

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2025.10>**О. Г. Погребняк***orcid.org/0009-0009-2157-9318**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін**Інституту права та безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВОНАСТУПНИЦТВА В СУЧАСНОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Постановка проблеми. Реалізація положень, закріплених у Конституції України, об'єктивно потребує від органів публічної адміністрації – і, зокрема, від державних службовців – належної інституалізації механізмів виконання державних обов'язків перед людиною та громадянином. З огляду на те, що саме через діяльність державних службовців держава практично реалізує свої функції та забезпечує безперервність управлінських процесів, важливим є збереження стійкого зв'язку між державою й особою незалежно від змін у системі суб'єктів публічного адміністрування. Незважаючи на трансформаційні процеси, зокрема реорганізацію, ліквідацію чи утворення нових органів виконавчої влади, держава зобов'язана забезпечити цілісність та стабільність управлінських функцій та процесів. Це, у свою чергу, актуалізує необхідність нормативного та доктринального осмислення феномену публічного правонаступництва як інструменту збереження процесів забезпечення виконання владних повноважень.

Публічне (адміністративне) правонаступництво розглядається як формалізований процес передачі прав і обов'язків у вигляді адміністративної компетенції від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого. Така передача здійснюється відповідно до спеціально встановленої правової процедури та є юридичним механізмом, покликаним забезпечити безперервність виконання функцій публічного адміністрування у разі структурних змін органів влади. Юридичним фактом, що зумовлює публічне правонаступництво, виступає припинення повноважень або ліквідація відповідного органу публічної адміністрації. Наслідком цього є перехід зобов'язань та управлінських функцій до іншого органу, визначеного компетентним суб'єктом владних повноважень. Важливо наголосити, що наслідки такого переходу не можуть обмежувати чи переривати публічно-правові відносини між державою та особою. Відтак, інститут публічного правонаступництва має розглядатися як ключовий інструмент забезпечення стабільності публічної адміністрації. Він засвідчує зобов'язання держави щодо захисту прав і свобод людини незалежно від змін у структурі державних органів [1]. Сутність публічної служби як інституційної форми

реалізації функцій держави вимагає забезпечення безперервності та належної якості публічного адміністрування навіть у разі глибоких організаційних змін.

Незважаючи на нормативну закріпленість загальних положень щодо реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади, у чинному законодавстві відсутній універсальний механізм регулювання публічного правонаступництва, який враховував би галузеву специфіку, обсяг компетенцій та характер делегованих функцій. Так само в науковому дискурсі переважає розгляд правонаступництва крізь призму загальної теорії держави та права, у той час як специфіка саме публічно-адміністративного правонаступництва залишається недостатньо розробленою та вивченою. З огляду на викладене, формування цілісної доктрини публічного правонаступництва має стати одним із пріоритетних напрямів подальшого розвитку адміністративної науки та службового права. Особливо в умовах динамічних реформ, коли перерозподіл функцій між органами влади є частиною інституційного оновлення, але не повинен призводити до розриву у виконанні державних зобов'язань перед громадянами.

Огляд основних досліджень. Проблематика публічного правонаступництва у контексті реформування системи державної служби знаходила відображення в наукових працях таких дослідників, як Г. Атаманчук, В. Бевзенко, Є. Белей, Ю. Битяк, С. Ващенко, Н. Грицяк, С. Ківалов, А. Комзюк, Л. Корнута, Т. Коломосьць, Р. Мельник, А. Мудрик, А. Пухтецька, Я. Радиш та ін. Окремі аспекти зазначеного питання розглядалися в межах загальних досліджень, присвячених адміністративно-правовому статусу державного службовця, інституційним змінам у публічному управлінні, трансформації органів виконавчої влади. Проте, попри наявність певного наукового доробку, питання публічного правонаступництва у сфері державної служби досі не стало предметом цілісного та системного дослідження. Такий стан теоретичної опрацювання не відповідає потребам практики, зокрема в умовах динамічних реформ та адміністративної трансформації публічної влади. Крім того, подальший розвиток законодавства про

державну службу, необхідність адаптації національного інституту державної служби до правових стандартів Європейського Союзу, а також забезпечення правової визначеності процедур переходу повноважень між органами влади зумовлюють актуальність і практичну значущість обраного напрямку наукового аналізу.

