

Дорохіна Ю.А.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

УМОВИ ТА НАСЛІДКИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВОНАСТУПНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті аналізуються умови та наслідки процесуального правонаступництва в адміністративному процесі, яке може здійснюватись щодо сторони або третьої особи, які вибувають чи замінюються у відносинах, з приводу яких виник спір.

Ключові слова: держава, орган, посадова особа, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації, людина, правонаступництво, процедура, адміністративний процес.

Постановка проблеми. Як свідчить судова практика, суб'єктний склад учасників публічно-правового спору до моменту постановлення рішення по суті не завжди залишається незмінним. Зокрема, як під час розгляду справ у суді, так й на стадії виконавчого провадження виникають випадки, коли сторонам у справі необхідно залучити особу-правонаступника, тобто виникає потреба здійснити процесуальне правонаступництво.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз умов та наслідків процесуального правонаступництва в адміністративному процесі, яке може здійснюватись щодо сторони або третьої особи, які вибувають чи замінюються у відносинах, з приводу яких виник спір.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для науки адміністративного процесуального права України цей термін (процесуальне правонаступництво) є певною мірою новим. Так, на думку окремих дослідників, «теорія правонаступництва лише починає формуватися» [1, с. 99]. Однак дещо споріднені поняття впродовж певного періоду часу використовуються в інших галузях права, наприклад, у міжнародному або цивільному праві. Доцільно вказати, що в перекладі слово «правонаступництво» (англ. «*legalsuccession*») прийнято розуміти як перехід суб'єктивних прав і обов'язків від одного суб'єкта до іншого за законом або правочином [2, с. 718–719].

Зокрема, в цивілістиці термін «процесуальне правонаступництво» розглядається в аспекті заміни під час провадження в цивільній справі сторін або третіх осіб іншими особами, до яких переходять права та обов'язки у спірних відносинах. У переважній більшості питання

процесуального правонаступництва висвітлювалися вченими-процесуалістами в межах процесуальних підстав, визначених процесуальними кодексами. Зокрема, у спеціальній літературі юридична природа процесуального правонаступництва по-різному оцінювалася процесуалістами. Так, М.С. Шакар'ян визначав процесуальним правонаступництвом заміну в процесі особи, котра є стороною або третьою особою (правопопередником), іншою особою (правонаступником), за якої правонаступник продовжує участь замість правопопередника в процесі [3, с. 53]. П.Ф. Єлисейкін під процесуальним правонаступництвом розумів заміну однієї сторони іншою особою, що виступає правонаступником у матеріальному праві [4, с. 32].

В адміністративному судочинстві термін «процесуальне правонаступництво» почали використовувати з часу набуття чинності Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Втім, доцільно підкреслити, що на відміну від цивільного процесу, процесуальне правонаступництво в адміністративному процесі має певні відмінності, оскільки йдеться про процесуальне правонаступництво, якому передують фактичне (компетенційне) адміністративне публічне правонаступництво, тобто перехід владних повноважень від одного суб'єкта до іншого. Тож, таке правонаступництво торкається саме публічної сфери життя суспільства в цілому та окремих фізичних і юридичних осіб зокрема.

Відповідно, підставою виникнення процесуального правонаступництва юридичної особи в адміністративному процесі завжди є фактичне (компетенційне) публічне правонаступництво

(тобто перехід адміністративної компетенції одного суб'єкта владних повноважень до іншого), яке в теорії адміністративного права класифікують за такими критеріями [5, с. 23–25]:

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, науково-консультативної 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.

На відміну від публічного правонаступництва, процесуальне правонаступництво може бути тільки загальним, оскільки до правонаступника переходить весь комплекс процесуальних прав і обов'язків, а правопопередник вибуває зі справи. Так, у постанові пленуму Вищого адміністративного суду України щодо процесуального правонаступництва зазначається, що виходячи з положень статей 55, 56 Конституції України, в 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 [6, п. 9].

