

УДК 351.74(477):342.95

ЩОДО ПУБЛІЧНОГО ПРАВОНАСТУПНИЦТВА В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Іван ПАЛАМАРЧУК,

кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст

Управління персоналу Міністерства юстиції України

АНОТАЦІЯ

У статті проводиться теоретичне дослідження сутності публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів, з використанням прикладу публічного правонаступництва в діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України та Національної поліції України, тобто безпосередньо під час реорганізації таких суб'єктів владних повноважень (перетворення; злиття) або ліквідації. Також здійснюється описання сутності й особливостей публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів; висвітлюються ризики та прогалини під час реалізації публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів, запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: публічне правонаступництво, правоохоронні органи, суб'єкт владних повноважень, Міністерство юстиції України, Державна кримінально-виконавча служба України, повноваження.

REGARDING PUBLIC LEGAL SUCCESSION OF ACTIVITIES IN LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE

Ivan PALAMARCHUK,

Candidate of Law Sciences,
Chief Specialist

Personnel Department of the Ministry of Justice of Ukraine

SUMMARY

The article conducts a theoretical study regarding the essence of public legal succession of activities in law enforcement bodies, by using the example of public legal succession in the State Criminal and Executive Service of Ukraine and the National Police of Ukraine, i.e. directly in the reorganization of such subjects of power (transformation, merger) or liquidation. The article also describes the nature and the features of public legal succession in the activities of law enforcement bodies; the risks and gaps in the implementation of public legal succession in the activities of law enforcement bodies are highlighted along with the ways to its elimination.

Key words: public legal succession, law enforcement bodies, subject of power, Ministry of Justice of Ukraine, State Criminal and Executive Service of Ukraine, powers.

PRIVIND SUCEESIUNEA PUBLICĂ ÎN ACTIVITĂȚILE AGENȚILOR DE APLICARE A LEGII DIN UCRAINA

REZUMAT

Articolul realizează un studiu teoretic al esenței succesiunii publice în aplicarea legii, folosind exemplul succesiunii publice în Serviciul Penitenciar de Stat al Ucrainei și Poliția Națională a Ucrainei, adică direct în timpul reorganizării unor astfel de subiecte de putere (transformare, fuziune) sau lichidare. De asemenea, se efectuează descrierea esenței și trăsăturilor succesiunii publice în activitatea organelor de drept; evidențiază riscurile și lacunele în implementarea succesiunii publice în activitățile organelor de drept, sugerează modalități de eliminare a acestora.

Cuvinte cheie: succesiune publică, agenții de aplicare a legii, subiect al puterii, Ministerul Justiției al Ucrainei, Serviciul Penitenciar de Stat al Ucrainei, competențe.

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 або надання адміністративних послуг [1].

Доречно зазначити, що згідно із ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [2], до правоохоронних органів в Україні належать органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Отже, у розумінні КАС України правоохоронні органи України 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, в контексті ст. 3 Конституції України: «<...> Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [3].

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 [4].

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 суб'єктом»: публічне правонаступництво після суб'єктів владних повноважень-юридичних осіб – зокрема, правонаступництво після органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій тощо [5].

Отже, правоохоронні органи, як і інші суб'єкти владних повноважень, мають спільні ознаки функціональної діяльності з іншими органами державної влади, але водночас мають і відповідні специфічні відмінності, які пов'язані з повноваженнями, які на них покладено в установленому порядку відповідними актами законодавства. Тому ускладнений статус таких суб'єктів владних повноважень, що згідно із зазначеними нормами законодавства належать до правоохоронних органів, породжує специфічну й ускладнену процедуру (з відповідни-

ми адміністративно-правовим режимом її реалізації та наслідками) здійснення правонаступництва в діяльності таких суб'єктів, яка відрізняється від процедури публічного правонаступництва інших, наприклад органів державної влади.

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 вітчизняними вченими [4; 5] про цілковиту відсутність теоретичного обґрунтування й законодавчого врегулювання процедури набуття адміністративної компетенції одним суб'єктом владних повноважень після іншого.

Отже, набуває необхідності наповнення теорії адміністративного права окресленими результатами дослідження різновиду публічного правонаступництва, що виникає під час функціонування правоохоронних органів України.

