

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МОСКАЛЕНКО АЛІНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.922

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ
ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

081 – Право

подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело _____ А.О. Москаленко

Науковий керівник

КІВАЛОВ Сергій Васильович,

доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2022

АНОТАЦІЯ

Москаленко А.О. Адміністративно-правове регулювання статусу юридичних осіб публічного права. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2022.

Дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням питань адміністративно-правового регулювання статусу юридичних осіб публічного права, в якому визначено теоретичні та правові засади регулювання статусу юридичних осіб публічного права, особливості адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права і надано пропозиції щодо удосконалення механізму його адміністративно-правового регулювання.

Уперше: здійснено градацію законодавчого регулювання діяльності юридичних осіб публічного права в Україні залежно від його спрямування; надано системну характеристику структурних блоків адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права: цільового (цілі, завдання та функції); структурно-організаційного (нормативне регулювання порядку створення та припинення, їх підпорядкованості та можливі організаційно-правові форми); компетенційного (повноваження та предмет відання); виявлено, що адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права передбачає встановлені законодавством обмеження, зокрема: антикорупційні обмеження; обмеження щодо створення громадських об'єднань; обмеження щодо подання конституційної скарги.

З'ясовано, що використання у законодавстві поняття «юридична особа», замість «юридична особа публічного права» не впливає на визначення статусних ознак згадуваних суб'єктів, та обґрунтовано доцільність використання під час нормотворення тих понять, які найбільш

точно відображають змістовні характеристики об'єктів правового впливу. Запропоновано авторське визначення юридичної особи публічного права як організації, 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.

Визначено, що законодавче регулювання діяльності юридичних осіб публічного права в Україні залежно від його спрямування містить: 1) закони, що визначають приналежність суб'єкта до юридичних осіб публічного права та їх правовий статус; 2) закони, що регулюють здійснення адміністративних процедур та ухвалення за їх результатами адміністративних актів у конкретних правовідносинах; 3) закони, що регулюють правомірність діяльності юридичних осіб публічного права.

Встановлено, що адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права є складною багатоелементною категорією. Обґрунтовано, що при визначенні змісту адміністративно-правового статусу стосовно юридичних осіб публічного права доцільним є виокремлення певних структурних блоків. Виокремлено такі структурні блоки елементів адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права: цільовий (цілі, завдання та функції); структурно-організаційний (нормативне регулювання порядку створення та припинення, їх підпорядкованості та можливі організаційно-правові форми); компетенційний (повноваження та предмет відання).

Встановлено, що цільовий блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права визначає основну спрямованість діяльності такого публічного утворення, обумовлює інші елементи адміністративно-правового статусу, а саме його організаційно-правову форму та обсяг компетенції. Цільовий блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права формують: 1) мета діяльності юридичної

особи публічного права, яка позначає її загальне призначення у конкретній галузі життєдіяльності суспільства та полягає у виключному або переважному задоволенні публічних інтересів – держави або територіальної громади; 2) завдання юридичної особи публічного права – це окремі, конкретизовані види діяльності, що у сукупності забезпечують досягнення мети діяльності юридичної особи публічного права; 3) функції юридичної особи публічного права – основні напрямки її діяльності, обумовлені основними цілями та завданнями, що стоять перед нею, виконуваною нею в суспільстві роллю і призначенням, їх становлять функції держави або місцевого самоврядування. Встановлено, що юридичні особи публічного права не визначають самостійно мету діяльності та завдання, за них це робить суб'єкт створення або вони прямо визначаються в законі, який регулює правовий статус певної юридичної особи публічного права.

Встановлено, що структурно-організаційний блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права складається з таких елементів: нормативне визначення порядку формування та ліквідації, організаційна та інституційна залежність та організаційно-правова форма. Виокремлено такі етапи процедури створення юридичних осіб публічного права, як: прийняття рішення про створення юридичної особи публічного права та державна реєстрація юридичної особи публічного права. Встановлено специфіку припинення діяльності юридичних осіб публічного права – реорганізація та ліквідація юридичних осіб публічного права здійснюється у розпорядчому порядку.

З'ясовано, що компетенційний блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права визначається спеціальними нормами публічного права та складається з повноважень (прав та обов'язків) та предмету відання (сфери діяльності). Визначено залежність обсягу компетенції юридичної особи публічного права від організаційно-правової форми зазначеного утворення.

Удосконалено: розмежування понять: «юридичні особи публічного права» та «публічно-правові утворення»; атрибутивні ознаки ідентифікації юридичних осіб публічного права з урахуванням вітчизняної та європейської доктрини та судової практики; обґрунтування можливості віднесення господарських товариств, утворених державою, які відповідають сукупності характерних ознак юридичної особи публічного права, до можливих організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою.

Виокремлено атрибутивні ознаки юридичної особи публічного права:

1) це організація, якої створено і зареєстровано в установленому законом порядку; 2) виключно розпорядчий спосіб створення – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, що, у свою чергу, є виключним правом суб'єктів публічної влади; 3) порядок її створення та правовий статус визначаються Конституцією України або законами (спеціальним законодавством), натомість, цивільним законодавством врегульовано порядок участі означеного суб'єкта у цивільних правовідносинах та правовий статус юридичної особи приватного права; 4) метою функціонування є задоволення публічних інтересів шляхом виконання публічних функцій держави чи територіальної громади; 5) підприємницька діяльність має вторинний характер поряд з основною метою – виконання публічних функцій; 6) наявність спеціальної правоздатності, обсяг якої визначається у спеціальних нормативно-правових актах та установчих документах; 7) здійснення діяльності є встановленим законодавством обов'язком, а не правом; 8) можливість здійснювати владні повноваження, приймати нормативно-правові акти чи управлінські рішення, обов'язкові для третіх осіб; 9) публічно-правовий характер відповідальності – відповідальність за діяльність такої юридичної особи покладається на державу, Автономну Республіку Крим або органи місцевого самоврядування; 10) наділення

бюджетною (фінансовою) правосуб'єктністю; 11) особливий правовий режим майна – юридичну особу публічного права наділено майном, що є державною або комунальною власністю переважно на праві господарського відання або оперативного управління; 12) інституційна та організаційна залежність від держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади; 13) функціонування у суспільно важливих державних сферах (гірничодобувна, енергетична, транспортна тощо); 14) монопольне становище у певній визначеній сфері.

Встановлено, що кожна окрема ознака не є безумовною та вирішальною, визначення статусу юридичної особи публічного права слід здійснювати на підставі сукупності ознак, що засвідчують функціональне призначення утвореної юридичної особи, враховуючи всі нормативно-правові акти та установчі документи, які визначають її правовий статус. Обґрунтовано, що юридичним особам публічного права не обов'язково мають бути притаманні усі ознаки в сукупності.

Набули подальшого розвитку: теза про те, що держава є публічно-правовим утворенням та самостійним учасником правовідносин та не належить до юридичних осіб публічного права, а отже, і до їх організаційно-правових форм; теза про те, що в Україні територіальні громади нині не мають статусу юридичних осіб публічного права та на теперішній час вбачається можливим віднести територіальну громаду до юридичних осіб публічного права тільки за умови комплексних законодавчих змін.

Обґрунтовано доцільність виокремлення таких видів юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення: 1) юридичні особи публічного права, засновані державою; 2) юридичні особи публічного права, засновані територіальними громадами. Доведено, що вищезазначена градація юридичних осіб публічного права має безпосередньо прикладне значення, оскільки опосередковує специфіку їх підпорядкування та підзвітності, територію функціонування, а також вид виконуваних функцій держави або місцевого самоврядування.

Визначено юридичну особу публічного права, засновану державою, як організацію, утворену на підставі розпорядчого акта Президента України або органу державної влади відповідно до норм публічного права з метою переважно виконання функцій держави. Виокремлено такі організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права, заснованих державою: 1) органи державної влади; 2) державні організації (установи та заклади); 3) державні та казенні підприємства. Встановлено нетотожність понять «державна організація (установа, заклад)» та «орган державної влади» як видів організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права.

До детермінуючих ознак адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, заснованих державою, віднесено: 1) розпорядчий спосіб утворення – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади; 2) визначення правового статусу Цивільним Кодексом України або окремим законом України; 3) спрямованість на виконання функцій та завдань держави, задоволення державних інтересів; 4) превалюючий характер виконання публічно-владних функцій юридичними особами публічного права, заснованих державою, над здійсненням підприємницької діяльності.

Визначено юридичну особу публічного права, засновану територіальною громадою, як організацію, створену територіальною громадою села, селища, міста або об'єднанням територіальних громад на підставі розпорядчого акта або на договірних засадах з метою реалізації та захисту інтересів такої територіальної громади або об'єднання територіальних громад. Ключовими ознаками юридичних особи публічного права, заснованих територіальними громадами, є: мета діяльності – задоволення інтересів територіальної громади; перебування у власності територіальної громади; розпорядчий та договірний порядок створення. До організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами віднесено: органи місцевого

самоврядування, комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, комунальні організації (установи, заклади).

Запропоновано структуру Закону України «Про юридичні особи публічного права» щодо визначення основних засад правового статусу юридичних осіб публічного права, критеріїв їх ідентифікації, видів організаційно-правових форм та особливостей процедури створення та припинення, відповідальності юридичних осіб публічного права, а також зміни та доповнення до чинного законодавства України з питань правового статусу юридичних осіб публічного права, зокрема до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про місцеві державні адміністрації».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання юридичних осіб публічного права; юридичні особи публічного права; види юридичних осіб публічного права; юридичні особи публічного права, засновані державою; юридичні особи публічного права, засновані територіальною громадою; організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права; адміністративно-правовий статус; публічне право; публічний інтерес.

SUMMARY

Moskalenko A.O. Administrative and legal regulation of the status of legal entities of public law. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation submitted for the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2022.

The dissertation is one of the first monographic studies in the national administrative law science of the issues of administrative-legal regulation of the status of legal entities of public law, in which the theoretical and legal principles of regulation of the status of legal entities of public law are defined, as well as the peculiarities of the administrative-legal status of legal entities of public law, and

the improvements of the mechanism of its administrative and legal regulation are proposed.

For the first time: the gradation of the legislative regulation of the activity of legal entities of public law in Ukraine was carried out depending on its direction; a systematic description of the structural blocks of the administrative-legal status of legal entities of public law is given: target (goals, tasks, and functions); structural and organizational (normative regulation of the order of creation and termination, their subordination and possible organizational and legal forms); competent (powers and jurisdiction); it was found that the administrative-legal status of a legal entity of public law provides for restrictions established by legislation, in particular: anti-corruption restrictions; restrictions on the creation of public associations; restrictions on filing a constitutional complaint.

It was found that the use of the definition of “legal entity” instead of “legal entity of public law” in the legislation does not affect the determination of the status features of the mentioned subjects, and the feasibility of using those definitions during rulemaking that most accurately reflect the substantive characteristics of the objects of legal influence. The author defined the legal entity of public law as an organization formed based on an executive act of the President of Ukraine, a state authority, an authority of the Autonomous Republic of Crimea, or a local self-government body under the norms of public law to perform mainly the functions of the state or local self-government.

It was determined that the legislative regulation of the activity of legal entities of public law in Ukraine, depending on its direction, includes: 1) laws determining the subject’s affiliation to legal entities of public law and their legal status; 2) laws regulating the implementation of administrative procedures and the adoption of administrative acts based on their results in specific legal relationships; 3) laws regulating the legality of the activity of legal entities of public law.

It has been established that the administrative-legal status of a legal entity of public law is a complex, multi-element category. It is substantiated that when determining the content of the administrative-legal status concerning legal entities

of public law, it is appropriate to single out certain structural blocks. The following structural blocks of elements of the administrative-legal status of legal entities of public law are distinguished: target (goals, tasks, and functions); structural and organizational (normative regulation of the order of creation and termination, their subordination and possible organizational and legal forms); competent (powers and subject of teaching).

It was established that the target block of the administrative-legal status of a legal entity of public law determines the main focus of the activity of such a public entity, and determines other elements of the administrative-legal status, namely its organizational-legal form and scope of competence. The target block of the administrative-legal status of a legal entity of public law is formed by: 1) the purpose of the legal entity of public law, which indicates its general purpose in a specific area of society's life and consists in the exclusive or preferential satisfaction of public interests – the state or territorial community; 2) tasks of a legal entity of public law are independent, specified types of activities that collectively ensure the achievement of the goal of the legal entity of public law; 3) functions of a legal entity of public law – the main directions of its activity, determined by the main goals and tasks facing it, the role and purpose it performs in society, they are the functions of the state or local self-government. It has been established that legal entities of public law do not independently determine the purpose of activity and tasks, the subject of creation does it for them or they are directly defined in the law that regulates the legal status of a certain legal entity of public law.

It was established that the structural-organizational block of the administrative-legal status of a legal entity of public law consists of the following elements: normative determination of the order of formation and liquidation, organizational and institutional dependence, and organizational-legal form. The stages of the procedure for creating legal entities of public law are highlighted, such as: making a decision to create a legal entity of public law and the state registration of a legal entity of public law. The specifics of the termination of the

activity of legal entities of public law have been established – the reorganization and liquidation of legal entities of public law is carried out by order.