Взагалі, адміністративне процесуальне законодавство передбачає дві можливі форми зміни суб'єктного складу у справі: заміна неналежної сторони та правонаступництво. На відміну від заміни неналежної сторони, де неналежним позивачем може бути визнана особа, якій не належить право вимоги за поданим адміністративним позовом, а неналежним відповідачем – особа, яка не повинна відповідати за пред'явленим адміністративним позовом (ст. 48 КАС України), зміна учасників адміністративного спору може обумовлюватись низкою життєвих обставин (юридичних фактів), які не дозволяють тій чи іншій стороні публічно-правового спору завершити конкретну адміністративну справу. Зокрема, такими юридичними фактами, які обумовлюють виникнення процесуального правонаступництва, є:

1) щодо фізичних осіб: смерть фізичної особи або оголошення у встановленому законом порядку особи померлою. Втім, слід звернути увагу на важливу особливість адміністративного (публічного) правонаступництва, яка суттєво відрізняє його від правонаступництва, наприклад, цивільного. Так, 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 суб'єкта владних повноважень не свідчить про те, що «у спадок» новому посадовцю передається посада та владні повноваження за посадою. Функції органу та посадові обов'язки залишаються незмінними незалежно від того, яка фізична особа-посадовець обіймає посаду.

2) щодо юридичних осіб: ліквідація або реорганізація юридичної особи (злиття, приєднання, поділ, перетворення тощо).

Тому доцільно стверджувати, що процесуальне правонаступництво виникає завдяки позитивним обставинам.

Ще однією ознакою, яка також дозволяє відмежувати поняття процесуального правонаступництва від заміни неналежної сторони, є те, що після здійснення процесуального правонаступництва всі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, є обов'язковими для нього так само, як вони були б обов'язковими для особи, яку він замінив. Про це йдеться у ст. 52 КАС України, згідно з якою «всі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього в такій самій мірі, в якій вони були б обов'язкові для особи, яку він замінив».

1) Відповідно, у визначенні юридичної природи процесуального правонаступництва та формулюванні дефініції названого процесуального інституту слід урахувувати такі фактори:

1) передумова процесуального правонаступництва – безспірний перехід владних повноважень від одного суб'єкта до іншого;

2) одним із суб'єктів такої заміни (правопопередником) має бути особа, яка є стороною або третьою особою в процесі;

3) зміст процесуального правонаступництва – це перехід до правонаступника всіх процесуальних прав та обов'язків правопопередника.

Таким чином, процесуальне правонаступництво доцільно визначити як обумовлену вибуттям або заміною сторони процедуру її заміщення особою-правонаступником, яка може успадковувати права або обов'язки вибувшої чи заміненої сторони. Відповідно, таке правонаступництво завжди передбачає дві дії, за наявності яких можливе виникнення процесуального правонаступництва: 1) вибуття сторони чи третьої особи із відносин, щодо яких виник спір; 2) заміна сторони чи третьої особи у відносинах, з приводу яких виник спір.

Разом із тим слід підкреслити, що вибуття із процесу однієї зі сторін не тягне собою припи-

нення розгляду публічно-правового спору взагалі, оскільки права та обов'язки сторони, яка вибула, переходять до її правонаступника. Вступ в адміністративну справу правонаступника абсолютно не перешкоджає здійсненню адміністративного правосуддя, постановленню рішення по справі чи підставою припинення адміністративної справи взагалі. Тобто в разі процесуального правонаступництва в адміністративному процесі розгляд справи продовжується за загальними правилами адміністративного процесу. Зокрема, цією обставиною процесуальне правонаступництво принципово відрізняється від заміни неналежної сторони, після здійснення якої розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Продовжуючи дослідження умов та наслідків процесуального правонаступництва в адміністративному процесі, доцільно зазначити, що вирішення питання процесуального правонаступництва фізичної особи в судовій практиці особливих труднощів не викликає, на відміну від низки питань, з якими стикається судова практика в питанні правонаступництва юридичних осіб. У зв'язку з цим існує необхідність проведення аналізу закріплених у законодавстві підстав – відповідних юридичних фактів для настання процесуального правонаступництва, зокрема, в разі реорганізації юридичних осіб.

У першу чергу доцільно вказати, що під час визначення процесуального правонаступництва слід виходити з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах та враховувати те, що у випадку встановлення під час розгляду адміністративної справи того факту, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються, припинили свою діяльність, необхідно залучити до участі у справі їх правонаступників.

Зважаючи на те, що суб'єкти-правонаступники, які утворюються шляхом реорганізації суб'єктів-попередників, є правонаступниками суб'єктів, які реорганізуються та здійснюють їхні повноваження, при визначенні процесуального правонаступництва згідно з роз'ясненнями п. 9 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» слід виходити з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах, та враховувати, що в разі, коли 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 випадку суду необхідно залучити до участі у справі їхніх правонаступників. У випадку ж відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача.

