

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.922

ПУБЛІЧНЕ ПРАВОНАСТУПНИЦТВО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Єлизавета БЕЛЕЙ,

аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

SUMMARY

The article deals with the problems that arise in the process of succession of public authorities, which should be considered public. We analyzed the differences of succession in the area of civil and administrative relations

Key words: public succession, state, public authority, subject of power.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню проблем, які виникають у процесі правонаступництва органів державної влади, яке слід вважати публічним. Проаналізовано відмінності правонаступництва у сфері цивільних та адміністративних правовідносин.

Ключові слова: публічне правонаступництво, держава, орган державної влади, суб'єкт владних повноважень.

Постановка проблеми. Після здобуття Україною незалежності та в процесі її подальшого розвитку як незалежної, демократичної та правової держави особливо актуальною проблемою стало максимальне забезпечення прав, свобод та законних інтересів її населення. Саме тому діяльність держави в цілому та органів державної влади зокрема повинна бути спрямована в зазначеному напрямку. За таких умов посилюється актуальність дослідження та належного правового регулювання інституту публічного правонаступництва органів державної влади в адміністративному праві.

Метою статті є визначення та вивчення особливостей правонаступництва такої категорії суб'єктів адміністративних правовідносин, як органи державної влади.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб вести мову про правонаступництво органів державної влади в контексті адміністративних правовідносин, необхідно насамперед визначитися із розумінням даного терміну. Цілком зрозуміло, що правонаступництво в даному контексті являється не просто поняттям, а повноцінним та важливим адміністративно-правовим інститутом перетворення складових частин публічної влади – державних органів.

В Україні дослідженню даного правового інституту не приділяють належної уваги. Саме тому поширеним є виникнення численних спорів із приводу розподілу повноважень між органами, передавання прав та обов'язків правонаступнику. Так, у статтях 104, 107 ЦК України хоча і йде мова про правонаступництво, проте мова ведеться в загальному про правонаступництво юридичних осіб без урахування специфіки правонаступництва саме органів державної влади. У Конституції України та інших законодавчих актах окремі статті, які були б присвячені правонаступництву органів державної влади, також відсутні.

З приводу розуміння самого терміну « правонаступництво » навіть у лексичному плані ведуться спори. Не можна не погодитися з думкою про те, що лексичне значення даного слова не визначає поняття, що ним охоплюється. Логічніше було б вживати термін « перехід ».

Так, термін « правонаступництво » являється неточним та суперечливим, часто його критикують за аналогію із

приватним правом [1, с. 5]. Браерлі зазначає, що « правонаступництво – це перш за все принцип приватного права... являється поняттям, запозиченим із права власності » [2, с. 17]. Така критика є в певній мірі слушною, проте не можна визнати її повністю обґрунтованою. Одна тільки словесна схожість термінів із різних галузей права не дає підстави вважати, що вони тотожні.

Деякі науковці взагалі пропонують відмовитися від вживання терміну « правонаступництво ». Д. Старк, англійський науковець у сфері міжнародного права, пропонує говорити не про правонаступництво держав, а про « перехід прав та обов'язків при зовнішніх змінах суверенітету ». Для поняття « правонаступництво урядів » він пропонує назву « правонаступництво прав та обов'язків при внутрішніх змінах суверенітету на території » [1, с. 15].

Як справедливо відзначає Н.А. Ушаков, « правонаступництво – один із найважливіших інститутів права як внутрідержавного, так і міжнародного. Воно виникає в установлених правових випадках та регулюється відповідними юридичними правилами ». Правонаступництво, з його точки зору, – це юридичні наслідки визначеної юридично значимої події (юридичного факту), які полягають у набутті будь-яким суб'єктом прав та обов'язків (зобов'язань) іншого суб'єкта права [3, с. 7]. В адміністративному ж праві інститут правонаступництва носить швидше відтінок не переходу права, як правило, матеріального (в цивілістиці), а право (проте не обов'язок) на перехід права більш абстрактного, найчастіше, наприклад, владного – право управляти (суб'єкти – народ, держава та її органи).

Таким чином, є очевидною неповна відповідність самого терміна його лексичному значенню. Саме тому логічно в даному випадку вести мову про умовність його вживання.

Як уже було зазначено вище, правонаступництво в різних галузях права розкривається по-різному. Публічне правонаступництво органів державної влади являється окремим, особливим видом правонаступництва. Розкриття даного поняття та його проблем потребує ретельного системного підходу та тривалого вивчення.

