

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року № 831 «Про утворення територіального органу Національної поліції».
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію».
5. Наказ Національної поліції України від 07.11.2015 № 10 «Про затвердження Штату Департаменту кіберполіції Національної поліції України».
6. Наказ Національної поліції України від 10.11.2015 № 85 «Про затвердження Положення про Департамент кіберполіції Національної поліції України».
7. Незалежна асоціація банків України. Завдання кіберполіції / Незалежна асоціація банків України. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://anticyber.com.ua/article_detail.php?id=140.
8. Департамент кіберполіції національної поліції України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу : <https://ru-ru.facebook.com/cyberpoliceua/>.

БЕЛЕЙ С. Н.,
аспірант кафедри адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.92

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВОНАСТУПНИЦТВА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань публічного правонаступництва органів державної влади, зокрема проблемам співвідношення правового інституту публічного правонаступництва в адміністративному праві зі схожими правовими інститутами в інших галузях права та значення цього інституту для захисту прав та свобод людини.

Ключові слова: публічне правонаступництво, процесуальне правонаступництво, адміністративне право, адміністративний процес.

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов публичного правопреемства органов государственной власти, в том числе проблемам соотношения правового института публичного правопреемства в административном праве со смежными правовыми институтами в других отраслях права и значения этого института для защиты прав и свобод человека.

Ключевые слова: публичное правопреемство, процессуальное правопреемство, административное право, административный процесс.

The article is dedicated to the analysis of the issues of the public succession by state authorities, including the issue of the correlation between the public succession as an institution of law with the similar institutions of law within different branches of law as well as the issue of the significance of this institution of law for the protection of human rights and freedoms

Key words: public succession, procedural succession, administrative law, administrative procedure.

Вступ. Публічне правонаступництво є порівняно новим інститутом у науці адміністративного права, наукове дослідження якого розпочате недавно. Проте саме явище публічного правонаступництва існувало давно – протягом історії зі здійсненням реформ у державному апараті на зміну старим органам приходили нові органи, перебираючи на себе повноваження старих.

Особливого значення в Україні публічне правонаступництво набуло протягом останнього десятиліття зі становленням системи адміністративної юстиції, отриманням фізичними та юридичними



особами реальної можливості оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень та, як наслідок, необхідності виконання судових рішень проти органів державної влади.

Ураховуючи нинішній рівень нормотворчої техніки, під час реформування системи органів державної влади не обійтися без прогалин, які доводиться заповнювати в процесі застосування норм права іншим органам державної влади, зокрема судам. Звідси випливає практична необхідність наукової розробки теми публічного правонаступництва органів державної влади та створення доктрини, яка була б джерелом права під час застосування норм адміністративного права органами державної влади, зокрема судами в процесі здійснення правосуддя.

Таким чином, важливо з'ясувати співвідношення між публічним правонаступництвом органів державної влади із суміжними правовими інститутами, а також значення цього інституту для захисту прав і свобод людини.

Оскільки, як згадувалося вище, наукова розробка теми публічного правонаступництва розпочалася порівняно недавно, в Україні існує небагато наукових праць, присвячених цьому питанню. Звернемо увагу на публікації проф. В.М. Бевзенка [1, с. 140–149] та П.О. Повара [2, с. 40–43].

Так, проф. В.М. Бевзенко у своїй публікації окреслив основні проблеми публічного правонаступництва, провів класифікацію видів публічного правонаступництва, сформулював визначення поняття публічного правонаступництва. Одною з ключових тез проф. В.М. Бевзенка в розвитку теорії публічного правонаступника, на нашу думку, є те, що учасниками публічно-правових відносин є держава та людина, а органи державної влади є «представниками-фікціями», які виконують роль посередника між державою та людиною [1, с. 140–149].

Важливою є праця В.М. Повара, який є представником науки господарського права, яка поєднує в собі як приватноправові, так і публічно-правові начала. Тему правонаступництва центральних органів виконавчої влади (в праці не вживається термін «публічне правонаступництво») науковець розглядав на прикладі адміністративної реформи, здійсненої виданням Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 року №1085/2010 [3]. П.О. Повар класифікував розподіл або зміну функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади за методами здійснення, способами наділення функціями та повноваженнями органів, а також виділив різні за змістом види правонаступництва, які можуть охоплюватися єдиним терміном «правонаступництво», що використовується в нормативно-правових актах [2, с. 40–43].