Зокрема, держава, ліквідувавши орган, який порушив права і свободи людини і громадянина, може уникнути виконання зобов'язання щодо поновлення порушених прав та свобод. У правовій державі, де людина, її права і свободи є найвищою цінністю, де визнання, дотримання і захист прав та свобод людини і громадянина – обов'язок держави, існування такого підходу є неприпустимим. Отже, ліквідація суб'єкта владних повноважень без передання його прав і обов'язків у порядку правонаступництва до іншого органу неможлива. Такий підхід впливає, в першу чергу, з принципу єдності державної влади.

Питання припинення суб'єкта владних повноважень доцільно розглядати в контексті реалізації принципу безперервності державної влади, тому що функції держави не зникають разом із припиненням юридичної особи публічного права (крім випадку повної відмови держави від виконання певних функцій), а тому в будь-якому випадку повноваження таких суб'єктів, які фактично не виконують свої встановлені законом функції, переходять (публічне правонаступництво) органу, до компетенції якого належить вирішення таких питань.

У разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності, до участі у справі 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 випадку ж відсутності правонаступників до участі у справі залучається орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача.

У контексті наведеного доцільно підкреслити, що підхід щодо спадкування обов'язку відновлення порушених прав внаслідок передання відповідної функції цілком відповідає принципу верховенства права, оскільки метою правосуддя є ефективне поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб – учасників адміністративного процесу. Цей підхід є цілком виправданим, зокрема щодо ситуації, коли реорганізація або ліквідація

суб'єкта владних повноважень відбуваються після набрання судовим рішенням законної сили.

Саме такий підхід й щодо публічного правонаступництва закріплено в Постанові Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074 «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», в якій йдеться, що в разі ліквідації суб'єктів владних повноважень їхні права та обов'язки переходять іншому органу виконавчої влади. Так само, відповідно до правової позиції Верховного суду України, викладеної в Постанові від 17.10.2011 р., встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, яка буде виконувати повноваження (завдання) особи, що ліквідується, не виключає, а включає зобов'язання ліквідованої установи. Відповідно, застосовується принцип: ліквідація органу публічної влади обов'язково повинна тягнути за собою перехід його прав та обов'язків у порядку правонаступництва іншому органу. При цьому правонаступником може стати як інший орган із числа уже існуючих, так і новостворений орган державної влади.

Слід підтримати думку про те, що критерієм визначення публічного правонаступника можна вважати правовий статус суб'єкта публічної адміністрації (цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенція), який припиняється одним й 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 [7, с. 147].

Названий підхід можна визнати традиційним, адже ще в XIX столітті відомий правознавець К.Д. Кавелін зазначав: «Велика частина відомств, урядових установ і посадових осіб не є самостійними юридичними особами, хоча мають у своєму розпорядженні майно і вступають у зобов'язання. Вони є лише органами або, так би мовити, уповноваженими, повіреними держави у сфері казни. Мають у своєму віданні казенне майно, вступають в юридичні відносини за її дорученням, під її відповідальність і за її рахунок. За принципом, всі вони між собою солідарні, як повірені й представники одного і того ж господаря – держави, за вказівками якого діють і якому надають звіт у своїх розпорядженнях» [8, с. 198].

Підтвердження визначеного підходу можна знайти і в судовій практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Так, у рішенні по справі «Істинна Православна Церква в Молдові та інші проти Молдови» від 27 лютого 2007 р. (*Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova and others*) [9] були розглянуті заперечення молдавських властей, в яких вказувалося, що причиною невиконання рішення суду про державну реєстрацію релігійної організації була передача функцій іншому суб'єкту, який не брав участі в процесі раніше, і тому не пов'язаний із судовим рішенням. Ще одним аргументом було те, що новостворений суб'єкт мав надати певні документи, проте їх не надав. У рішенні по даній справі ЄСПЛ відхилив заперечення молдавських властей і вказав, що невиконання рішення суду про державну реєстрацію релігійної організації тотожно відмові в державній реєстрації релігійної організації, що є підставою для визнання порушення ст. 9 Конвенції.