Мета і завдання статті. Враховуючи викладене, мета статті полягає у дослідженні та теоретичному обґрунтуванні поняття та сутності публічного правонаступництва як правового явища, що забезпечує безперервність реалізації функцій публічної влади, а також у виявленні специфічних ознак та особливостей правонаступництва в контексті державної служби як інституту публічного права.

Викладення матеріалу. У контексті активного реформування системи публічного адміністрування, зокрема оптимізації структури органів виконавчої влади та поглиблення євроінтеграційних процесів в Україні, особливої актуальності набуває питання нормативного забезпечення чітких процедур переходу повноважень між органами публічної адміністрації. Ключовим елементом цього процесу є інститут публічного правонаступництва, який покликаний забезпечити безперервність виконання публічних функцій, стабільність правовідносин і дотримання принципу юридичної визначеності.

Варто констатувати, що наразі у юридичній науці термін «правонаступництво» тлумачиться досить широко: він охоплює випадки переходу прав та обов'язків між фізичними й юридичними особами, суб'єктами публічного права, а також державами [7]. У вузько-галузевому сенсі правонаступництво виступає критерієм відмежування реорганізації від ліквідації суб'єкта, насамперед у цивільному праві. Водночас у публічному праві, зокрема адміністративному, правонаступництво має особливе функціональне навантаження: воно слугує юридичним механізмом забезпечення безперервності владної діяльності держави при зміні організаційної структури чи компетенції органів публічного управління. У чинному законодавстві України наявні лише фрагментарні норми, що регулюють процес переходу адміністративної компетенції [4]. Зокрема, Постанова 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» [5], що затверджує порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств та інших ЦОВВ, передбачаючи передачу функцій і повноважень у разі організаційних змін. Однак ці положення не становлять цілісного правового інституту та залишають низку практичних питань поза сферою правового регулювання, зокрема у сфері відповідальності, правонаступництва управлінських рішень,

процедурності дій органів, що приймають на себе функції попередників. Значну увагу цьому аспекту приділено в Законі України «Про адміністративну процедуру» [3]. Зокрема, у ч. 3 ст. 3 визначено, що принцип правової визначеності передбачає, з-поміж іншого, передбачуваність дій адміністративного органу та збереження прав, набутих за результатами адміністративних процедур. Стаття 14 даного Закону закріплює зобов'язання адміністративного органу здійснювати адміністративну процедуру з дотриманням безперервності адміністративної компетенції, навіть у разі реорганізації або ліквідації відповідного органу. Таким чином, у законі вперше в історії адміністративного законодавства України нормативно оформлено концепцію публічного правонаступництва як обов'язкову передумову безперервного виконання публічних функцій.

У цьому випадку правонаступництво набуває значення не лише як правова категорія, що характеризує перехід прав та обов'язків, але і як інституціональна гарантія захисту прав осіб у правовідносинах із публічними суб'єктами, зокрема при зміні структури виконавчої влади. У частині адміністративного судочинства категорія процесуального правонаступництва, передбачена статтями 52 та 53 КАС України, також засвідчує зростаючу роль принципу забезпечення правових відносин у публічному праві [2]. Незважаючи на позитивні зрушення, відсутність системного нормативного регулювання особливостей правонаступництва у публічному секторі (від розмежування компетенції до передачі невиконаних обов'язків та внутрішніх управлінських процесів) свідчить про необхідність доктринального осмислення цього явища [10, с. 22]. Сьогодні інститут публічного правонаступництва розглядається переважно крізь призму міжнародного права або загальної теорії держави й права, натомість його адміністративно-правовий аспект – особливо в контексті дії органів державної служби – залишається недостатньо дослідженим та вивченим [6, с. 140].