У цілому під правонаступництвом розуміється перехід – в установлених правових випадках та у відповідності з правовими приписами – прав та обов'язків одного суб'єкта права іншому суб'єкту права. Таким чином, правона-

ступництво – це поняття, яке описує юридичні наслідки передбаченої правом події, тобто визначеного юридичного факту. Вказаний юридичний факт полягає в певних якісних 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 із утворенням нового суб'єкта права, розділитися на декілька самостійних суб'єкти права. Юридичними ж наслідками зазначених процесів являється перехід прав та обов'язків до нового суб'єкта. Відповідно, щоб установити факт правонаступництва, потрібно визначити, які юридичні факти породжують перехід прав та в чому саме виражаються юридичні наслідки.

У відповідності із законодавством особа стає правонаступником у тому випадку, коли вона «стає» на місце іншої реорганізованої особи. Перехід прав при реорганізації юридичної особи (якими являються і органи державної влади) регламентується положеннями Цивільного кодексу України. У цілому реорганізацію прийнято вважати інститутом цивільного права, оскільки саме цивільним правом у Цивільному кодексі України та прийнятими у відповідності з ним спеціальними законами визначені підстави, порядок та форми реорганізації, принципи правонаступництва. У цей же час цивільне законодавство не являється єдиним джерелом правового регулювання реорганізації. Значна кількість правових норм, які опосередковують процедуру реорганізації юридичних осіб, міститься в актах іншої галузевої приналежності, в тому числі в актах, які відносяться до публічно-правових. Публічно-правові акти – це джерела адміністративного права. Це дає підстави розглядати інститут реорганізації не тільки як цивільно-правовий, а і як комплексне нормативне утворення, що включає в себе норми різних галузей права. Говорячи про реорганізацію в адміністративному праві, слід зазначити, що мова йде насамперед про перехід владних прав. І якщо, наприклад, орган ліквідується, а на його місце приходить інший орган державної влади, то до нього обов'язково повинні перейти права та обов'язки в порядку правонаступництва. Такий перехід повинен бути оформлений та зафіксований не передавальним актом (на відміну від цивільних правовідносин), а нормативним актом.

У певному контексті можна вести мову про схожість процесу реорганізації юридичної особи, яка являється суб'єктом цивільного права, та органу державної влади, який поряд із можливістю бути учасником цивільних правовідносин наділений владною компетенцією. Проте не можна забувати про те, що наявність різних галузей тягне за собою утворення доктрин, які вивчають ту чи іншу галузь. Відповідно, можливим є існування одного і того ж терміну, який специфічно тлумачиться в рамках тієї чи іншої науки. У цей же час можливим є запозичення цілої низки положень із теорії міжнародного та цивільного права, оскільки питання правонаступництва в зазначених галузях досліджені значно глибше, ніж у теорії адміністративного права.

Здавалося б, із правонаступництвом органів державної влади не повинно виникати проблем. Якщо один орган ліквідується, то на його місці виникає інший і теж один, якому і переходять усі повноваження. Проте практика свідчить про протилежне.

Так, в умовах триваючої адміністративної реформи захист прав та свобод людини регулярно стикається з проблемою правонаступництва державних органів, коли одні органи державної влади ліквідуються, інші з'являються, коли функції органів передаються від одного органу до іншого та ін.

Показовою в даному випадку є справа від 01.10.2009 «KIMLYA AND OTHERS v. RUSSIA» (скарги №76836/01 та

32782/03) [4], яка була предметом розгляду Європейського суду з прав людини. Суть проблеми, яка стала причиною тривалих судових спорів, можна звести до того, що державний орган відмовився виконати рішення суду та провести державну реєстрацію релігійної організації. В якості причини для невиконання державний орган зазначав те, що він не являється правонаступником іншого державного органа, який раніше здійснював функцію реєстрації релігійних організацій. Таким чином, відсутня можливість виконання рішення суду. Європейським судом з прав людини такі аргументи не були сприйняті як поважні, а ситуація була розцінена як тривале порушення свободи совісті та свободи об'єднань.

