

*Москаленко А. О.,**аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: ЗМІСТОВО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Анотація. Статтю присвячено висвітленню питань, пов'язаних із встановленням сутнісних характеристик юридичних осіб публічного права шляхом визначення поняття юридичної особи публічного права, виділення ознак, що детермінують статус юридичної особи публічного права, здійснення класифікації юридичних осіб публічного права та окреслення функцій, що є визначальним складником їхньої компетенції.

З'ясовано, що використання в законодавстві категорії «юридична особа» замість «юридична особа публічного права» не впливає на визначення статусних ознак згадуваних суб'єктів. Запропоновано авторське визначення юридичної особи публічного права як організації, яку утворено на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування відповідно до норм публічного права з метою виконання переважно функцій держави або місцевого самоврядування.

Виокремлено характерні ознаки юридичної особи публічного права, які мають юридичне значення, що проявляються в такому: 1) юридична особа публічного права – це організація, що створена й зареєстрована у встановленому законом порядку; 2) юридична особа публічного права створюється на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування; 3) порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом, натомість цивільним законодавством урегульовано порядок участі означених суб'єктів у цивільних правовідносинах і правовий статус юридичних осіб приватного права тощо.

Наголошено, що практичне значення має класифікація юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення на: 1) ті, що створені на підставі розпорядчого акта Президента України; 2) ті, що створені на підставі розпорядчого акта органу державної влади; 3) ті, що створені на підставі розпорядчого акта органу влади Автономної Республіки Крим; 4) ті, що створені на підставі розпорядчого акта органу місцевого самоврядування.

Важливість з'ясування сутнісних характеристик юридичних осіб публічного права, з одного боку, сприяє розкриттю їхніх детермінуючих ознак, а з іншого – опосередковує потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Ключові слова: юридична особа публічного права, державний орган, публічний інтерес, функції держави або місцевого самоврядування, компетенція.

Постановка проблеми. Питання визначення особливостей юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права тривалий час залишається дискусійним. Це зумовлено насамперед відсутністю нормативного закріплення

поняття «юридична особа публічного права», а отже і єдиного підходу до визначення критеріїв розмежування юридичних осіб приватного і публічного права. Загальноприйнятим є розуміння юридичної особи публічного права як державного чи муніципального органу, натомість не завжди статус державного органу детермінує наявність статусу юридичної особи публічного права. Вказане підтверджує необхідність з'ясування сутності юридичних осіб публічного права, виокремлення критеріїв визначення належності юридичної особи до публічного чи приватного права.

Метою статті є встановлення сутнісних характеристик юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права шляхом виконання таких науково-дослідницьких завдань: визначити юридичні ознаки юридичної особи публічного права та дослідити критерії відмежування юридичних осіб публічного права на рівні правової доктрини та офіційних роз'яснень.

Вклад основного матеріалу дослідження. Під час здійснення дослідження використовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання: метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічний метод і структурно-функціональний, а також низка емпіричних методів.

Основу дослідження становлять висновки, які зробили провідні вчені у сфері адміністративного права, зокрема: В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, П.В. Діхтієвський, М.П. Кучерявенко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаків, С.О. Короед, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, О.В. Олькіна, О.Ю. Усков, В.Є. Чиркін та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, окремі питання правової природи юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права є малодослідженими та потребують наукового переосмислення.

Нормативно закріпленого поняття «юридична особа публічного права» немає, проте національним законодавством визначено окремі ознаки, які детермінують можливість отримання статусу юридичної особи публічного права. Первинно йдеться про положення, які закріпив Цивільний кодекс України у ст. ст. 2, 80, 81, 167–169 [1].

На підставі їх аналізу доходимо висновку, що ознаками юридичної особи публічного права, які мають юридичне значення, можна вважати такі:

1) юридична особа публічного права – це організація, що створена й зареєстрована у встановленому законом порядку;

2) юридична особа публічного права створюється на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування;

3) порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України

та законом, натомість цивільним законодавством урегульовано порядок участі зазначених суб'єктів у цивільних правовідносинах і правовий статус юридичних осіб приватного права тощо.

Варто зазначити, що розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування може бути створено й юридичну особу приватного права, тому вказана ознака не може бути превалюючою під час визначення належності юридичної особи до публічного чи приватного права. Тобто визначення статусу юридичної особи публічного права треба здійснювати на підставі сукупності ознак, що засвідчують функціональне призначення утвореної юридичної особи, а також закріплення її правового статусу у відповідному законодавстві.

