

РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК342.9: 347.65 (477)

ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ (ПУБЛІЧНЕ) ПРАВОНАСТУПНИЦТВО

Гарашук В.М., д.ю.н., професор

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
вул. Пушкінська, 77, м. Харків, Україна*

Коросташова І.М., к.ю.н., доцент

Університет митної справи та фінансів, вул. В. Вернадського, 2/4, м. Дніпро, Україна

У статті розглядаються теоретичні проблеми становлення та розвитку адміністративного (публічного) правонаступництва в Україні, досліджується етимологічне коріння цього терміна. Адміністративним (публічним) правонаступництвом автори визнають перехід (передання) прав та обов'язків у виді адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого та пропонують виділяти: 1) фактичне (або компетенційне адміністративне правонаступництво), тобто таке, де вирішуються питання передачі фактичних повноважень від одного до іншого органу, посадової особи (або повноважень за компетенцією) та 2) процесуальне адміністративне (публічне) правонаступництво). Досліджуються питання умов застосування адміністративного (публічного) правонаступництва при розгляді справ в адміністративних судах.

Ключові слова: управління, публічне адміністрування, правонаступництво, адміністративне (публічне) правонаступництво, компетенція, повноваження, адміністративний суд.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ (ПУБЛИЧНОЙ) ПРАВОПРЕЕМСТВЕННОСТИ

Гарашук В.Н.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, ул. Пушкинская, 77, м. Харьков, Украина

Коросташова И.Н.

Университет таможенного дела и финансов, ул. В. Вернадского, 2/4, г. Днепр, Украина

В статье рассматриваются теоретические проблемы становления и развития административной (публичной) правопреемственности в Украине, исследуются этимологические корни этого термина. Под административной (публичной) правопреемственностью авторы понимают переход (передачу) прав и обязанностей в виде административной компетенции от одного субъекта властных полномочий (субъекта публичной администрации) к иному и предлагают выделять: 1) фактическую (или компетенционную административную правопреемственность), то есть такую, при которой решаются вопросы передачи фактических полномочий от одного к другому органу, должностному лицу (или же полномочий согласно компетенции) и 2) процессуальную административную (публичную) правопреемственность. Исследуются вопросы условий применения административной (публичной) правопреемственности при рассмотрении дел в административных судах.

Ключевые слова: управление, публичное администрирование, правопреемственность, административная (публичная) правопреемственность, компетенция, полномочия, административный суд.

ON THE QUESTION OF THE ADMINISTRATIVE (PUBLIC) LEGAL SUCCESSION

Narashchuk V.M.

Yaroslav Mudryi National law university, str. Pushkinska, 77, Kharkiv, Ukraine

Korostashova I.M.

University of customs and finance, str. V. Vernadskyi, 2/4, Dnipro, Ukraine

The article deals with theoretical problems of formation and development of administrative (public) legal succession in Ukraine, studied etymological roots of the term. Authors define that administrative (public) legal succession is the transition (transfer) rights and obligations in the form of administrative competence from one subject of powers of authority (the subject of public administration) to another and suggest to allocate: 1) actual (or competency administrative legal succession), is such where issues of transfer of the actual powers from one to other body or public officials are resolved (or powers on competence), and 2) procedural administrative (public) succession. Questions of conditions of application of administrative (public) legal succession are investigated by hearing of cases in administrative courts.

Key words: management, public administration, legal succession, administrative (public) succession, competence, powers, administrative court.

Європейський вектор розвитку, який обрала Україна, вимагає скорішої адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу.

Одним із напрямів такої адаптації слід визнати дослідження та розвиток інституту адміністративного (публічного) правонаступництва. Категорія «правонаступництво» за своїм походженням є цивільно-правовою, що увійшла в сферу адміністративно-правових відносин порівняно нещодавно. Основою виникнення публічного правонаступництва визнається існування право-зобов'язальних відносин між державою та людиною. Конституція України (ст.3), закріпивши загальний обов'язок держави відповідати перед людиною за свою діяльність та проголосивши головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини [1], встановила засади об'єктивного існування процесу публічного правонаступництва. Реалізація відповідних конституційних положень об'єктивно вимагає від держави запровадження належного механізму виконання всіх взятих на себе зобов'язань перед людиною.

Враховуючи той факт, що усі правозобов'язання держави розподіляються між її органами, через які вона здійснює свою волю, держава повинна, незважаючи на підстави і мотиви, на заміну суб'єктів (якщо така заміна здійснюється), яких вона наділяє владними повноваженнями для виконання управлінських функцій, зберегти зв'язок між державою та людиною.

