

УДК 342.922

ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ «ВНУТРІШНЬОГО» ПУБЛІЧНОГО ПРАВОНАСТУПНИЦТВА

ІВАН ПАЛАМАРЧУК,

кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст

Управління персоналу Міністерства юстиції України

АНОТАЦІЯ

У статті проводиться теоретичне дослідження сутності «внутрішнього» публічного правонаступництва під час змін в організації виробництва і праці центральних органів виконавчої влади, міністерств, їхніх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій, тобто безпосередньо під час реорганізації таких суб'єктів владних повноважень (скорочення чисельності або штату персоналу, скорочення персоналу внаслідок зміни структури або штатного розпису суб'єкта владних повноважень без скорочення чисельності або штату персоналу). Також здійснюється опис сутності й особливостей «внутрішнього» публічного правонаступництва; визначаються поняття та види структурних підрозділів суб'єктів владних повноважень (зокрема, органів державної влади); висвітлюються прогалини в реалізації «внутрішнього» публічного правонаступництва в діяльності органів державної влади, запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: публічне правонаступництво, структурний підрозділ, суб'єкт владних повноважень, міністерство, повноваження.

REGARDING THE PROVISION OF THE MECHANISM ON THE IMPLEMENTATION OF “INTERNAL” PUBLIC LEGAL SUCCESSION

Ivan PALAMARCHUK,

Candidate of Law Sciences,
Chief Specialist

Personnel Department of the Ministry of Justice of Ukraine

SUMMARY

The article conducts a theoretical study of the essence of “internal” public legal succession during changes in the organization of production and labor of the central executive bodies, ministries, their territorial bodies, and local state administrations, i.e. directly in the reorganization of subjects of power (reduction of number of personnel, reduction of personnel due to changes in the personnel structure of the subject of power without reducing the number or personnel). The article also describes the essence and features of the concept of “internal” public legal succession; the concepts and types of structural units of the subjects of power (in particular, public authorities); it also highlights the “gaps” while the implementation of “internal” public legal succession regarding the activities of public authorities and proposes the ways to its elimination.

Key words: public legal succession, structural unit, subject of power, ministry, authority.

SĂ OFERE UN MECANISM DE IMPLEMENTARE A SUCCESIUNII PUBLICE „INTERNE”

REZUMAT

Articolul realizează un studiu teoretic al esenței succesiunii publice „interne” în timpul schimbărilor în organizarea producției și a muncii a organelor executive centrale, ministerelor, organelor teritoriale ale acestora, administrațiilor locale de stat, adică direct în timpul reorganizării unor astfel de subiecte de putere (reducerea personalului sau a personalului, reducerea personalului ca urmare a modificărilor în structura sau personalul subiectului de putere fără reducerea numărului sau personalului). Sunt descrise și esența și trăsăturile succesiunii publice „interne”; se determină conceptele și tipurile de subdiviziuni structurale ale subiecților puterii (în special, autoritățile publice); sunt evidențiate lacune în implementarea succesiunii publice „interne” în activitățile autorităților publice, sunt propuse modalități de eliminare a acestora.

Cuvinte cheie: succesiune publică, subdiviziune structurală, subiect al puterii, minister, puteri.

Постановка проблеми. П. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначено, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади (зокрема, без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень, надання адміністративних послуг [1].

У розумінні КАС України органи державної влади або місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень, є різновидом суб'єктів владних повноважень, які діють з урахуванням основоположних істин: щодо невідворотності та повноцінної відповідальності держави за свою діяльність, яка реалізується через делегованих суб'єктів владних повноважень, у контексті ст. 3 Конституції України: «<...> Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [2].

Варто зазначити, що процедуру передання (набуття) адміністративної (управлінської) компетенції від одного суб'єкта владних повноважень до іншого в теорії адміністративного права визначено як публічне (позапроцесуальне, адміністративне по своїй природі) правонаступництво [3].

Ураховуючи те, що публічне правонаступництво можливе щодо всіх без винятку суб'єктів владних повноважень, доцільно розглянути складову частину виду такого правонаступництва, яким володіє теорія адміністративного права, як «за сферою поширення», зокрема «внутрішнє» публічне правонаступництво, що відбувається в межах одного суб'єкта владних повноважень, коли компетенція передається від однієї організаційно залежної структурної одиниці (департамент, управління, відділ, сектор тощо) до іншої [4].

Варто зазначити, що поміж проблем сучасної теорії адміністративного права й законодавства, які виявляються під час вирішення питань, пов'язаних із правонаступництвом у судовому та процедурному порядкух, доцільно погодитись із думкою вітчизняних учених [3; 4] про цілковиту відсутність теоретичного обґрунтування й законодавчого врегулювання процедури набуття адміністративної компетенції одним суб'єктом владних повноважень після іншого.