Відповідно, практика ЄСПЛ показує, що можливість утворювати суб'єкти права, для того щоб діяти спільно з метою реалізації спільних інтересів у певній сфері, є одним з найважливіших аспектів реалізації права на свободу об'єднання, без якого це право було б позбавлене будь-якого сенсу. Згідно з правовими позиціями ЄСПЛ відмова влади країни надати статус юридичної особи об'єднанню осіб, незалежно від того, відноситься вона (юридична особа) до релігійної чи ні, є нічим іншим, як втручанням у реалізацію права на свободу об'єднання (див. рішення у справі «Горжелік та інші проти Польщі» [GC], № 44158/98, § 52, 2004 I ECHR, справа «Сідіропулос та інші проти Греції» (*Sidiropoulos and Others v. Greece*), справа «Об'єднана македонська організація «Ілнден» та інші проти Болгарії», № 59491/00, § 53, 19 січня 2006 року; справа «Політична організація «Партідул комуністілор (непечерісті) і Унг уряну» проти Румунії», № 46626/99, § 27, 3 лютого 2005 року; справа «АРЕН Üldözötteinek Szövetsége та інші проти Угорщини», № 32367/96, 31 серпня 1999 р. тощо).

Водночас у випадку, коли мова йде про створення юридичної особи релігійною громадою, відмова в наданні такого статусу є ще й посяганням на право та свободу релігії відповідно до статті 9 Конвенції, як щодо самої громади, так і до її окремих членів (див. рішення у справі «Релігійна громада Свідків Єгови в Москві проти Росії», §§ 79–80, і рішення у справі «Бессарабська Митрополія і інші проти Молдови», § 105).

Відповідно, в рішенні ЄСПЛ у справі «Істинна Православна Церква в Молдові та інші проти Молдови» від 27 лютого 2007 суд визнав не тільки порушення ст. 9 Конвенції, але також ст. 13 і ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції, вказавши серед іншого, що докази молдавської влади не можуть бути прийняті, оскільки боржником була сама держава. У зв'язку з цим не має значення, який з органів державної влади брав участь в судових розглядах і який з них несе відповідальність за виконання остаточного судового рішення. Вбачається, що у правовій позиції ЄСПЛ чітко прослідковуються підходи щодо вирішення таких проблем з точки зору європейських цінностей.

Таким чином, доцільно вказати, що суб'єкти, уповноважені здійснювати функції держави, час від часу можуть змінюватися, але виконання певних функцій має в повному обсязі забезпечуватися державою. Відповідно, не зважаючи на зміни суб'єктів владних повноважень, уповноважених здійснювати функції держави, взаємовідносини між державою і людиною продовжують існувати. Саме сутність державної влади зобов'язує державу забезпечувати належну й безперерйну діяльність державних органів незалежно від того, які трансформаційні процеси в системі таких органів здійснюються, які з них ліквідуються, припиняються, реорганізуються, а які держава утворює наново. Функції первинного суб'єкта владних повноважень повинні бути передані новому, доки у виконанні таких функцій є потреба.

Вимогою щодо визнання особи правонаступником є той факт, що правонаступник повинен пред'явити до суду докази, які підтверджували б публічне правонаступництво, на підставі чого суд виносить ухвалу про те, що правонаступник замінив у спірних правовідносинах сторону, що вибула. Зокрема, задля прикладу доцільно навести матеріали справи № 808/642/17 від 15 травня 2017 року, в якій йдеться про наступне: до Запорізького окружного адміністративного суду надійшов адміністративний позов Управління Пенсійного фонду України у Вознесенському районі м. Запоріжжя до Публічного акціонерного товариства «Запорізький виробничий алюмінієвий комбінат» про стягнення з відповідача заборгованості з фактичних витрат на виплату та доставку пільгових пенсій, призначених згідно з чинним законодавством. Судом з'ясовано, що постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 р. № 988 «Про деякі питання функціонування територіальних органів Пенсійного фонду України» управління Пенсій-

ного фонду України у Вознесенівському районі м. Запоріжжя реорганізовано шляхом злиття управління Пенсійного фонду України в Олександрівському районі м. Запоріжжя, управління Пенсійного фонду України в Заводському районі м. Запоріжжя та управління Пенсійного фонду України у Вознесенівському районі м. Запоріжжя в Центральне об'єднане управління Пенсійного фонду України м. Запоріжжя, що є правонаступником зазначених управлінь.

