

Корнута Л.М.

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

ЩОДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОНАСТУПНИЦТВА В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Постановка проблеми. Реалізація закріплених Конституцією України положень об'єктивно вимагає від органів публічного управління загалом і державних службовців зокрема запровадження належного механізму виконання всіх узятих на себе зобов'язань перед людиною та громадянином. Ураховуючи той факт, що всі правові зобов'язання держави розподіляються та реалізуються державними службовцями, які практично виконують свої повноваження, приводячи в роботу механізм державного управління, можна стверджувати, що держава повинна, незважаючи на різного роду обставини, на заміну суб'єктів управління, яких вона наділяє владними повноваженнями для виконання управлінських функцій, зберегти зв'язок між державою та людиною й забезпечити безперервний процес ефективного публічного управління всіх без винятку сфер. При цьому ключовими в такому механізмі є саме суб'єкти управління, тобто державні службовці. У цьому випадку, з огляду на процес активних кадрових змін, що відбуваються в системі державної служби, безперервну оптимізацію державних органів і постійну зміну повноважень органів виконавчої влади, з'ясування публічного правонаступництва є край актуальним.

Так, утворення, реорганізація або ліквідація органу державної влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також виходячи з необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади й недопущення дублювання повноважень та усунення невідповідно-

сті державних функцій потребам суспільства, що може полягати, наприклад, у сумнівній доцільності завищеного обсягу державного контролю в будь-якій сфері діяльності. У такому разі важливим є з'ясування поняття, особливостей і практики застосування правонаступництва.

Публічним (адміністративним) правонаступництвом є перехід (передання) прав та обов'язків у вигляді адміністративної компетенції від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого. Таке передання здійснюється за спеціально встановленою законодавством процедурою. Водночас ліквідація, припинення діяльності 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 всіх учасників публічно-правових відносин, учасником яких був такий суб'єкт владних повноважень. Такий юридичний факт зумовлює виконання юридичних обов'язків новим суб'єктом публічної адміністрації перед іншими учасниками публічно-правових відносин.

Як убачається з викладеного вище, необхідність розвитку інституту публічного правонаступництва ґрунтується на обов'язку держави відповідати перед людиною, утверджувати й забезпечувати її права і свободи, а також забезпечувати законне та ефективне публічне управління в усіх сферах суспільного життя. У зв'язку з викладеним і керуючись конституційними приписами, не є прин-

циповим, що одні державні органи як суб'єкти припиняють своє існування, а інші перебирають на себе виконання їхніх повноважень щодо здійснення певних профільних функцій. У процесі реформування та розвитку досить закономірним є явище, за якого суб'єкти публічного управління, 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 служби як державного інституту зобов'язує державу забезпечувати належну й безперервну діяльність державних службовців, незалежно від того які трансформаційні процеси в системі таких органів здійснюються, які з них ліквіднуються, які держава утворює заново тощо. Безумовно, згідно із законом, функції ліквідованого органу повинні передані новому, доки виконання таких функцій є доцільним. Однак сам механізм і його практичні особливості залежно від сфери управління чи специфіки функціонування державного органу не передбачено в законодавстві. Так і на теоретичному рівні питання правонаступництва, як правило, розглядаються в межах загальної теорії держави та права, при цьому специфіка саме публічного правонаступництва вченими практично не розглядається.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питання правонаступництва в процесі реформування системи державної служби тією чи іншою мірою розглядали в працях Г. Атаманчук, В. Бевзенко, Є. Белей, Ю. Битяк, С. Ващенко, Н. Грицяк, С. Ківалов, А. Комзюк, Р. Мельник, А. Мудрик, Т. Недашківська, А. Пухтецька, Я. Радиш та інші. Водночас, незважаючи на певне коло досліджень, комплексного наукового дослідження питань правонаступництва в державній службі не проведено. Такий стан речей і подальший розвиток законодавства з питань державної служби, а також адаптація інституту державної служби

до стандартів Європейського Союзу зумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Формулювання завдання дослідження. Тому метою статті є з'ясування поняття й сутності публічного правонаступництва, а також визначення особливостей правонаступництва в державній службі.

Виклад основного матеріалу. Стрімкі євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, а також активні процеси оптимізації органів виконавчої влади вимагають чіткого нормативного закріплення основ процедури переходу повноважень під час реформування чи реорганізації органу публічного управління. Передусім мова йде про правонаступництво. Слово «правонаступництво» в сучасній теорії права тлумачать досить широко, застосовують до різного кола осіб (фізичних, юридичних осіб, суб'єктів публічної адміністрації, держав тощо). Характеризується правонаступництво як перехід прав та обов'язків від однієї особи до іншої; вступ на місце однієї зі сторін судового процесу іншої особи; перехід прав та обов'язків однієї держави до іншої.

