

Белей Є. Н.,  
асpirант кафедри адміністративного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПУБЛІЧНЕ ПРАВОНАСТУПНИЦТВО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### PUBLIC SUCCESSION OF STATE AUTHORITIES

У статті дослідженні особливості передання прав та обов'язків ліквідованих та реорганізованих органів державної влади у зв'язку з їх особливим публічно-правовим статусом. Сформульовано висновок про недоречність застосування положень цивільного законодавства до відносин публічного правонаступництва органів державної влади.

**Ключові слова:** публічне правонаступництво, державна влада, орган державної влади, адміністративне право.

В статье исследованы особенности передачи прав и обязанностей ликвидированных и реорганизованных органов государственной власти в связи с их особым публично-правовым статусом. Сделан вывод о неуместности применения положений гражданского законодательства к отношениям публичного правопреемства органов государственной власти.

**Ключевые слова:** публичное правопреемство, государственная власть, орган государственной власти, административное право.

In the article the features of the transfer of rights and obligations liquidated and reorganized government bodies because of their special public-legal status. The conclusion about the inappropriateness of applying the provisions of civil law to public relations succession of public authorities.

**Key words:** succession public, government, public authority, administrative law.

**Актуальність теми дослідження.** Організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади передбачені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»<sup>1</sup>.

На сьогодні у зв'язку з проведенням адміністративної реформи, що триває, реорганізація чи ліквідація органів державної влади не є рідкісним явищем. При цьому після припинення того чи іншого органу зазвичай не зникає необхідність у реалізації виконуваних ним публічних функцій держави.

Відповідно до положень ст. 3 Конституції України, людина, її життя, честь, гідність, безпека та недоторканність є найвищою соціальною цінністю. Тому в правовій державі неможливим є застосування положень цивільного та господарського законодавства про припинення усіх прав та обов'язків юридичної особи у зв'язку з її ліквідацією.

Саме тому метою статті є вирішення питання про правила передання компетенції ліквідованих чи реорганізованих органів іншим новоствореним або наявним органам.

**Виклад основного матеріалу.** Із правом зазвичай пов'язують впорядкованість і стабільність суспільних відносин. Але воно виступає і динамічним фактором, який відображає зміни, що відбуваються в суспільстві і державі, і формує нові відносини. Збереження, «утримання» звичної стійкості властивостей і механізмів правового регулювання є важливим завданням. Не менш суттєво, не порушуючи «права стійкості», змінити правове регулювання або навіть створити нові органи державної влади. Пошук міри «старого» і «нового» у праві був і залишається актуальним завданням. У новітній історії і в сучасний період воно загострилось через еволюційні та рево-

люційні перетворення, які відбуваються в кожному суспільстві.

Вплив змін на право є відчутним. Особливо це стосується адміністративного права як найбільш універсального за охопленням регулюваних відносин і рухомого. Переривчастість і безперервність адміністративно-правового розвитку служать його найважливішими індикаторами, проявляючись як стосовно адміністративно-правової системи загалом, так і щодо окремих її елементів.

Суспільна практика багата як вдалими, так і невдалими рішеннями даної проблеми. Правонаступність є збереженням колишнього правового стану в умовах, що змінилися. Воно виражає той «момент спокою», який властивий будь-якому громадському процесу.

Служною 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.

У низці підзаконних нормативно-правових актів вирішуються ті чи інші питання функціонального правонаступництва органів державної влади. Водночас Л.Б. Єскіна зазначає про можливість існування також фактичного правонаступництва, яке ґрунтуються не на конкретному правовому акті, а, скоріше, на конституційних чи загальноправових принципах. Останнє має місце, коли державно-владний механізм об'єктивно потребує застосування цього інституту заради безперервного вирішення питань державного регулювання, а суб'єкт даних повноважень у чин-

<sup>1</sup> Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. - Ст. 385.

ному законодавстві конкретно не вказаний, не існує чи не виконує їх.