It was found that the competence block of the administrative-legal status of a legal entity of public law is determined by special norms of public law and consists of the powers (rights and duties) and the jurisdiction (field of activity). The dependence of the scope of competence of a legal entity of public law on the organizational and legal form of the specified entity is determined.

Improved: distinction of definitions: “legal entities of public law” and “public legal entities”; attributive signs of identification of legal entities of public law, taking into account domestic and European doctrine and judicial practice; substantiation of the possibility of classifying business associations formed by the state, which correspond to the set of characteristics of a legal entity of public law, to the possible organizational and legal forms of legal entities of public law established by the state.

The attributive features of a legal entity of public law are singled out: 1) it is an organization that was created and registered in accordance with the procedure established by law; 2) exclusively administrative method of creation – 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 authority, which, in turn, is the exclusive right of subjects of public authority; 3) the procedure for its creation and legal status are determined by the Constitution of Ukraine or laws (special legislation), on the other hand, civil legislation regulates the procedure for the participation of the specified subject in civil legal relations and the legal status of a legal entity of private law; 4) the purpose of functioning is to satisfy public interests by performing public functions of the state or territorial community; 5) entrepreneurial activity has a secondary character along with the main goal – the performance of public functions; 6) the presence of special legal capacity, the scope of which is determined in special legal acts and founding documents; 7) performance of activities is an obligation established by law, not a right; 8) the ability to exercise authority, adopt normative legal acts or management

decisions binding on third parties; 9) public-legal nature of responsibility – responsibility for the activity of such a legal entity rests with the state, the Autonomous Republic of Crimea or local self-government bodies; 10) grant of budgetary (financial) legal personality; 11) special legal regime of property – a legal entity of public law is endowed with property that is state or communal property mainly under the right of economic management or operational management; 12) institutional and organizational dependence on the state, the Autonomous Republic of Crimea or the territorial community; 13) functioning in socially important state spheres (mining, energy, transport, etc.); 14) monopolistic position in a certain defined area.

It was established that each feature is not unconditional and decisive, the determination of the status of a legal entity of public law should be carried out based on a set of features certifying the functional purpose of the created legal entity, taking into account all regulatory and legal acts and founding documents that determine its legal status. It is justified that legal entities of public law do not necessarily have to have all the characteristics in aggregate.

Acquired further development: the thesis that the state is a public legal entity and an independent participant in legal relations and does not belong to legal entities of public law, and therefore to their organizational and legal forms; the thesis that territorial communities in Ukraine currently do not have the status of legal entities of public law, and for the time being it is considered possible to attribute a territorial community to legal entities of public law only under the condition of comprehensive legislative changes.

The expediency of distinguishing the following types of legal entities of public law is substantiated, depending on the reason for their creation: 1) legal entities of public law, established by the state; 2) legal entities of public law, established by territorial communities. It is proved that the above-mentioned gradation of legal entities of public law has a directly applied value, as it mediates the specifics of their subordination and accountability, the territory of functioning, and the type of performed functions of the state or local self-government.

A legal entity of public law, established by the state, is defined as an organization formed based on an executive act of the President of Ukraine or a state authority under the norms of public law to perform mainly the functions of the state. The following organizational and legal forms of public law legal entities established by the state are distinguished: 1) state authorities; 2) state organizations (institutions and institutions); 3) state and public enterprises. The non-identity of the concepts “state organization (institution, establishment)” and “state authority” as types of organizational and legal forms of legal entities of public law has been found out.

Determining features of the administrative-legal status of legal entities of public law, established by the state, include: 1) administrative method of formation - based on an executive act of the President of Ukraine, a body of state power; 2) determination of legal status by the Civil Code of Ukraine or a separate law of Ukraine; 3) orientation towards the performance of functions and tasks of the state, satisfaction of state interests; 4) the prevailing nature of the performance of public-authority functions by legal entities of public law, established by the state, over the implementation of entrepreneurial activity.

A legal entity of public law, founded by a territorial community, is defined as an organization created by a territorial community of a village, town, city, or an association of territorial communities based on an administrative act or a contractual basis to implement and protect the interests of such a territorial community or an association of territorial communities. The key features of legal entities of public law established by territorial communities are: the purpose of the activity is to satisfy the interests of the territorial community; stay in the property of the territorial community; regulatory and contractual procedure of creation. Organizational and legal forms of public law legal entities founded by territorial communities include local self-government bodies, communal enterprises, joint communal enterprises, and communal organizations (institutions, institutions).

The structure of the Law of Ukraine “On Legal Entities of Public Law” is proposed regarding the determination of the basic principles of the legal status of

legal entities of public law, their identification criteria, types of organizational legal forms, and features of the procedure for creation and termination, the liability of legal entities of public law, as well as changes and additions to the current legislation of Ukraine on the legal status of legal entities of public law, in particular to the Law of Ukraine “On the Cabinet of Ministers of Ukraine” and “On local state administrations.”

Keywords: administrative and legal regulation of legal entities of public law; legal entities of public law; types of legal entities of public law; legal entities of public law, established by the state; legal entities of public law, established by a territorial community; organizational and legal forms of legal entities of public law; administrative and legal status; public law; public interest.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Публікації у фахових виданнях:

1. Москаленко А.О. Юридичні особи публічного права: змістовно-понятійна характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2021. № 51. С. 56–59.
2. Москаленко А.О. Градація юридичних осіб публічного права. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 163–168.
3. Москаленко А.О. Специфіка адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, заснованих державою. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 7(43). Vol. 1. С. 194-200.
4. Москаленко А.О. Компетенція як ознака ідентифікації адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 489–492.

Публікації апробаційного характеру:

1. Москаленко А.О. Характерні ознаки юридичних осіб публічного права. *Юридична наука: виклики і сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 11–12 черв. 2021 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 64–68.
2. Москаленко А.О. Специфіка функцій юридичних осіб публічного права як елементу їх компетенції. *Економіка, облік, менеджмент та право в умовах глобалізації: зб. тез доповідей міжнар. наук.-практич. конф. (м. Полтава, 20 лип. 2021 р.)*. Полтава: ЦФЕНД, 2021. С. 66–67.
3. Москаленко А.О. Щодо організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права. *Правові засади діяльності правоохоронних органів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 груд. 2021 р.)*. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2021. Вип. 38. С. 33–35

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА.....	12
1.1. Історіографія та стан наукових досліджень правового статусу юридичних осіб публічного права.....	12
1.2. Сутнісно-понятійна характеристика юридичних осіб публічного права.....	35
1.3. Законодавче регулювання діяльності юридичних осіб публічного права в Україні.....	65
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1.....	79
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДІВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА.....	93
2.1. Критерії виокремлення видів юридичних осіб публічного права.....	93
2.2. Юридичні особи публічного права, яких засновано державою.....	98
2.3. Юридичні особи публічного права, яких засновано територіальними громадами.....	130
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2.....	151
РОЗДІЛ 3. СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА.....	168
3.1. Змістовно-понятійна характеристика адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права	168
3.2. Цільовий блок адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права.....	178
3.3. Структурно-організаційний та компетенційний блок адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права.....	195
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3.....	215
ВИСНОВКИ.....	227
ДОДАТКИ.....	237

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Поняття «юридичні особи публічного права» в теорії адміністративного права тривалий час майже не застосовувалася, а було переважно предметом вивчення цивільно-правової доктрини. Проте слід констатувати, що під вплив сучасного адміністративного права підпадають зазначені публічні утворення. Дедалі частіше конструкція «юридичні особи публічного права» використовується у нормативно-правовому регулюванні публічно-правових відносин, зокрема, у нормативно-правових актах, які визначають статус суб'єктів публічного адміністрування, антикорупційному законодавстві, стратегіях розвитку публічного управління тощо. При цьому питання визначення специфіки як юридичних осіб публічного права, так і окремих їх видів, як суб'єктів адміністративного права й досі залишається дискусійним. Зумовлено насамперед це тим, що на нормативному рівні є відсутнім закріплення цього поняття, його видів. Єдиним нормативно-правовим актом, що визначає деякі характерні ознаки юридичних осіб публічного права, є Цивільний кодекс України. Проте, як у правовій доктрині, так і у правозастосовній практиці визнається недосконалість зазначених норм та недостатність визначених Цивільним кодексом ознак для розмежування юридичних осіб публічного права з юридичними особами приватного права. Відповідно фрагментарне застосування та відсутність чітко визначених критеріїв ідентифікації юридичних осіб публічного права в законодавстві породжують ряд прикладних проблем у тих сферах правового регулювання, які пов'язані з диференціацією статусів юридичної особи публічного права та юридичної особи приватного права.

Особливості правового статусу юридичних осіб публічного права та доцільність наділення цим статусом певних суб'єктів права усе частіше стають предметом наукових та практичних дискусій та судового тлумачення. Водночас, незважаючи на як науково-теоретичні доробки, так і на офіційні роз'яснення державних органів щодо правового статусу

суб'єктів, яких розглядають, цілий ряд питань до теперішнього часу залишається невирішеним, що негативно впливає на ефективність і дієвість механізму адміністративно-правового регулювання та правозастосування у різних сферах, зокрема особливо нагально це стосується сфери застосування антикорупційного законодавства. Одним із таких важливих напрямків є визначення ключових ознак адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, яке потребує подальшого як доктринального, так і нормативно-правового забезпечення, особливо з огляду на відсутність спеціального законодавства із цього питання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовою теми: «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є характеристика теоретичних та правових засад регулювання статусу юридичних осіб публічного права, визначення особливостей адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права і надання пропозицій щодо удосконалення механізму його адміністративно-правового регулювання.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

визначити стан наукових досліджень правового статусу юридичних осіб публічного права;

надати сутнісно-понятійну характеристику юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічно-правових відносин;

визначити стан нормативно-правового регулювання діяльності юридичних осіб публічного права та шляхи його подальшого удосконалення;

визначити критерії виокремлення видів юридичних осіб публічного права;

виокремити та охарактеризувати особливості юридичних осіб публічного права, заснованих державою;

виокремити та охарактеризувати особливості юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами;

надати змістовно-понятійну характеристику адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права та визначити його структурні складові;

охарактеризувати цільовий, структурно-організаційний та компетенційний блоки адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права;

надати пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права.

Об'єктом дослідження є юридичні особи як правове явище.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання статусу юридичних осіб публічного права.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів наукового пізнання. Комплекс методів, використаних при дослідженні адміністративно-правового регулювання статусу юридичних осіб публічного права, засновано на принципах об'єктивності, системності, визначеності, детермінізму, історизму, єдності теорії та практики. Використання загальних та спеціальних методів наукового пізнання дозволило досягти поставленої мети дослідження та сприяло достовірності отриманих результатів.

Діалектичний метод наукового пізнання, який застосовано для дослідження явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку, став основним способом наукового пізнання. За його допомогою розглянуто

наукові погляди на поняття та зміст адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права (р. 1 – р. 3). Загальнонаукові методи (структурно-функціональний та системний аналіз) стали основою при опрацюванні теоретичних питань теми дослідження: визначенні та характеристиці змістовних складових адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права (р. 3). Методи формальної логіки: гіпотези, класифікації, індукції, дедукції, аналізу, синтезу застосовано при характеристиці доктринальних напрацювань із досліджуваної проблематики (п.п. 1.1, 1.2), виокремленні ідентифікуючих ознак юридичних осіб публічного права (п. 1.3); диференціації та характеристиці видів юридичних осіб публічного права (р. 2); організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права (п.п. 2.2, 2.3). На спеціально-науковому рівні застосовано історико-правовий, формально-догматичний та порівняльно-правовий методи. Історико-правовий метод використано при аналізові стану досліджень правового статусу юридичних осіб публічного права (п. 1.1). Формально-догматичний метод дозволив здійснити змістовний аналіз норм чинного законодавства, що регулюють діяльність юридичних осіб публічного права (п. 1.3, р. 2); визначити та охарактеризувати процедуру створення та припинення юридичних осіб публічного права (п. 3.3). Порівняльно-правовий метод використано для здійснення порівняльної характеристики вітчизняного і зарубіжного досвіду правового регулювання та виокремлення характерних ознак юридичних осіб публічного права (р. 1).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять наукові праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного, конституційного та цивільного права, як: В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Є.І. Білокур, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.І. Борисова, П.В. Діхтієвський, А.С. Довгерт, Ю.М. Жорнокуй, І.І. Задоя, В.М. Зубар, С.О. Іванов, С.В. Ківалов, Т.Є. Кагановська, В.К. Колпаков, Н.С. Кузнецова, І.М. Кучеренко, О.І. Лавренова, Я.В. Лазур, П.С. Лютіков, Р.А. Майданник, Р.С. Мельник,

О.В. Олькіна, О.О. Первомайський, О.О. Посикалюк, І.В. Спасибо-Фатєєва, О.П. Хамходера та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція і закони України, підзаконні нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також рішення органів місцевого самоврядування, якими регулюється правовий статус юридичних осіб публічного права.