На жаль, в Україні ситуація з вирішенням у матеріальному праві проблем правонаступництва державних органів у сфері публічних правовідносин також не вирішена. У цей же час важливим позитивним моментом у даному контексті є постанова Пленуму Вишого 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». Зокрема, в п. 9 зазначеної постанови вказується: «При визначенні процесуального правонаступництва судам слід виходити з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах, та враховувати, що якщо під час розгляду адміністративної справи буде встановлено, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються, припинили свою діяльність, то в такому випадку суду необхідно залучити до участі в справі їх правонаступників. У випадку ж відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі в справі орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача.

У разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності, до участі в справі як другий відповідач судом залучається інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого передані або належать функції чи повноваження щодо вирішення питання про відновлення порушених прав, свобод чи інтересів позивача.

Виходячи з положень статей 55, 56 Конституції України, в будь-якому разі в названих вище випадках спірні правовідносини допускають правонаступництво, а тому суди повинні враховувати, що відмова у відкритті або закритті провадження в такій справі з підстав ліквідації (припинення діяльності, позбавлення частини повноважень, звільнення з посади, скорочення посади) суб'єкта владних повноважень є неприпустимими» [5].

Підхід про те, що обов'язок по відновленню порушених прав покладається на орган компетентний відновити порушені права і свободи, можна інакше висловити як функціональне правонаступництво. Підхід про перехід обов'язку відновлення порушених прав слідом за переданням відповідної функції цілком відповідає принципу верховенства права, оскільки цілями правосуддя є ефективне поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів. Цей підхід є цілком застосовним, зокрема, до ситуації, коли реорганізація або ліквідація державного органу були зроблені після набрання судовим рішенням законної сили.

Слід відзначити також, що такий підхід можна назвати традиційним, адже іще в XIX столітті К.Д. Кавелін писав: «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 в 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 і представники одного і того ж господаря – держави, за вказівками якого діють і якому надають звіт у своїх розпорядженнях» [6, с. 198].

У спорах із публічних правовідносин, коли оскаржуються дії (бездіяльність) державного органу, які пов'язані із здійсненням функції від імені держави, стороною є сама держава в особі того чи іншого уповноваженого ним органу. У цей же час з огляду на те, що в матеріальному праві ця проблема часто є невіршеною, а рівень правосвідомості та повага до прав і свобод людини в суспільстві, на жаль, не вирости, дана проблема залишається актуальною.

Актуальною є проблема спроб, за наявності прогалин у правовому регулюванні правонаступництва в публічних правовідносинах, застосовувати норми цивільного законодавства про правонаступництво. Причому найчастіше такий підхід пропонується новоствореними державними органами з метою невиконання судових рішень, винесених за участю державних органів, які раніше здійснювали відповідні державні функції.

Звичайно ж, застосування положень ЦК України про правонаступництво в публічних правовідносинах під час реорганізації державних органів не може мати місця. Інакше держава, ліквідувавши орган, який порушив права і свободи людини і громадянина, змогла б уникнути обов'язку поновити порушені права і свободи. У правовій державі, в якій людина, її права і свободи є найвищою цінністю, в якій визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави (ст. 3 Конституції України), існування такого підходу було б неприпустимим.

Функції держави, які реалізувалися ліквідованим органом, не можуть бути припинені і підлягають передачі іншим державним органам, [7] що повинне знаходити своє відображення в актах про реорганізацію або ліквідацію державних органів. Так, наприклад, у п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було вирішено питання про правонаступництво: «Установити, що центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються».

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» [8].

У цілому ряді інших актів Кабінету Міністрів України та Президента України також вирішується питання функціонального правонаступництва державних органів, у той же час «існує і фактичне правонаступництво, що ґрунтується не на конкретному правовому акті, а скоріше на конституційних або загально принципах. Останнє має місце, коли державно-владний механізм об'єктивно вимагає застосування цього інституту для безперервного вирішення питань державного регулювання, а суб'єкт даних повноважень в чинному законодавстві конкретно не вказано, не існує або не виконує їх. У даному випадку використовується інститут аналогії функцій і компетенцій (функціональне правонаступництво), тобто частина необхідної компетенції відповідно до чинного законодавства не має свого «господаря», фактично здійснюється державним органом, правовий статус якого може включати аналогічні повноваження... Зважаючи на це, можна виділяти і матеріально-правову основу правонаступництва

– зміни у сфері державного регулювання (насамперед у суб'єктному складі) і реальну потребу безперервного здійснення владних повноважень в умовах вакууму нормативної бази вирішення цього питання» [9].