У такому разі використовується інститут аналогії функцій та компетенцій (функціональне правонаступництво), тобто частина затребуваної компетенції, яка, відповідно до чинного законодавства, не має свого «господаря», фактично реалізується державним органом, правовий статус якого може включати аналогічні повноваження.

У зв'язку з цим можна виділяти і матеріально-правову основу правонаступництва – і зміни у сфері державного регулювання (перш за все в суб'єктному складі), і реальну потребу у безперервному здійсненні владних повноважень в умовах вакууму нормативної бази вирішення цього питання.

У такому випадку процесуальне правонаступництво має визначатися судом на основі принципів публічного права.

При цьому функціональне правонаступництво органів державної влади не закріплene у цивільному законодавстві, предметом регулювання якого є цивільні правовідносини, а не адміністративно-правові. Відповідно, спроби застосування положень Цивільного кодексу України (далі – ЦК) у вирішенні питань правонаступництва державних органів є помилковими. Такої позиції дотримується і В.А. Бєлов, зазначаючи, що до публічних утворень не може бути застосовано багато норм, які регламентують правове положення юридичних осіб [4, с. 109].

Реорганізацію прийнято вважати цивільно-правовим інститутом, оскільки цивільним правом в ЦК України і прийнятими відповідно до нього спеціальними законами про окремі види юридичних осіб визначені підстави, порядок і форми реорганізації, принципи правонаступництва. Однак цивільне законодавство не є єдиним джерелом правового регулювання реорганізації. Чимало правових норм, які опосередковують процедуру реорганізації юридичних осіб, міститься в актах іншої галузевої принадлежності, зокрема тих, що належать до публічно-правових актів. Це дає підставу розглядати інститут реорганізації не тільки як цивільно-правовий, а як комплексне нормативне утворення, що включає в себе норми різних галузей права.

Говорячи про реорганізацію в адміністративному праві, нагадаємо, що мова йде про перехід, як правило, владних прав. І якщо, наприклад, орган ліквідується, а на його місце приходить інший орган публічної влади, до нього обов'язково мають перейти права й обов'язки в порядку правонаступництва. Такий перехід має бути оформленний та зафікований не передавальним актом, а актом нормативним.

Вдалий приклад неможливості застосування положень ЦК України до питань правонаступництва державних органів навів О.А. Камалов у статті «Реорганізація і реструктуризація органів державної влади». Так, відповідно до положень цивільного законодавства, ліквідація юридичної особи тягне її припинення без переходу прав і обов'язків у порядку правонаступництва до інших осіб. Усі скасовані державні органи були юридичними особами, і, отже, їх

скасування, що супроводжується передачею прав та обов'язків іншим державним органам, не може бути визнано ліквідацією з точки зору цивільного законодавства [5]. Дані відносини можуть бути кваліфіковані тільки як реорганізація юридичної особи. У разі передачі державної владної функції мають бути передані також цивільні права й обов'язки, необхідні для матеріально-технічного забезпечення цих функцій. Ліквідацією державного органу може визнаватися, строго кажучи, лише його скасування в зв'язку з відмовою від державного регулювання в певній сфері, відпадінням мети діяльності установи, що спричинить припинення державного органу як установи без правонаступництва.

Не можна не погодитися з даними автором в тому, що встановлені правила скасування та утворення державних органів слід визнати такими, що не відповідають положенням цивільного законодавства про створення і припинення юридичних осіб. До відносин щодо скасування та утворення державних органів у процесі їх реструктуризації не можуть застосовуватися цивільно-правові норми про ліквідацію і перше створення юридичних осіб.

Науковці також доходять висновку: хоча державні органи є юридичними особами, норми ЦК України про перетворення юридичних осіб не можуть бути основою вирішення питання про правонаступництво для органів державної влади. Так, у ЦК України мова йде про перехід під час правонаступництва об'єктів цивільних і майнових прав. Натомість, в адміністративному праві йдеться про перехід владних прав. А норма про те, що ліквідація юридичної особи тягне її припинення без переходу прав і обов'язків у порядку правонаступництва до інших осіб, щодо державних органів не може діяти, оскільки застосовується зворотне правило: ліквідація органу публічної влади як раз тягне, крім того, має спричинити перехід його прав і обов'язків у порядку правонаступництва до іншого органу.

У Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженному Постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 [6], висвітлені загальні питання, які мають вирішувати під час здійснення правонаступництва органів виконавчої влади.

Так, органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються або ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Передбачено, що орган виконавчої влади припиняє існування шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

За загальним порядком, правонаступництво органів виконавчої влади в адміністративному праві може наступати у таких варіантах:

– у разі злиття органів виконавчої влади. У такому випадку функції реорганізованих органів переходятять до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття;

– у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади.

У випадку такої реорганізації права та обов'язки приєднаного органу виконавчої влади переходятя до органу виконавчої влади, до якого приєднано один або кілька органів виконавчої влади;

– у разі поділу органу виконавчої влади. Повноваження переходятя до органів виконавчої влади, утворених внаслідок такого поділу;

– у разі перетворення органу виконавчої влади. У такому випадку права та обов'язки переходятя до утвореного органу виконавчої влади;

– у разі ліквідації органу виконавчої влади і передачі його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади права та обов'язки переходятя до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України.

За загальним правилом, майнові права та обов'язки органів виконавчої влади у разі їх злиття, приєднання або перетворення переходятя правонаступникам на підставі передавального акта, а у разі їх поділу – згідно з розподільчим балансом.

У разі ліквідації органу виконавчої влади складається ліквідаційний баланс.

Кабінет Міністрів України приймає рішення щодо подальшого використання нерухомого майна органу виконавчої влади, що ліквідується, та визначає суб'єкта управління підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління такого органу.

Внаслідок реорганізації (слиття, приєднання, поділу, перетворення) органів виконавчої влади припиняється той орган виконавчої влади, майнові права та обов'язки якого переходятя його правонаступникам.

Водночас, перейменування органу виконавчої влади не призводить до його реорганізації.

Орган виконавчої влади, питання діяльності якого прямо чи опосередковано врегульовані Конституцією України (254к/96-ВР), може бути реорганізований без зміни його найменування та призначення.

Забезпечення здійснення заходів, пов'язаних із провадженням діяльності утвореним органом виконавчої влади, покладається на його керівника.

Орган виконавчої влади, утворений у результаті реорганізації, здійснює повноваження та виконує функції у визначених Кабінетом Міністрів України сferах компетенції з дня набрання чинності актом Кабінету Міністрів України щодо можливості забезпечення здійснення таким органом повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється.

Орган виконавчої влади, щодо якого набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про його припинення, продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції з формування і реалізації державної політики у визначеній Кабінетом Міністрів України сфері до набрання чинності актом Кабінету Міністрів України щодо можливості забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади його повноважень та виконання функцій.

Акт Кабінету Міністрів України про можливість забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється, видається після здійснення заходів, пов'язаних із державною реєстрацією утвореного органу виконавчої влади як юридичної особи публічного права, затвердженням положення про нього, структури та штатного розпису його апарату, кошторису та заповненням 30 відсотків вакансій.

**Висновки.** На підставі аналізу думок науковців та положень чинного законодавства щодо правового статусу органів державної влади можна дійти висновку про неможливість застосовувати положення цивільного законодавства до процесів правонаступництва органів державної влади в результаті їх реорганізації чи ліквідації. Публічне правонаступництво органів державної влади регламентується в окремому адміністративно-правовому порядку.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
2. Камалов О.А. Реорганизация и реструктуризация органов государственной власти / О.А. Камалов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2006. – № 8. – С. 44–49.
3. Ескина Л.Б. Два правовых аспекта одной коллизионной ситуации (или комментарий к судебному решению) / Л.Б. Ескина // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 4.
4. Белов В.А. Гражданское право. Общая часть. Т. I. Введение в гражданское право: учебник / В.А. Белов. – М. : Издательство Юрайт, 2011. – 521 с.
5. Камалов О.А. Реорганизация и реструктуризация органов государственной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2006. – № 8. – С. 44–49.
6. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 201.