

*Паламарчук Іван Васильович,
головний спеціаліст Департаменту
персоналу Міністерства юстиції України,
кандидат юридичних наук*

ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВОНАСТУПНИЦТВО: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Публічне правонаступництво як інститут адміністративного права передбачено в низці актів українського законодавства. Однак по суті наявність таких актів є мізером у порівнянні з питаннями, що виникають при реалізації публічного правонаступництва на практиці. Таким чином, породжуючи спірні правовідносини, зародком яких є неврегульованість у законодавчій площині значного кола питань у реалізації публічного правонаступництва.

У свою чергу, про недослідженість та неврегульованість напрямків суспільних відносин, які виникають із реалізацією публічного правонаступництва, варто зазначити, що на сьогоднішній день це є проблемним питанням в адміністративній діяльності країни.

Оцінюючи деякі норми Кодексу адміністративного судочинства України [1], Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 [2] та інших актів законодавства, нескладно пересвідчитися в тому, що законодавець у загальному вигляді задекларував сутність та особливості публічного правонаступництва. Утім, така сутність та особливості не дають змоги дійти однозначного розуміння публічного правонаступництва.

Сутність публічного правонаступництва у науковому вимірі віднайшла свою зацікавленість у дослідженнях вітчизняних вчених. Проте існуюча неврегульованість у законодавчій площині значного кола питань пов'язаних із реалізацією публічного правонаступництва залишаються по суті незмінними: його видів, способів та відповідальності у питаннях реалізації, а також розгляду та вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами ускладнених публічним правонаступництвом.

Цілком можливо припустити, що об'єктивно наявна проблема визначення розуміння публічного правонаступництва, його деталізація, існуватиме й надалі. Це пояснюється передусім фактично не повноцінно дослідженим напрямком таких суспільних відносин, наслідком яких є їх правова неврегульованість, що на практиці породжує низку казусних рішень та адміністративних актів суб'єктів публічної адміністрації, які в подальшому, пройшовши всі національні способи відновлення та захисту порушених прав громадян (процедурний та судовий способи, які також не володіють належною сукупністю правових інструментів) оспоруються в міжнародних інстанціях. Зокрема, рішення таких інстанцій (Європейський Суд з прав людини) в подальшому негативно виражається на Державному бюджеті України.

Українським законодавством було закріплено основоположні істини, щодо невідворотності та повноцінної відповідальності держави за свою діяльність,

яка реалізується через делегованих суб'єктів публічної адміністрації, в контексті ст. 3 Конституції України: «... Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [3].

Таким чином, питання правонаступництва суб'єктів публічної адміністрації (державних органів, підприємств, установ та організацій, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій комунальної форми власності), тобто правове регулювання їхньої діяльності, контроль за дотриманням законодавства в їхній діяльності та інші регламентовані законодавством заходи по відношенню до таких суб'єктів, є компетенцією держави в особі її суб'єктів, в залежності від їх компетенції (територіальної, функціональної).

У загальному правовому розумінні правонаступництво – уявляє собою перехід суб'єктивного права (в широкому розумінні – також правового обов'язку) від однієї особи праводавця до іншої (правонаступника) в порядку похідного правонабуття (у відповідних випадках – похідного набуття правового обов'язку) [4, с. 311].

Натомість, доречно детально зазначити, що процедуру передання (набуття) адміністративної (управлінської) компетенції від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого в теорії адміністративного права визначено як публічне (позапроцесуальне, адміністративне по своїй природі) правонаступництво [5].

Враховуючи те, що публічне правонаступництво можливе щодо усіх без винятку суб'єктів публічної адміністрації, то, відповідно доцільно зазначити деякі його види, якими володіє теорія адміністративного права. Так, в практичній діяльності з реалізації публічного правонаступництва існують, зокрема, такі його види: територіальне та функціональне публічне правонаступництво, а також публічне правонаступництво приватних осіб.

Слід зазначити, що територіальне правонаступництво представляє собою процедуру передання (набуття) адміністративної (управлінської) компетенції від одного суб'єкта публічної адміністрації (компетенція якого поширюється на окремо визначену територію) до іншого (із визначенням компетенції на певній окремо визначеній території).