Емпіричну базу дослідження становлять офіційні роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції, Міністерства юстиції України щодо правового статусу розглядуваних суб'єктів, практика Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, Верховного Суду України з питань тлумачення категорії «юридична особа публічного права» та статистичні дані.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці монографічним дослідженням адміністративно-правового регулювання статусу юридичних осіб публічного права.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд положень і висновків, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

надано визначення поняття «юридична особа публічного права» як організації, яку утворено на підставі розпорядчого акта органу державної влади або органу місцевого самоврядування відповідно до норм публічного права з метою виконання як основних, так і додаткових функцій держави або місцевого самоврядування;

здійснено градацію законодавчого регулювання діяльності юридичних осіб публічного права в Україні залежно від його спрямування на закони на ту: 1) що визначають приналежність суб'єкта до юридичних осіб публічного права та їх правовий статус; 2) що регулюють здійснення адміністративних процедур та ухвалення за їх результатами

адміністративних актів у конкретних правовідносинах; 3) що регулюють правомірність діяльності юридичних осіб публічного права;

встановлено використання в законодавстві поняття «юридична особа», замість поняття «юридична особа публічного права» для позначення статусу юридичних осіб публічного права, що є відображенням якості юридичної техніки та не впливає на визначення статусних ознак розглядуваних суб'єктів, та обґрунтовано доцільність використання під час нормотворення тих понять, які найбільш точно відображають змістовні характеристики об'єктів правового впливу;

охарактеризовано структурні блоки адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права: цільовий (цілі, завдання та функції); структурно-організаційний (нормативне регулювання порядку створення та припинення, їх підпорядкованості та можливі організаційно-правові форми); компетенційний (повноваження та предмет відання);

виявлено, що адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права передбачає встановлені законодавством обмеження, зокрема: антикорупційні; щодо створення громадських об'єднань; щодо подання конституційної скарги;

удосконалено:

розмежування понять: «юридичні особи публічного права» та «публічно-правові утворення»;

атрибутивні ознаки ідентифікації юридичних осіб публічного права з урахуванням вітчизняної та європейської доктрини та судової практики;

розмежування поняття «державна організація (установа, заклад)» та поняття «орган державної влади» як видів організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права;

обґрунтування можливості віднесення господарських товариств, утворених державою, до можливих організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою;

обґрунтування доцільності використання поняття «повноваження» щодо юридичних осіб публічного права, розуміючи під ним сукупність прав та обов'язків та акцентуючи увагу на їх поєднанні;

визначення особливості сфери діяльності або предмета відання юридичних осіб публічного права;

набули подальшого розвитку:

теза про недостатність критеріїв ідентифікації юридичної особи публічного права, визначених в законодавстві, та аргументація доцільності ідентифікації статусу юридичної особи публічного права на підставі сукупності критеріїв, що засвідчують функціональне призначення утвореної юридичної особи, а також закріплення її правового статусу відповідним законодавством;

характеристика видів юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення: 1) юридичні особи публічного права, засновані державою; 2) юридичні особи публічного права, засновані територіальними громадами;

характеристика організаційно-правових форм та детермінуючих ознак юридичних осіб публічного права, заснованих державою, та юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами;

теза про те, що держава не відноситься до юридичних осіб публічного права, а отже, і до їх організаційно-правових форм;

теза про можливість віднесення територіальної громади до юридичних осіб публічного права тільки за умови комплексних законодавчих змін;

теза про доцільність віднесення до юридичних осіб публічного права як юридичних осіб, що мають владні повноваження, так і юридичних осіб, певні посадові особи яких наділені владними повноваженнями;

теза про необхідність прийняття структуруючого нормативно-правового акта, з метою врегулювання основних засад правового статусу та процедур створення та припинення юридичних осіб публічного права;

запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства України з питань правового статусу юридичних осіб публічного права та структуру Закону України «Про юридичні особи публічного права».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки і пропозиції, які містяться в дисертації, можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшої розробки наукових проблем, пов'язаних з визначенням сутності юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічно-правових відносин, а також наданням характеристики критеріїв ідентифікації юридичних осіб публічного права;

правотворчості – для надання пропозицій щодо удосконалення Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про місцеві державні адміністрації», при розробці проєкту Закону України «Про юридичні особи публічного права», підзаконних нормативно-правових актів;

правозастосовній діяльності – для удосконалення застосування законодавства, зокрема, антикорупційного та судової практики у справах, пов'язаних з детермінацією статусу юридичних осіб публічного права;

навчальному процесі – для підготовки монографій, підручників та посібників з навчальних курсів «Адміністративне право України», «Запобігання та протидія корупції», «Проблеми публічного адміністрування», «Адміністративне судочинство» та при викладанні відповідних навчальних дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертаційному дослідженні, доповідалися на: міжнародній науково-практичній конференції «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 11–12 червня 2021 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Економіка, облік, менеджмент та право в умовах

глобалізації» (м. Полтава, 20 липня 2021 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (м. Харків, 9–10 грудня 2021 р.).

Результати дослідження використано при викладанні відповідних тем із навчального курсу: «Адміністративне право України», «Запобігання та протидія корупції», «Проблеми публічного адміністрування».

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 7 публікаціях, у т.ч. 3 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 3 – у тезах доповідей за матеріалами науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 239 сторінки, із них основного тексту 193 сторінок, списки використаних джерел налічують 362 найменування і розміщені на 43 сторінках, додатки викладено на 3 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

1.1. Історіографія та стан наукових досліджень правового статусу юридичних осіб публічного права

Сучасне адміністративне право охоплює нормативне регулювання діяльності широкого кола осіб. Під адміністративно-правовий вплив підпадають юридичні особи як приватного, так і публічного права. Разом із тим, юридичні особи публічного права, утворення яких є виключною компетенцією держави та територіальних громад, посідають особливе місце в адміністративному праві та дедалі частіше стають предметом наукових досліджень та дискусій, що пов'язано насамперед і з особливістю їх адміністративно-правового статусу, існуванням ряду законодавчих недосконалостей та прогалин.

Дослідження правових галузей та інститутів не може здійснюватися без вивчення окремих аспектів історичного процесу виникнення та розвитку юридичної наукової думки. Актуальність історичного дослідження в рамках певних галузей права обумовлена більш глибоким вивченням та розумінням правової реальності. І.В. Музика, підтримуючи таку позицію, звертає увагу на те, що «нині перспективними уявляються дослідження надбань провідних наукових шкіл, напрямів, течій вітчизняної і зарубіжної юридичної думки та їхнього зв'язку з тенденціями світової юридичної історіографії» [1, с. 25]. М.А. Дамірлі зазначає, що науковою думкою людства вироблено три основні форми науково-пізнавального ставлення до історії: науково-історіографічна (чи конкретно-історична), теоретико-історична та філософсько-історична [2, с. 20].

Під історіографією, згідно зі Словником української мови «Академічний тлумачний словник (1970 – 1980)», розуміють 1) науку, що вивчає розвиток і нагромадження знань з історії суспільства, а також історичні джерела 2) сукупність історичних творів, що стосуються певного періоду або якої-небудь проблеми [3]. У контексті предмета дослідження, історіографія правового статусу юридичних осіб публічного права означає з'ясування соціальної основи історичних досліджень: суспільних, суспільно-економічних, національних, політичних умов, що формують історичний інтерес, напрями, тенденції розвитку правової думки щодо адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права.

Проблематика визначення правового статусу юридичних осіб публічного права нерозривно пов'язана з концептуальним розумінням: співвідношення публічного та приватного права, трактування правового статусу юридичної особи, розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. Аналіз зазначених аспектів, дозволить встановити сутність правового статусу юридичних осіб публічного права.

Станом на теперішній час, тема розмежування приватного і публічного права є надзвичайно актуальною, адже від її розв'язання безпосередньо залежать і правове регулювання, і правотворчість, і правозастосування. Як слушно зазначено С.В. Ківаловим, Л.Р. Білою-Тіуною та Т.І. Білоус-Осінь, публічне право регулює побудову та процес діяльності органів публічної влади, а також інших уповноважених суб'єктів (наприклад, суб'єктів делегованих повноважень), покликаних забезпечувати реалізацію публічних інтересів. При цьому, визначною характеристикою публічного права вважається те, що публічні норми впорядковують суспільні відносини, в яких однією із сторін є суб'єкт владних повноважень, який виконує свої повноваження з приводу і з метою реалізації публічних функцій і завдань, спрямованих на задоволення публічного інтересу [4, с. 5].

У вітчизняній юридичній науці є відсутньою усталена теорія розмежування норм публічного та приватного права. Це обумовлено

самобутнім історичним розвитком вітчизняної юридичної науки. Поділ права на приватне та публічне за радянського періоду заперечувався та не визнавався на офіційному рівні. Поряд із цим, зважаючи на відсутність на той час спеціалізованих судів (зокрема, адміністративних), які розглядали б виключно публічно-правові спори, зазначений поділ не мав і практичного сенсу, оскільки не виникало необхідності визначати юрисдикцію та підвідомчість суду тієї чи іншої справи. Відтак на момент запровадження в Україні системи адміністративних судів вітчизняна правова наука не була готова задовольнити необхідність українського судочинства у розмежуванні публічного та приватного права. На теперішній час у літературі мають місце окремі думки з приводу критеріїв розмежування публічного та приватного права. Але їх прикладна цінність оцінюється як невисока, у зв'язку з тим, що запропоновані результати наукових пошуків вітчизняних авторів не пройшли випробування практикою адміністративного судочинства [5, с. 49]. Серед теорій розмежування приватного права і публічного права, найбільш обґрунтованими і такими, що не спростовуються та відповідають реаліям юридичної діяльності в сучасний період розвитку суспільства, є теорія субординації та юридичної централізації та децентралізації [6, с. 39].

Низку наукових праць присвячено дослідженню сутності публічного інтересу, який є важливою сутнісною ознакою при розмежуванні юридичних осіб публічного та приватного права. До прикладу, стаття І.Е. Берестової на тему «Правова категорія «публічний інтерес» з позиції системного підходу», якої присвячено дослідженню правової сутності категорії «публічний інтерес», з використанням системного наукового підходу. Дослідниця зазначає, що публічне і приватне право належать до засобів досягнення головної та спільної мети права: забезпечення найвищої соціальної цінності держави – людини, її прав та свобод. Обґрунтовано, що застосування категорії «публічний інтерес» при детермінації предмета та методу галузі права у приватноправових правовідносинах як універсального критерію поділу належності галузі до публічного права є непридатним. У статті також

резюмується невідповідність критеріям поділу права на приватне і публічне та сумнівність використання як критерію розмежування такої характеристики, як «спосіб захисту порушених прав учасників», який є актуальним виключно після саме порушення останніх, але суб'єктивні права існують і до порушення, під час існування регулятивних правовідносин і саме вони формують приналежність до відповідної галузі. Визначено характерні ознаки публічного інтересу як категорії права [7, с.19].

Щодо стану наукових досліджень правового статусу юридичних осіб публічного права слід зазначити, що цій темі присвячено чимало наукових праць. Зокрема, теоретичну основу дослідження становлять висновки, яких зроблено провідними вченими у сфері адміністративного права, насамперед: В.Б. Авер'яновим, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяком, Л.Р. Білоу-Тіуною, І.В. Бойко, П.В. Діхтієвським, В.М. Жуком, М.П. Кучерявенко, С.В. Ківаловим, В.К. Колпаковим, С.О. Короедом, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельником, П.С. Лютіковим, А.О. Москаленко, Л.В. Винаром, Т.Є. Кагановською, Т.О. Мацелик та ін.

Окремі питання юридичних осіб публічного права були предметом дисертаційних досліджень вітчизняних вчених у різний період. Наприклад, дисертація В.В. Кочина на тему «Непідприємницькі товариства як юридичні особи приватного права» (2012 р.), в якій автором запропоновано уніфікувати норми вітчизняного законодавства про непідприємницькі товариства на підставі, зокрема таких приватноправових принципів, як рівність учасників відносин, самостійність, вільне волевиявлення, наявність ознак юридичної особи приватного права [8].

Л.В. Винар у роботі на тему «Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою» (2006) здійснив дослідження правового статусу юридичних осіб, заснованих державою, та його елементів. У дослідженні охарактеризовано головні складові правового статусу юридичних осіб, заснованих державою, до яких віднесено: права і обов'язки, мета та цілі діяльності, організація управління, правовий режим майна, особливості

відповідальності за зобов'язаннями юридичних осіб, заснованих державою. Автор детально розкриває порядок створення та припинення юридичних осіб, заснованих державою. Уточнюється коло суб'єктів, які можуть засновувати юридичні особи від імені держави. Заслужують на увагу висновки щодо можливих організаційно-правових форм як юридичних осіб публічного права, так і організаційно-правових форм юридичних осіб приватного права, що засновані державою. Окремо зауважено на дослідженні особливої організаційно-правової форми юридичної особи – державного акціонерного товариства, її визначенні та характерних ознаках. У рамках здійсненого дослідження автором надано ряд конкретних пропозицій щодо вдосконалення на той час чинного цивільного законодавства, що й наразі не втрачають своєї актуальності. Науковцем визначено також ряд теоретичних та практичних положень щодо статусу юридичних осіб, заснованих державою [9].