Наприклад, посилання на те, що правовий статус юридичних осіб публічного права визначено Конституцією України, створює можливість виокремлення суб'єктів, статус яких прямо встановлено Основним законом, а саме: центральних органів державної виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, судів, органів місцевого самоврядування, Конституційного Суду України [2].

Доречно зазначити, що, наприклад, Верховна Рада України є органом законодавчої влади, але не має закріпленого статусу юридичної особи публічного права. Вказане підтверджується не лише відсутністю закріплення за нею статусу юридичної особи в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [3], але й відсутністю відповідних відомостей про статус Верховної Ради України в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань [4]. Аналогічна ситуація наявна зі статусом Офісу Президента України, що є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України [5] та Кабінетом Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Щодо нормативного закріплення статусу юридичної особи публічного права за суб'єктами, правовий статус яких визначено Конституцією України, то означене деталізовано у профільних нормативно-правових актах. Відповідно, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань запису про їхню державну реєстрацію як юридичної особи [7]. Прикметним є те, що саме в Законі України «Про центральні органи державної виконавчої влади» використано поняття «юридична особа публічного права», натомість в інших законах, якими деталізовано правовий статус суб'єктів, утворення яких передбачено Конституцією України, використано категорію «юридична особа». Наприклад, ст. 4 Закону України «Про державні місцеві адміністрації» встановлено, що місцеві державні адміністрації – це юридичні особи [8]; ч. 8 ст. 19 Закону України «Про судоустрій та статус судів» зазначено, що суди – це юридичні особи [9]; ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами [10]; ч. 2 ст. 49 Закону України «Про Конституційний Суд України» за цим органом також закріплено статус юридичної особи [11].

Використання в законодавстві категорії «юридична особа» замість «юридична особа публічного права» є зображенням якості юридичної техніки та не впливає на визначення стату-

сних ознак розглядуваних суб'єктів, проте доцільним є використання під час нормотворення тих категорій, які найбільш точно зображують змістовні характеристики об'єктів правового впливу.

Що стосується виокремлення ознак, які є детермінантами під час характеристики юридичних осіб публічного права, то їх неможливо здійснити без звернення уваги на наукові доробки в цьому напрямі. Наприклад, Ладо Чантурія доходить висновку, що оскільки публічне право – це частина права, яка регулює відносини, що пов'язані зі здійсненням державою своїх функцій (державне управління, збір податків, забезпечення громадського порядку і т.д.), то держава змушена створювати різного роду організації, які визнаються суб'єктами права й іменуються юридичними особами публічного права, оскільки особливості їх створення і діяльності визначаються нормами публічного права (державного, адміністративного, природоохоронного і т.д.). Водночас підприємства, єдиною метою яких є отримання прибутку, прямо не залучені до виконання функцій держави, а тому створені в галузі не публічного права, а приватного, не є юридичними особами публічного права. Науковець виокремив критерії розмежування юридичних осіб на юридичних осіб публічного та приватного права, а саме: виникнення юридичної особи (порядок створення); джерело правового регулювання порядку створення, організаційно-правових форм і правового статусу юридичної особи; характер здійснюваної діяльності; правоздатність; правотворчі правомочності; правове становище майна; управління юридичною особою [12].

Окремі дослідники звернули увагу на визначені критерії відмежування юридичних осіб публічного права. Наприклад, О.А. Ястребов стверджує, що розмежування юридичних осіб публічного права та приватного права перебуває у площині встановлення їх правового регулювання галузями публічного та приватного права [13, с. 17]; В.Є. Чиркін у ролі основної відмінності юридичних осіб публічного права обрав те, що юридичні особи публічного права є носіями прав і обов'язків публічного характеру, натомість для юридичних осіб приватного права здійснення окремих видів діяльності може являти собою лише право [14]; О.А. Салей стверджено, що публічні юридичні особи насамперед виконують публічні функції, їхня діяльність спрямована на досягнення публічного інтересу [15].

У контексті наукового завдання, яке розв'язується, висловлюється О.Ю. Усков, який зазначив, що від публічно-правових установ як юридичних осіб публічного права необхідно відрізняти інші, створювані державою унітарні організації, які хоча й відокремлені в майновій сфері від держави, а втім, не наділено жодними публічно-владними повноваженнями. Йдеться, наприклад, про державні підприємства [16, с. 107].