Звичайно ж, функціональне правонаступництво не закріплене в цивільному законодавстві, предметом регулювання якого є цивільні правовідносини, а не адміністративно-правові. Відповідно, спроби застосування положень ЦК України для вирішення питань правонаступництва державних органів – помилкові.

Так, виходячи із ч.1 ст. 104 ЦК України, в разі ліквідації юридичної особи її майно, права та обов'язки не переходять до інших осіб у порядку правонаступництва. Усі ж державні органи, які ліквідуються, також є юридичними особами. А отже, їх скасування, що супроводжується передачею прав та обов'язків іншим державним органам, не може бути визнано ліквідацією з точки зору цивільного законодавства. Дані відносини можуть бути кваліфіковані тільки як реорганізація юридичної особи. У разі передачі державної владної функції повинні бути передані також цивільні права і обов'язки, необхідні для матеріально-технічного забезпечення цих функцій. Ліквідацією державного органу може визнаватися, строго кажучи, лише його скасування у зв'язку з відмовою від державного регулювання в певній сфері, відпадінням мети діяльності установи, що спричинить припинення державного органу як установи без правонаступництва. Тому слід зробити висновок про те, що встановлені правила утворення та скасування органів державної влади не відповідають положенням цивільного законодавства про створення і припинення юридичних осіб. До відносин щодо скасування та утворення державних органів не можуть застосовуватися цивільно-правові норми про ліквідацію створення юридичних осіб [10, с. 110].

Окрім цього, хоча державні органи і є юридичними особами, норми ЦК України про перетворення юридичних осіб не можуть бути підставою для вирішення питання про правонаступництво для органів державної влади, оскільки ЦК України передбачає перехід при правонаступництві об'єктів цивільних та майнових прав, а в адміністративному праві мова йде про перехід специфічних, владних прав. Норма ж про те, що ліквідація юридичної особи не тягне за собою переходу прав та обов'язків у порядку правонаступності, стосовно державних органів не може діяти, оскільки застосовується зворотній 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 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 і 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 (цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенція) [11, с. 147].

Дана позиція підтверджується і в рішенні Європейського суду з прав людини по справі «Істинна Православна Церква в Молдові та інші проти Молдови» від 27 лютого 2007 р. [12] Так, у рішенні було встановлено, що оскільки боржником є сама держава, то у зв'язку із цим не має значення, який із органів державної влади брав участь у судових спорах та який із них несе відповідальність за виконання кінцевого судового рішення.

Висновки. Таким чином, із метою уникнення порушення прав та свобод людини і громадянина важливим є вирішення проблеми правонаступництва органів державної влади в спеціальному нормативно-правовому акті, а не лише шляхом надання роз'яснень вищими судовими інстанціями.

Список використаної літератури:

1. Захарова Н.В. Правопреемство государств / Н.В. Захарова. – М. : Междунар. отношения, 1973. – 125 с.
2. Захарова Н.В. Правопреемство международных договоров / Н.В. Захарова. – М., 1974.
3. Ушаков Н.А. Правопреемство государств / Н.А. Ушаков. – Уфа, 1996.
4. Рішення Європейського суду з прав людини від 01.09.2010 р. у справі «KIMLYA AND OTHERS v. RUSSIA» (скарги №76836/01 та 32782/03). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/kimlya-i-drugie-protiv-rossii-postanovlenie-evropejskogo-suda/>.
5. Постанова 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» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.
6. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам / К.Д. Кавелин // Избранные произведения по гражданскому праву. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2003.
7. Камалов О.А. Реорганизация и реструктуризация органов государственной власти / О.А. Камалов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2006. – № 8. – С. 44–49.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
9. Ескина Л.Б. Два правовых аспекта одной коллизионной ситуации (или комментарий к судебному решению) / Л.Б. Ескина // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 4.
10. Султанов А.Р. Восстановление нарушенных прав и свобод человека и проблемы правопреемства государственных органов / А.Р. Султанов // Закон. – 2011. – № 2. – С. 103–113.
11. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості / В.М. Бевзенко // Право і суспільство. – 2013. – № 7. – С. 140–149.
12. Рішення Європейського суду з прав людини від 27 лютого 2007 р. по справі «Істинна Православна Церква в Молдові та інші проти Молдови» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO3055.html.