Додатково варто зазначити, що ця проблема породжує питання неналежного практичного застосування «внутрішнього» публічного правонаступництва.

Актуальність теми дослідження підтверджується також тим, що в чинному законодавстві України фактично не регламентується питання публічного правонаступництва¹, яке істотно відрізняється від інституту правонаступництва суб'єктів приватного права. Адже інститут правонаступництва органів виконавчої влади є більш широким за змістом та включає правонаступництво в завданнях, функціях та повноваженнях як складових частинах категорії компетенції органу виконавчої влади, а також щодо конкретних управлінських (організаційних) прав та обов'язків, які становлять зміст відповідних правовідносин [5].

Науковий аналіз проблем організаційно-правового забезпечення публічного правонаступництва в Україні здійснюється багатьма вченими. Серед них варто назвати В.М. Бевзенка, Є.Н. Белей, В.М. Гарашука, Ю.А. Дорохину, І.М. Коросташову, П.О. Повара, М.І. Смоковича й інших.

Метою статті є дослідження сутності «внутрішнього» публічного правонаступництва під час змін в організації виробництва і праці центральних органів виконавчої влади, міністерств, їхніх територіальних органів та місцевих державних адміністрацій, тобто безпосередньо під час реорганізації таких суб'єктів владних повноважень (скорочення чисельності або штату персоналу, скорочення персоналу внаслідок зміни структури або штатного розпису суб'єкта владних повноважень без скорочення чисельності або штату персоналу).

Для досягнення цієї мети сформульовані такі завдання:

- описати сутність і особливості «внутрішнього» публічного правонаступництва;
- визначити поняття та види структурних підрозділів суб'єктів владних повноважень, зокрема органів державної влади;
- на основі здійсненого дослідження виявити прогалини в реалізації «внутрішнього» публічного правонаступництва в діяльності органів державної влади, запропонувати шляхи їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що діяльність будь-яких суб'єктів владних повноважень загалом і безпосередньо структурних підрозділів (штатні структурні одиниці) зазначених суб'єктів залежить від необхідності виконувати відповідні повноваження, що зумовлені наявним публічним інтересом. Тобто важливими для значної кількос-

¹ Питання публічного правонаступництва нині врегульовано лише для центральних органів виконавчої влади постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 29 жовтня 2011 р. № 1074.

ті фізичних і юридичних осіб потребами, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами владних повноважень. Отже, публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів [6].

Тому залежно від наявних особливостей публічного інтересу будь-який суб'єкт владних повноважень, що функціонує з реалізації опосередкованої частини такого або всього інтересу (територіальної громади, конкретної категорії громадян тощо), містить відповідну структуру – штатних структурних підрозділів, діяльність яких залежить від необхідності й об'ємності у виконанні відповідних функцій, які віднесено до повноважень такого суб'єкта владних повноважень, у структурі якого вони функціонують.

Доречно звернути увагу на твердження правника XIX ст. К.Д. Кавеліна, який зазначив: «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 її коштом. За принципом, усі вони між собою солідарні, як повірені і представники того самого господаря – держави, за вказівками якого діють і якій надають звіт у своїх розпорядженнях» [8, с. 198]. Тобто всі структурні підрозділи суб'єктів владних повноважень однотипні, але відрізняються за повноваженнями, з метою реалізації яких їх утворено.

Структурним підрозділом визначається структурна одиниця суб'єкта владних повноважень, яка має визначені повноваження (права, обов'язки, завдання та функції) у відповідній сфері діяльності такого суб'єкта, відмінні від повноважень інших одиниць², входить до структури такого суб'єкта владних повноважень як організаційно відособлена від інших підрозділів її частина.

² Наприклад, бухгалтерська служба суб'єкта владних повноважень виконує функції, пов'язані з фінансовим забезпеченням та бухгалтерським обліком такого суб'єкта, з урахуванням специфіки його діяльності (питання оплати праці, обліку матеріальних цінностей та інших фінансово-облікових дій мають свої особливості, що виходять із компетенції того суб'єкта владних повноважень, до структури якого ця служба належить), у зв'язку із чим інший структурний підрозділ такого суб'єкта владних повноважень (служба персоналу, діловодства, господарського забезпечення, претензійно-позовної роботи (юридична), цифрового розвитку, а також інші підрозділи, які опосередковано реалізують повноваження відповідного суб'єкта владних повноважень) за змістом своїх повноважень є іншим структурним підрозділом, відмінним від інших.