Доцільним є звернення уваги на висновки, які зробила О.В. Олькіна щодо спірності публічно-правової природи державних і муніципальних підприємств, які здійснюють комерційну діяльність, та доцільність їх відокремлення від юридичних осіб приватного права, головним завданням яких є здійснення комерційної діяльності. За такого підходу до істотних ознак юридичної особи публічного права варто віднести встановлений публічним правом публічно-правовий режим діяльності, зумовлений тим, що призначення юридичної особи публічного права – це реалізація не приватного інтересу, не підприємницька діяльність, а розв'язання завдань і досягнення цілей публічного характеру. У цьому аспекті обов'язковою

ознакою юридичної особи публічного права є те, що вона створюється з метою виконання покладених на неї Конституцією України й законами публічних завдань і задоволення публічних інтересів [17, с. 70–71]; [18, с. 91–93].

Вагомим значенням під час відмежування юридичних осіб публічного права має майно, яке використовує юридична особа. Це майно передано юридичним особам публічного права для забезпечення їхньої діяльності, є державною або комунальною власністю і не може бути вилучено або передано іншим органам державної влади чи органам місцевого самоврядування.

Крім наукового обґрунтування відмежування юридичних осіб публічного права, вагоме значення для цих цілей мають офіційні роз'яснення щодо правового статусу розглядуваних суб'єктів. Так, останнім є рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 8 лютого 2019 р. «Про затвердження змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю». Відповідно, у роз'ясненнях зазначено, що: під час створення юридичних осіб приватного права за участю держави має бути ухвалено не тільки акт уповноваженого органу, але й установчі документи відповідно до положень цивільного законодавства; юридичні особи приватного права є власниками переданого їм державного майна, а держава, наприклад, лише володіє корпоративними правами, а юридичні особи публічного права можуть розпоряджатися переданим майном із встановленими обмеженнями. Крім того, вказаним документом виокремлено додаткові ознаки, що відмежовують юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права, а саме: метою діяльності юридичної особи є реалізація функцій держави або місцевого самоврядування; наявність у юридичної особи спеціальної правосуб'єктності; відсутність у юридичної особи майна, що закріплено на самостійному речовому праві; допоміжний характер підприємницької діяльності; покладення юридичної відповідальності на державу або органи місцевого самоврядування за діяльність такої юридичної особи [19]. Прикметним є те, що юридична особа не обов'язково повинна відповідати всім вищезазначеним ознакам для того, щоб її було віднесено до юридичних осіб публічного права, однак саме на підставі їх наявності або відсутності можливо повноцінно встановити правовий статус юридичної особи.

Отже, юридична особа публічного права – це організація, яку утворено на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування відповідно до норм публічного права з метою виконання переважно функцій держави або місцевого самоврядування.

Характеристика правового статусу юридичних осіб публічного права повинна здійснюватися незалежно від того, якого суб'єкта наділено означеним статусом. Йдеться про те, що один і той самий суб'єкт правовідносин може бути охарактеризований за допомогою різних категорій. Наприклад, міністерство як суб'єкт правовідносин може бути детерміновано як центральний орган виконавчої влади, суб'єкт публічної адміністрації та юридичної особи публічного права. Водночас одна категорія передбачає комплекс ознак, якими наділено конкретного суб'єкта правовідносин. Відповідно, категорія «юридична особа публічного права» зумовлює потребу визначення: порядку утворення та реєстрації юридичної особи;

норм законодавства, яким урегульовано функціонування юридичної особи; спеціальної правосуб'єктності щодо виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які спрямовано на забезпечення публічного інтересу; режиму використання майна, яке перебуває в розпорядженні юридичної особи та порядку організації управління юридичною особою.

Практичне значення має класифікація юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення на: 1) ті, що створені на підставі розпорядчого акта Президента України; 2) ті, що створені на підставі розпорядчого акта органу державної влади; 3) ті, що створені на підставі розпорядчого акта органу влади Автономної Республіки Крим; 4) ті, що створені на підставі розпорядчого акта органу місцевого самоврядування.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу стверджувати про доцільність визначення статусу юридичної особи публічного права на підставі сукупності ознак, що засвідчують функціональне призначення утвореної юридичної особи, а також закріплення її правового статусу відповідним законодавством.