За приписами ст. 52 КАС України в разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, 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 в такій самій мірі, в якій вони були б обов'язкові для особи, яку він замінив. Оскільки Управління Пенсійного фонду України у Вознесенівському районі м. Запоріжжя перейменоване в Центральне об'єднане управління Пенсійного фонду України м. Запоріжжя, то суд вважає за можливе допустити заміну відповідної сторони її правонаступником. Керуючись ст. ст. 52, 243, 248 КАС України, суд ухвалив допустити заміну позивача: Управління Пенсійного фонду України у Вознесенівському районі м. Запоріжжя його правонаступником – Центральним об'єднаним управлінням Пенсійного фонду України м. Запоріжжя.

Як вказувалося вище, ще однією особливістю процесуального правонаступництва є те, що воно допускається на будь-якій стадії адміністративного процесу, на відміну від заміни сторони, яка допустима лише в суді першої інстанції. Так, згідно зі ст. 52 КАС України: «в разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії судового процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником». Таким чином, процесуальне правонаступництво допускається під час розгляду справи у суді першої інстанції, суді апеляційної інстанції, суді касаційної інстанції, під час перегляду справи за винятковими чи нововиявленими обставинами, а також на стадії виконання судового рішення в адміністративній справі (ст. 379 КАС України). [10]. Для підготовки до справи правонаступник має можливість ознайомитися з матеріалами справи, в тому числі з аудіозаписом судового засідання, якщо таке вже відбулося.

Оскільки процесуальне правонаступництво – процедура не одномоментна та потребує певного

часу для вступу в процес процесуального правонаступника, у зв'язку з цим на час, необхідний для встановлення правонаступника, суд зобов'язаний припинити провадження у справі (в разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі).

У такому випадку провадження у справі припиняється і поновлюється після початку діяльності правонаступника. У підтвердження викладеного доцільно навести приклад. Так, згідно з матеріалами справи № 2а-16179/10/2670 від 06.04.2012 р. суддя Окружного адміністративного суду міста Києва, розглянувши питання про поновлення провадження у справі за позовом заступника прокурора міста Києва в інтересах держави в особі Державного комітету України із земельних ресурсів до Київської міської ради, тертя особа без самостійних вимог на стороні відповідача – Товариство з обмеженою відповідальністю про визнання протиправним та скасування рішення від 27.11.2008 р. № 746/746, встановив, що Ухвалою суду від 11.01.2011 р. зупинено провадження у справі до встановлення та початку діяльності правонаступника Державного комітету України із земельних ресурсів.

Зокрема, з наявних у справі спеціальних витягів з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців вбачається, що Державний комітет України із земельних ресурсів знаходиться у стані припинення діяльності, його правонаступником є Державне агентство земельних ресурсів України, про реєстрацію якого до Реєстру внесено відповідний запис. Відповідно до ч. 1 ст. 237 КАС України провадження у справі поновлюється за клопотанням осіб, які приймають участь у справі, або за ініціативою суду, якщо відпадуть обставини, які були підставою для зупинення провадження. Про поновлення провадження у справі суд постановляє ухвалу. З дня поновлення провадження у справі перебіг процесуальних строків продовжується. Провадження у справі продовжується зі стадії, на якій воно було зупинено. Враховуючи, що відпали обставини, які стали підставою для зупинення провадження у справі, провадження у справі № 2а-16179/10/2670 слід поновити зі стадії, на якій воно було зупинено, суд ухвалив поновити провадження у справі та продовжити підготовче провадження та призначити попереднє судове засідання.

З наведеного прикладу бачимо, що процесуальне правонаступництво може здійснюватися щодо сторони або третьої особи, які вибувають чи замінюються у відносинах, з приводу яких виник спір. Здійснення процесуального правонаступництва в часі не обмежено, тобто можливе на будь-якій стадії адміністративного процесу, в межах будь-якого провадження адміністративного процесу. Із здійсненням процесуального правонаступництва адміністративний процес, у принципі, взагалі не припиняється, він продовжує розвиватись.

Важливо підкреслити, що не всі спірні публічно-правові відносини допускають настання процесуального правонаступництва, оскільки вони (правовідносини) можуть бути виключно індивідуального характеру, тобто стосуватись лише конкретних осіб. У такому випадку ніхто, крім сторони, яка вибула або замінена, не може продовжити розвиток адміністративної справи, для якої характерні ознаки виключної індивідуальності. Зокрема, в разі смерті або оголошення в установленому законом порядку особи померлою або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі, якщо ж спірні правовідносини не допускають правонаступництва, то суд відповідно до ч. 1 п. 5 ст. 238 КАС України своєю ухвалою закриває провадження у справі. Повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

