підтвердження чого надано копію наказу Державної податкової адміністрації, у тексті якого відсутні відомості щодо правонаступництва установи. Оскільки апеляційну скаргу оформлено на бланку іншої юридичної особи (правонаступника), що не є стороною у справі, відсутні докази щодо наявності у цієї особи повноважень

виступати від імені відповідача або представляти його інтереси в суді та наявності в неї адміністративної процесуальної дієздатності, та враховуючи клопотання про зупинення провадження у справі для виправлення недоліків апеляційної скарги, надання суду доказів про правонаступника відповідача, апеляційний суд зупинив провадження у справі, установивши відповідно до вимог пункту 4 частини 2 статті 156 КАС строк для надання доказів щодо правонаступника відповідача та виправлення недоліків апеляційної скарги в один місяць із зобов'язанням відповідача надати пояснення щодо особи, яка підписала апеляційну скаргу, її повноважень на подання апеляційної скарги [12].

Підставою зупинення провадження у справі стало те, що апеляційну скаргу було оформлено на бланку іншої юридичної особи, що не є стороною у справі, та у зв'язку з відсутністю доказів щодо наявності у цієї особи повноважень виступати від імені відповідача або представляти його інтереси в суді. Для встановлення наявності в зазначеної особи адміністративної процесуальної дієздатності судом апеляційної інстанції правомірно було задоволено клопотання про зупинення провадження у справі для виправлення недоліків апеляційної скарги та надання доказів про правонаступника відповідача. Таким чином, саме відсутність доказу щодо наявності у правонаступника повноважень виступати від імені відповідача або представляти його інтереси в суді підтверджує правомірність висновку суду апеляційної інстанції

про наявність підстав для зупинення провадження [12].

Зрештою, дослідивши сучасний стан наукового обґрунтування й законодавчого врегулювання публічного правонаступництва, можемо узагальнити деякі висновки про природу публічного правонаступництва та юридичні наслідки його здійснення. Відповіді на запитання про процедуру і наслідки такого правонаступництва мають принципове значення насамперед для судової практики в адміністративних справах та практики функціонування суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації). Отже, щодо сутності та особливостей публічного правонаступництва можемо висловити такі міркування:

1) публічне правонаступництво зумовлене наявністю відносин «державна – людина», які утворюються через формалізованих (фіктивних) виконавців державної влади – держані органи й посадових осіб, уповноважених суб'єктів. Правозобов'язання держави розподіляються між її органами, саме вони здійснюють державну волю, завдання та функції. Так само і людина здійснює свої публічні та інші права, свободи й інтереси перед державою через її (державних) представників. Тож принципово усвідомлювати, що людина, опосередковано перебуваючи в публічноправових відносинах із державою, безпосередньо звертається до її представників-фікцій – органів і посадових осіб; ці органи й посадові особи виконують роль своєрідного посередника між державою та людиною. Однак їх вибуття з публічнопра-

вових відносин «держава – людина» в жодному разі не означає, що ці відносини й обопільні правозобов'язання держави і людини припиняються. Обов'язково у правовідносинах між державою і людиною має постати інший формалізований суб'єкт, який перебирає функції, повноваження, завдання попереднього представника держави;

2) визначальними для обґрунтування змісту й процедури правонаступництва слід визнати положення Конституції України (ст.ст. 3, 16, 22), зокрема про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави;

3) критерієм визначення публічного правонаступника пропонуємо вважати правовий статус суб'єкта публічної адміністрації (цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенція), який припиняється одним і набувається іншим суб'єктом публічної адміністрації. Однак правовий статус одного суб'єкта може розподілятися між іншими суб'єктами публічної адміністрації. У такому разі наставатиме множинне публічне правонаступництво, а конкретний правонаступник визначатиметься за набутим компонентом (цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенція). Зрештою слід наголосити, що зміст правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, до якого ми віднесли цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенцію, утворюють: а) публічні функції (функції державного управління, регулювання), інші види ад-

міністративної діяльності суб'єкта владних повноважень – суб'єкта публічної адміністрації (надання адміністративних послуг, укладання та виконання адміністративних договорів, застосування заходів адміністративного примусу); б) повноваження; в) мета; г) завдання.

Тому про правонаступництво обґрунтовано буде говорити в разі передавання від одного суб'єкта до іншого функцій (інших видів адміністративної діяльності), повноважень, завдань;

4) виправдано говорити про два способи здійснення публічного правонаступництва: а) у межах адміністративної процедури; б) під час розгляду та вирішення адміністративної справи в адміністративному судочинстві;

5) у правовідносинах публічного правонаступництва об'єктивно присутні такі учасники: а) попередник – посадова (службова особа), колективне утворення без статусу юридичної особи (відділ реєстрації, постійна комісія ради), орган державної влади, орган місцевого самоврядування, які припинили своє існування чи позбулися всіх або частини повноважень (функцій, завдань); б) правонаступник – посадова (службова) особа, колективне утворення без статусу юридичної особи, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, який перейняв усі або частину повноважень (функцій, завдань); в) суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації)¹, уповноважений

¹ Винятком, коли суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації) не присутній у відносинах публічного правонаступництва, слід вва-

на ухвалення адміністративного акта про припинення діяльності попередника (його повноважень або їх частини), визначення правонаступника та здійснення процедури правонаступництва; г) ліквідаційний орган – суб'єкт, уповноважений на організацію та безпосереднє здійснення процедури правонаступництва;

б) перераховані щойно чотири учасники публічного правонаступництва можуть набувати статусу учасника адміністративного процесу – сторони, третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, свідка. Так, попередник і правонаступник можуть набувати повноважень сторони, третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору; суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації), уповноважений на ухвалення адміністративного акта, ліквідаційний орган (його посадова особа), повноважень третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору й свідка;

