

УДК 347.921

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.10>

ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ НА ЦИВІЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНУ ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Логойда В.,
доктор філософії,
викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
юридичного факультету,
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
<https://orcid.org/0000-0003-1261-909X>
volodymyr.lohoyda@uzhnu.edu.ua

Логойда В. Вплив адміністративної компетенції на цивільно-процесуальну правосуб'єктність органів влади.

Стаття присвячена питанням впливу норм адміністративного права, зокрема тих, що регулюють адміністративну компетенцію органів державної влади та їх посадових (службових) осіб, на процесуальну правосуб'єктність органів державної влади, які беруть участь у розгляді справ в порядку цивільного судочинства у зв'язку з виконанням своїх державних функцій і повноважень.

На прикладі конкретної судової (цивільної) справи автор аналізує можливі процесуальні наслідки позбавлення суб'єкта владних повноважень його адміністративної компетенції під час розгляду цивільної справи, їх вплив на реалізацію таким суб'єктом своїх процесуальних прав, зокрема на можливість оскарження судового рішення. Автор наголошує, що у випадку, коли суб'єкт владних повноважень бере участь у судовій справі саме у зв'язку з виконанням доручених йому державою функцій і повноважень, інститут публічного правонаступництва, більше характерний для адміністративного процесу, може і повинен бути застосований також і при розгляді справ, які, на думку Верховного Суду, повинні розглядатися в порядку цивільного судочинства.

Відзначено, що подібна практика визнання допустимості процесуального правонаступництва саме на підставі публічного правонаступництва суб'єктів владних повноважень вже сформована при розгляді Касаційним господарським судом у складі Верховного Суду господарських спорів щодо відшкодування шкоди, завданої суб'єктам приватного права внаслідок неналежного державного регулювання страхового ринку, хоча в даній категорії справ мають місце прямі процесуальні вказівки закону.

В результаті автор робить висновок про те, що ч. 1 ст. 55 ЦПК України дозволяє процесуальне правонаступництво суб'єктів владних повноважень, які беруть участь у розгляді цивільних справ, не лише у випадках цивільно-правового правонаступництва, але і у випадку публічного правонаступництва, якщо спір пов'язаний з реалізацією суб'єктом владних повноважень його адміністративної компетенції і має місце зміна чи скасування такої.

Ключові слова: компетенція, повноваження, правосуб'єктність, публічне правонаступництво, суб'єкт владних повноважень, закриття провадження, цивільний процес.

Lohoyda V. Impact of administrative competence on the civil procedural legal capacity of the authorities.

The article is devoted to the issue of the influence of the norms of administrative law, in particular those regulating the administrative competence of state authorities and their officials, on the procedural legal capacity of state authorities that participate in the consideration of cases in the civil court procedure in connection with performing their state functions and powers.

Using the example of a specific court (civil) case, the author analyzes the possible procedural consequences of depriving a subject of authority of his administrative competence during the consideration of a civil case, their impact on the exercise of his procedural rights by such a subject, in particular, on the possibility of appealing a court decision. The author emphasizes that in the case when a subject of authority takes part in a court case precisely in connection with the performance of the functions and powers entrusted to him by the

state, the institution of public legal succession, which is more characteristic of the administrative process, can and should be applied also when consideration of cases which, in the opinion of the Supreme Court, should be considered in the manner of civil proceedings.

It is noted that a similar practice of recognizing the admissibility of procedural legal succession precisely based on a public legal succession of subjects of authority has already been formed during the review by the Commercial Court of Cassation as part of the Supreme Court of commercial disputes regarding compensation for damage caused to subjects of private law as a result of improper state regulation of the insurance market, although in this category of cases, there are direct procedural instructions of the law.

As a result, the author concludes that Part 1 of Article 55 of the Civil Code of Ukraine allows the procedural legal succession of subjects of authority, who participate in the consideration of civil cases, not only in cases of civil legal succession but also in the case of public legal succession, if the dispute is related to the exercise by the subject of authority of his administrative competence and its change or cancellation takes place.

Keywords: competence, authority, legal personality, public legal succession, subject of authority, closure of proceedings, civil procedure.

Постановка проблеми. Створення в Україні системи адміністративної юстиції і прийняття Кодексу адміністративного судочинства поставило перед теоретиками-процесуалістами та практикуючими юристами чимало складних питань щодо розмежування підсудності спорів. Необхідність розгляду тих чи інших категорій судових справ в порядку цивільного / господарського або адміністративного судочинства нерідко ставала предметом запеклих дискусій як на науковому рівні, так і в залах судових засідань.