Слід також звернути увагу на публікацію російського дослідника А.Р. Султанова, який якраз акцентував увагу на аспекті відновлення порушених прав у суді у випадках, коли мало місце публічне правонаступництво органів державної влади (автор вживає термін «функціональне правонаступництво», яким відрізняє правонаступництво державних органів від правонаступництва в цивільному праві). Ця публікація містить низку посилань на судову практику Російської Федерації та практику Європейського суду з прав людини (далі – «ЄСПЛ») [4, с. 103–113].

Аналіз публікацій свідчить про те, що потребує глибшого дослідження відмінностей у змісті понять правонаступництва в різних галузях права (передусім – цивільного та адміністративного права) та впливу цих відмінностей на судовий захист прав і свобод людини.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є з'ясування співвідношення змісту поняття правонаступництва в різних галузях права та виокремлення специфічних ознак публічного правонаступництва в адміністративному праві, з'ясування значення публічного правонаступництва для захисту прав і свобод людини.

Результати дослідження. У звичайному розумінні правонаступником, відповідно до тлумачного словника української мови, є «...особа, якій передано всі права і обов'язки або окремі права іншої особи» [5, с. 508]. Подібне визначення достатньо точно передає зміст явища правонаступництва, яке є поширеним у багатьох галузях права, проте може характеризувати різні за змістом процеси.

Так, термін «правонаступництво» вживається в конституційному та міжнародному публічному праві. Під міжнародним правонаступництвом розуміють перехід прав і обов'язків від одного суб'єкта міжнародного права (правопередника) до іншого (правонаступника) внаслідок виникнення або припинення існування держави або зміни її території [6, с. 151].

Звернімо увагу на Закон України «Про правонаступництво України» від 12.09.1991 № 1543-ХІІ. Крім питань міжнародного і конституційного права, цей Закон стосується і питань правонаступництва органів державної влади: ст. 1 проголошує Верховну Раду України (новий орган) найвищим органом державної влади в складі Верховної Ради Української РСР (орган, який припинив існування), а також легітимізує діяльність інших органів, сформованих на підставі Конституції Української РСР [7].

Досліджуючи питання правонаступництва (в основному акцентуючи увагу на прикладах із російської історії), дослідниця Е.В. Рудакова зробила висновок про те, що «...навіть якщо відбувається зміна влади, трансформується форма держави, права і обов'язки органів, владного апарату або частин



держави не зникають безслідно і не виникають з нізвідки. Вони передаються в тому чи іншому обсязі аналогічним чи схожим суб'єктам права держави, що зазнала перетворення» [8, с. 4].

Таким чином, правонаступництво в міжнародному публічному та конституційному праві може породжувати публічне правонаступництво в адміністративному праві.

Хоча, як бачимо, правонаступництво і властиве публічним галузям права, зародилося воно в праві приватному. Так, правонаступництво є одним із головних інститутів цивільного права. Найяскравішим прикладом правонаступництва є спадкування, яке, вочевидь, і лежить в основі цього інституту.

Як зазначає, зокрема, Д.В. Жеков, правонаступництво розуміється як спосіб набуття права, яке залежно від об'єму прав та обов'язків, що передаються, може бути універсальним або сингулярним. За універсального (загального) правонаступництва правонаступник у результаті одного юридичного акту посідає місце попередника в усіх правовідносинах. За сингулярного (часткового) правонаступництва правонаступник у результаті одного юридичного акту посідає місце попередника в одному або декількох правовідносинах [9, с. 282].

Органи державної влади, на нашу думку, на сьогодні мають подвійну правову природу: з точки зору цивільного та господарського права орган державної влади є юридичною особою, носієм цивільних прав та обов'язків; з точки зору адміністративного права орган державної влади є суб'єктом владних повноважень. Перехід прав, обов'язків та владних повноважень у разі зміни організаційної структури органу державної влади відбуватиметься не обов'язково «синхронно» і регламентуватиметься відповідно до норм цивільного й адміністративного права. За відсутності достатньої наукової і законодавчої бази під час регламентування відносин із публічного правонаступництва використовуються терміни і норми цивільного права, проте їх тлумачення слід здійснювати, зважаючи на адміністративно-правовий контекст їх вживання.