Адміністративним (публічним) правонаступництвом є перехід (передання) прав та обов'язків у виді адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого. Таке передання здійснюється за спеціально встановленою законодавством процедурою. Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень [2].

Як вже зазначалося для адміністративного права України цей термін є достатньо новим. Однак дещо споріднені поняття протягом певного періоду часу використовуються в інших галузях права, наприклад, у міжнародному публічному праві цей термін є достатньо ustalеним: «правонаступництво держав» (перехід міжнародних прав і обов'язків від однієї держави до іншої), а також урядів, міжнародних організацій, міжнародних публічних договорів».

У цивільному праві «правонаступництво» розглядається як перехід суб'єктивного права та правового обов'язку від однієї особи до іншої (від однієї особи (продавця) до іншої (правонаступника)) в порядку похідного право-набуття. А термін «процесуальне правонаступництво» у розумінні заміни під час провадження у цивільній справі сторін або третіх осіб іншими особами, до яких переходять права та обов'язки у спірних правовідносинах, є узвичасним у цивільному процесі.

З часу набуття чинності Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [3] в адміністративному судочинстві також почали використовувати термін «процесуальне правонаступництво» (ст.55 КАС України), однак на відміну від цивільного процесу, адміністративне процесуальне правонаступництво має певні відмінності, оскільки йдеться про процесуальне правонаступництво, де відбувається перехід владних повноважень від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого. Тож, таке правонаступництво торкається саме публічної сфери життя суспільства в цілому та окремих фізичних і юридичних осіб зокрема.

Оскільки термін «адміністративне (публічне) правонаступництво» – є двоскладовим, розглянемо значення цих слів. Слово «адміністративне» (від «адміністрація» (administration), з лат. – управління, в одному із значень – органи виконавчої влади держави; урядовий апарат [4, с. 17]. В перекладі з лат. слово «публічний» (publicus) означає «суспільний, такий, що здійснюється відкрито, гласно» [4, с. 379]. Слово «правонаступництво» (англ. «legalsuccession») прийнято розуміти як перехід суб'єктивних прав і обов'язків від одного суб'єкта до іншого за законом або правочином [5, с. 718-719]. Особливістю адміністративного (публічного) правонаступництва є те, що подія переходу прав та обов'язків, що відбувається із суб'єктами владних повноважень, сама по собі є публічною та врегульованою нормами адміністративного права.

Підставою для переходу адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень до іншого (набуття адміністративної компетенції) є події, що відбулися з суб'єктом владних повноважень, а саме: ліквідація органу чи посади; припинення юридичної особи шляхом її злиття, приєднання, поділу, перетворення; звільнення з посади чи інше припинення повноважень посадової особи. Тут слід звернути увагу на важливу особливість адміністративного (публічного) правонаступництва, яка суттєво відрізняє його від право наступництва цивільного. Підставою виникнення адміністративного (публічного) правонаступництва не може бути смерть посадової особи, яка представляє суб'єкта владних повноважень, оскільки заміна (з різних підстав, зокрема з підстав смерті) посадової особи державного органу не свідчить про те, що «у спадок» новому посадовцю передається посада та владні повноваження за посадою. Функції органу та посадові обов'язки залишаються незмінними не залежно від того, яка фізична особа – посаовець обіймає посаду. Принцип «Король помер – хай живе король!» діє тільки при переданні монархічної влади.

Ліквідація, припинення діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), так само як і припинення (або часткове припинення) адміністративних повноважень цього ж суб'єкта є юридичними фактами, що зумовлюють настання наслідків правового характеру, як правило, для усіх учасників адміністративно-правових відносин, учасником яких був такий суб'єкт владних повноважень. Такий юридичний факт зумовлює виконання юридичного обов'язку (обов'язків) новим суб'єктом владних повноважень (суб'єктом публічної адміністрації) перед іншими учасниками адміністративно-правових відносин.

Як вбачається з викладеного вище, необхідність розвитку інституту адміністративного (публічного) правонаступництва ґрунтується на обов'язку держави відповідати перед людиною, утверджувати й забезпечувати її права і свободи (ст. 3 Конституції України). 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 їхніх повноважень щодо здійснення певних адміністративних функцій.

Суб'єкти, уповноважені здійснювати функції держави, час від часу змінюються, але виконання певних функцій має будь-що забезпечуватися державою. Тому, попри численні зміни суб'єктів, уповноважених здійснювати функції держави, взаємовідносини між державою і людиною продовжують існувати. Саме сутність державної (у нашому випадку – адміністративної влади) зобов'язує державу забезпечувати належну й безперервну діяльність державних органів не залежно від того, які трансформаційні процеси в системі таких органів здійснюються, які з них ліквідуються, які держава утворює наново. Функції ліквідованого органу повинні бути передані новому, доки виконання таких функцій є доцільним.