Слід визнати, що гострота цієї проблеми поступово зменшується завдяки стабілізації судової практики зусиллями Великої Палати Верховного Суду, яка напрацювала основні критерії віднесення справ до різних процесуальних порядків. Разом з тим, життя є багатограним і іноді судова практика зіштовхується з ситуаціями гібридного характеру, де, за відсутності спору щодо юрисдикції розгляду справи, складні процесуальні ситуації створюються за рахунок взаємодоповнюючого і, водночас, суперечливого впливу норм цивільного та адміністративного права. Однією з таких гібридних ситуацій, яка потребує теоретичного дослідження, є вплив адміністративної компетенції органів / службових осіб, що є суб'єктами владних повноважень, на їх цивільно-процесуальну правосуб'єктність.

Аналіз джерел. Більшою мірою питання адміністративної компетенції суб'єктів владних повноважень та їх службових осіб розглядаються науковцями у співвідношенні з проблемами науки адміністративно-процесуального права, наприклад, в аспекті публічного правонаступництва при розгляді справ за КАС України. Цим питанням присвячені роботи Ю.А. Дорохіної, Є.Н. Белей, В.М. Бевзенко, В.М. Повара та інших дослідників. В свою чергу вплив змін обсягу адміністративної компетенції на процесуальне правонаступництво при розгляді справ за ЦПК України в науці цивільно-процесуального права висвітлений недостатньо, що і слугує мотивом написання даної статті.

Виклад основного матеріалу. До розгляду даної проблеми автора спонукала участь у судовій справі №308/7457/21 Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області, в рамках якої дружиною лікаря обласної комунальної лікарні (помер внаслідок хвороби COVID-19, якою захворів на робочому місці) оскаржувався наказ Управління Держпраці у Закарпатській області (надалі – Управління) про призначення комісії з спеціального розслідування гострого професійного захворювання із смертельним наслідком та відповідний акт спеціального розслідування.

Згідно з актуальними правовими позиціями Великої Палати Верховного Суду (постанови від 12.12.2018 у справі № 2а-2555/11/2670, від 30.01.2019 у справі № 805/1930/18-а, від 26.06.2019 у справі № 1640/3010/18), порушуючи питання про визнання нещасного випадку таким, що пов'язаний із виробництвом, позивач має на меті вирішення спору приватного характеру щодо встановлення певного юридичного факту, який не пов'язаний із вимогою вирішити публічно-правовий спір. Враховуючи, що йдеться про розслідування гострого профзахворювання на виробництві, у зв'язку з правом сім'ї померлого вимагати на підставі даних розслідування виплати компенсацій за рахунок коштів Фонду соціального страхування України, у даному випадку йдеться не про спір, що впливає з виконання владних управлінських функцій, а про спір, що спрямований на відшкодування цивільної шкоди, заподіяної смертю потерпілого. Тому вказаний спір повинен розглядатися в порядку цивільного судочинства, крім випадків, якщо шкода була заподіяна під час проходження особою публічної служби (оскільки для цього є спеціальна норма КАС України). Враховуючи, що посада лікаря, хоч і комунального закладу охорони здоров'я, не відноситься до проходження публічної служби, підстав

для віднесення даного спору до справ адміністративної юрисдикції не було і заперечень це у сторін справи та суду не викликало.

Рішеннями судів першої (31.05.2022) та апеляційної (27.10.2022) інстанцій позов було задоволено і на порядок денний було поставлено питання подання Управлінням касаційної скарги. Однак, згідно з постановою КМ України «Деякі питання територіальних органів Державної служби з питань праці» № 14 від 12.01.2022 Урядом було вирішено ліквідувати Управління як юридичну особу публічного права, натомість утворивши Західне міжрегіональне управління Держпраці (надалі – Західне МРУ). Постановою було передбачено, що Управління, яке ліквідується, продовжує здійснювати свої повноваження та функції до завершення здійснення заходів, пов'язаних з утворенням Західного МРУ і прийняттям рішення про можливість забезпечення здійснення ним повноважень та функцій Управління. Таке рішення повинно було бути прийняте Держпраці після здійснення заходів, пов'язаних із внесенням до ЄДРЮОФОПтаГФ даних про Західне МРУ, затвердження його положення, структури, штатного розпису, кошторису та заповнення 30% вакансій.

05.12.2022 Держпраці прийнято наказ № 234, згідно з яким Західне МРУ розпочинало свою роботу з 06.12.2022, а Управління з цієї ж дати припинило виконувати відповідні повноваження і функції, тобто позбавлялося державною адміністративної компетенції, останнім днем якої відповідно було 05.12.2022 (оскільки дублювання тих самих владно-управлінських функцій різними суб'єктами навіть протягом одного дня не є допустимим). Незважаючи на це, 06.12.2022 в. о. начальника Управління підписав касаційну скаргу, а 07.12.2022 вона була Управлінням подана (шляхом надіслання поштою до суду). І хоча факт оскарження слід вважати таким, що відбувся 07.12.2022, однак навіть станом на момент підписання касаційної скарги відповідних владних повноважень у сфері праці у Управління і його службових осіб вже не було.

