

Дорохіна Ю.А.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПРОЦЕСІ ПУБЛІЧНОГО ПРАВОНАСТУПНИЦТВА СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті аналізуються питання забезпечення прав публічних службовців у процесі публічного правонаступництва суб'єкта владних повноважень. Зроблено висновок, що вирішення спірних (проблемних) питань щодо публічного правонаступництва взагалі та питань, пов'язаних з проблемами захисту прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень, зокрема, має відбуватися на засадах розробки оптимального спеціального законодавства та удосконалення норм чинного матеріального адміністративного права.

Ключові слова: держава, орган, посадова особа, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації, людина, правонаступництво, процедура.

Постановка проблеми. Концепцію здійснення публічної влади відповідно до низки таких принципів як принцип відповідальності, децентралізації та деконцентрації, у поєднанні з принципами безперервності та повсюдності закріплено у Конституції України. Згідно з цією концепцією щодо ціннісної єдності публічної влади та множинності засобів її здійснення доцільно говорити про функціональну єдність організації публічної влади та публічної служби на засадах правової відповідальності, у тому числі й взаємної, суб'єктів її здійснення.

Зокрема, засадничою рисою цілісності суспільства та держави є забезпечення неперервності у просторі та часі публічної влади та публічного адміністрування, тобто безперервності і повсюдності. Саме такий підхід є провідним у розумінні верховенства права, згідно з яким права і свободи осіб та їх гарантії визначають зміст і спрямованість відповідальності усєї організації публічної влади, й насамперед держави.

Верховенство права та засоби його гарантування зумовлені суспільною потребою безперервної охорони прав і свобод осіб, тому проблеми, пов'язані з гарантуванням верховенства права, утвердження і забезпечення прав і свобод осіб відповідно до принципів безперервності та повсюдності зумовлює відповідну організацію суспільства, публічної влади та публічної служби.

Попри важливість питання забезпечення прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень,

йому приділено незаслужено мало уваги як у теоретичному дискурсі, так й у нормотворчій діяльності. У зв'язку з комплексною природою зазначеного правового інституту, який включає норми конституційного, адміністративного, фінансового, трудового права, при розгляді цього питання спостерігається різноманітність поглядів та неоднорідність у підходах до тлумачення чинних норм права у правозастосовувача, що свідчить про відсутність єдиного критерію та оптимального нормативно-правового забезпечення проблем, пов'язаних з публічним правонаступництвом взагалі та із захистом прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень зокрема.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз проблем, пов'язаних з забезпеченням прав публічних службовців у процесі публічного правонаступництва суб'єкта владних повноважень.

Результати дослідження. Держава, ліквідувавши орган, який порушив права і свободи людини та громадянина, може уникнути виконання зобов'язання щодо поновлення порушених прав та свобод. У правовій державі, де людина, її права і свободи є найвищою цінністю, де визнання, дотримання і захист прав та свобод людини і громадянина – обов'язок держави, такий підхід є неприпустимим. Зокрема, ліквідація суб'єкта владних повноважень без передання його прав і обов'язків у порядку правонаступництва до іншого органу неможлива. Такий підхід впливає, насамперед, з принципу єдності державної влади.

Важливим чинником, який представляє єдину державну владу, незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, яка покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з іншого – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою. Від її професійності і компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості і, передусім, захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства.

Питання припинення суб'єкта владних повноважень доцільно розглядати саме у контексті реалізації принципу безперервності державної влади, тому що функції держави не зникають разом із припиненням публічного органу (крім випадку повної відмови держави від виконання певних функцій), а тому у будь-якому випадку, повноваження таких суб'єктів, які фактично не виконують свої встановлені законом функції переходять органу, до компетенції якого належить розв'язання таких питань.

Саме такий підхід щодо публічного правонаступництва закріплено у Постанові Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074 «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», в якій йдеться про те, що у разі ліквідації суб'єктів владних повноважень, їхні права та обов'язки переходять іншому органу виконавчої влади. Відповідно застосовується 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 з-поміж уже наявних, так і новостворений орган державної влади.