Варто зазначити, що належне правове врегулювання публічного правонаступництва як адміністративного інституту передбачає: 1) унормування підстав та процедур переходу повноважень; 2) закріплення обов'язків правонаступника щодо завершення незавершених адміністративних процедур; 3) захист прав та інтересів осіб, які перебували у правовідносинах із попередником; 4) процесуальні гарантії прозорості та доступності інформації щодо реорганізації органів влади. У контексті євроінтеграційних прагнень України та впровадження адміністративної юстиції, публічне правонаступництво має бути чітко інституціоналізованим у межах саме національного адміністративного права як нормативно гарантований механізм збереження легітимності та ефективності публічного адміністрування [11, с. 464].

Висновки. Отже, у результаті проведеного дослідження можна констатувати, що публічне правонаступництво є одним із ключових інститутів адміністративного права, який виконує функцію забезпечення безперервності реалізації публічної влади, збереження стабільності правовідносин та гарантування реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у взаєминах із державою. В умовах активного реформування системи виконавчої влади, постійного оновлення структури органів публічної адміністрації та зростаючих суспільних очікувань до ефективності публічного управління, правове закріплення чітких процедур правонаступництва стає критично необхідним.

Як попередньо зазначалося, Закон України «Про адміністративну процедуру», що набрав чинності у 2023 році, уперше в історії українського адміністративного законодавства системно регламентує принцип безперервності адміністративної компетенції та закладає підґрунтя для формування механізму публічного правонаступництва. Зокрема, встановлюється, що зміна органу публічної адміністрації не звільняє державу від зобов'язань перед особами, які перебувають у публічно-правових відносинах, і не припиняє дії процедур, які були ініційовані попереднім органом [3]. Це положення є проявом верховенства права, правової визначеності та стабільності правовідносин у сфері публічного адміністрування [8, с. 111]. Водночас на практиці спостерігається низка проблем: відсутність уніфікованих механізмів передачі невиконаних рішень, процедур та зобов'язань, нечіткість критеріїв правонаступництва при різних видах реорганізації, брак нормативного регулювання у частині внутрішніх управлінських процесів. Також в українському науково-правовому дискурсі інститут публічного правонаступництва досі залишається концептуально неоформленим, а його адміністративно-правова специфіка потребує подальшої доктринальної розробки.

Таким чином, у сучасних умовах функціонування державної служби та органів виконавчої влади публічне правонаступництво має бути не лише елементом правової термінології, але й цілісним інституційним механізмом, здатним забезпечити тяглість, ефективність і легітимність публічного управління [9, с. 670]. Його нормативна деталізація має ґрунтуватися на поєднанні правових принципів європейського адміністративного простору та практичних потреб функціонування органів влади в умовах реформ, кризових змін і стратегічного розвитку. У перспективі інституціоналізація публічного правонаступництва повинна знайти своє відображення як у галузевому законодавстві, так і в адміністративній практиці, включаючи внутрішньоорганізаційні процедури державних

органів. Це забезпечить правову визначеність для всіх учасників публічно-правових відносин та підвищить якість публічного управління в Україні відповідно до кращих європейських стандартів.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 10.06.2025 р.)
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 07.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 10.06.2025 р.)
4. Про приєднання України до Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо державної власності. Державних архівів і державних боргів : Постанова Верховної Ради України від 17.11.1992 р. № 2784-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2784-12> (дата звернення: 10.06.2025 р.)
5. Про затвердження Порядку 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 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.06.2025 р.)
6. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 140–149. URL: http://www.pravoisusilstvo.org.ua/archive/2013/6_2013/32.pdf (дата звернення: 10.06.2025 р.)
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
8. Комзюк А. Трансформації органів виконавчої влади: проблеми правонаступництва. Наукові праці НАДУ при Президентові України, 2020. № 2. С. 111–118.
9. Корнута Л.М. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт забезпечення професійної компетентності публічних службовців. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 670–673. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2024/169.pdf
10. Шевчук О. В. Інститут правонаступництва в публічному праві України: проблеми теорії та практики. *Юридична Україна*. 2021. № 5. С. 22–28.
11. Van den Berg, J. H., & Van Wart, M. J. Public Sector Continuity and Change: Institutional Responses to Organizational Reforms. *International Public Management Journal*, 2016. № 19(4), P. 463–482.

Анотація

Погребняк О. Г. Теоретико-правові засади публічного правонаступництва в сучасному адміністративному праві. – Стаття.

