



ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.2229>

А. Москаленко,

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ГРАДАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Постановка проблеми. У національному законодавстві широко використовується термін «*юридичні особи публічного права*». Водночас тлумачення цього терміну на нормативному рівні не закріплено, що негативно відбивається на його правозастосуванні та праворозумінні. Деякі ознаки, що детермінують можливість отримання статусу юридичної особи публічного права, визначено в окремих положеннях Цивільного кодексу України [1], інших нормативно-правових актах, роз'ясненнях компетентних державних органів. Водночас критерії поділу юридичних осіб публічного права на види також не досить визначені в чинному законодавстві. З огляду на вищезазначене актуальним є вирішення таких важливих і практичних завдань, як визначення поняття «юридична особа публічного права»; виокремлення видів юридичних осіб публічного права; визначення критеріїв, за допомогою яких можна здійснити градацію юридичних осіб публічного права та інші.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Під час здійснення цього дослідження використовувалися такі загальні і спеціальні методи наукового пізнання: системного аналізу, діалектичний, формально-ло-

гічний, структурно-функціональний, а також низка емпіричних методів.

Основу дослідження склали висновки, зроблені провідними науковцями у сфері адміністративного права, зокрема В.Б. Авер'яновим, Л.Р. Біла-Тіуною, В.М. Бевзенком, Ю.П. Битяком, П.В. Діхтєвським, М.П. Кучерявенком, С.В. Ківаловим, В.К. Колпаковим, С.О. Короедом, О.В. Кузьменком, О.О. Посикалюком, Р.С. Мельником, О.В. Олькіною, О.Ю. Усковим, В.Є. Чиркіним та іншими. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, окремі питання здійснення градації юридичних осіб публічного права залишаються малодослідженими та потребують наукового переосмислення.

Мета дослідження – здійснення градації юридичних осіб публічного права та виокремлення критеріїв, за допомогою яких може бути здійснено градацію юридичних осіб публічного права.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Слід відмітити, що термін «юридичні особи публічного права» зустрічається в низці нормативно-правових актів, проте саме визначення дефініції не наводиться, а зазвичай подаються лише окремі питання функціонування, створення, припинення тощо.





Водночас ми поділяємо думку О.О. Посикалюк, яка цілком обґрунтовано вказує на те, що поняття «юридична особа публічного права» отримало вже достатню правозастосовну практику, тому стало предметом легального й судового тлумачення. Зокрема, неодноразово зміст цього поняття розкривався Міністерством юстиції України, проте міністерство фактично обмежувалося цитуванням ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України, відповідно до якої юридичною особою публічного права визначено юридичну особу, створену розпорядчим актом Президента України, органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим чи органом місцевого самоврядування [2–4].

Зі свого боку Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у листі «Про доповнення до інформаційного листа від 15.11.2012 № 223-1679/0/4-12 «Про деякі питання здійснення кримінального провадження на підставі угод» від 05.04.2013 № 223-558/0/4-13 [5] звертає увагу на те, що юридичні особи публічного права діють із метою забезпечення публічних інтересів та потреб значної кількості людей. Отже, виділяється ще одна ознака юридичної особи публічного права – мета її діяльності [6, с. 52].

Отже, можна дійти висновку, що юридична особа публічного права – це організація, яку утворено на підставі розпорядчого акту 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.

Метою функціонування інституту юридичних осіб публічного права є необхідність визначення правового становища юридичних осіб публічного права як учасників правовідносин, зокрема виокремлення структурних елементів адміністративно-правового

статусу; визначення порядку створення, особливостей функціонування та припинення, встановлення меж правоздатності і дієздатності.

Поняття «класифікація» походить від латинського слова «classis», що означає в перекладі «розряд, клас». У Словнику іншомовних слів термін «класифікація» розуміється як система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками і властивостями [7]. Будуючи таку систему підпорядкованих понять, використовують певні спільні ознаки, притаманні цим поняттям, тобто ознаки класифікації, які відіграють вирішальну роль в отриманні результату класифікації. Наприклад, у сфері юриспруденції найвідомішими є класифікація галузей законодавства і права, законів та інших нормативних актів органів державної влади, галузей юридичної науки та освіти тощо [8].

Визначення терміну «класифікація» наведено в Порядку розроблення національних класифікаторів, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку України від 11.01.2018 № 17, під яким розуміють множинні об'єкти класифікації, систематизовані та розподілені за їх схожістю чи несхожістю відповідно до визначених ознак і прийнятих методів класифікації на підмножини, яким надані коди [9].

У загальному розумінні класифікація може бути використана задля отримання інформації щодо різнобічної характеристики предмета дослідження (у нашому випадку це юридичні особи публічного права).

В юриспруденції для класифікації різноманітних предметів дослідження використовується ще й такий термін, як градація. У цьому випадку під градацією юридичних осіб публічного права пропонуємо розуміти виокремлення видів юридичних осіб публічного права за відповідними однорідними ознаками і здійснення їх систематизації.