На особливу увагу заслуговує дисертаційна робота Н.Ф. Ільницької «Адміністративно-правове регулювання створення юридичних осіб» (2021), в якій авторка розкрила зміст процесу заснування юридичних осіб як предмета адміністративно-правового регулювання та охарактеризувала його стадії. Надано загально-теоретичну характеристику юридичних осіб, виокремлено їх особливі ознаки та види. Детально розглянуто суб'єкти публічного адміністрування, які реалізують адміністративно-правове регулювання утворення юридичних осіб. У дисертації обґрунтовано, що публічно-правова складова процесу заснування юридичної особи становить проходження ряду процедур, а саме: державної реєстрації юридичної особи, процедури ліцензування та дозвільних процедур, які за своєю суттю є адміністративно-правовими, та разом становлять процедуру легітимації юридичної особи. Здійснено також характеристику кожної з виокремлених процедур легітимації юридичних осіб, визначено їх недосконалості та надано пропозиції щодо їх усунення. Елементами механізму адміністративно-правового регулювання процесу виникнення юридичних осіб визначено такі:

адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини у сфері створення юридичних осіб, у тому числі суб'єкти адміністративно-правового регулювання; акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків учасників процедури створення, зокрема, індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації; форми та методи адміністративно-правового регулювання; процедура легітимації юридичних осіб [10]. Досягнуті авторкою наукові положення є досить важливими у контексті дослідження особливостей утворення юридичних осіб публічного права.

Ряд наукових праць вчених присвячено розмежуванню дефініцій «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права», виокремленню визначальних критеріїв цих правових категорій. Наприклад, наукова праця О.В. Олькіної на тему «Юридичні особи публічного права: постановка проблеми визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права» висвітлює проблемні моменти формулювання критеріїв відмежування юридичних осіб публічного та приватного права. Так, авторка здійснює критичний аналіз основних загальноприйнятих критеріїв виокремлення юридичних осіб публічного права, яких було вироблено юридичною доктриною. Серед отриманих висновків цінним і витребуваним на теперішній час є теза про те, що «мета створення, а також інтерес, який покладено в основу діяльності юридичної особи, є критерієм, що відображає сутність юридичної особи публічного права та зумовлює її правовий статус» [11].

Вагоме значення у контексті розглянутого питання має й дослідження О.В. Олькіної по темі «Конституціоналізація поняття «юридична особа публічного права», в якому розкрито проблему визначення поняття «юридична особа публічного права». У статті здійснено аналіз ряду запропонованих у літературі та зарубіжному законодавстві дефініцій «юридична особа публічного права». Зокрема, акцентовано увагу на визначенні юридичних осіб публічного права за законодавством Грузії (Закон Грузії «Про юридичних осіб публічного права»), яке закріплює, що

«юридична особа публічного права – це створена відповідним законом, Указом Президента Грузії або адміністративним актом органу державного управління на основі закону відособлена від органів державного управління організація, яка самостійно під контролем держави здійснює політичну, державну, соціальну, освітню, культурну й іншу публічну діяльність, а також створена нормативним актом вищого виконавчого органу автономної Республіки, відособлена від органів державного управління організація, яка під контролем держави здійснює соціальну, освітню, культурну й іншу публічну діяльність» [12, с. 3].

На підставі здійсненого аналізу цього визначення та думок інших вчених О.В. Олькіною зроблено висновок щодо таких характерних ознак юридичної особи публічного права відповідно до грузинського законодавства, як: 1) особливий порядок створення (видання відповідного акта суб'єкта державної влади); 2) відособлення юридичних осіб публічного права від державних органів, яких до системи юридичних осіб публічного права законодавцем не включено, так само як і держава та територіальні автономні утворення. Відповідно статус юридичних осіб публічного права мають лише корпорації публічного права та установи; 3) публічний характер діяльності цих організацій та особливий зміст (політичний, державний, соціальний, освітній, культурний тощо); 4) самостійність у діяльності, але одночасна підконтрольність державі.

Зазначається, що цікавим для аналізу є дефініція юридичної особи публічного права, яка використовується у колумбійській правовій доктрині: «юридичними особами публічного права є такі утворення, які безпосередньо походять від держави, мають публічні повноваження, що дозволяють встановлювати відносини підпорядкування, і мають на меті своєї діяльності надання публічних послуг і реалізацію певної діяльності комерційного характеру» [13].

З урахуванням особливостей конституційно-правового статусу О.В. Олькіною запропоновано доктринальне визначення поняття «юридична

особа публічного права» – це «організація, яка створена на основі нормативно-правового або розпорядчого акта органу публічної влади з метою виконання покладених на них Конституцією України та законами публічних завдань та задоволення публічних інтересів, яка діє від свого імені у встановленій організаційно-правовій формі в межах правового режиму, обумовленого нормами публічного права». Надане визначення, на думку авторки, детермінує найбільш суттєві ідентифікаційні ознаки юридичної особи публічного права. Поряд із цим, зазначено, що визначення юридичної особи публічного права має значний пізнавальний потенціал. Досягнуті наукові положення щодо існуючих у науковій літературі дефініцій юридичної особи публічного права є важливими для подальших теоретичних пошуків такого визначення, яке відображало би найбільш суттєві властивості юридичної особи публічного права [14].

Щодо розмежування юридичних осіб на приватних і публічних, слід звернути увагу на те, що у своїх працях Р.А. Майданик зауважує, що такий поділ, насамперед, пов'язаний з дихотомією права на публічне та приватне, а також обумовлений призначенням юридичної особи як «інструменту участі в цивільному обороті, та має визначати публічну чи приватну функцію виконує та чи інша юридична особа» [15]. Вченими І.А. Боровською та Г.А. Затилюком на основі теоретичних напрацювань з окресленої тематики обґрунтовано висновок, що в основі розмежування юридичних осіб зазвичай лежить критерій мети або цілей їх діяльності (наприклад, задоволення приватного чи публічного інтересу). Відповідно, як резюмують науковці, основною характеристикою юридичних осіб публічного права є «публічно-правова» мета їх функціонування, яка передбачає реалізацію покладених на них Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами публічних (державних, місцевих тощо) інтересів (завдань, функцій) [16, с. 41].

Дослідження статусу юридичних осіб публічного та приватного права на основі аналізу чинних норм законодавства та практики його застосування

здійснено Ю.М. Юркевичем у статті на тему «До розмежування статусу юридичних осіб (їх об'єднань) публічного та приватного права». Автором констатовано відсутність на законодавчому рівні однозначного вирішення питання щодо віднесення певних юридичних осіб, заснованих на основі державної (комунальної) власності, до юридичних осіб приватного чи публічного права. Для вирішення окресленого питання щодо конкретної юридичної особи запропоновано здійснювати аналіз всієї сукупності нормативно-правових актів, які регулюють правовий статус безпосередньо цієї юридичної особи. Акцентовано також увагу на тому, що оскільки немає спеціального закону, який регулював би правовий статус юридичних осіб публічного права, то відповідно немає нормативно закріплених відмінностей щодо участі таких осіб у цивільному або господарському обороті.

У зв'язку з цим, автор наголошує на доцільності внесення певних редакційних змін до ч. 2 ст. 167, ч. 2 ст. 168, ч. 2 ст. 169 Цивільного Кодексу України, виключивши з їх змісту словосполучення «державні підприємства», «навчальні заклади», «комунальні підприємства», «спільні комунальні підприємства». Вірогідно зазначена думка є слушною у контексті дослідження юридичних осіб публічного права та їх організаційно-правових форм як учасників цивільних та господарських відносин. Проте слід враховувати активність використання дискутованих категорій у позначенні певного особливого правового статусу і суб'єктів адміністративних правовідносин. Важливим також є висновок про недопустимість уподібнення правового режиму майна, на основі якого діє юридична особа, та обсягом її відповідальності зі статусом юридичної особи (публічного чи приватного права) [17].

У цьому випадку слід також згадати наукову роботу С.М. Грудницької на тему «Проблема віднесення державних підприємств та їх об'єднань до юридичних осіб приватного чи публічного права» [18], в якій проаналізовано проблему віднесення підприємств державного сектора до юридичних осіб публічного або приватного права. Авторка здійснює ґрунтовний аналіз

ключових ознак державних підприємств, при цьому порівнюючи їх тлумачення та відповідне визнання чи невизнання юридичними особами публічного права у вітчизняній та зарубіжній правових системах. Особливу увагу акцентовано на дослідженні відмінностей у порядках створення комерційних і публічних структур державою. До сутнісних критеріїв поділу юридичних осіб на види – юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права – С.М. Грудницька обґрунтовано відносить саме відмінності їх правового статусу. Загалом у роботі зроблено науковий висновок щодо доцільності розгляду державних підприємств як юридичних осіб приватного права відповідно до правових принципів романо-германської правової системи. При цьому акцентовано увагу на тому, що це є можливим та доцільним тільки у результаті подальшого удосконалення їх правового статусу в умовах євроінтеграції та відповідної послідовної комплексної зміни законодавства у цій частині.

Привертає також увагу наукова праця Р.В. Щупаківського на тему «Юридичні особи публічного та приватного права як суб'єкти адміністративно-телекомунікаційного права», в якій науковець у межах адміністративно-телекомунікаційного права звертає увагу на правовий статус таких юридичних осіб публічного права, як: Адміністрація державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Державне госпрозрахункове підприємство «Український державний центр радіочастот» [19, с. 233].

Серед праць сучасних вітчизняних учених слід акцентувати увагу на наукові доробки В.М. Зубаря, який у рамках науки цивільного права досліджував питання співвідношення понять «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права». Так, автор стверджує, що юридичні особи приватного права мають переважно універсальну правоздатність, що передбачає здатність мати ті ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), що й фізична особа, за винятком прав,

які за своєю суттю є атрибутами виключно людині (наприклад, право на життя, право на охорону здоров'я тощо). У свою чергу, як зазначає науковець, юридичні особи публічного права наділяються спеціальною правоздатністю, під якою автором розуміється наявність у юридичної особи правобов'язків, які відповідають меті та завданням її діяльності. При цьому об'єм правоздатності юридичних осіб публічного права детермінується у спеціальних нормативно-правових актах, що регулюють їх статус, а також у їх засновницьких документах [20, с. 31].

Заслуговує на увагу, ще одна наукова праця В.М. Зубаря на тему «Юридичні особи публічного права за цивільним законодавством України», в якій автором зазначено, що враховуючи відмінності у правовому статусі юридичних осіб публічного та приватного права (юридичні особи публічного права – це переважно питання юридичної субординації та підпорядкування, юридичні особи приватного права – питання координації), порядок їх виникнення та можливі організаційно-правові форми та правовий статус юридичних осіб публічного права в цілому регулюється нормами адміністративного та інших галузей публічного права, а не нормами цивільного законодавства [21]. Отже, В.М. Зубар доходить обґрунтованих висновків щодо того, що оскільки юридичні особи публічного права створюються у розпорядчий спосіб суб'єктами публічної влади на відмінних підставах, передбачених спеціальним законодавством, їх організаційно-правові форми не є предметом цивільно-правового регулювання, а отже, визначаються публічними законами [22, с. 267, 270].

Окреме наукове дослідження на тему «Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права» присвячено І.М. Кучеренко, в якому авторка наголошує, що в Україні прийнято ряд законодавчих актів, які регулюють правовий статус окремих видів юридичних осіб. Логічним продовженням цього процесу, як зазначається, має бути встановлення сталої та замкнутої системи організаційно-правових форм юридичних осіб як приватного, так і публічного права у Цивільному кодексі України. Але на

теперішній час цього не відбулося, як зазначає авторка, з двох причин. Перша – це закріплення в Цивільному та Господарському кодексах України різних правових доктрин системи організаційно-правових форм підприємницьких юридичних осіб. Друга ж причина полягає у відсутності теоретико-правового обґрунтування системної побудови організаційно-правових форм непідприємницьких юридичних осіб, а також юридичних осіб публічного права. Зазначене має прояв зокрема у тому, що однією із суттєвих розбіжностей, які існують між вищенаведеними кодексами, є різні правові підходи до визначення правового статусу державних та комунальних підприємств. Так, Цивільний кодекс України відносить державні та комунальні підприємства до юридичних осіб публічного права та визнає їх суб'єктами права власності (ст.ст. 167, 239). Як зазначає авторка, виокремлення зазначених юридичних осіб було досягненням компромісу між цивілістами та вченими у сфері господарського права, оскільки, відстоюючи загальний цивілістичний концепт про неприпустимість існування такої організаційно-правової форми юридичної особи як підприємництво, цивілісти не могли погодитися з тим, що державне чи комунальне підприємництво буде віднесено до юридичних осіб приватного права.