При цьому зазначена вище категорія насамперед пов'язана з «правонаступником» – особою, якій передано права й обов'язки або окремі права іншої особи [6]. У юридичній енциклопедичній літературі правонаступництво визначають як перехід прав та обов'язків від однієї особи до іншої за законом або угодою [7]. Отже, у наведених випадках головною ознакою правонаступництва називають перехід прав та обов'язків від однієї особи до іншої, що, звичайно, не може розкрити сутності цього юридичного явища.

Вивчаючи спеціалізовану юридичну літературу, варто зазначити, що правонаступництво розглядається також як ознака розмежування реорганізації від ліквідації. Зокрема, наука цивільного права досліджує інститут правонаступництва (наступництва в правах та обов'язках) відповідно до предмета регулювання цивільного права й, отже, розкриває особливості наступництва в цивільних правах

та обов'язках, у тому числі й у разі реорганізації юридичних осіб приватного права.

У науково-правових колах розглядають також процесуальне правонаступництво, визначають його як заміну однієї особи іншою в передбачених законодавством випадках [5, с. 141]. Так, у науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства процесуальне правонаступництво визначають як заміну сторін чи третіх осіб (правопередників) іншою особою (правонаступником) у разі вибуття з процесу суб'єкта спірних чи встановлених судом правовідносин [10]. У свою чергу, інший авторський колектив процесуальне правонаступництво визначає як унормовану можливість заміни в адміністративному процесі сторони чи третьої особи іншим суб'єктом, коли права, свободи, інтереси й обов'язки фізичної особи та/або обов'язки юридичної особи у сфері публічно-правових відносин перейшли від сторони чи третьої особи до іншого суб'єкта [9].

Правонаступництво органів публічної влади в контексті адміністративних правовідносин є не просто поняттям, а повноцінним і важливим адміністративно-правовим інститутом перетворення складників публічної влади – органів державної влади.

Аналізуючи генезу нормативного визначення правонаступництва, можемо констатувати, що з часів становлення незалежності України поняття правонаступництва вперше застосовано в 1992 р., а саме в Постанові Верховної Ради України «Про приєднання України до Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо державної власності, державних архівів і державних боргів» [2]. Так уряд України погодився з пропозицією Кабінету Міністрів України про приєднання від імені України до Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо державної власності, державних архівів і державних боргів. Власне, Конвенцією передбачено, що перехід державної власності держави-попередниці спричиняє припинення її прав на державну власність і виникнення прав

на неї держави-наступниці, власність переходить до останньої. Загалом у міжнародному праві поняття правонаступництва характеризується як заміна однієї держави іншою в несенні відповідальності за міжнародні відносини відповідної території й у здійсненні прав та обов'язків, що існували до цього часу. Підставами для виникнення правонаступництва визначаються: об'єднання держав, їх поділ, відокремлення від держави частини території, передавання частини території однієї держави іншій, утворення нової незалежної держави [8, с. 225].

Загалом під правонаступництвом розуміється перехід в установлених правом випадках і згідно з правовими приписами прав та обов'язків одного суб'єкта права іншому. Отже, правонаступництво – це поняття, яке описує юридичні наслідки передбаченої правом події, тобто визначеного юридичного факту, що полягає в певних змінах суб'єкта права, які породжують перехід його прав та обов'язків іншому суб'єкту права. Так, орган державної влади може припинити своє існування, об'єднатися з іншим органом державної влади, таким чином утворивши новий суб'єкт права. Юридичними наслідками в подальшому й стане перехід прав та обов'язків до нового суб'єкта.

Як зазначалося вище, механізм здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, урегульовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [3]. Відповідно до положень зазначеного Порядку, пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації органу виконавчої влади вносяться Прем'єр-міністрові України членом Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України, необхідності забезпе-

чення здійснення повноважень органів виконавчої влади й недопущення дублювання їхніх повноважень і містять:

- у разі утворення органу виконавчої влади – обґрунтування щодо основних завдань і функцій такого органу, відповідні фінансово-економічні розрахунки з визначенням джерел покриття витрат, пов'язаних із його функціонуванням;

- у разі реорганізації органу виконавчої влади – обґрунтування щодо неможливості або недоцільності виконання відповідних завдань і функцій таким органом, визначення шляху реорганізації (злиття, приєднання, поділ, перетворення), а також відповідні фінансово-економічні розрахунки;

- у разі ліквідації органу виконавчої влади – обґрунтування щодо доцільності відмови держави від виконання завдань і функцій такого органу або передачі їх іншим органам виконавчої влади.