Також варто зазначити, що вітчизняним законодавством визначено види структурних підрозділів таких суб'єктів владних повноважень, зокрема, як державні органи (міністерства та центральні органи виконавчої влади, їхні територіальні органи, місцеві державні адміністрації) [7], до яких відносять:

1) у складі апарату центральних органів виконавчої влади (окрім міністерств):

– департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання окремих завдань із реалізації державної політики за певними напрямками діяльності центрального органу виконавчої влади, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи;

– управління (самостійний відділ) – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. Управління може бути самостійним або входить до складу департаменту;

– самостійний сектор – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів;

– відділ у складі департаменту (управління) – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади;

2) у складі міністерств:

– директорат – самостійний структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства, координацією та моніторингом її реалізації, проведення аналізу й оцінки впливу її реалізації на заінтересовані сторони, а також інших завдань, окрім тих, що пов'язані з виконанням функцій з надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності або здійснення державного нагляду (контролю). До складу директорату входять не менш як дві експертні групи, у разі потреби, відділ (відділи), головне (головні) управління;

– директорат стратегічного планування та європейської інтеграції – самостійний структурний підрозділ, що може утворюватися для виконання завдань, пов'язаних із стратегічним плануванням діяльності та плануванням бюджету міністерства, європейською інтеграцією, координацією виконання міністерством міжнародних зобов'язань, а також координацією роботи із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства;

– експертна група – структурний підрозділ, що входить до складу директорату й утворюється

для виконання завдань за визначеними напрямками (функціями) діяльності директорату;

– голове управління у складі директорату – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом / функцією діяльності директорату. До складу головного управління входить не менш як два відділи;

– відділ у складі директорату (головного управління) – структурний підрозділ із штатною чисельністю не менш як три одиниці, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності директорату або головного управління;

– секретаріат – сукупність самостійних структурних підрозділів і посад, що здійснюють організаційне, правове, фінансово-економічне, матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства, зокрема щодо: забезпечення функціонування документообігу, здійснення контролю за дотриманням строків виконання завдань і заходів, відповідальним за виконання яких є міністерство; управління персоналом, ведення бухгалтерського обліку і звітності; протокольного забезпечення міжнародного співробітництва; реалізації законодавства щодо доступу до публічної інформації, організації розгляду звернень громадян; забезпечення ІТ-підтримки та захисту інформації; забезпечення здійснення державних закупівель; забезпечення взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків із громадськістю; матеріально-технічного та господарського забезпечення; взаємодії з органами державної влади; дотримання вимог щодо охорони праці та цивільного захисту.

Отже, залежно від стратегічних змін у державній політиці країни, науково-технічного прогресу, територіальної компетенції будь-який суб'єкт владних повноважень (центральный орган виконавчої влади, міністерство, їхні територіальні органи та місцеві державні адміністрації) набуває відповідних повноважень або необхідність виконання таких повноважень відпадає, що призводить до здійснення відповідних заходів із реорганізації суб'єкта владних повноважень (змін в організації праці, перепрофілювання, скорочення чисельності або штату працівників).

Проте варто зазначити, що суспільна практика багата як вдалими, так і невдалими рішеннями даної проблеми. Правонаступність є збереженням колишнього правового стану в умовах, що змінились. Вона виражає той «момент спокою», який властивий будь-якому громадському процесу. Слушною є думка, висловлена О.А. Камаловим про те, що державні повноваження, які реалізуються припиненим органом, не можуть бути припиненими та підля-

гають передачі іншим державним органам. Даний процес має знаходити свій прояв в акті про реорганізацію чи ліквідацію того чи іншого органу [9].

Отже, доречно погодитися із зазначеним вище твердженням, адже як у правонаступництві органів державної влади, так і у «внутрішньому» правонаступництві суб'єкта владних повноважень повинен існувати «момент спокою», що виражається в чіткому та зрозумілому механізмі набуття правонаступником (в даному разі структурним підрозділом, що перебрав повноваження ліквідованого структурного підрозділу) не тільки повноважень попередника (ліквідованого або реорганізованого структурного підрозділу), а й результатів його діяльності для здійснення подальшої безперервної діяльності початих попередником процесів опосередкованого виконання повноважень суб'єкта владних повноважень, до структури якого вони (зазначені підрозділи) входять.

Однак під час ухвалення рішення суб'єктом владних повноважень (посадовою особою суб'єкта владних повноважень) щодо здійснення відповідних заходів із реорганізації, у вигляді наказу або розпорядження, таке рішення зазвичай стосується лише питання вивільнення персоналу та здійснення заходів із його розрахунку (вивільнюваного персоналу) бухгалтерською службою. Натомість питання щодо публічного правонаступництва прав і обов'язків реорганізованих структурних підрозділів у разі їхнього злиття, перетворення або взагалі ліквідації може бути врегульовано у відповідному положенні про структурний підрозділ, але лише як функціональні повноваження³.