Отже, поміж проблем сучасної теорії адміністративного права й законодавства, які виявляються при вирішенні питань пов'язаних із правонаступництвом у судовому та процедурному порядках, доцільно погодитись із вітчизняними вченими [5] про цілковиту відсутність теоретичного обґрунтування й законодавчого врегулювання процедури набуття адміністративної компетенції одним суб'єктом публічної адміністрації після іншого. Явною вираженою проблемою, пов'язаною із відсутність такого механізму публічного правонаступництва, є зокрема реалізація суб'єктами публічної адміністрації на сьогоднішній день деяких положень Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року [6] та Плану дій Уряду на 2018 рік [7], у питаннях пов'язаних з децентралізацією: сприяння утворенню спроможних територіальних громад та підтримка їх розвитку, передача максимальної кількості повноважень місцевим органам влади та надання таким органам можливості для практичної реалізації делегованих їм

повноважень; формування самодостатньої первинної ланки місцевого самоврядування – територіальних громад, які володіють відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою, необхідними для ефективного виконання покладених на них завдань та функцій і т. п. Тобто вирішення питань публічного правонаступництва.

Слід звернути увагу, що питання публічного правонаступництва в органах місцевого самоврядування, що виникають із їх реалізацією, є доволі проблемними та мало дослідженими.

Таким чином, потрібно констатувати, що відсутність чіткої законодавчо врегульованої процедури публічного правонаступництва є наслідком недослідженості цього питання взагалі, як інституту адміністративного права.

Хоча, зміст публічного правонаступництва й має у своєму доробку науково-напрацьовані результати вітчизняних вчених. Проте критерії визначення видів публічного правонаступництва із змістовним розкриттям кожного із них, питання їх відповідальності по кожному, розгляд та вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами ускладнених публічним правонаступництвом лише вкрай поверхово вивчені.

Тому, адміністративна діяльність країни потребує на сьогоднішній день підготовки комплексу проектів змін до чинного законодавства та підготовки проекту єдиного нормативно-правового акту або законодавчого акту, у разі прийняття яких буде урегульовано локальні правовідносини пов'язані із територіальним публічним правонаступництвом.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 01.03.2019).

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 20 жовтня 2011 р. № 1074. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF> (дата звернення: 01.03.2019).

3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.03.2019).

4. Черепашин Б. Б. Правопреемство по советскому гражданскому праву. *Труды по гражданскому праву*. Москва : Статут, 2001. 479 с.

5. Бевзенко В. М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. *Право і суспільство*. Дніпропетровськ, 2013. № 6. С. 140–149. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2013/6_2013/32.pdf (дата звернення: 01.03.2019).

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року» від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/serednostrokovij-plan-prioritetnih-dij-uryadu-do-2020-roku-ta-plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2017-rik>

(дата звернення: 01.03.2019).

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «План пріоритетних дій Уряду на 2018 рік» від 28 березня 2018 р. № 244-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik> (дата звернення: 01.03.2019).

*Пендюра Максим Миколайович,
доцент кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ГРАМАТИЧНЕ (МОВНЕ) ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА ЯК НЕОБХІДНИЙ ТА ЕФЕКТИВНИЙ СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОГО ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

В українській правовій системі основним джерелом права є нормативно-правові акти, спрямовані на регулювання найважливіших соціальних та суспільних відносин і охорону матеріальних та духовних цінностей суспільства. Для правильного розуміння й застосування норм права, для охорони та зміцнення законності актуальним є питання тлумачення норм права.

Кардинальні зміни у принципах та умовах суспільного життя України зумовили виникнення нових, раніше не притаманних нашому суспільству відносин, і відповідно, потребу в їх правовій регламентації. У зв'язку з цим на сучасному етапі державотворенні в Україні спостерігається суттєва активізація правотворчості. Внаслідок цього відбуваються значні зміни у правовому полі: з одного боку, під правову регламентацію підпадають відносини, що раніше фактично взагалі не існували (рейдерські захоплення), а з іншого – певна частина відносин стає для правової регламентації байдужою або й зовсім зникає у суспільній практиці. Разом з цим, не позбавлена ця діяльність й юридико-лінгвістичних помилок.

Актуальність цього питання полягає саме в тому, що така ситуація зумовлює не лише унормування таких відносин, але й потребу в удосконаленні правореалізаційної та правоохоронної діяльності, ефективність якої багато в чому залежить від розуміння такої проблеми та якості її правової бази. Тому особливої актуальності набуває не лише проблема підвищення якості змісту новостворюваних нормативно-правових актів, а й забезпечення якісної підготовки їх конкретного змісту, адже ефективність впливу цих актів на впорядкування і розвиток таких суспільних відносин залежить, насамперед, від зрозумілості, якості змісту конкретних положень, що в них сформульовані.

Варто зазначити, що проблема якості змісту нормативно-правових актів у вітчизняній літературі зовсім не нова, але аналізом доведено, що досліджується ще недостатньо активно. Проте, узагальнюючи результати низки теоретичних