До прикладу, стаття 104 Цивільного кодексу України передбачає, що юридична особа (в тому числі юридична особа публічного права) припиняється в результаті реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. У разі реорганізації юридичних осіб майно, права та обов'язки переходять до правонаступників [10].

Згадані терміни «злиття», «приєднання», «поділ» та «ліквідація» найтісніше асоціюються із цариною корпоративного права, однак рівною мірою застосовуються до державних органів. Процедурні моменти реорганізації державних органів регламентуються 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 [11]. Дані терміни дають змогу дізнатися, що трапиться з майном, правами та обов'язками державного органу, що припиняється, але далеко не завжди владні повноваження «спадкуються» аналогічним чином. Ліквідація за цивільним правом передбачає припинення прав і обов'язків юридичної особи, що припиняється (ст. 609 ЦК), однак для цілей публічного правонаступництва ліквідація державного органу як юридичної особи не завжди означає припинення існування певної владної функції [10].

Так, пунктом 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 передбачено, що «...права та обов'язки центральних органів виконавчої влади, що ліквідуються, передаються відповідним центральним органам виконавчої влади, на які цією постановою покладено функції з реалізації державної політики у відповідній сфері» [12]. Отже, в процесі реорганізації державного органу правонаступництво прав та обов'язків державного органу та публічне правонаступництво відрізнятимуться за своїм змістом, оскільки в одному випадку передаватимуться майнові права і обов'язки, в іншому – владні повноваження та функції. Публічне правонаступництво може відбуватися за відсутності реорганізації з точки зору цивільного права – у випадку, коли прийнято нормативно-правовий акт, який перерозподіляє функції між різними органами державної влади, не змінюючи їхнього статусу як юридичних осіб.

Варто також зазначити, що майнові права та обов'язки органу, що припиняється, слід також розглядати у взаємозв'язку зі статусом органів державної влади як бюджетних установ. Органи не є «власниками» коштів, а лише «розпорядниками»; власником коштів виступатиме держава. Грошове зобов'язання органу державної влади буде по суті зобов'язанням для відповідного бюджету, тому у зв'язку з ліквідацією не всі майнові зобов'язання органу держави мають припинятися, що слід враховувати для захисту прав у спорах із суб'єктами владних повноважень.

На основі матеріально-правових відносин правонаступництва можуть виникати відносини процесуального правонаступництва – інститут, який властивий процесуальним галузям права, зокрема закріплений у ст. 55 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС). Згідно з реченням першим ст. 55 КАС «...у 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» [13], що підтверджує вищеведену тезу. Для фізичних і юридичних осіб матеріально-правовими відносинами правонаступництва, які спричинятимуть



процесуальне правонаступництво, будуть ті, які ґрунтуються на нормах цивільного права. Для суб'єктів владних повноважень – у залежності від виду правовідносин – або правонаступництво на підставі норм цивільного права, або публічне правонаступництво. До прикладу, в спорах щодо проходження публічної служби найпевніше процесуальним правонаступником суб'єкта владних повноважень виступатиме правонаступник визначений за нормами цивільного права – так, у спорі про відновлення на посаді в органі, який було реорганізовано шляхом приєднання до іншого органу, процесуальним правонаступником буде орган, до якого приєднано орган, що припинився. У той же час у спорі про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень процесуальним правонаступником органу, що вибув, буде той орган, до якого перейшли повноваження, незалежно від того, чи є він правонаступником майнових прав та обов'язків органу, що вибув із процесу.

Розрізнення правонаступництва за нормами цивільного права і публічного правонаступництва важливе для захисту прав і свобод людини. Так, Вищий адміністративний суд України погодився з висновком суду першої інстанції, яким на стадії виконавчого провадження допущено заміну відповідача з військового комісаріату Автономної Республіки Крим на Головне управління Пенсійного фонду України, зважаючи на те, що після задоволення позову про перерахунок пенсії з 01.01.2007 року набрав чинності Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік», який передбачав, що військовослужбовцям, особам начальницького і рядового складу, які мають право на пенсійне забезпечення на умовах Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб», пенсії признаються (перераховуються) органами Пенсійного фонду України. При цьому суд апеляційної інстанції помилково скасував рішення суду першої інстанції, зважаючи, що «...Головне управління Пенсійного фонду України Автономної Республіки Крим не є правонаступником військового комісаріату Автономної Республіки Крим» [14].