Водночас необхідно зазначити, що права й 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; (основною відмінністю приєднання від злиття є те, що в процесі приєднання не створюється нова юридична особа, як це відбувається в процесі злиття);

- у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу;

- у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади;

- у разі ліквідації органу виконавчої влади й передачі його завдань і функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України.

Ідея публічного правонаступництва втілюється у вітчизняному адміністративному законодавстві. Так, положенням окремих статей Кодексу адміністративного судочинства України передбачено процесуальне правонаступництво 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 [1]. В адміністративному процесі всі дії, учинені до вступу правонаступника, обов'язкові для нього такою самою мірою, якою вони були б обов'язкові для особи, яку він замінив.

Варто зазначити, що держава є носієм публічних прав й обов'язків, зважаючи на теорію її юридичної особистості, не можна не враховувати, що в дійсності права й обов'язки держави реалізуються саме через державних службовців, які займають посади в різних органах публічного управління з найрізноманітнішою компетенцією. Безумовно, між цими органами утворюються різного роду правовідносини. Разом із тим ані Конституція України, ані інші загальні нормативно-правові акти не закріплюють окремих статей, якими було б урегульовано саме публічне правонаступництво органів державної влади.

Що ж стосується порядку впровадження правонаступництва під час оптимізації сфери державної служби, то варто зазначити, що такі питання регулюються нормами адміністративного права. Поряд із цим мають суттєві відмінності від процесуального розуміння правонаступництва.

У цьому разі адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів публічного управління, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції та реалізувати повноваження.

Важливою ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у країнах європейського простору є, зокрема, його спря-

мованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком, що визначає його професійне функціонування. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів публічної влади.

Разом із тим в Україні на реалізацію положень Конституції України та виконання завдань адміністративної реформи розроблено Проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» від 28.12.2018, який мав би стати загальним нормативно-правовим актом, що запроваджує якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур управлінської діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб, а також інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, і захист прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із державою [4]. Однією з новацій указанного Законопроекту було врегулювання важливого питання реалізації механізму публічного правонаступництва внаслідок припинення функціонування первісного адміністративного органу або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністра-

тивної компетенції. Однак необхідно зазначити, що Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» так і не прийнято, що стало значним недоліком, оскільки й система органів публічного управління, і, звичайно ж, суспільство прагнуть чіткого процедурного рішення щодо питань забезпечення своїх прав і законних інтересів, а також порядку оптимізації органів публічного управління загалом та органів виконавчої влади зокрема.

Тому варто зазначити, що правонаступництво є правовим інститутом важливого значення. Жодна з правових систем не може відмовитися від цього правового інституту, тому існує нагальна потреба, яка диктується правовою практикою, – урегулювати правонаступництво як інститут публічного права.

Висновки. Отже, на основі проведеного дослідження поняття «публічного правонаступництва» доцільно визначати як повне або часткове передання (набуття) адміністративних повноважень і компетенції від одного суб'єкта публічного управління до іншого або внаслідок припинення функціонування первісного суб'єкта управління, або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративних повноважень і компетенції; вступ у чинні адміністративно-правові відносини нового суб'єкта публічного управління на місце суб'єкта, що або припинив своє існування, або повністю чи частково позбувся відповідних адміністративних повноважень і компетенції.

Анотація

Звертаючи увагу на активний процес кадрових змін, що відбуваються в системі державної служби в умовах розвитку суспільних та економічних відносин, а також безперервну оптимізацію державних органів, постійну зміну повноважень органів виконавчої влади, що диктується євроінтеграційними процесами, важливим є з'ясування особливостей таких змін і їх чітке законодавче закріплення. Зокрема, утворення, реорганізація або ліквідація органу державної влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також виходячи з необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади й недопущення дублювання повноважень та усунення невідповідності державних функцій потребам суспільства, що може полягати, наприклад, у сумнівній доцільності завищеного обсягу державного контролю в будь-якій сфері діяльності. У такому разі важливим є з'ясування поняття, особливостей і практики застосування правонаступництва.