Однак, на думку І.М. Кучеренко, таку позицію щодо визнання цих підприємств особами публічного права навряд чи можна визначити правильною, оскільки, якщо виходити з ознак юридичних осіб публічного права, то останні мають виконувати публічні функції та діяти у публічних інтересах (держави чи територіальної громади). Проте не можна виключити й присутність на таких підприємствах і приватного інтересу як інтересу колективу його працівників та керівників. Однак, положення Господарського кодексу України містить зовсім іншу концепцію щодо визначення ознак державних та комунальних підприємств, оскільки, по-перше, не визначає державні та комунальні підприємства юридичними особами публічного права, по-друге, не визначає їх суб'єктами права власності, а наділяє такі

підприємства обмеженими речовими правами (оперативного управління та господарського відання) [23, с. 134-135].

У свою чергу, В.Д. Фролов у дисертаційному дослідженні розкрив тему «Правочиноздатність юридичної особи та її здійснення за цивільним законодавством України (цивілістичний аспект)» (2004) [24]. Автором уперше у вітчизняній літературі зроблено спробу сформулювати концепцію правочиноздатності юридичної особи, яка враховувала б сучасні тенденції розвитку цивільного права в Україні, а також зроблено спробу узагальнити та систематизувати форми та порядок реалізації здійснення правочиноздатності юридичної особи з формулюванням відповідних рекомендацій щодо удосконалення редакції деяких норм Цивільного кодексу України. Категорію «правосуб'єктність юридичної особи» запропоновано тлумачити як таку, що об'єднує правоздатність та дієздатність останньої і більшою мірою відповідає сутності цього суб'єкта цивільного права. При цьому, у змісті правосуб'єктності юридичної особи слід розрізняти такі елементи як правочиноздатність – здатність здійснювати правочини; деліктоздатність – здатність нести відповідальність за правопорушення; бізнесдієздатність – здатність займатися підприємницькою діяльністю юридичної особи. Слід зазначити, що висновки щодо загальних ознак юридичної особи, зроблені у цьому дослідженні, є прийнятними у певній частині і для юридичних осіб публічного права, хоча і є розглянутими крізь їх участь у приватно-правових відносинах.

Схожій темі присвячено дисертацію О.В. Артикуленко – «Правосуб'єктність юридичної особи» (2019) [25], в якій автором обґрунтовано, що призначення категорії правосуб'єктності юридичної особи як загальної передумови участі в цивільних правовідносинах полягає в тому, що за своєю роллю в механізмі правового регулювання така правосуб'єктність є засобом фіксації можливості участі юридичної особи в цивільних правовідносинах – визнання за нею здатності бути носієм суб'єктивних прав та обов'язків, визначає закріплюване нормами права її

загальне правове становище. Аргументовано положення про те, що наявність у юридичної особи правосуб'єктності допускає наявність у неї правоздатності, дієздатності (у тому числі правочиновності та деліктоздатності) та інших елементів правосуб'єктності, яких такий суб'єкт отримує в результаті наділення його правами та обов'язками відповідно до норм цивільного законодавства. Поєднання усіх цих складових означає, що юридична особа, яка володіє ними, є суб'єктом цивільного права. У дисертації зазначається, що сучасним українським законодавством не врегульовано особливості участі юридичних осіб публічного права з передбаченням певних засобів та гарантій прав приватної особи в цих відносинах. Як наслідок, на думку О.В. Артикуленко, маємо невизначеність правосуб'єктності юридичної особи публічного права, її правового становища та видів у рамках цивільних правовідносин та співвідношення з юридичними особами приватного права.

Окремим вектором наукових досліджень правового статусу юридичних осіб публічного права є виокремлення специфіки їхньої участі у відмінних суспільних відносинах. Наприклад, Т.В. Блащук висвітлено особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. Авторкою аргументовано потребу законодавчого закріплення основних принципів заснування юридичних осіб публічного права, серед яких виокремлено такі: створення в організаційно-правовій формі, якої передбачено цивільним законодавством, зокрема у формі установи, що спрощуватиме їх участь у цивільних правовідносинах; закріплення особливого статусу їх майна: власником майна цих осіб є держава, при цьому юридичні особи публічного права мають лише право володіння та користування, а розпорядження майном здійснюється спеціально уповноваженими посадовими особами (розпорядниками майна, управителями тощо); нормативне закріплення спеціальної правосуб'єктності юридичних осіб публічного права. Важливим є висновок, щодо

обґрунтованості надання статусу юридичної особи публічного права публічно-правовим утворенням.

До основних ознак юридичних осіб публічного права віднесено особливий характер цілей діяльності – публічний, наявність владних повноважень або специфіку членства. Враховуючи викладене вище, Т.В. Блащук доходить до обґрунтованого висновку щодо того, що вступ у цивільні правовідносини юридичних осіб, яких наділено державно-владними повноваженнями і які володіють конституційно-правовим або адміністративним статусом, ускладнюється подвійною природою цих суб'єктів. Підставою розмежування юридичних осіб публічного та приватного права авторка називає: 1) сферу, в якій має функціонувати юридична особа; 2) мета, з якою її створено; 3) порядок заснування юридичної особи [26, с. 2-3, 5, 9].

Правовому статусу публічних осіб як суб'єктів цивільних правовідносин; проблематиці визначення юридичних осіб публічного права як суб'єктів цивільних правовідносин; питанням обсягу цивільної правосуб'єктності юридичних осіб публічного права в доктрині права та законодавства присвячено підрозділи 1.2; 1.3; 1.4 монографії за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора А.М. Новицького на тему «Суб'єкти приватноправових відносин». У монографії також досліджуються правовий статус суб'єктів приватноправових відносин, питання встановлення правового статусу народу України як суб'єкта приватноправових відносин, юридичних осіб публічного та приватного права як учасників приватноправових відносин, фізичних осіб. Визначаються особливості встановлення правового регулювання приватних відносин. Окремо характеризуються суб'єкти приватноправових відносин у різних сферах суспільного життя. Визначаються правові статуси учасників процесуальних приватноправових відносин [27, с. 2].

Л.О. Волкова присвятила свою дисертацію темі «Цивільно-правовий статус державних акціонерних компаній» (2019). Авторкою досліджено

критерії поділу юридичних осіб приватного та публічного права, а також еволюцію поняття юридичних осіб публічного права, поняття державних акціонерних компаній. Важливим є обґрунтований висновок щодо того, що підстави для розмежування юридичних осіб на юридичних осіб публічного та приватного права, що передбачені у Цивільному кодексі України, є неповними, та запропоновано використання комплексного критерію, а саме: застосування формального критерію з урахуванням повного спектра обставин кожного окремого випадку при розмежуванні приватного та публічного права.

Особливої уваги приділено елементам правового статусу юридичних осіб публічного права, визначено, що при їх однаковому складі змістовне наповнення якісно відрізняється; автором запропоновано визначальною ознакою юридичних осіб публічного права вважати комплекс, що складається з мети, функцій і цілей юридичної особи, оскільки саме публічні мета, функції та цілі діяльності разом із розпорядчим порядком утворення визначають юридичну особу публічного права. У дисертації на основі аналізу сучасних теорій конвергенції (взаємопроникнення і взаємовпливу) публічного та приватного права означено необхідність пошуку ідеального балансу інтересів приватного та публічного у кожному окремому випадку.

Доведено, що відповідно до норм чинного законодавства та практики Європейського суду з прав людини державні акціонерні компанії є юридичними особами публічного права, оскільки створюються у розпорядчому порядку на основі державного майна з метою забезпечення безпеки держави у стратегічно важливих галузях економіки та перебувають в інституційній залежності від держави. Державні акціонерні компанії є юридичними особами публічного права не лише за легальним критерієм порядку створення, але й за низкою доктринальних ознак [28].

Цікавою видається також наукова праця О.О. Первомайського на тему «Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства», в якій досліджено положення Цивільного кодексу України,

що встановлюють розмежування юридичних осіб на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Автором виявлено численні теоретичні та практичні недоліки й неточності положень закону та аргументовано можливі способи їх усунення. Зазначено, що приклади легалізації поняття юридичної особи публічного права у конституціях окремих країн є досить рідкісними (Бразилія, Кіпр, Греція, Єгипет, Перу). Більшого поширення набула практика закріплення цього поняття в цивільних кодексах країн (ФРН, Нідерланди, Грузія, Молдова, Бразилія, Аргентина, Чилі, Перу, Мексика та ін.) або ж в окремих законах (Грузія, Молдова).

Одночасно О.О. Первомайський доходить обґрунтованого висновку: якщо в законодавстві і міститься вказівка лише на одну складову критерію виділення юридичної особи публічного права – його створення у порядку, встановленому Конституцією України та законом на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (абз. 3 ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України), то в науці цивільного права цілком обґрунтовано сформулувалася та аргументовано доводиться теза щодо того, що вказаний у ст. 81 Цивільного кодексу України критерій поділу юридичних осіб на два види є недостатнім або непридатним для цих цілей, внаслідок чого існує потреба або в його наповненні іншим змістом, або в його заміні.

Окрім цього, незважаючи на ту обставину, що в ст. 81 Цивільного кодексу України йдеться про розпорядчий акт певних органів влади, цей акт не є тотожним порядку створення юридичних осіб публічного права і його можна розглядати лише як складову частину певного публічно-правового поняття – порядку утворення юридичних осіб публічного права, зміст якого з позицій цивільного права залишається повністю не з'ясованим. Тому поділ юридичних осіб на два види на підставі цього критерію є дуже проблематичним, а відбувається такий поділ на підставі поняття, зміст якого у вітчизняній юридичній науці повноцінно не визначено [29, с. 50-51] .

Ряд наукових праць щодо дослідження правового статусу юридичних осіб публічного права в національному та зарубіжному праві присвячено Р.А. Майдаником. Так, автором зазначено, що у сучасних доктрині й законодавстві різних країн (перш за все, континентального права) є відсутньою єдність у поглядах щодо поняття та системи юридичних осіб публічного права, що обумовлено особливостями історичного розвитку та сформованими на основі цього досвіду положеннями доктрини і національного законодавства відповідних країн. В європейській юридичній науці поняття «юридична особа публічного права» застосовується досить часто, причому переважно адміністративістами, а сфера його застосування є предметом наукових дискусій. Аналізуючи напрацювання французького автора Ф. Терньє, Р.А. Майданик наголошує на застосуванні більш широкого підходу порівняно з роботами Д. Лабадьєра, Р. Коннуа та ін. На його думку, особи публічного права не завжди створюються державою, ними можуть бути й інші організації [30, с. 56].

Окремо слід зупинитися на праці під назвою «Юридические лица публичного права в украинском и европейском праве», в якій автор на підставі аналізу законодавств європейських країн доходить до висновку щодо доповнення критеріїв поділу юридичних осіб на приватні та публічні ознакою наявності або відсутності уповноваження з боку держави на здійснення елементів державного управління. Оскільки, якщо юридичній особі надано повноваження щодо участі у здійсненні публічної влади, вона є юридичною особою публічного права [31]. Однак вищезазначені критерії не є самодостатніми, якщо брати до уваги широкий спектр цілей та обов'язків, які виконують сучасні державні та муніципальні адміністрації, оскільки реалізація багатьох із цих цілей та обов'язків не обов'язково передбачає використання владних повноважень.

Тему «Ліквідація юридичних осіб за цивільним законодавством України» дослідила в дисертації О.В. Адамович (2021). Авторкою надано теоретико-правову характеристику такого інституту цивільного права, як

ліквідація юридичних осіб. Надано авторське визначення поняття «ліквідація юридичної особи за цивільним законодавством» як «регламентованої законом юридичної процедури, за результатами якої з моменту внесення відповідного запису до державного реєстру відбувається повне припинення платоспроможної юридичної особи як суб'єкта права з можливістю у випадках, встановлених законом, часткового переходу прав й обов'язків юридичної особи до інших осіб (правонаступників)». Запропоновано також класифікацію ліквідації юридичних осіб за цивільним законодавством залежно від способу її здійснення на такі види: 1) ліквідація в загальному порядку (на підставі документів, яких подає заявник для державної реєстрації припинення юридичної особи; 2) спрощена ліквідація; 3) ліквідація за принципом мовчазної згоди. У дисертаційному дослідженні виокремлено такі особливі характеристики процедури ліквідації юридичних осіб за цивільним законодавством: відсутність універсального правонаступництва, а також можливість часткового переходу прав та обов'язків юридичної особи, що ліквідується, до інших осіб; платоспроможність юридичної особи, що ліквідується; момент, з якого юридична особа вважається такою, що припинилася (з дня внесення до Єдиного державного реєстру запису про її припинення) [32, с. 2-3]. Досягнуті наукові положення мають теоретико-методологічне значення для дослідження правового статусу як юридичних осіб публічного права в цілому, так і для виявлення особливостей процедури ліквідації юридичних осіб публічного права, зокрема.

Важливо також в даному випадку акцентувати увагу на дослідженні Д.Г. Манько по темі «Легітимація і легалізація юридичної особи», в якому автор указує на актуальність та необхідність дослідження колективних суб'єктів права, зокрема юридичних осіб, у зв'язку з трансформацією сучасних цивільно-правових та посилення їх впливу на публічне адміністрування. У роботі особливу увагу звернено на процедури заснування та набуття правосуб'єктності юридичними особами. Автор удосконалює перелік матеріальних та правових ознак юридичних осіб. Серед матеріальних

ознак юридичних осіб виокремлено такі: внутрішня організаційна, економічна та функціональна єдність; самотійність; відокремленість майна юридичної особи від майна інших суб'єктів; наявність одного чи кількох органів, які здійснюють управління юридичною особою. До правових відповідно віднесено – державну реєстрацію; здатність від власного імені вступати у правовідносини та нести юридичну відповідальність; майнову відокремленість; самотійну майнову відповідальність. Таким чином, Д.Г. Манько доходить обґрунтованого висновку щодо того, що юридична особа, як соціальне відношення, знаходить фактичне визнання (легітимацію) не з моменту отримання на це санкції від держави, але з моменту, коли склалося це соціальне відношення [33, с. 86, 89].