Висновки. Підводячи підсумок проведеного аналізу умов та наслідків процесуального правонаступництва в адміністративному процесі, доцільно вказати, що у визначенні юридичної природи процесуального правонаступництва та формулюванні дефініції названого процесуального інституту слід урахувувати такі фактори:

1) процесуальним правонаступництвом в адміністративному процесі є заміна сторони або третьої особи (правопосередника) іншою особою (правонаступником) у зв'язку з вибуттям із процесу суб'єкта спірного або встановленого рішенням суду правовідношення, за якої до правонаступника переходять усі процесуальні права та обов'язки правопосередника, і він продовжує його участь у справі;

2) процесуальне правонаступництво – це обумовлена вибуттям або заміною сторони процедура її заміщення особою- правонаступником, яка успадковує права та обов'язки вибувшої чи заміненої сторони;

3) зміст процесуального правонаступництва – це перехід до правонаступника всіх процесуальних прав та обов'язків правопосередника;

4) умовою процесуального правонаступництва доцільно визнати безспірний перехід повноважень від однієї особи до іншої, тобто фактичне (компетенційне) адміністративне публічне правонаступництво;

5) правопосередником має бути особа, яка є стороною або третьою особою в адміністративному процесі;

6) юридичними фактами, які обумовлюють виникнення процесуального правонаступництва щодо фізичних осіб є: смерть фізичної особи; оголошення у встановленому законом порядку особи померлою;

7) підставою для переходу адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень до іншого (набуття адміністративної компетенції) є події, що відбулися із 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;

8) питання припинення суб'єкта владних повноважень доцільно розглядати в контексті реалізації принципу безперервності державної влади, тому що функції держави не зникають разом із припиненням юридичної особи публічного права (крім випадку повної відмови держави від виконання певних функцій), а тому в будь-якому випадку повноваження таких суб'єктів, які фактично не виконують свої встановлені законом функції, переходять (публічне правонаступництво) органу, до компетенції якого належить вирішення таких питань;

9) ліквідація суб'єкта владних повноважень без передання його прав і обов'язків у порядку правонаступництва до іншого органу неможлива. Такий підхід впливає з принципу єдності державної влади;

10) підхід щодо спадкування обов'язку відновлення порушених прав внаслідок передання відповідної функції цілком відповідає принципу верховенства права, оскільки метою правосуддя є ефективне поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб – учасників адміністративного процесу;

11) процесуальне правонаступництво в часі не обмежено, тобто можливе на будь-якій стадії адміністративного процесу, в межах будь-якого провадження адміністративного процесу. Зі здійсненням процесуального правонаступництва адміністративний процес не припиняється.

Список літератури:

1. Скловский К. Правомочие и полномочие в механизме возникновения гражданских прав. Хозяйство и право. 2004. № 11. С. 99–112.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Юридична думка, 2012. 1020 с.
3. Шакарян М.С. Учение о сторонах в советском гражданском процессе: учебное пособие. М.: ВЮЗИ, 1983. 68 с.
4. Елисейкин П.Ф. Предмет, принципы и субъекты советского гражданского процессуального права. Ярославль: Ярославский гос. ун-т, 1980. 44 с.
5. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво : сутність, процедура та особливості. Адміністративне право і процес. № 1 (7). 2014. С. 20–36.
6. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративних справ: постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 р. № 2. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>
7. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. Право і суспільство. 2013. № 7. С. 140–149.
8. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. Избранные произведения по гражданскому праву. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2003.
9. Рішення Європейського суду з прав людини від 27 лютого 2007 р. по справі «Істинна Православна Церква в Молдові та інші проти Молдови» URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO3055.html
10. 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.

УСЛОВИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВОПРЕЕМСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье анализируются условия и последствия процессуального правопреемства в административном процессе, которое может осуществляться в отношении стороны или третьего лица, выбывающих или заменяющихся в отношениях, по поводу которых возник спор.

Ключевые слова: *государство, орган, должностное лицо, субъект властных полномочий, субъект публичной администрации, человек, правопреемство, процедура, административный процесс.*

CONDITIONS AND CONSEQUENCES OF PROCEDURAL SUCCESSION IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

The article analyzes the conditions and consequences of procedural succession in the administrative process, which may be carried out in respect of a party or a third person who is withdrawn or replaced in the relations that the dispute arose.

Key words: *state, body, official, subject of authority, subject of public administration, person, succession, procedure, administrative process.*