В теорії адміністративного права переважно розглядають одну форму адміністративного (публічного) правонаступництва – процесуальне правонаступництво. На нашу думку, це не є доречним. Зводити адміністративне (публічне) правонаступництво тільки до відносин, що є предметом відання адміністративних судів, не зовсім правильно. Ми пропонуємо виділяти:

1) фактичне (або компетенційне адміністративне правонаступництво), тобто таке, де вирішуються питання передачі фактичних повноважень від одного до іншого органу, посадової особи (або повноважень за компетенцією) та 2) процесуальне адміністративне (публічне) правонаступництво).

Фактичне (компетенційне) адміністративне (публічне) правонаступництво – це врегульовані нормами адміністративного права умови та порядок передання адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого, який набуває певні владні повноваження внаслідок: ліквідації органу чи посади суб'єкта владних повноважень, припинення первісного суб'єкта, або внаслідок повного чи часткового припинення компетенції органу публічної адміністрації чи припинення повноважень посадової особи.

Порядок функціонування, припинення діяльності та повноважень суб'єктів владних повноважень вищих органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та низки інших органів і посад) регулюється Конституцією та законами України. Утворення, реорганізація і ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й затвердження положень про зазначені органи – віднесено до компетенції Уряду (пп.8 п.6 ч.1 ст.20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [6]. Відповідно до зазначеного вище питання визначення правонаступників суб'єктів владних повноважень регулюється підзаконним нормативно-правовим актом, а саме Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією

міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 [2]. Так, згідно з п. 6 вищевказаного Порядку права та обов'язки органів виконавчої влади переходять: у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття; у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один або кілька органів виконавчої влади; у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених внаслідок такого поділу; у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади; у разі ліквідації органу виконавчої влади і передання його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України.

Процесуальне адміністративне (публічне) правонаступництво – це унормована можливість заміни адміністративним судом (на будь-якій стадії процесу судового розгляду справи в суді першої, апеляційної та касаційної інстанції (окрім випадків перегляду справи за винятковими чи ново виявленими обставинами) сторони чи третьої особи іншим суб'єктом, коли права та обов'язки суб'єкта владних повноважень перейшли від сторони (в адміністративній справі) до іншого суб'єкта владних повноважень, а також можливість суб'єкта публічної адміністрації (правонаступника) вступити у судовий процес як сторона чи третя особа.

При визначенні процесуального адміністративного (публічного) правонаступництва суди виходять з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах, і враховують 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 суду слід 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. 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.

У постанові пленуму Вищого адміністративного суду України щодо процесуального правонаступництва зазначається, що виходячи з положень статей 55, 56 Конституції України у будь-якому разі спірні правовідносини допускають правонаступництво, а тому суди повинні враховувати, що відмова у відкритті або закритті провадження у такій справі з підстав ліквідації (припинення діяльності, позбавлення частини повноважень, звільнення з посади, скорочення посади) суб'єкта владних повноважень є неприпустимими [7, п. 9].

Процесуальне правонаступництво внаслідок заміни сторони чи третьої особи у спірних відносинах слід відрізнити від заміни неналежної сторони (позивача або відповідача) на підставі ст.52 КАС України. У першому випадку сторона чи третя особа була суб'єктом правовідносин, щодо яких виник спір, а в другому – не є і не була суб'єктом спірних правовідносин. Процесуальне правонаступництво можливе на будь-якій стадії адміністративного процесу, а заміна сторони – лише у суді першої інстанції. При процесуальному правонаступництві процес продовжується, а при заміні сторони – починається спочатку [8, с. 184-185]. Отже, заміна сторони та третьої сторони правонаступником має такі особливості: процесуальне правонаступництво можливе на будь-якій стадії адміністративного процесу та не має наслідком розгляд справи спочатку.

Правонаступник має процесуальний статус, права й обов'язки суб'єкта, якого він замінив, а усі дії, вчинені у справі суб'єктом владних повноважень, який брав участь у справі, до вступу правонаступника, обов'язкові для нього так само, як вони були обов'язкові для суб'єкта, якого він замінив.