Окрім науковців цивілістів та адміністративістів, темі юридичних осіб присвячено ряд досліджень вчених у галузі кримінального права. Наприклад, наукова праця С.Я. Лихова на тему «Юридичні особи як суб'єкти кримінальної відповідальності за КК України», в якій авторка зазначає що, якщо відповідно до існуючих вітчизняних доктрин адміністративного, кримінального, трудового права суб'єктом відповідно адміністративної, кримінальної або дисциплінарної відповідальності може бути виключно фізична особа, то на противагу цьому за логікою нового законодавства юридична особа може стати суб'єктом юридичної відповідальності, вид якої є визначеним. С.Я. Лихова зазначає, що така юридична відповідальність є можливою тільки як цивільно-правова, що загалом корелює з положеннями Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Як стверджує автор, аналіз чинного законодавства щодо відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційного правопорушення, в тому числі й кримінального, умов та порядку притягнення юридичної особи до відповідальності дає змогу зробити висновок щодо спроби введення «квазівідповідальності змішаного (кримінально-адміністративного) типу», яка є прямим відступом від основоположних принципів існуючої доктрини кримінального права. Цей

відносно новий вид відповідальності не може застосовуватися самостійно, незалежно від результатів кримінального переслідування відповідної фізичної особи, тоді як відповідно до чинного законодавства фінансові санкції (як вид адміністративної відповідальності) накладаються на підприємства незалежно від інших видів відповідальності [34, с. 131]. При цьому слід зазначити, що запровадження та наукове осмислення інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб не втрачає своєї актуальності й досі та має суттєвий вплив на розуміння змісту ряду інших правових інститутів, у тому числі опосередковано й на загальне розуміння природи юридичних осіб та особливостей їх видів.

О.О. Михайлов присвятив дисертаційне дослідження темі «Юридична особа як суб'єкт злочину: іноземний досвід та перспективи його застосування в Україні» (2008). У результаті здійсненого дисертаційного дослідження запропоновано авторську концепцію бачення юридичної особи як суб'єкта злочину. Окрім цього, автором обґрунтовано необхідність внесення змін до кримінального законодавства України щодо визнання юридичних осіб спеціальними суб'єктами злочину; запропоновано вважати підставою для притягнення юридичних осіб до кримінальної відповідальності скоєння в інтересах юридичної особи її працівником (працівниками) винного, протиправного, суспільно-небезпечного діяння, що завдало шкоди або створило загрозу завдання шкоди, якого передбачено кримінальним законом.

До загальних умов визнання юридичної особи суб'єктом злочину віднесено: наявність у юридичної особи усіх необхідних ознак, яких передбачено цивільним законодавством, та належна державна реєстрація в установленому законом порядку. Виключення становлять держава в цілому, державні органи, органи місцевого самоврядування та юридичні особи, які здійснюють окремі делеговані державою повноваження. Обґрунтовано думку щодо того, що юридична особа може нести кримінальну відповідальність спільно з фізичними особами за умов вчинення її працівником

(працівниками) діяння, що містить склад злочину, передбаченого відповідними статтями КК України.

Висловлена точка зору щодо того, що юридична особа підлягає кримінальній відповідальності самостійно (за відсутності винних у скоєнні злочину фізичних осіб) за умови завдання значної шкоди суспільним відносинам, що охороняються кримінальним законом, якщо такої шкоди було завдано внаслідок підприємницької діяльності юридичної особи. У випадку самостійної кримінальної відповідальності юридичної особи, до неї може бути застосовані лише відповідні статті Кримінального кодексу України. Сформовано систему кримінальних покарань, що можуть застосовуватися до юридичних осіб, до яких автором запропоновано зараховувати: штраф; припинення діяльності юридичної особи або її структурного підрозділу на певний строк; позбавлення права займатися певною діяльністю на певний строк; судовий нагляд за діяльністю юридичної особи на певний строк; ліквідацію юридичної особи або її структурного підрозділу; конфіскацію майна; публікацію вироку суду у засобах масової інформації за рахунок юридичної особи [35, с. 5-6].

Дослідженню питання про кримінальну відповідальність юридичної особи також присвячено наукову працю П.Л. Фріс. Автором за результатами дослідження вітчизняного та зарубіжного кримінального законодавства, а також за результатом аналізу стану практики правозастосування положень Кримінального кодексу України, розроблено ряд пропозицій щодо зміни підходів стосовно визнання юридичної особи як суб'єкта кримінального правопорушення, як за її кримінально-правовим статусом, так і за колом діянь, вчинення яких службовими особами юридичної особи надає підстави визнавати юридичну особу суб'єктом злочину. Автор обґрунтовує також необхідність зміни переліку видів кримінально-правового характеру, які можуть застосовуватися щодо юридичних осіб.

Науковець акцентує увагу на тому, що на теперішній час світові правові системи не мають єдності у визначенні кримінальної

відповідальності юридичних осіб. Проте найкраще розвинутою є зазначена практика у країнах загального права, зокрема у США [36]. При цьому досить поширеним є інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб й у країнах романо-германської правової сім'ї. Примітним є те, що багато країн запровадили «квазі-кримінальну» відповідальність юридичних осіб, що передбачає невизнання юридичної особи суб'єктом злочину, при цьому передбачається можливість застосування до юридичних осіб різноманітних кримінальних санкцій [36, с. 153].

Окрім досліджень кримінальної відповідальності юридичних осіб, М.В. Удод, О.Г. Літус розкрили тему «Адміністративна відповідальність юридичних осіб». Авторами наголошено, що згідно з чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення України суб'єктами адміністративної відповідальності є лише фізичні особи. Разом із тим, нормативні акти податкового, митного, антимонопольного законодавства, на відміну від норм Кодексу України про адміністративні правопорушення України, передбачають притягнення до відповідальності не лише фізичних, але і юридичних осіб, що повністю обґрунтовано в умовах швидкого розвитку підприємництва, становлення ринкової економіки й усунення пріоритету будь-якої форми власності. У зв'язку з тим, що в Україні функціонує велика кількість різних за організаційними формами суб'єктів господарювання (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю тощо), які у багатьох випадках не мають чіткої і формально встановленої структури управління або ж взагалі приховують її, впровадження інституту відповідальності юридичних осіб, як вважають автори, є необхідним і виправданим. Внаслідок цього виникають труднощі під час розв'язання колізій із законодавчими приписами та з'ясування сфер компетенції співробітників, значною мірою ускладнюється залучення до відповідальності винних осіб. Зазначене, на думку вчених, дає підстави запропонувати передбачення в адміністративному законодавстві юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності та включити до Кодексу

України про адміністративні правопорушення визначення адміністративного правопорушення юридичної особи [38].

У цій частині дослідження встановлено, що проблематика визначення правового статусу юридичних осіб публічного права нерозривно пов'язана з концептуальним розумінням: співвідношення публічного та приватного права, трактування правового статусу юридичної особи, розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. На основі історіографічного підходу проаналізовано вказані аспекти наукового пошуку при детермінації правового статусу юридичних осіб публічного права.

1.2. Сутнісно-понятійна характеристика юридичних осіб публічного права

Питання визначення особливостей юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права тривалий час залишається дискусійним. Відсутність нормативного закріплення поняття «юридична особа публічного права» призвела до відсутності єдиного підходу до визначення критеріїв розмежування юридичних осіб приватного і публічного права. Загальноприйнятим є розуміння юридичної особи публічного права як державного чи муніципального органу. Однак не завжди статус державного органу детермінує наявність статусу юридичної особи публічного права, так само як не тільки органи публічної влади можуть мати такий статус. Зазначене підтверджує необхідність з'ясування сутності юридичних осіб публічного права. Слід зазначити, що розкриття сутності і змісту поняття юридичної особи публічного права насамперед полягає у відповіді на запитання про виокремлення критеріїв визначення приналежності юридичної особи до публічного чи приватного права.

Визначення сутності юридичних осіб публічного права матиме найбільш ґрунтовний характер за умови окреслення співвідношення із таким

поняттям як «публічно-правове утворення», яким часто детермінують юридичні особи публічного права.

Як правило, поняття «публічно-правове утворення» застосовують в науці цивільного права, який характеризує організаційну форму суспільного (публічного) колективу в межах певної території адміністративно-правових одиниць. І навпаки, юридична особа публічного права – це організація, яка діє від імені публічно-правового утворення у відносинах як приватного, так і публічного характеру.

Як зазначається в науковій літературі, публічно-правові утворення володіють особливою правоздатністю та дієздатністю, яка відрізняється від правоздатності та дієздатності інших учасників правовідносин – юридичних осіб приватного права та фізичних осіб, та відповідно є специфічними суб'єктами цивільних правовідносин [39, с. 154]. Загалом до публічно-правових утворень відносять державу, Автономну Республіку Крим, територіальні громади, органи державної влади та органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти публічного права [40, с. 255]. Слід сказати, що на теперішній час є дискусійним питання доцільності надання усім публічно-правовим утворенням статусу юридичної особи публічного права, а також які саме публічно-правові утворення можуть бути віднесеними до юридичних осіб публічного права.

Із цього приводу в науковій літературі зазначається, що публічно-правові утворення не можуть самотійно на рівні з юридичними особами приватного права чи фізичними особами бути учасниками цивільних відносин. Саме для цього і передбачено конструкцію юридичної особи публічного права. Однак їх правова сутність хоч і має спільні риси з юридичними особами в цілому, однак не тотожна їй, оскільки не всі колективні суб'єкти права є юридичними особами. А відтак ряд організацій без статусу юридичної особи мають правосуб'єктність у тих чи інших правовідносинах [41, с. 214]. Таким чином, можна зробити висновок, що у публічно-правовій сфері конструкція юридичної особи є вторинною стосовно

основного публічно-правового статусу певного публічно-правового утворення.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що поняття «юридичні особи публічного права» та «публічно-правові утворення» є близькими, але не тотожними. З одного боку, поняття «публічно-правове утворення», окрім органів державної влади та органів місцевого самоврядування – юридичних осіб публічного права, охоплює державу, муніципальні утворення (територіальні громади) та інші складні колективні суб'єкти права. При цьому не всі з перелічених публічно-правових утворень мають нормативно закріплений статус юридичних осіб публічного права. Дискусійним питанням є визнання держави, Автономної Республіки Крим та територіальних громад як юридичних осіб публічного права. Недоцільність наділення держави та територіальних громад статусом юридичних осіб публічного права розглядається у рамках характеристики видів юридичних осіб публічного права у другому розділі дисертаційної роботи. З іншого боку, поняття «юридична особа публічного права», у свою чергу, є більш широким за обсягом ніж поняття «публічно-правове утворення». Так, юридичними особами публічного права визнаються не тільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, але й інші організації, установи та заклади, а також деякі підприємства, що виражають публічні інтереси.

Важливою методологічною передумовою дослідження сутності юридичних осіб публічного права є також відповідь на запитання щодо можливості та доцільності використання поняття «юридична особа публічного права» у публічних галузях права, зокрема адміністративному праві. Актуальність цього питання обумовлена досить поширеною серед науковців точкою зору, що категорія «юридичні особи публічного права», як і категорія «юридичні особи», притаманна цивільному праву та має практичну значущість лише для позначення цивільно-правового статусу певних суб'єктів правовідносин, оскільки відповідно надає їм можливість бути учасниками цивільних правовідносин.

У наукових доробках часто зустрічається теза щодо того, що поняття «юридичні особи публічного права» викликає деякі непорозуміння, оскільки категорія юридичної особи є притаманною лише для галузей приватного права. Із зазначеною позицією погоджується Л.О. Волкова. На думку дослідниці, термін «юридична особа публічного права» є цивільно-правовим поняттям та через його суперечність зазначений термін не є характерним для публічних галузей права, які «не можуть включити його до своєї термінології, по-перше, через усталену практику, що склалася у понятійному апараті, по-друге, через неповне дослідження власне явища «юридичні особи публічного права». А отже, пропонується не поширювати поняття «юридичні особи публічного права» на публічні галузі права. Публічні утворення мають бути предметом дослідження адміністративного, конституційного права у тому контексті, в якому вони вивчалися, а «юридичні особи публічного права» – це термін, який найбільш ґрунтовно застосовується у межах доктрини цивільного права [42, с. 33-34].

Із цього приводу слід зазначити таке. Справедливо сказати, що в доктрині адміністративного права найчастіше вживаними були конструкції «колективні суб'єкти адміністративного права», «підприємства, установи, організації» [43, с. 75-76; 44, с. 92], без акценту на наявність чи відсутність статусу юридичної особи [45, с. 22].