Проте в такій неузгодженості зазвичай упускається питання відповідальності за діяльність реорганізованого або ліквідованого структурного підрозділу (якщо персонал такого підрозділу було

³ Згідно з абз. 7–8 п. 6 Загальних положень Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, затвердженого наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 29 грудня 2004 р. № 336, відомо, що до посадових інструкцій може бути внесено зміни, доповнення лише на підставі наказу керівника підприємства, установи, організації за згодою працівника. Наказ про внесення змін, доповнень до посадової інструкції видається в разі перерозподілу обов'язків між працівниками у зв'язку зі скороченням чисельності, раціональним розподілом праці. У разі зміни назви підприємства, установи, організації, їхнього структурного підрозділу або посади до посадових інструкцій вносяться відповідні зміни. Посадові інструкції складаються для працівників усіх посад, що зазначені у штатному розписі. Виняток можуть становити окремі керівники, правове положення яких визначено у Статуті (положенні) підприємства, установи, організації або відповідного підрозділу, де зазначено основні завдання, обов'язки, права і відповідальність за виконання покладених на них функцій.

у встановленому порядку вивільнено та трудові відносини із суб'єктом владних повноважень припинено). правонаступником в такому разі (структурний підрозділ, на який буде покладено повноваження ліквідованого структурного підрозділу) може стати як інший структурний підрозділ із числа уже існуючих, так і новостворений структурний підрозділ суб'єкта владних повноважень, або взагалі таке правонаступництво може бути розподілено між декількома новоствореними або існуючими структурними підрозділами. У такому разі може наставити множинне внутрішнє публічне правонаступництво, а конкретний правонаступник у такій ситуації може взагалі не бути визначеним.

Отже, не забезпечується виконання зазначеного змісту ст. 3 Конституції України, що може негативно відобразитися на організації діяльності такого суб'єкта владних повноважень, його діловій репутації, а також як наслідок виникнення необхідності встановлення фактів, які підлягають підтвердженню або оспорюванню в судовому порядку.

Тому для уникнення неузгодженості в питаннях «внутрішнього» публічного правонаступництва набуває необхідності усунення зазначеної прогалини шляхом передбачення в рішенні суб'єкта владних повноважень про реорганізацію питання щодо «внутрішнього» публічного правонаступництва (передача під акт звітної документації, справ тощо, виконавця такого правонаступництва). Проте таке питання потребує передбачення у вигляді нормативно-правового акта з регулювання питань «внутрішнього» публічного правонаступництва, сфера поширення якого має стосуватися всіх юридичних осіб публічного права.

Висновки. Викладене є лише частиною наявних проблем, пов'язаних із нерегульованістю публічного правонаступництва, тому доречно наголосити також на нагальній необхідності теоретичного та комплексного дослідження інституту публічного правонаступництва в теорії адміністративного права, що, як уже було зазначено, уособлює собою недосліджений напрям дослідження публічних відносин. Результати такого дослідження є вкрай затребувані як теоретична основа, яка надалі, цілком можливо, буде вдосконалена результатами інших досліджень, у правовому врегулюванні таких публічних відносин буде запроваджено правовий механізм публічного правонаступництва.

Варто звернути увагу на питання сутності (природи) й особливостей «внутрішнього» публічного правонаступництва (яке включає в себе процес передачі повноважень від однієї організаційно залежної структурної одиниці (департамент, управління, відділ, сектор тощо) до іншої, що відбувається в

межах одного суб'єкта владних повноважень) під час змін в організації виробництва і праці центральних органів виконавчої влади, міністерств, їхніх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій (тобто безпосередньо під час реорганізації таких суб'єктів владних повноважень) потребує свого врегулювання в окремому адміністративно-правовому порядку, визначеному відповідним актом законодавства, з подальшим упродовженням у практичну реалізацію всіх суб'єктів владних повноважень, під час здійснення ними заходів із реорганізації.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. С. 1358.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
3. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 140–149. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2013/6_2013/32.pdf (дата звернення: 23.10.2021).
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. С. 215–217.
5. Висновок Головного науково-експертного управління від 09.07.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133 (дата звернення: 15.10.2021).
6. Постанова Верховного Суду від 13.02.2019 р. у справі № 810/2763/17 (К/9901/44258/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398> (дата звернення: 23.10.2021).
7. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/kp050179?an=35&ed=2019_10_28 (дата звернення: 23.10.2021).
8. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. *Избранные произведения по гражданскому праву*. Москва : АО «Центр ЮрИнфоР», 2003. 721 с.
9. Белей Є.Н. Публічне правонаступництво органів державної влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 2. Т. 2. С. 65–67.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

ПАЛАМАРЧУК Іван Васильович – кандидат юридичних наук, головний спеціаліст Управління персоналу Міністерства юстиції України;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
PALAMARCHUK Ivan Vasylovych – Candidate of Law Sciences, Chief Specialist of the Personnel Department of the Ministry of Justice of Ukraine;
palamar182250@ukr.net