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 складниках категорії компетенції органу виконавчої влади, а також щодо конкретних управлінських (організаційних) прав та обов'язків, які становлять зміст відповідних правовідносин [6].

Актуальність дослідження зазначеного питання визначається також тим, що процес публічного правонаступництва в діяльності таких суб'єктів владних повноважень, як правоохоронні органи, має здійснюватися у штатному (урегульованому чинним законодавством, освоєному на теоретичному та практичному рівнях його безпосередніми виконавцями всіх рівнів та категорій посад) адміністративно-правовому режимі.

Доречно зазначити, що в такій неузгодженості (під час публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів) зазвичай упускається питання відповідальності та момент своєчасного перебирання повноважень у разі продовження розпочатих правоохоронних функцій

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.

(оперативно-розшукові, профілактичні, інших заходи, що спрямовані на захист життя та здоров'я громадян, а також національної безпеки України) реорганізованого або ліквідованого правоохоронного органу, у разі, якщо персонал такого підрозділу було у встановленому порядку звільнено та трудові відносини із правоохоронним органом припинено. правонаступником в такому разі (суб'єкт владних повноважень, на якого буде покладено повноваження ліквідованого правоохоронного органу) може стати як інший суб'єкт владних повноважень із числа вже існуючих, так і новостворений (суб'єкт владних повноважень), або взагалі таке правонаступництво може бути розподілено між декількома новоствореними або існуючими суб'єктами владних повноважень. У такому разі може наставити множинне публічне правонаступництво, а визначення конкретного правонаступника в розпочатих попередником процесах із реалізації правоохоронних заходів у такій ситуації може взагалі не бути визначеним, або визначено протягом певного проміжку часу, що є упущенням можливостей у правоохоронній діяльності.

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

Метою статті є дослідження сутності публічного правонаступництва в діяльності таких суб'єктів владних повноважень, як правоохоронні органи, тобто безпосередньо в разі їхньої реорганізації (злиття, перетворення) або ліквідації (припинення їхньої діяльності).

Для досягнення цієї мети сформульовані такі завдання:

- описати сутність і особливості публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів;

- на основі здійсненого дослідження виявити ризики та прогалини в реалізації публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів та запропонувати шляхи їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що 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 влад-

них повноважень або його припинення як такого (ліквідації).

Проте варто зазначити, що суспільна практика багата як вдалими, так і невдалими рішеннями даної проблеми. правонаступність є збереженням колишнього правового стану в умовах, що змінилися. 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 підлягають передачі іншим державним органам. Даний процес має знаходити свій прояв в акті про реорганізацію чи ліквідацію того чи іншого органу [7].

Доречно погодитися із зазначеним вище твердженням, адже як у правонаступництві органів державної влади, так і у правонаступництві, що виникає в діяльності правоохоронних органів повинен існувати «момент спокою», що виражається в чіткому та зрозумілому механізмі набуття правонаступником (у даному разі суб'єктом владних повноважень, що перебрав повноваження ліквідованого правоохоронного органу) не тільки повноважень попередника (ліквідованого або реорганізованого правоохоронного органу), а й результатів його діяльності для здійснення подальшої безперервної діяльності початих попередником процесів опосередкованого виконання повноважень держави у правоохоронній діяльності.

Тому, Стратегією воєнної безпеки України «ВОЄННА БЕЗПЕКА – ВСЕОХОПЛЮЮЧА ОБОРОНА» було визначено, що основними ризиками у сфері воєнної безпеки можуть бути, зокрема, недостатній рівень взаємодії та неузгодженість заходів, що здійснюються силами оборони, іншими складовими сектору безпеки і оборони України, відсутність належної координації їхніх дій з іноземними партнерами та міжнародними організаціями під час підготовки до збройного захисту України в разі збройної агресії або збройного конфлікту, а також відбудовного періоду після закінчення воєнних дій [8].

Тому звернемо увагу на публічне правонаступництво в діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, що відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається із центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, органу пробації, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств, установ виконання покарань, інших підприємств, установ

і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [9; 10; 11].

Так, відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» (далі – Постанова), Міністерство юстиції України є правонаступником Державної пенітенціарної служби, що ліквідується [12].