Аналізуючи низку нормативно-правових актів, можна виділити орієнтовний перелік юридичних осіб публічного права, який прямо закріплено на нормативному рівні. Зокрема, згідно зі ст.ст. 81, 167–169 ЦК України [1], ст.ст. 73–78 ГК України [10], ст. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11] до юридичних осіб публічного права видається можливим віднести: 1) органи державної влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) державні установи та заклади; 4) комунальні установи і заклади; 5) державні та казенні підприємства; 6) комунальні підприємства.

Згідно із змістом ст. 2 Цивільного кодексу України юридичні особи, зокрема публічного права, поряд із фізичними особами, є учасниками цивільних відносин. Залежно від порядку створення юридичні особи поділяються на два види: до першого виду віднесено юридичних осіб приватного права, до другого – юридичних осіб публічного права.

На відміну від юридичної особи приватного права, яка створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 Цивільного кодексу України [1], підставою для функціонування юридичної особи публічного права є розпорядчий акт Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

За цивільним законодавством до суб'єктів публічного права віднесено: 1) державу Україна; 2) Автономну Республіку Крим; 3) територіальні громади; 4) іноземні держави тощо [1].

Загалом градація юридичних осіб публічного права може здійснюватися на підставі таких критеріїв, як: 1) підстави створення; 2) територія функціонування; 3) підпорядкованість суб'єкту публічної влади; 4) вид виконуваних функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

Практичне значення має класифікація юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення, згідно з якою вони поділяються на такі групи:

1) створені на підставі розпорядчого акту Президента України;

2) створені на підставі розпорядчого акту органу державної влади;

3) створені на підставі розпорядчого акту органу влади Автономної Республіки Крим;

4) створені на підставі розпорядчого акту органу місцевого самоврядування.

Вищезазначена градація юридичних осіб публічного права опосередковує специфіку їх підпорядкування та підзвітності, а також територію функціонування (загальнодержавного або муніципального значення). Як наслідок цього можна виокремити:

1) юридичних осіб публічного права, яких засновано на загальнодержавному рівні (на підставі розпорядчого акту Президента України, органу державної влади);

2) юридичних осіб публічного права, яких засновано на муніципальному рівні (на підставі розпорядчого акту органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування).

Прикладом юридичних осіб публічного права, заснованих на загальнодержавному рівні, можуть бути державні підприємства, навчальні заклади тощо (ст. 167 Цивільного кодексу України), а юридичних осіб публічного права, заснованих на муніципальному рівні, – навчальні заклади, утворені Автономною Республікою Крим (ст. 168 Цивільного кодексу України); комунальні підприємства і спільні комунальні підприємства, створені територіальними громадами (ст. 169 Цивільного кодексу України) [1].

Крім того, слід зазначити, що залежно від віднесення юридичної особи публічного права до конкретної групи буде відмінною й компетенція.



Загалом, на думку Т.О. Мацелик, компетенція як структурний елемент правового статусу юридичної особи публічного права складається із сукупності визначених повноважень, наданих суб'єкту в межах конкретного предмету відання, котрі він має право вирішувати під час практичної діяльності [12, с. 54]. Тобто можна говорити про те, що компетенція юридичних осіб публічного права складається з таких елементів, як повноваження, предмет відання, функції.

З огляду на зазначене, юридичних осіб публічного права можна класифікувати залежно від виду здійснюваних функцій на: 1) юридичних осіб публічного права, що виконують функції держави; 2) юридичних осіб публічного права, що виконують функції місцевого самоврядування.

Крім того, видається можливим систематизувати юридичних осіб публічного права за характером функцій, які вони виконують, за такими групами: 1) ті, що виконують переважно владні функції; 2) ті, що виконують переважно виконавчі управлінські функції (наприклад, міністерства); 3) ті, що виконують контрольні функції.

Висновки з дослідження і перспективи подальших пошуків у цьому науковому напрямку. Отже, градація юридичних осіб публічного права має як теоретичне, так і прикладне значення, що опосередковано можливістю формування групових ознак, притаманних відповідній юридичній особі на підставі її ідентифікації.

Проведене дослідження дало змогу дійти висновку, що види юридичних осіб публічного права характеризуються неоднорідністю за низкою істотних ознак, існування або відсутності яких значно впливає на особливості участі цих осіб у тих чи інших відносинах, що й обумовлює необхідність здійснення їх поділу та систематизації.

Перспективами подальших досліджень у цьому науковому напрямку можуть бути дослідження адміні-

стративно-правового статусу кожного виду юридичних осіб публічного права та їхньої компетенції.

Статтю присвячено висвітленню питань, пов'язаних із визначенням поняття «юридична особа публічного права», виокремлення видів юридичних осіб публічного права; визначення критеріїв, за допомогою яких може здійснюватися градація юридичних осіб публічного права.

Звернуто увагу на те, що, незважаючи на доволі широке застосування в національному законодавстві терміну «юридичні особи публічного права», відсутнє його тлумачення на нормативному рівні. Доведено, що деякі ознаки, які детермінують можливість отримання статусу юридичної особи публічного права, визначено в окремих положеннях законів, інших нормативно-правових актах та роз'ясненнях компетентних державних органів. Водночас критерії поділу юридичних осіб публічного права на види не досить визначені в чинному законодавстві.