Публічне правонаступництво (тобто перехід адміністративної компетенції одного суб'єкта владних повноважень до іншого) у теорії адміністративного права класифікують за наступними критеріями [1, с. 23–25]:

1) за суб'єктом – адміністративне (публічне) правонаступництво після: а) суб'єктів владних повноважень – юридичних осіб; органів державної влади; органів місцевого самоврядування; суб'єктів публічних повноважень з особливим статусом; юридичних осіб публічного права, які не мають статусу органу публічної влади; фондів публічного права; державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо; б) колективних суб'єктів владних повноважень без статусу

юридичних осіб (наприклад, після департаменту, управління, відділу центрального органу виконавчої влади, науково-консультативної ради при органі державної влади, після депутатського корпусу органу місцевого самоврядування тощо); в) індивідуальних суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – правонаступництво після посадових (службових) осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо;

2) за сферою поширення: а) «зовнішнє» (передання компетенції певного обсягу від одного організаційно відокремленого суб'єкта владних повноважень до іншого, такого ж організаційно відокремленого суб'єкта; б) «внутрішнє» (відбувається у межах одного суб'єкта владних повноважень, коли компетенція передається від однієї організаційно залежної структурної одиниці (департамент, управління, відділ, сектор тощо) до іншої;

3) за обсягом: а) повне (передбачає передання всіх без винятку прав та обов'язків суб'єкта попередника); б) сингулярне (від лат. *singularis* – єдиний, особливий) – часткове чи вибіркове, передбачає передання лише деяких, вибіркових прав та обов'язків суб'єкта-попередника;

4) за підставою виникнення: а) внаслідок ліквідації суб'єкта владних повноважень; б) внаслідок припинення існування суб'єкта владних повноважень; в) внаслідок припинення здійснення (передання) компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) та ін.;

5) за способом закріплення – адміністративне (публічне) правонаступництво закріплено: а) законом; б) підзаконним нормативно-правовим актом; в) локальним актом суб'єкта владних повноважень;

б) залежно від тривалості функціонування суб'єкта владних повноважень: а) після постійно функціонуючих суб'єктів владних повноважень (наприклад, після центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, юридичних осіб публічного права); б) після суб'єктів владних повноважень, тривалість функціонування яких обмежена певним строком, наприклад, Верховна Рада України конкретного скликання, Кабінет Міністрів України, Генеральний прокурор, депутати органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з наведеним доцільно підтримати думку про те, що критерієм визначення публічного правонаступника слід вважати правовий статус суб'єкта (цільовий, організаційно-структур-

ний компонент, компетенція), який припиняється одним й набувається іншим [2, с. 147].

Названий підхід можна визнати традиційним, адже ще у ХІХ столітті відомий правознавець К.Д. Кавелін зазначав: «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 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» [3, с. 198]. Тому вбачається за доцільне при вирішенні питання забезпечення захисту публічного службовця внаслідок ліквідації чи реорганізації публічного органу доцільно дотримуватися вищенаведеного правила.

Питання припинення публічної служби внаслідок ліквідації публічного органу нормами спеціальних законів всебічно не врегульовано, тому при розгляді справ вказаної категорії застосовуються норми Кодексу законів про працю України (ст. 40 КЗпП). Зокрема, при ліквідації органу правила пункту 1 статті 40 Кодексу законів про працю України можуть застосовуватись і у тих випадках, коли після припинення його діяльності одночасно утворюється новий.

Проте у правозастосовній діяльності виникає безліч проблем та простежується неоднорідність у підходах до вирішення окреслених питань. Так, Верховним Судом України у його постанові від 04 листопада 2014 року (справа № 21-426а14) було розглянуто проблему неоднакового застосування касаційним судом одних і тих самих норм матеріального права у правовідносинах, пов'язаних із захистом прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень (Рішення Вищого адміністративного суду України від 20 березня 2012 року, 3 грудня 2013 року (К-2788/09 та К/9991/57084/12 відповідно). Суд дійшов висновку, що встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, яка буде виконувати повноваження (завдання) особи, що ліквідується, не виключає, а включає зобов'язання роботодавця (держави) по працевлаштуванню працівників ліквідованої установи.

Проведений аналіз судових рішень також показав, що нині суди дійсно досить неоднорідно під-

ходять до вирішення досліджуваної проблематики та неоднаково застосовують норми матеріального права у правовідносинах, пов'язаних з захистом прав публічних службовців у зв'язку з публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень [4; 5; 6].

Однак досить виважена та оптимально обгрунтована позиція щодо досліджуваної проблематики наведена в окремій думці судді Миколаївського окружного адміністративного суду В.С. Князева, де зазначено наступне: «у відносинах публічної служби суду необхідно звернути увагу не на цивільно-правове правонаступництво ліквідованої юридичної особи (якого може і не бути), а насамперед на адміністративно-правове правонаступництво, тобто на факт передачі адміністративних функцій державного органу іншим органам влади, і, встановивши факт такого правонаступництва, застосувати положення закону про обов'язки держави з працевлаштування працівників» [7].