Варто зазначити, що лише із 22 вересня 2016 р. Міністерство юстиції України набуло можливості забезпечення здійснення покладених на нього постановою функцій і повноважень Державної пенітенціарної служби [13].

Відповідно до абз. 2 п. 1 Положення про Міністерство юстиції України [14] Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, зокрема у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Правонаступництво Мін'юстом, який не належить до складу правоохоронних органів, повноважень ліквідованої Державної пенітенціарної служби України (центрального органу виконавчої влади, що реалізовував державну політику у сфері виконання кримінальних покарань протягом 2010–2016 рр.) перетворило Мін'юст на орган виконання кримінальних покарань.

Випадок публічного правонаступництва «не милітаризованим» органом державної влади ліквідованого правоохоронного органу в історії державотворення України в період незалежності є специфічним та породив відповідні наслідки у вигляді набуття іншого адміністративно-правового статусу для самого правонаступника.

Доречно навести такий приклад: як відомо, міліція в Україні, хоч і становила собою державний озброєний орган виконавчої влади, який був складовою частиною ОВС України (а до останніх належали МВС України, головні управління МВС України в АР Крим, м. Києві та Київській області, управління МВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті, їх міські, районні та лінійні відділи (управління), підрозділи, установи, навчальні заклади і науково-дослідні установи, що становлять єдину систему МВС України [15, с. 64]), вона все одно не була самостійним органом виконавчої влади, а ототожнювалася з Міністерством внутрішніх справ України, у якому проходили службу відповідні посадові особи з адміністративно-правовим статусом «працівник міліції».

Отже, правонаступництво Мін'юстом повноважень ліквідованої Державної пенітенціарної

служби України породжує питання щодо статусу персоналу як центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, який за своїми функціональними обов'язками фактично належить до персоналу, визначеного ч. 1 ст. 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [9].

Висновки. З огляду на викладене, що є лише частиною в наявних питаннях, пов'язаних із неврегульованістю публічного правонаступництва, 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, під час правового врегулювання таких публічних відносин буде запроваджено правовий механізм публічного правонаступництва.

Також варто звернути увагу на питання сутності (природи) й особливостей публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів України, що є ускладненим та не обмежується наслідками у вигляді зазначених вище питань, у зв'язку із чим потребує подальшого дослідження. Проте однозначно можна стверджувати, що публічне правонаступництво за такими суб'єктами, як «правоохоронні органи», є специфічним, реалізація його потребує вироблення відповідної адміністративно-правової бази, бо застосування Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [16] як до центральних органів виконавчої влади із правоохоронними функціями, так і без таких, породжує низку ускладнень.

Тому для уникнення неузгодженості в питаннях публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів набуває необхідності науково-теоретичне дослідження цього питання, за результатами якого усунення цієї зазначеної прогалини може бути здійснено лише у вигляді розробленого та затвердженого відповідним актом законодавства, в установленому порядку, відповідного механізму з регулювання питань публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів України, реалізація якого надалі має бути введена в обов'язкову програму з підвищення кваліфікації публічних службовців.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. С. 1358.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів від 23.12.1993 р. № 3781–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. С. 50.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
4. 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).
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. С. 215–217.
6. 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).
7. Белей Є.Н. Публічне правонаступництво органів державної влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 2. Т. 2. С. 65–67.
8. Стратегія воєнної безпеки України «ВОЄННА БЕЗПЕКА – ВСЕОХОПЛЮЮЧА ОБОРОНА» : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.03.2021 р., введеного в дію Указом Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021.
9. Про Державну кримінально-виконавчу службу України від 23.06.2005 р. № 2713–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 30. С. 1214.
10. Про пробацію від 05.02.2015 р. № 160–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. С. 745.
11. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 р. № 1129–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3. С. 21.
12. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 343. *Офіційний вісник України*. 2016. № 42. С. 26.
13. Питання Міністерства юстиції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 697-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 184.
14. Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. С. 88.
15. Бевзенко В.М., Паламарчук І.В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції : монографія / за заг. ред. В.М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2018. 308 с.
16. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074. *Офіційний вісник України*. 2011. № 82. С. 8.

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