Запропоновано авторське визначення юридичної особи публічного права як організації, утвореної на підставі розпорядчого акту 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.

Обґрунтовано, що метою функціонування інституту юридичних осіб публічного права є необхідність визначення правового становища юридичних осіб публічного права як учасників правовідносин, зокрема виокремлення структурних елементів адміністративно-правового статусу; визначення порядку створення, особливостей функціонування і припинення; встановлення меж правоздатності і дієздатності та інші.



Зазначено, що градація юридичних осіб публічного права може бути здійснена на підставі таких критеріїв, як: 1) підстави створення; 2) територія функціонування; 3) підпорядкованість суб'єкту публічної влади; 4) вид виконуваних функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

Звернуто увагу на практичне значення класифікації юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення на такі групи: 1) ті, що створені на підставі розпорядчого акту Президента України; 2) ті, що створені на підставі розпорядчого акту органу державної влади; 3) ті, що створені на підставі розпорядчого акту органу влади Автономної Республіки Крим; 4) ті, що створені на підставі розпорядчого акту органу місцевого самоврядування.

Доведено, що вищезазначена градація юридичних осіб публічного права опосередковує специфіку їх підпорядкування та підзвітності, а також територію функціонування (загальнодержавного або муніципального значення). Внаслідок цього можна виокремити юридичні особи публічного права, засновані на загальнодержавному рівні (на підставі розпорядчого акту Президента України, органу державної влади) та юридичні особи публічного права, засновані на муніципальному рівні (на підставі розпорядчого акту органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування).

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

Moskalenko A. Graduation of legal entities under public law

The article is devoted to the issues related to the definition of "legal entity under public law", the identification

of types of legal entities under public law; definition of criteria by means of which gradation of legal entities of public law can be carried out.

It is noted that despite the rather wide use of the term "legal entities under public law" in national legislation, the lack of its interpretation at the regulatory level. It is proved that some features that determine the possibility of obtaining the status of a legal entity under public law are defined in certain provisions of laws, other regulations and explanations of the competent state authorities. In addition, the criteria for dividing legal entities under public law into types are insufficiently defined in the current legislation.

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, a state authority, an authority of the Autonomous Republic of Crimea or a local self-government body in accordance with public law is proposed to perform mainly state or local government functions.

It is substantiated that the purpose of the institution of legal entities of public law is the need to determine the legal status of legal entities of public law as participants in legal relations, in particular the separation of structural elements of administrative and legal status; determination of the order of creation, features of functioning and termination; establishing the boundaries of legal capacity and capacity, etc.

It is noted that the gradation of legal entities under public law can be carried out on the basis of such criteria as: 1) depending on the basis of creation; 2) depending on the territory of operation; 3) depending on the subordination of the subject of public authority; 4) depending on the type of functions performed by the state or local self-government, etc.

Attention is drawn to the practical significance of the classification



of legal entities under public law depending on the grounds for their creation, to: 1) those created on the basis of an administrative act of the President of Ukraine; 2) those created on the basis of an administrative act of a public authority; 3) those created on the basis of an administrative act of the authority of the Autonomous Republic of Crimea; 4) those created on the basis of an administrative act of a local self-government body.

It is proved that the above-mentioned gradation of legal entities of public law mediates the specifics of their subordination and accountability, as well as the territory of operation (of national or municipal importance). As a result, it is possible to distinguish: legal entities of public law, which are based at the national level (on the basis of an administrative act of the President of Ukraine, public authority); legal entities of public law, which are based on municipal level (on the basis of administrative act of government) of the Autonomous Republic of Crimea, a body of local self-government.

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

Література

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.01.2021р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text/>.

2. Щодо застосування антикорупційного законодавства: лист Міністерства юстиції України від 11.03.2014 р. № 1050-0-4-14-1111 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1050323-14#Text>.

3. Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних

органах та органах місцевого самоврядування»: методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13/card2#Card>.

4. Проблемні питання застосування Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: роз'яснення Міністерства юстиції України від 10.07.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-12#Text>.

5. Про доповнення до інформаційного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15.11.2012 р. № 223-1679/0/4-12 «Про деякі питання здійснення кримінального провадження на підставі угод»: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.04.2013 р. № 223-558/0/4-13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0223740-13#n7>.

6. Посикалюк О.О. До питання про поняття юридичної особи публічного права, Університетські наукові записки, 2015, № 1 (53). С. 46–59.

7. Словник іношомовних слів. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%CA%EB%E0%F1%E8%F4%B3%EA%E0%F6%B3%FF>

8. Класифікація // Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3: К.М. 792 с. ISBN 966-7492-03-6.

9. Порядок розроблення національних класифікаторів: наказ Мінекономрозвитку України від 11.01.2018 р. № 17 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0124-18#Text>.

10. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

12. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання. Науковий вісник КНУВС. 2010. № 1. С. 54–61.