Наведена правова позиція відповідає принципу «правової визначеності», закріпленому у рішеннях ЄСПЛ, що можна проілюструвати на прикладі рішення у справі «Чуйкіна проти України» (Chuykina v. Ukraine), рішення від 13.01.2011 р., заява № 28924/04, де національні органи послалися на те, що орган державної влади було ліквідовано без правонаступництва, що стало підставою для закриття провадження щодо цього органу. ЄСПЛ встановив, що ліквідація державної установи без правонаступництва не може звільнити державу від необхідності виконання рішення щодо ліквідованого органу [8].

Зокрема ЄСПЛ також зазначив, що «інший висновок дозволить державі використовувати такий підхід, щоб уникати сплати боргів своїх органів, особливо беручи до уваги те, що потреби, які змінюються, змушують державу часто змінювати свою організаційну структуру, включаючи формування нових органів та ліквідацію старих» (рішення від 15.07.2010 р. у справі «Нікітіна проти Росії» (Nikitina v. Russia), заява № 47486/07, п. 19).

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене доцільно вказати наступне:

По-перше, публічні органи час від часу можуть змінюватися, але попри це взаємовідносини між державою і людиною продовжують існувати. Саме сутність державної влади зобов'язує державу забезпечувати належну й безперервну діяльність публічних органів не залежно від того, які трансформаційні процеси у системі останніх здійснюються, які з них ліквіднуються, припиняються, реорганізуються, а які держава утворює

наново. Функції первинного публічного органу повинні у повному обсязі забезпечуватися державою та бути передані новому, доки у виконанні таких функцій держави є потреба.

По-друге, у зв'язку з тим, що особливістю адміністративного (публічного) правонаступництва є те, що подія переходу прав та обов'язків, що відбувається із суб'єктами владних повноважень, сама по собі є публічною та врегульованою нормами адміністративного права, при розв'язанні спорів, що виникають з відносин публічної служби, пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми іншого спеціального законодавства (наприклад, трудового) підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціаль-

них законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі (Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби»).

Убачається, що вирішення спірних (проблемних) питань щодо публічного правонаступництва взагалі та питань, пов'язаних з проблемами забезпечення прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень зокрема, має відбуватися на засадах розробки оптимального спеціального законодавства та удосконалення норм чинного матеріального адміністративного права.

Список літератури:

1. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. Адміністративне право і процес. № 1 (7). 2014. С. 20–36.
2. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. Право і суспільство. 2013. № 7. С. 140–149.
3. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. Избранные произведения по гражданскому праву. М.: Центр ЮрИнфоР, 2003. 675 с.
4. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 07.06.2016 року по справі № 876/4831/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59137327>
5. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду по справі № 0870/4731/12 від 12 червня 2012 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24808653>
6. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 17 квітня 2013 року по справі № 2а-13081/12/2670. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30893459>
7. Окрема думка судді Миколаївського окружного адміністративного суду В.С. Князева стосовно постанови Миколаївського окружного адміністративного суду від 10 листопада 2015 року по справі №814/1387/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54807434>
8. Рішення ЄСПЛ від 13 січня 2011 року у справі «Чуйкіна проти України» (Chuykina v. Ukraine), заява №28924/04. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_864, п. 50, 51.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В ПРОЦЕССЕ ПУБЛИЧНОГО ПРАВОПРЕЕМСТВА СУБЪЕКТА ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

В статье анализируются вопросы обеспечения прав публичных служащих в процессе публичного правопреемства субъекта властных полномочий. Сделан вывод, что решение спорных (проблемных) вопросов публичного правопреемства вообще и вопросов, связанных с проблемами защиты прав публичных служащих в связи с публичным правопреемством субъекта властных полномочий в частности, должно происходить на основе разработки оптимального специального законодательства и совершенствования норм действующего материального административного права.

Ключевые слова: государство, орган, должностное лицо, субъект властных полномочий, субъект публичной администрации, человек, правопреемство, процедура.

ENFORCEMENT OF RIGHTS OF PUBLIC SERVANTS IN THE PROCESS OF PUBLIC LEGAL SUCCESSION OF POWER ENTITY

The article analyzes the issues of ensuring the rights of public servants in the process of public succession of the subject of authority. It is concluded that the resolution of disputed (problematic) issues regarding public succession in general and issues related to the protection of the rights of public servants in connection with the public succession of the authority in particular should take place on the basis of the development of optimal special legislation and improvement. norms of current substantive administrative law.

Key words: state, body, official, subject of authority, subject of public administration, person, succession, procedure.