Стаття присвячена комплексному аналізу публічного (адміністративного) правонаступництва як інституту адміністративного права, що відіграє ключову роль у забезпеченні реалізації функцій публічної влади в умовах реформування системи виконавчої влади, змін адміністративної структури та реалізації євроінтегра-

ційного курсу України. Визначено, що правонаступництво виступає не лише юридичним фактом передачі повноважень, а й інституційною гарантією збереження стабільності публічно-правових відносин та забезпечення безперервності публічного управління. У статті обґрунтовано, що за сучасних умов саме формалізованість процедури переходу адміністративної компетенції набуває особливої значущості для збереження легітимності управлінських рішень, правової визначеності та дотримання принципу довіри до публічної адміністрації.

На основі аналізу чинного законодавства доведено, що не зважаючи на те, що окремі акти містять положення щодо визначення та реалізації питань правонаступництва в публічній сфері, такий стан речей не створює повноцінної нормативної бази інституту публічного правонаступництва. Натомість Закон України «Про адміністративну процедуру» (2023) вперше надає цьому явищу законодавче визначення та закріплює його як обов'язкову гарантію безперервності адміністративної компетенції. У межах статті також проаналізовано наукові підходи до тлумачення правонаступництва в загальноправовій, цивільній та процесуальній теорії з метою окреслення специфіки його адміністративно-правового змісту.

Сформульовано висновок про необхідність доктринального переосмислення та подальшої кодифікації правонаступництва в публічному праві як цілісного інституту, адаптованого до реалій правової держави та практики функціонування органів державної служби. Інституціоналізація публічного правонаступництва є важливою передумовою забезпечення реалізації владних повноважень, стабільності правового порядку та ефективності публічного управління в умовах структурних змін.

Ключові слова: публічне адміністрування, державна служба, правонаступництво, адміністративна процедура, органи публічного адміністрування, реформування державної служби.

Summary

Pogrebnyak O. G. Theoretical and Legal Foundations of Public Succession in Modern Administrative Law. – Article.

The article provides a comprehensive analysis of public (administrative) succession as an integral legal institution within administrative law, which plays a crucial role in ensuring the continuity and effectiveness of the exercise of public authority, particularly under conditions of structural reform and modernization of the executive

branch in Ukraine. The study highlights that succession in public administration is not merely a legal fact denoting the transfer of powers and responsibilities from one public body to another. Rather, it serves as a systemic guarantee for maintaining the stability of public-law relations, preserving legal certainty, and ensuring the uninterrupted functioning of public administration, especially amid the intensification of European integration processes.

Based on an in-depth analysis of the current legal framework, the article establishes that although some legal acts include fragmented provisions regarding the regulation of public succession, this regulatory landscape does not constitute a coherent normative foundation for the proper functioning of this institution. Special emphasis is placed on the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» (2023), which, for the first time in Ukrainian legislative history, formally defines public succession and institutionalizes it as a mandatory element of the principle of continuity in administrative competence. This norm introduces a legislative mechanism to ensure the preservation of administrative procedures even in cases of reorganization, liquidation, or transformation of public bodies, thus fostering legal predictability and administrative accountability. Furthermore, the article reviews a range of doctrinal approaches to understanding legal succession in general theory of law, civil law, and procedural law, aiming to outline the distinct features of public (administrative) succession. Particular attention is given to the differences between private-law and public-law succession, including the role of the state as the bearer of public obligations and the specificity of transferring public functions in the context of administrative restructuring.

The author concludes that a doctrinal reconceptualization and subsequent codification of public succession in Ukrainian public law are urgently needed. Such a reconceptualization would contribute to the development of a unified and systematic legal framework capable of supporting institutional continuity, administrative integrity, and legitimacy during organizational reforms. The institutionalization of public succession should be recognized as a critical legal mechanism ensuring the uninterrupted exercise of public powers, protecting the rights and interests of individuals and legal entities, and fostering the resilience of the public administration system under conditions of legal transformation and governance restructuring.

Key words: public administration, civil service, succession, administrative procedure, public administration bodies, civil service reform.