Наведений приклад із судової практики демонструє, по-перше, важливість правильного застосування інституту публічного правонаступництва для захисту прав і свобод людини, по-друге, – недостатність наукової бази для правильного застосування судами норм права. Після постановлення остаточного рішення в справі ще три судові інстанції розглядали питання, пов'язані з правонаступництвом, щоб уможливити виконання судового рішення, допускаючи при цьому неправильне застосування норм права.

З огляду на вищезгадане слід звернути увагу на підхід ЄСПЛ до питань публічного правонаступництва та виконання судових рішень. У своїй статті, опублікованій в електронному виданні «Економічна правда» [15], О. Демент'єв проаналізував практику ЄСПЛ щодо виконання судових рішень у випадку реорганізації державного органу, виділивши при цьому справу «Нікітіна проти Росії» [16]. У цій справі ЄСПЛ вирішив, що ліквідація державного органу без створення його правонаступника не звільняє державу від необхідності виконати рішення проти ліквідованого органу, оскільки в іншому разі це дозволило б державі уникати боргів своїх органів.

Висновки. За результатами нашого дослідження вважаємо за доцільне сформулювати такі висновки та окреслити такі перспективи подальшого дослідження:

- 1) публічне правонаступництво органів державної влади є інститутом адміністративного права, який формується під впливом і у взаємозв'язку з аналогічними правовими інститутами інших галузей права;
- 2) публічне правонаступництво може виникати у зв'язку з правонаступництвом у міжнародному публічному та конституційному праві;
- 3) органи державної влади мають подвійну правову природу і в процесі їх перетворення паралельно відбуватиметься правонаступництво прав і обов'язків, що ґрунтується на нормах цивільного права, та публічне правонаступництво владних повноважень;
- 4) публічне правонаступництво, на відміну від правонаступництва в цивільному праві, відбувається в разі ліквідації органу державної влади як юридичної особи;
- 5) публічне правонаступництво може відбуватися за відсутності перетворення чи ліквідації органу державної влади у зв'язку з прийняттям нормативно-правового акту, яким перерозподіляються владні повноваження;
- 6) процесуальне правонаступництво ґрунтується на матеріально-правових відносинах правонаступництва. Зважаючи на подвійну правову природу органів державної влади, під час вирішення питань процесуального правонаступництва слід брати до уваги характер спірних публічно-правових відносин, а також в якій якості первісний учасник процесу брав участь у цих відносинах;
- 7) перспективним є подальше дослідження співвідношення публічного правонаступництва органів державної влади, правонаступництва органів державної влади як юридичних осіб із процесуальним правонаступництвом у різних категоріях спорів, що суттєво покращить доктринальне забезпечення діяльності судової влади.



Список використаних джерел:

1. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості / В.М. Бевзенко // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 140–149. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_6_34.
2. Повар П. правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади / П. Повар // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Вип. 93. – С. 40–43. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_93_13.
3. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
4. Султанов А.Р. Восстановление нарушенных прав и свобод человека и проблемы правопреемства государственных органов через призму европейских стандартов [Текст] / А.Р. Султанов // Закон. – 2011. – № 2. – С. 103–113.
5. Словник української мови: в 11 томах. – Том 7, 1976. – 724 с.
6. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право / М.О. Баймуратов. – Х. : Одіссей, 2008. – 704 с.
7. Закон України «Про правонаступництво України» від 12.09.1991 № 1543-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
8. Рудакова Е.В. Конституционно-правовые аспекты правопреемства: вопросы теории / Е.В. Рудакова // Конституционное и муниципальное право, 2010. – № 5. – С. 9–14.
9. Жеков Д.В. правонаступництво як елемент реорганізації юридичної особи / Д.В. Жеков // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 74. – С. 281–287. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_74_43.
10. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 20.10.2011 № 1074 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 82. – Ст. 3005.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
13. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37 – Ст. 446.
14. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18 грудня 2014 року у справі № 6а-51/09 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу до ресурсу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42201007>.
15. Дементьев О. Нова мітла / О. Дементьев // Економічна правда. – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/01/26/523129/>.
16. Nikitina v. Russia , no. 47486/07, 15 July 2010 [Електронний ресурс] // European Court of Human Rights. – Режим доступу до ресурсу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99867>.