Публічним (адміністративним) правонаступництвом є перехід (передання) прав та обов'язків у вигляді адміністративної компетенції від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого. Таке передання здійснюється за спеціально встановленою законодавством процедурою. Водночас ліквідація, припинення діяльності 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 всіх учасників публічно-правових відносин, учасником яких був такий суб'єкт владних повноважень. Такий юридичний факт зумовлює виконання юридичних обов'язків новим суб'єктом публічної адміністрації перед іншими учасниками публічно-правових відносин. Вивчаючи спеціалізовану юридичну літературу, варто зазначити, що правонаступництво розглядається також як ознака розмежування реорганізації від ліквідації. Зокрема, наука цивільного права досліджує інститут правонаступництва (наступництва в правах та обов'язках) відповідно до предмета регулювання цивільного права й, отже, розкриває особливості наступництва в цивільних правах та обов'язках, у тому числі й у разі реорганізації юридичних осіб приватного права. правонаступництво органів публічної влади в контексті адміністративних правовідносин є не просто поняттям, а повноцінним і важливим адміністративно-правовим інститутом перетворення складників публічної влади – органів державної влади.

У сфері функціонування державної служби правонаступництво – це поняття, яке описує юридичні наслідки передбаченої правом події, тобто визначеного юридичного факту, що полягає в певних змінах суб'єкта права, які породжують перехід його прав та обов'язків іншому суб'єкту права. Так, орган державної влади може припинити своє існування, об'єднатися з іншим органом державної влади, таким чином утворивши новий суб'єкт права. Юридичними наслідками в подальшому й стане перехід прав та обов'язків до нового суб'єкта. Важливою ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у країнах європейського простору є, зокрема, його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком, що визначає його професійне функціонування. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: державна служба, публічне правонаступництво, оптимізація, реорганізація, процедура, професійні повноваження.

Kornuta L.M. On the issue of succession in the civil service

Summary

Drawing attention to the active process of personnel changes occurring in the public service system in the context of the development of social and economic relations, as well as the continuous optimization of state bodies, as well as the constant change of powers of executive authorities, dictated by the European integration processes. It is important to clarify the specifics of such changes and to make them clear. In particular, the formation, reorganization or liquidation of a state authority is carried out taking into account the tasks of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as based on the need to ensure the exercise of powers of the executive power and prevent the duplication of powers and eliminate the inconsistency of state functions to the needs of society, which may be excessive amount of state control in any sphere of activity. In this case, it is important to understand the concept, features and practices of succession.

Public (administrative) succession is the transfer (transfer) of rights and responsibilities in the form of administrative competence from one public administration entity to another. Such transfer shall be carried out in accordance with a specially established procedure. At the same time, liquidation, termination of activity of the subject of public administration, as well as termination of administrative powers of the same entity are legal facts that cause the occurrence of legal consequences, as a rule, for all participants of public-legal relations, the participant who was such a subject of power. Such legal fact causes the legal entity to fulfill its obligations as a new subject of public administration to other participants in public-law relations. Studying the specialized legal literature, it should be noted that succession is also seen as a sign of demarcation reorganization from liquidation. In particular, the science of civil law investigates the institute of succession (succession in rights and duties) in accordance with the subject of regulation of civil law and, thus, reveals the peculiarities of succession in civil rights and duties, including in the case of reorganization of legal entities of private law. Legal succession of public authorities in the context of administrative legal relations is not just a concept, but a full and important administrative and legal institute of transformation of constituent parts of public power – public authorities.

In the field of public service, succession is a concept that describes the legal consequences of an eventual right event, that is, a certain legal fact that consists in certain changes to the subject of law that give rise to the transfer of his rights and obligations to another subject. In this way, a public authority may cease to exist, uniting with another public authority, thus forming a new entity. The legal consequences will in the future be the transfer of rights and responsibilities to the new entity. An important feature of the development of legislation, in particular administrative, in the countries of the European space is, in particular, its focus on ensuring the rights and legitimate interests of individuals in relations with the state and its bodies. One of the most important guarantees of this is the clear regulation of the procedural aspect of relations between the individual and the authorities. In such circumstances, the civil servant acts not arbitrarily, but following a clearly established order that determines his professional functioning. This, firstly, ensures equality of persons before the law, and secondly, the existence of a statutory procedure is the starting point for exercising control, in particular, on the lawfulness of the activities of public authorities.

Key words: civil service, public succession, optimization, reorganization, procedure, professional powers.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 10.04.2020).
2. Про приєднання України до Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо державної власності, Державних архівів і державних боргів : Постанова Верховної Ради України від 17.11.1992 № 2784-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2784-12> (дата звернення: 10.04.2020).
3. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF> (дата звернення: 10.04.2020).
4. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України від 28.12.2018 № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 10.04.2020).
5. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 140–149. URL: http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2013/6_2013/32.pdf (дата звернення: 10.04.2020).

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
7. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
8. Мацко А.С. Міжнародне право : навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : МАУП, 2005. 232 с.
9. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 720 с.
10. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : у 2 т. 2-е вид., змін. та доп. Київ : Алерта, 2008. Т. 1 / за заг. ред. В.К. Матвійчука. 788 с.