17.01.2023 Західне МРУ подало до КЦС / ВС клопотання про заміну відповідача правонаступником, посилаючись на численні правові позиції Верховного Суду щодо публічного правонаступництва органів державної влади (постанови від 08.12.2021 у справі № 9901/348/19, від 13.03.2019 у справі № 524/4478/17, від 20.02.2019 у справі № 826/16659/15, від 12.06.2018 у справі № 2а-23895/09/1270). Зазначені правові позиції, щоправда, стосуються розгляду публічно-правових спорів (згідно КАС України), а не цивільних справ, тим не менше Західне МРУ аргументувало своє клопотання тим, що участь Управління у даній цивільній справі викликана саме виконанням ним відповідних функцій і повноважень від імені держави, а тому їх передача до Західного МРУ (т. з. «публічне правонаступництво») є вагомою підставою для процесуального правонаступництва, незважаючи на те, що з цивільно-правової точки зору Управління не реорганізовувалося (тобто не приєднується до Західного МРУ і не зливалося з іншими обласними управліннями західного регіону України в дану юридичну особу), а ліквідується (тобто в розумінні ст. 104 ЦК України припиняється без правонаступника). Підставою для такої позиції є норма ч. 1 ст. 55 ЦПК України, згідно з якою залучення до участі у справі правонаступника відповідної сторони здійснюється судом не лише у разі припинення юридичної особи (1), але і при заміні кредитора чи боржника у зобов'язанні (2) та в «інших випадках заміни сторони у відносинах, щодо яких виник спір» (3).

Слід зазначити, що критика підходу Західного МРУ щодо механічного перенесення підходів КАС України на цивільний процес, як безпідставного, не передбаченого законодавством (занадто довільне трактування ч. 1 ст. 55 ЦПК України) і такого, що не вкладається в класичне цивільно-правове розуміння «заміни сторони у відносинах», є спокусливим підходом, але дискусійним і не лише в силу справді широкого звучання ч. 1 ст. 55 ЦПК України. Адже слід пам'ятати і про приписи ст. 6 і 19 Конституції України, згідно з якими органи державної влади та їх посадові особи жорстко обмежені у своїх діях рамками своєї компетенції. Справді, продовження участі Управління у справі в умовах позбавлення його відповідних адміністративних повноважень було би грубим порушенням конституційних норм, навіть з огляду на те, що оскаржуються саме його [Управління] наказ і акт – якщо вже повноваження передані, то передані всі повноваження: і матеріальні, і процесуальні. З іншого боку, недопуск до участі у справі на стадії касаційного провадження обох органів – Управління (бо вже позбавлене компетенції) і Західного МРУ (бо не воно видавало спірні наказ і акт) був би порушенням права органу влади на судовий захист. Зрештою, з третього боку, просто закриття провадження у справі на стадії касаційного розгляду у зв'язку із припиненням Управління не допускається (ч. 1, 3 ст. 414 ЦПК України), оскільки скасування законного рішення порушило би права позивача, та власне Управління ще і не припинено остаточно, а лише знаходиться у процедурі припинення.

Відтак, виникає питання: чи може Управління, яке під час розгляду справи позбавлене адміністративної компетенції, продовжувати свою участь у цивільній справі (подати касаційну скаргу), в якій воно має статус відповідача і де оскаржуються видані ним наказ і акт? З точки зору цивільного і цивільно-процесуального права правосуб'єктність юридичної особи існує до моменту її остаточної ліквідації (внесення відповідного запису до державного реєстру), тобто може. А з точки зору обсягу адміністративної компетенції, ст. 6, 19 Конституції України та наказу свого вищого органу (Держпраці) – це абсурд і ситуація потребує застосування процесуального правонаступництва.

Станом на момент написання цієї статті КЦС / ВС ще не розглянув клопотання Управління і, відверто кажучи, процесуальна ситуація заслуговує на те, аби справа була передана на розгляд Великої Палати ВС для формулювання правової позиції по застосуванню ст. 55 ЦПК України. Тим більше, що подібні випадки судовій практиці вже відомі – так, заміна у господарській справі № 910/16144/19 Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (відповідача) на Національний банк України у зв'язку з передачею йому функцій регулятора страхового ринку (позов стосувався відшкодування державою шкоди) була визнана законною КГС / ВС (див. постанову від 28.12.2020). При цьому варто відзначити, що ч. 1 ст. 52 ГПК України сформульована аналогічно ч. 1 ст. 55 ЦПК України. Щоправда, процесуальне правонаступництво НБУ за Нацкомісією було прямо передбачено п.8 розділу II Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» № 79-IX від 12.09.2019, тобто в силу прямої вказівки закону у даному випадку процесуальна ситуація є більш очевидною.