Проте слід констатувати, що понятійний апарат адміністративного права на теперішній час зазнав кардинальних змін. Останніми роками поняття юридичної особи та юридичної особи публічного права широко використовується не тільки в цивільному праві, але й у багатьох галузях публічного права, зокрема конституційному, адміністративному, фінансовому, кримінальному праві тощо. Наведемо декілька наукових позицій із цього приводу. Так, науковець М.В. Костів, досліджуючи проблеми адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних правовідносинах, підкреслює, що юридичні особи (державні органи, органи місцевого самоврядування,

підприємства, установи, організації) є суб'єктами адміністративного права, адміністративних правовідносин [46]. У свою чергу А.О. Селіванов акцентує увагу на тому, що «природа юридичної особи публічного права обумовлена установчою або розпорядчою функцією суб'єкта конституційно-правових відносин – суб'єкта публічної влади... Зазначені юридичні особи є суб'єктами цивільних правовідносин, проте коли застосовуються норми матеріального права, вони здатні бути і учасниками адміністративно-правових відносин, що передбачає захист їх прав у адміністративному судочинстві...» [47, с. 32].

Разом із тим у рамках досліджуваної проблематики у наукових колах набуває популярності думка щодо того, що останнім часом поняття «юридична особа» вийшло за межі виключно цивільного права. Концепція юридичної особи стала затребуваною також іншими галузями законодавства – конституційним, адміністративним, іншими галузями права, що вже само по собі надає йому міждисциплінарного характеру. Це можна пояснити тим, що для взаємозв'язків публічного та приватного права є характерним використання нормативних понять однієї сім'ї в актах та галузях іншої сім'ї, зокрема й таких понять, як «юридична особа», «орган державної влади» тощо.

Слід підкреслити, що сучасне адміністративне право розглядає юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права та адміністративно-правових відносин (поряд із фізичними особами та колективними утвореннями, що не мають ознак юридичної особи), при цьому зазначається, що організації у формі юридичних осіб є повноправними суб'єктами зазначених відносин. Підтвердженням тому є включення юридичних осіб до переліку суб'єктів адміністративного права, та зокрема суб'єктів публічного адміністрування у навчальній літературі [4, с. 21; 48, с. 185; 5, с. 130]. До того ж, предметом дослідження науковців-адміністративістів дедалі частіше стають питання правового статусу юридичних осіб публічного права та їх організаційно-правових форм [49; 50].

Підсумовуючи наведені вище теоретичні позиції, доходимо висновку про прийнятність застосування конструкції «юридичні особи публічного права» для позначення суб'єктів публічно-правових відносин та подальшого дослідження особливостей їх правового статусу.

Окрім можливості та доцільності використання поняття «юридична особа публічного права» для позначення суб'єктів публічно-правових відносин, під сумнів ставиться і правильність із точки зору юридичної термінології використання саме такої конструкції – «юридична особа публічного права».

Так, В.М. Кравчук пропонує термінологічну заміну: замість понять «юридичні особи приватного права» та «юридичні особи публічного права» використовувати поняття приватних юридичних осіб та публічних юридичних осіб. Обґрунтовується така пропозиція тим, що юридична особа – це категорія цивільно-правова і, як правило, не застосовується у публічному праві (конституційному, адміністративному, кримінальному) [51, с. 147].

На підтримку зазначеної позиції висловлюються й інші дослідники. Так, науковці С.О. Іванов та І.В. Сніцар також пропонують змінити законодавчо закріплену термінологію «юридичні особи приватного права» та «юридичні особи публічного права» на конструкцію «приватні юридичні особи» та «публічні (державні та комунальні) юридичні особи». Аргументами необхідності такої заміни є те, що буквальне тлумачення поняття «юридична особа публічного права» породжує помилковий висновок про виключність регулювання їх правового статусу у публічному порядку як осіб, яких створено для участі у виключно публічних відносинах. І навпаки, юридична особа приватного права – створена для участі виключно у приватних відносинах. Проте, як зазначають С.О. Іванов та І.В. Сніцар, це не знаходить свого логічного підтвердження, зокрема під час об'єктивної участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах з метою виконання поставлених у публічному порядку завдань. До того ж і юридичні особи приватного права уповноважені бути суб'єктами публічного права.

Автори відповідно визначають приватні юридичні особи як організації, яких створено на добровільних засадах для реалізації своїх приватних інтересів на базі права приватної власності; а публічні (державні та комунальні) юридичні особи – це створені у розпорядчому порядку публічно-правовими утвореннями організації для реалізації визначеної у нормативному порядку публічної мети їх створення на основі державної або комунальної власності [52, с. 143].

Отже, з наведених наукових позицій випливає, що цивілістами розглядається питання щодо правильності застосування категорії «юридична особа публічного права» та висловлюються пропозиції щодо перейменування юридичних осіб публічного права на публічних юридичних осіб, а юридичних осіб приватного права на приватних юридичних осіб. Із зазначеної позиції слід погодитися із думкою О.І. Зозуляк щодо того, що така термінологічна зміна є негативною, оскільки в національному законодавстві та термінологічному обігові як теоретиків, так і практиків прижився термін «юридична особа публічного/приватного права», і головне, що у зміні назви не вирішується питання щодо належної регламентації елементів правового становища досліджуваних суб'єктів права [53, с. 103].

Як висновок, слід зазначити, що дійсно, категорія «юридичні особи публічного права» в теорії адміністративного права тривалий час майже не вживалася, а була переважно предметом вивчення цивільно-правової доктрини. Проте слід констатувати, що під вплив сучасного адміністративного права підпадають зазначені публічні утворення. Дедалі частіше конструкція «юридичні особи публічного права» використовується у нормативно-правовому регулюванні публічно-правових відносин, зокрема, у нормативно-правових актах, які визначають статус суб'єктів публічного адміністрування, антикорупційному законодавстві, стратегіях розвитку державного управління тощо. Разом із тим, фрагментарне застосування та відсутність чітко визначених критеріїв ідентифікації юридичних осіб публічного права в законодавстві породжують ряд прикладних проблем.

Зазначене свідчить про актуальність дослідження ключових ознак юридичних осіб публічного права в рамках саме публічно-правових відносин, зокрема адміністративних.

Як уже зазначалося, законодавство не має визначення дефініції «юридичні особи публічного права». В юридичній науці також не існує єдиної точки зору щодо визначення змісту цього поняття. Пізнання категорії «юридичні особи публічного права», як правило, здійснюється через виокремлення її ідентифікаційних ознак та відмінностей від юридичних осіб приватного права. Отже, розкриваючи зміст поняття «юридичні особи публічного права», необхідно з'ясувати його характерні ознаки як адміністративно-правової категорії.

У першу чергу слід назвати головний та основоположний критерій виокремлення досліджуваного виду юридичних осіб – особливий порядок створення, реорганізації та ліквідації юридичних осіб публічного права, що відбувається на основі розпорядчих актів органів державної влади або територіальних громад (органів публічної влади). Зазначена ознака є висхідною для поділу юридичних осіб на юридичні особи приватного і юридичних осіб публічного права.

Так, у ст. 81 Цивільного Кодексу України [54] встановлюється положення щодо того, що «юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. ... Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування». Як справедливо відмічалося у науковій літературі, із вищенаведених положень можна резюмувати навіть про два, а не один, критерії для розмежування юридичних осіб публічного права та приватноправових утворень: 1) формальна підстава створення – розпорядчий акт, та 2) коло осіб, які можуть їх створити, – Президент України, орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування. До того ж необхідно зазначити, що

юридичні особи публічного права утворюються виключно таким у такий спосіб – розпорядчим актом суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, встановлено, що Цивільний Кодекс визначає ідентифікуючою ознакою юридичних осіб публічного права на протигагу юридичним особам приватного права, порядок їх створення. При цьому у ч. 3 ст. 81 Цивільний Кодекс передбачає, що «цим Кодексом встановлюються порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права, а порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом» [54]. Вбачається, що законодавець вважає цей критерій достатнім для відмежування юридичних осіб приватного права, на які поширюється дія Цивільного Кодексу, від юридичних осіб публічного права, на які дія Цивільного Кодексу не поширюється. Однак це не єдина відмінність юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права.

Відтак слід зазначити, що у правовій доктрині питання щодо законодавчо закріпленого критерію розмежування юридичних осіб публічного та приватного права та його виключності є досить дискусійним. Із зазначеного питання висловлюється В.М. Зубар, який зазначає, що визначене розмежування юридичних осіб за способом їх утворення не є універсальним, оскільки юридичні особи приватного права, засновані державою або територіальною громадою, також можуть утворюватися у розпорядчому порядку [55, с. 272-273]. Ряд дослідників вважає, що законодавчо визначені характеристики є недостатніми для відображення сутності юридичної особи публічного права, яке має формуватися з виявлених найбільш важливих його ознак, в яких окреслюються загальні концептуальні межі, що визначають характерні юридичній особі публічного права внутрішні властивості і особливості, які є необхідними й достатніми у своїй сукупності для того, аби та чи інша організація могла визнаватися суб'єктом права зі статусом юридичної особи публічного права [56, с. 171]. Так, як зазначає Р.А. Майданик, підстава розмежування юридичних осіб залежно від порядку

їх створення не відповідає сутності таких юридичних осіб повною мірою та є розмитою. Відповідно в умовах законодавчо визначеного відкритого переліку юридичних осіб публічного права такий стан речей не сприяє правовій визначеності та створює труднощі при розмежуванні з юридичними особами приватного права [57, с. 13].

Отже, критерії ідентифікації, зазначені в законодавстві, є недостатніми для розмежування з юридичними особами приватного права. При цьому, по-перше, зазначені ознаки є недостатніми для визначення належності юридичної особи до публічного чи приватного права, з огляду на те, що розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування може бути створено і юридичну особу приватного права. По-друге, вони не дають змоги розкрити сутнісні відмінності юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права. Як висновок, виключне застосування законодавчо визначених критеріїв може призвести до штучного збільшення кола суб'єктів, які можуть визначатися як юридичні особи публічного права. Отже, встановлено, що зазначені ознаки не дають вичерпної відповіді на питання віднесення певного утворення до юридичної особи публічного чи приватного права на практиці. Все це призводить до необхідності вироблення додаткових критеріїв ідентифікації юридичних осіб публічного права правовою доктриною та правозастосовною практикою.

Відтак у правовій доктрині існують різні думки щодо виокремлення базового критерію поділу юридичних осіб, який найкраще відображав би сутність кожного з виокремлюваних видів. Єдності у вирішенні окресленого питання серед науковців також немає. Аналіз наукових доробок дозволяє акцентувати увагу на таких наукових положеннях щодо визначення критерію ідентифікації юридичних осіб публічного права: а) критерій розподілу системи права на приватне і публічне [58, с. 91-92]; б) критерій мети – виконання публічних цілей [59, с. 7-8]; в) критерій організаційно-правової форми юридичної особи [55, с. 273]; г) критерій правосуб'єктності та

компетенції; г) критерій наявності конституційних прав та свобод [60, с. 40-41]; д) критерій наявності публічних повноважень [31, с. 139],

Але поділяючи зазначені підходи, необхідно сказати, що особливості юридичних осіб публічного права порівняно з приватноправовими організаціями простежуються в усіх зазначених критеріях, до того ж виокремлений перелік не є вичерпним. Отже, такий підхід не повністю розмежовує юридичних осіб публічного та приватного права.

Крім, підходу до вирішення зазначеного наукового питання шляхом визначення єдиного ключового та основоположного критерію для виокремлення юридичних осіб публічного права, пропонується також другий підхід – вироблення сукупності специфічних характеристик для виокремлення таких юридичних осіб [11, с. 92]. Акцентуючи увагу на дискусійності можливості існування юридичних осіб приватного та публічного права за критерієм поділу, що передбачений Цивільним кодексом України, Ю.М. Жорнокуй підтримує підхід щодо доцільності застосування одночасно декількох критеріїв для виокремлення юридичних осіб приватного та публічного права [61, с. 41]. Як видається, саме така точка зору щодо застосування сукупності критеріїв для ідентифікації юридичних осіб публічного права має найбільше прикладне значення за відсутності предметного законодавства.

Що стосується виокремлення ознак, які є детермінантами при характеристиці юридичних осіб публічного права, то їх неможливо здійснити без звернення уваги на наукові доробки у цьому напрямку. Наприклад, Ладо Чантурія доходить до висновку, що оскільки публічне право – це частина права, яка регулює відносини, що пов'язані із здійсненням державою своїх функцій (державне управління, збір податків, забезпечення громадського порядку тощо), 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

тощо). Разом із тим, підприємства, єдиною метою яких є отримання прибутку, прямо не залучені до виконання функцій держави, а тому створені не у сфері публічного права, а у сфері приватного права, не є юридичними особами публічного права. Науковцем виокремлено 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 та правового статусу юридичної особи; характер здійснюваної діяльності; правоздатність; правотворчі правомочності; правове становище майна; управління юридичною особою [60].