Звернуто увагу на використання в законодавстві категорії «юридична особа» замість «юридична особа публічного права» для позначення статусу юридичних осіб публічного права, що є зображенням якості юридичної техніки та не впливає на визначення статусних ознак розглядуваних суб'єктів. Водночас доцільним є використання під час нормотворення тих категорій, які найбільш точно зображують змістовні характеристики об'єктів правового впливу.

Встановлено, що юридична особа публічного права – це організація, яку утворено на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування відповідно до норм публічного права з метою виконання переважно функцій держави або місцевого самоврядування. Характеристика правового статусу юридичних осіб публічного права повинна здійснюватися на підставі єдиних показників незалежно від того, якого суб'єкта наділено статусом юридичної особи публічного права, а саме: порядку утворення та реєстрації юридичної особи; норм законодавства, яким урегульовано функціонування юридичної особи; спеціальної правосуб'єктності щодо виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які спрямовано на забезпечення публічного інтересу; режиму використання майна, яке перебуває в розпорядженні юридичної особи та порядку організації управління юридичною особою.

Література:

1. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
2. Конституція України: ухвалена на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 05.06.2021 р.).
4. Безкоштовний пошук відомостей у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. *Офіційний вебсайт Міністерства юстиції України*. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/content/free-search> (дата звернення: 05.06.2021).

5. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019. Дата оновлення: 05.11.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 05.06.2021 р.).
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 05.06.2021 р.).
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 15.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 05.06.2021 р.).
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 06.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 05.06.2021 р.).
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення: 23.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 05.06.2021 р.).
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 30.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.06.2021 р.).
11. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.
12. Чантурия Л. Юридические лица публичного права и их место в гражданском праве (материалы доклада, сделанного в ташкентском государственном юридическом институте 29 июня 2007 года). URL: <http://www.caccivillaw.unibremen.de/publikationen/chanturia.jur.per.oeff.recht.ru.rtf>.
13. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. ... докт. юр. наук. Москва, 2010. 60 с.
14. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. *Журнал российского права*. 2005. № 5. С. 16–26.
15. Салей Е.А. Публичные юридические лица (по материалам Республики Беларусь). *Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2012. № 1 (41). С. 340–348.
16. Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды. *Журнал российского права*. 2010. № 6. С. 101–111.
17. Олькіна О.В. Конституціоналізація поняття «юридична особа публічного права». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 69–71.
18. Олькіна О.В. Юридичні особи публічного права: постановка проблеми визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 91–93.
19. Про затвердження змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» : Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 8 лютого 2019 р.

Moskalenko A. Legal entities of public law: content and conceptual characteristics

Summary. The article is devoted to the issues related to establishing the essential characteristics of legal entities of public law by defining the concept of legal entity of public law, highlighting the features that determine the status of legal entity of public law, classification of legal entities of public law and delineation of functions.

The use of the category “legal entity” instead of “legal entity of public law” in the legislation does not affect the definition of the status of the mentioned entities. The author’s definition of a legal entity of public law as an organization formed on the basis of an administrative act of the President of Ukraine, state authority, authority of the Autonomous Republic of Crimea or local self-government body in accordance with public law is proposed to perform mainly state or local government functions.

The characteristic features of a legal entity of public law, which have legal significance, are highlighted, which are manifested in the following: 1) a legal entity of public law is an organization created and registered in the manner prescribed by law; 2) a legal entity of public law is created on the basis of an administrative act of the President of Ukraine, a body of state power, a body of power of the Autonomous Republic of Crimea or a body of local self-government; 3) the procedure for formation and legal status of legal entities under public law are established by the Constitution of Ukraine and the law, instead, civil law regulates the procedure for participation of these entities in civil relations and the legal status of legal entities under private law etc.

The classification of legal entities of public law depends on the grounds for their creation, into: 1) created on the basis of an administrative act of the President of Ukraine is of practical importance; 2) created on the basis of an administrative act of a public authority; 3) created on the basis of an administrative act of the authority of the Autonomous Republic of Crimea; 4) created on the basis of an administrative act of a local self-government body.

The importance of clarifying the essential characteristics of legal entities of public law contributes to the disclosure of their determinants and mediates the need for further research on this issue.

Key words: legal entity of public law, state body, public interest, functions of the state or local self-government, competence.