7) відповідальним суб'єктом за організацію та належне здійснення публічного правонаступництва є орган державної влади, інший уповноважений суб'єкт, який ухвалив рішення (адміністративний акт) про припинення конкретного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної ад-

міністрації). У разі неможливості чи ускладненості визначення публічного правонаступника саме в органу державної влади, іншого уповноваженого суб'єкта, який ухвалив рішення (адміністративний акт) про припинення, виникає обов'язок цим же адміністративним актом визначити публічного правонаступника, який перебирає на себе повноваження суб'єкта, існування якого припинено. В адміністративних справах, відкритих адміністративними судами за позовами до суб'єкта, існування якого припинено органом державної влади, іншим уповноваженим суб'єктом, який ухвалив рішення (адміністративний акт) про припинення, суд має залучати таких суб'єктів (які ухвалили рішення про припинення) до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору (ч. 2 ст. 53 КАС України). Участь в адміністративній справі суб'єктів, які ухвалили рішення про припинення як третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, гарантуватиме можливість здійснення судової процедури публічного правонаступництва, а тому – забезпеченість здійснення фізичними (юридичними) особами їх прав, свобод, інтересів у правовідносинах із суб'єктом, існування якого припинено;

8) публічне правонаступництво може здійснюватися як унаслідок імперативних приписів законодавства, так і внаслідок владного волевиявлення уповноваженого суб'єкта у формі адміністративного акта. Зі змісту таких актів можна судити про здійснення правонаступництва та правонаступників;

жати імперативні приписи законодавства про припинення повноважень такого суб'єкта. Наприклад, Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Заява про складення повноважень Кабінету Міністрів України подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, новообраному Президенту України в день вступу на пост Президента України (ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року) [13].

9) процедуру публічного правонаступництва доцільно передбачити спеціальними законами, що визначають статус та особливості функціонування конкретного суб'єкта публічної адміністрації, – наприклад, «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну службу» тощо;

10) слід розрізняти такі види публічного правонаступництва, як: а) правонаступництво органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, фондів публічного права, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових, службових осіб; б) внутрішнє, зовнішнє; в) одиничне, множинне; г) абсолютне (повне), часткове (вибіркове);

11) абсолютне публічне правонаступництво виникає в разі припинення чи реорганізації суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), компетенція якого повністю передається його правонаступнику; натомість часткове (вибіркове) публічне правонаступництво – у разі передавання лише частини компетенції;

12) публічне правонаступництво є однією з підстав здійснення процесуального правонаступництва, передбаченого ст. 55 КАС України;

13) публічне правонаступництво здійснюється внаслідок таких підстав: а) передавання всієї або частини адміністративної компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації); б) припинення діяльності або реор-

ганізації суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), унаслідок звільнення з посади, скорочення посади, злиття, приєднання, поділу чи перетворення. Припинення діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) може здійснюватися одним із таких способів: а) припинення діяльності суб'єкта наказним способом через ухвалення відповідного адміністративного акта, б) припинення діяльності суб'єкта внаслідок досягнення мети, з якою його було створено, в) припинення діяльності суб'єкта за підстав, передбачених законодавством;

14) у разі виникнення публічного правонаступництва всі матеріально-правові зобов'язання суб'єкта-попередника передаються до суб'єкта- правонаступника, який відповідно надалі має ці зобов'язання виконувати (продовжувати виконувати) перед фізичними (юридичними) особами.

Список використаних джерел:

1. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 року № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429; Акт проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Case of Kress v. France (Applicationno. 39594/98): Judgment. – Strasbourg, 7 June 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://echr.ketse.com/doc/39594.98-en-20010607/view/>.

5. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 13 червня 2012 року у адміністративній справі № 2-а-5904/11/2170.

6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень Закон України від 11 лютого 2010 року № 1878-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 18. – Ст. 549; Положення про Державну реєстраційну службу України: Затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 401/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 56; Деякі питання Державної реєстраційної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 816 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 160.

7. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И. – Симферополь : из-во «Оригинал М», Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність

юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 57.

9. Рішення Конституційного Суду України № 22-рп/2004 від 24 грудня 2004 року (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України»; Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2001 від 23 травня 2001 року (справа щодо конституційності статті 2481 ЦПК України).

10. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2011 року № 201 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 82. – ст. 8.

11. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2.

12. Про практику застосування окремих приписів Кодексу адміністративного судочинства України (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України): Оглядовий лист Вищого адміністративного суду України від 6 серпня 2008 року № 1367/100/13-08.

13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

Бевзенко В. М. Публичное правопреемство: сущность, процедура и особенности.

Анализируются особенности правового регулирования и процедура передачи компетенции от одного субъекта властных полномочий (субъекта властных полномочий) к иному. Такую передачу компетенции предложено именовать публичным правопреемством. Основой для возникновения публичного правопреемства в первую очередь признано существование правообязующих отношений между

государством и человеком. Акцентируется внимание на принципиальном для существования публичного правопреемства факте осуществления уполномоченными органами, должностными лицами компетенции государства.

Ключевые слова: государство, орган, должностное лицо, субъект властных полномочий, субъект публичной администрации, человек, правопреемство, процедура, публичноправовые отношения.

Bevzenko V. M. The Public Succession: Essence, Procedure and Peculiarities.

The article analyzes the peculiarities of legal regulation and the procedure of delegation of powers from one subject of office to another one. Such a procedure is proposed to be named as a 'public succession'. The existence of the legally commitment relations between the state and the individual is first of all recognized as the basis for the emergence of the public succession. The author emphasizes on the principle fact of exercising the powers of a state by the authorized agencies and officials for the public succession's origin.

Key words: state, authority, officer, subject of office, individual, succession, procedure, public legal relationship.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2014