В теорії адміністративного права адміністративне (публічне) правонаступництво класифікують за такими критеріями:

- 1) за суб'єктом – адміністративне (публічне) правонаступництво після: а) суб'єктів владних повноважень – юридичних осіб; 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; б) колективних суб'єктів владних повноважень без статусу юридичних осіб (наприклад, після департаменту, управління, відділу центрального органу виконавчої влади, науковоконсультативної ради при органі державної влади, після депутатського корпусу органу місцевого самоврядування тощо); в) 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: а) «зовнішнє» (передання компетенції певного обсягу від одного організаційно відокремленого суб'єкта владних повноважень до іншого, такого ж організаційно відокремленого суб'єкта; б) «внутрішнє» (відбувається в межах одного суб'єкта владних повноважень, коли компетенція передається від однієї організаційно залежної структурної одиниці (департамент, управління, відділ, сектор тощо) до іншої;
- 3) за обсягом: а) повне (передбачає передання всіх без винятку прав та обов'язків суб'єкта-попередника); б) сингулярне (від лат. *singularis* – єдиний, особливий) – часткове чи вибіркоче, передбачає передання лише деяких, вибіркових прав та обов'язків суб'єкта-попередника;
- 4) за підставою виникнення: а) внаслідок ліквідації суб'єкта владних повноважень; б) внаслідок припинення існування суб'єкта владних повноважень; в) внаслідок припинення здійснення (передання) компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) та ін.;
- 5) за способом закріплення – адміністративне (публічне) правонаступництво закріплено: а) законом; б) підзаконним нормативно-правовим актом; в) локальним актом суб'єкта владних повноважень;
- б) залежно від тривалості функціонування суб'єкта владних повноважень:

а) після постійно функціонуючих суб'єктів владних повноважень (наприклад, після центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, юридичних осіб публічного права); б) після суб'єктів владних повноважень, тривалість функціонування яких обмежена певним строком, наприклад, Верховна Рада України конкретного скликання, Кабінет Міністрів України, Генеральний прокурор, депутати органів місцевого самоврядування [9, с. 23-25].

Уведення в науковий обіг та подальша розробка і деталізація у національному законодавстві інституту адміністративного (публічного) правонаступництва сприятиме забезпеченню більш чіткого окреслення компетенції органів публічного адміністрування та функціональних повноважень їхніх посадових осіб, оптимізації виконання обов'язків конкретного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) перед фізичними (юридичними) особами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 // Офіційний вісник. – 2011. – № 82. – С. 8. – Ст. 3005.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – № 37. – Ст. 446.
4. Булыко А.Н. Большой словарь иностранных слов : 35 тыс. слов / А.Н. Булыко. – Изд. 3-е, испр., перераб. – М. : Мартин, 2011. – 704 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
7. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративних справ : постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 6

березня 2008 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>

8. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.
9. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво : сутність, процедура та особливості / В.М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – № 1 (7). – 2014. – С. 20-36.

REFERENCES

1. “Constitution of Ukraine on 28 June 1996 № 254к/96-ВР”, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 1996, no. 30, art. 141.
2. “The order of measures relating to the formation, reorganization or liquidation of ministries and other central executive bodies, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on 20 October 2011 № 1074”, *Ofitsiyeni visnyk*, 2011, no. 82, pp. 8, art. 3005.
3. “Code of Administrative Legal Procedure of Ukraine on 6 July 2005 № 2747-IV”, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 2005, no. 35-36, 37, art. 446.
4. Bulyko, A.N. (2011), *Bolshoy slovar inostrannykh slov : 35 tys. slov* [Great dictionary of foreign words : 35 thousand words], Martin, Moscow, Russia.
5. Shemshuchenko, Y.S. (2012), *Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk* [Great encyclopaedic law dictionary], Yurydychna Dumka, Kyiv, Ukraine.
6. “On the Cabinet of Ministers of Ukraine” : Law of Ukraine on 27 February 2014 № 794-VII, *Ofitsiyeni visnyk*, 2014, no. 13, art. 222.
7. “On practice of application by the administrative courts of certain provisions of the Code of Administrative Affairs” : Resolution of the Plenum of the Supreme Administrative Court of Ukraine on 6 March 2008 № 2, available at : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>
8. Temkizhev, I.Kh. (2013), *Naukovo-praktychnyi komentar Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy* [Scientific and practical comment to the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
9. Bevzenko, V.M. (2014), “Public succession : essence, procedure and features”, *Administrativne pravo i protses*, no. 1 (7), pp. 20-36.

УДК 342: 340.114 (575.3)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: ОПЫТ ПОСТРОЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Ибрагимов С.И., д.ю.н., профессор

*Институт философии, политологии и права АН Республики Таджикистан,
просп. Рудаки, 33, г. Душанбе, Республика Таджикистан
soleh_52@mail.ru*

В статье рассматриваются проблемы формирования института административной юстиции в Республике Таджикистан в период обретения государственной независимости. Основываясь на опыте зарубежных стран, в частности Украины, автор ставит вопрос о создании собственной национальной модели административной юстиции Республики Таджикистан.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, система законодательства, национальная правовая система, судебная власть и судебная система.