Однак і в коментованій судовій справі за участі органів Держпраці та ширше – взагалі у всіх подібних випадках участі у цивільному процесі суб'єктів владних повноважень, на думку автора, є всі підстави для відходу від виключно цивілістичного погляду на ситуацію і визнання конвергенції публічного і приватного правопорядків. Конституційні норми є нормами вищої юридичної сили і вони забороняють державному органу / посадовій особі діяти за межами власної компетенції, незалежно від виду судочинства чи типу правовідносин. А тому слід визнати вплив адміністративного права на дану цивільно-процесуальну ситуацію і допустити широке тлумачення ст. 55 ЦПК України, тобто погодитися, що з 06.12.2022 Західне МРУ замінило Управління у спірних правовідносинах, а отже саме воно повинно було з даної дати здійснювати відповідні процесуальні права. Правильним було би подання касаційної скарги саме Західним МРУ, з одночасним клопотанням до суду здійснити процесуальне правонаступництво (яке допускається на будь-якій стадії розгляду справи), а не оскарження рішень судів Управлінням. Після позбавлення Управління адміністративних повноважень і до моменту його ліквідації воно, безперечно, може бути учасником судових справ (і не лише триваючих, а навіть вступати в нові), але виключно тих, де йдеться про права та обов'язки самого Управління, як суб'єкта цивільних / господарських справ (розрахунки з постачальниками за товари / роботи / послуги чи з персоналом по оплаті праці, спори у зв'язку з проведенням процедури припинення тощо). А от виступати учасником судових спорів, де розглядаються питання повноважень і функцій Управління, які воно мало як суб'єкт владних повноважень, воно з моменту позбавлення його державою адміністративної компетенції, як видається, вже не повинно.

За таких обставин, на думку автора, процесуально коректним буде застосування КЦС / ВС п. 2 ч. 1 ст. 396 ЦПК України, а саме: закриття касаційного провадження, оскільки після його відкриття (відбулося 20.12.2022) судом виявлено, що касаційну скаргу підписано особою, яка не має права її підписувати. Саме таке клопотання подано позивачем і буде цікаво побачити реакцію касаційної інстанції на дану правову ситуацію.

Висновки. Розподіл судових справ за рядом критеріїв (суб'єктний, предметний тощо) для розгляду в порядку цивільного / господарського (з однієї сторони) чи адміністративного (з другої сторони) судочинства є необхідним в умовах судової системи, побудованої на принципі спеціалізації судів. Однак, слід мати на увазі, що віднесення справи до певної судової процедури не означає повного виключення впливу на ситуацію норм права, більше властивих іншій спеціалізації. Юридичні ситуації, що виникають на практиці, нерідко мають гібридний характер і потребують комплексного розгляду.

Зокрема, в контексті поставленої проблеми, слід зробити висновок, що юридичні особи публічного права – органи влади, щодо яких відбувся перерозподіл державою їх адміністративної компетенції на користь інших суб'єктів владних повноважень, повинні з моменту втрати своєї компетенції втрачати свої процесуальні повноваження в цивільних справах, пов'язаних із здійсненням ними раніше своїх владних функцій і повноважень. Надалі такі суб'єкти владних повноважень можуть продовжувати

участь у цивільному судочинстві або навіть розпочинати його аж до моменту своєї остаточної ліквідації, але лише з тих питань, які стосуються безпосередньо реалізації такими суб'єктами своїх власних цивільних прав або виконання своїх власних цивільних обов'язків (не пов'язаних безпосередньо з колишніми владними функціями / повноваженнями) або лише щодо тих владних функцій і повноважень, які у них залишаються (у разі наявності). В свою чергу участь у цивільних справах, які стосуються реалізації органами влади державних повноважень і функцій, повинна після перерозподілу адміністративної компетенції переходити шляхом процесуального правонаступництва (ст. 55 ЦПК України) до тих органів / службових осіб, які такою компетенцією наділяються (аналогічно з публічним правонаступництвом в адміністративному судочинстві).

Список використаних джерел:

1. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. *Право і суспільство*. 2013. № 7. С. 140–149.
2. Белей Є.Н. Деякі питання публічного правонаступництва органів державної влади. *Право і суспільство*. 2017. № 1, частина 2. С. 119–123.
3. Повар П. правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 93. С. 40–43.
4. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Цивільний процесуальний кодекс України №1618-IV від 18.03.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n8233>.
6. Постанова КМ України «Деякі питання територіальних органів Державної служби з питань праці» №14 від 12.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2022-%D0%BF#Text>
7. Постанова КГС/ВС від 28.12.2020 у справі №910/16144/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93962786>.