Окремими дослідниками звернено увагу на визначені критерії відмежування юридичних осіб публічного права. Наприклад, О.І. Прекрасна підтримує точку зору щодо того, що розмежування юридичних осіб публічного права та приватного права перебуває у площині встановлення їх правового регулювання галузями публічного та приватного права [56, с. 173].

На доктринальному рівні окремі науковці як основні відмінності юридичних осіб публічного права виокремлюють такі риси: юридичні особи публічного права за своїм походженням та основною якістю є публічно-правовими утвореннями; юридичні особи публічного права створюються і діють не у приватних інтересах (наприклад, отримання прибутку), а в інтересах загальних – громадських, публічних інтересах; юридичні особи публічного права, їх органи мають різні за своїм характером владні повноваження державної, муніципальної та суспільної корпоративної влади (в останньому випадку йдеться про громадські об'єднання); 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; особливі способи утворення юридичних осіб публічного права; відповідальність юридичних осіб публічного права у своїй основі має не приватноправовий, а публічно-правовий характер [11].

О.А. Салей стверджує, що публічні юридичні особи, у першу чергу, виконують публічні функції, їх діяльність спрямовано на досягнення публічного інтересу [62, с. 343].

У контексті наукового завдання, яке вирішується, у наукових доробках зазначається, що від публічно-правових установ як юридичних осіб публічного права необхідно відрізняти інші, створювані державою унітарні організації, які хоча і відокремлені у майновій сфері від держави, але не наділені жодними публічно-владними повноваженнями. Йдеться, наприклад, про державні підприємства [63, с. 107].

Доцільним є звернення уваги на висновки, яких зроблено О.В. Олькіною щодо спірності публічно-правової природи державних і муніципальних підприємств, які здійснюють комерційну діяльність, та необхідність їх відмежовування від юридичних осіб приватного права, що мають головним завданням здійснення комерційної діяльності. Згідно з таким підходом до сутнісних характеристик юридичних осіб публічного права слід віднести встановлений публічним законодавством публічно-правовий режим діяльності, оскільки призначення юридичної особи публічного права – це реалізація не приватного інтересу та підприємницька діяльність, а вирішення 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 і законами публічних завдань та задоволення публічних інтересів [14, с. 70-71]; [11, с. 91-93].

Відповідно слід констатувати, що сучасна юридична наука виокремлює ряд верифікуючих ознак юридичних осіб публічного права. При цьому правова доктрина як вітчизняна, так і зарубіжна, не виробила єдиних підходів щодо визначення вичерпного переліку характеристик юридичної особи публічного права. Проте слід акцентувати увагу на тому, що у будь-якому разі, це не одна ознака, а їх ціла низка. Особливою прогалиною окреслене питання залишається в адміністративному праві, що зумовлює необхідність

звернення й до наявних цивілістичних підходів із досліджуваної проблематики.

Як зазначає О.В. Олькіна, вибір того чи іншого критерію ідентифікації юридичної особи публічного права або їх сукупності може суттєво змінити результат кваліфікації певного утворення як юридичної особи публічного або приватного права, до того ж виокремлений критерій може різнитися за своїм змістовним наповненням в інтерпретації різних авторів. На додаток, деякі наукові позиції стосовно виокремлення особливих ознак юридичних осіб публічного права, як правило, відображають лише окремі їх особливості, а не характеризують їх сутність, яка обумовлена об'єктивною необхідністю їх функціонування [11, с. 92]. Більше того, вважається, що виокремлення занадто широкої сукупності ознак юридичних осіб публічного права може призвести до того, що по суті, будь-яку установу, яка так чи інакше пов'язана з публічною владою, може бути віднесено до юридичних осіб публічного права, що призводить до втрати будь-якої практичної значущості виокремлення таких суб'єктів.

Як зазначають науковці, розуміння юридичної особи для публічно-правової сфери, у тому числі адміністративно-правової, має бути дещо специфічним. Поділ юридичних осіб на публічних та приватних дозволяє не тільки з'ясувати зв'язок із державою, але й наділення тієї чи іншої юридичної особи владними повноваженнями [64, с. 75-76]. Отже, відповідно для характеристики сутності юридичних осіб публічного права з аналізу наукових напрацювань, що стосуються безпосередньо змістовно-сутнісних характеристик категорії «юридичні особи публічного права», необхідно виокремити найбільш усталені та виважені ознаки досліджуваних суб'єктів.

Первинним (у силу законодавчого закріплення) критерієм, як уже зазначалося, є особливий порядок створення, реорганізації та ліквідації юридичних осіб публічного права, що відбувається на основі розпорядчих актів органів державної влади або територіальних громад (органів публічної влади). Особливістю зазначеної ознаки є те, що право створювати юридичні

особи публічного права є монополією суб'єктів публічної влади. Відповідно приватні особи не можуть створювати відповідні юридичні особи. Проте ще раз необхідно звернути увагу на вже неодноразово висловленій у правовій доктрині позиції, що спосіб створення юридичної особи не може визнаватися достатньою кваліфікуючою характеристикою для виокремлення такого різновиду, як юридична особа публічного права [65, с. 182].

Відтак наступною виокремлюваною ознакою є те, що юридичні особи публічного права діють з метою забезпечення публічних інтересів. На принциповості цього критерію у питаннях ідентифікації статусу юридичної особи публічного права наполягає більшість вчених. Як зазначає О.О. Первомайський, «визнання пріоритетності інтересу в цьому розподілі виглядає справедливим, оскільки категорія інтересу лежить в основі поділу самого права на приватне і публічне» [29, с. 53]. Саме інтерес, покладений в основу функціонування певної юридичної особи, є визначальним критерієм для розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. Більше того, зазначену ознаку більшість науковців називають первинною стосовно всіх інших, аргументуючи це тим, що саме специфічна мета обґрунтовує їх існування та всі інші відмінні риси. В.І. Борисова визначає юридичних осіб публічного права саме через мету їх діяльності як публічно-правові утворення (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, комунальні підприємства, установи), що мають своєю метою державні інтереси, тобто визнані державою і забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення яких є неодмінною умовою і гарантією її існування та розвитку [21, с. 7]. Мету створення виокремлює як одну із основоположних ознак юридичних осіб публічного права й І.М. Кучеренко, а саме мета полягає в «реалізації публічних інтересів держави чи територіальної громади, які покладені на них Конституцією України та законодавчими актами» [66, с. 304]. Інакше кажучи, першочерговою метою функціонування юридичних осіб публічного права є задоволення публічних інтересів шляхом виконання публічних функцій, як

зазначають деякі науковці : «реалізації такими юридичними особами функцій *pro bono publico*, тобто для загального блага» [67, с. 162].

Іншою характерною ознакою досліджуваних суб'єктів є те, що порядок заснування та правове положення юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом, натомість, цивільним законодавством врегульовано порядок участі означених суб'єктів у цивільних правовідносинах. Такий висновок обґрунтовується, по-перше, вказівкою в Цивільному Кодексі про те, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом [54]. По-друге, як зазначається у правовій доктрині, правовий статус юридичних осіб публічного права регулюється публічними галузями права. При цьому, слід сказати, що зазначене не може означати неможливість застосування норм Цивільного Кодексу до юридичних осіб публічного права, з одного боку, під час їх участі у цивільно-правових відносинах, з іншого – до визначення їх правового статусу та можливих організаційно-правових форм. Проте логічним є стан речей, коли норми публічного права, зокрема адміністративного, першочергово, регулюють правовий статус як юридичних осіб публічного права, так і юридичних осіб приватного права у публічних правовідносинах, а норми цивільного права відповідно правовий статус цих суб'єктів у цивільних правовідносинах. Отже, одна з характерних особливостей юридичних осіб публічного права має прояв у тому, що питання, пов'язані з діяльністю цих утворень, регулюються спеціальним законодавством. Юридична особа публічного права «...створюється законом або на виконання закону для реалізації суспільно значимих цілей...» [67, с. 163].

Із вищезазначеного випливає така ознака – юридичні особи публічного права також наділені спеціальною (а не загальною) правоздатністю, обсяг якої визначається у спеціальних нормативно-правових актах та установчих документах. Під спеціальною правоздатністю, як правило, розуміється наявність у юридичної особи публічного права таких прав та обов'язків, які

відповідають спеціальній меті та завданням її діяльності. Обсяг правоздатності юридичних осіб публічного права визначається у спеціальних нормативно-правових актах, а також в установчих документах [20, с. 31]. При цьому варто зазначити, що суть юридичних осіб публічного права не полягає виключно в наявності публічної правосуб'єктності для участі утворення тільки у публічно-правових відносинах. Як і навпаки, юридичні особи приватного права не є носіями виключно цивільної правосуб'єктності та не обмежуються участю у відносинах суто приватноправової природи. Зазначені юридичні особи публічного та приватного права як суб'єкти права з приводу реалізації мети свого створення вступають у різні види правовідносин як публічно-правового, так і приватноправового характеру [27, с. 53]. Більше того, небезпідставно стверджується, що цивільна правосуб'єктність юридичних осіб публічного права має вторинний характер у порівнянні з публічною. Так, О.А. Салей пояснює це тим, що юридичні особи публічного права насамперед виконують публічні функції, їх діяльність спрямовано на досягнення публічних, суспільних цілей. Відтак вступ таких юридичних осіб у цивільний обіг визначається спрямованістю на досягнення здійснюваних ними публічних завдань та необхідністю матеріально-технічного, організаційного забезпечення такої діяльності [62, с. 341-343].

Досить вагомим критерієм розмежування юридичних осіб публічного від юридичних осіб приватного права є вторинний, допоміжний характер підприємницької діяльності. Для ідентифікації юридичної особи публічного права вкрай важливе значення має ретельне дослідження характеру здійснюваної діяльності юридичної особи у кожному конкретному випадку. Як уже зазначалося, основною метою діяльності юридичних осіб публічного права є виконання публічних функцій для задоволення публічних інтересів (держави, територіальної громади). При цьому деякі види юридичних осіб публічного права, наприклад, державні підприємства, можуть здійснювати господарську діяльність. Особливість юридичних осіб публічного права полягає у тому, що підприємницька діяльність буде мати другорядне

значення, поряд з основною метою – виконання публічних функцій. Якщо ж основною метою діяльності юридичної особи є отримання прибутку, то така юридична особа за критерієм характеру діяльності не є юридичною особою публічного права. Як часто зазначається у науковій літературі, саме юридичні особи приватного права є спрямованими на комерційну діяльність, отримання прибутку. Вони й створюються для цього [18]. Слід зазначити, що сама по собі присутність публічних функцій є суттєвою підставою для ідентифікації утворення як юридичної особи публічного права, оскільки для суто комерційних утворень наявність публічних функцій виключається.

Здійснення діяльності для юридичної особи публічного права є встановленим законодавством обов'язком, а не правом. Так, вважається, на діяльність юридичних осіб публічного права поширюється дія принципу, відповідно до якого вони зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Іншими словами, як зазначає С.О. Іванов, їм дозволено лише те, що прямо передбачено в законі [68, с. 305]. Перефразовуючи, можна констатувати, що здійснення окремих видів діяльності для юридичних осіб приватного права є правом, а для юридичних осіб публічного права становить, як правило, обов'язок, оскільки останні засновуються для здійснення певних публічних завдань та функцій [61, с. 43].

Крім зазначеного, ознаками юридичних осіб публічного права необхідно вважати наявність публічно-владних повноважень. Так, Р.А. Майданик вказує на необхідність включення до критеріїв розмежування юридичних осіб на юридичних осіб приватного та публічного права наявність повноважень на здійснення елементів державного управління [31, с. 139]. Зважаючи на публічно-правову мету створення більшість юридичних осіб публічного права мають за своїм характером повноваження державної чи муніципальної влади. Здійснення владних повноважень відбувається шляхом прийняття відповідних нормативно-правових та/або індивідуально-правових актів, які є обов'язковими для виконання третіми особами.

Наявність таких повноважень може передбачатися в актах, на підставі яких створено відповідну юридичну особу публічного права або у статуті зазначеної особи. Відповідно, у випадку, якщо юридична особа уповноважена приймати нормативно-правові акти чи управлінські рішення, які є обов'язковими для третіх осіб, зазначена правомочність дозволяє віднести утворення до юридичних осіб публічного права.

Наступною часто виокремлюваною ознакою юридичних осіб публічного права є покладення на державу, Автономну Республіку Крим та органи місцевого самоврядування відповідальності за діяльність такої юридичної особи, інакше кажучи публічно-правовий характер відповідальності. Так, І.М. Кучеренко звертала увагу на виокремленні зазначеної ознаки серед характеристик юридичних осіб публічного права, яка полягає у відповідальності держави, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, по-перше, за зобов'язаннями юридичних осіб публічного права під час виконання останніми публічних функцій, а також субсидіарної відповідальності у разі недостатності майна таких юридичних осіб чи неможливості звернення стягнення на їхнє майно. Зазначена ознака позиціонується, на думку дослідниці, як необхідна умова для виконання юридичними особами публічного права своїх публічних функцій та не повинна залежати від їх майнового стану [69, с. 16-18]. На принциповій різниці механізму реалізації відповідальності щодо юридичних осіб публічного права на противагу юридичним особам приватного права зауважує й В.М. Парасюк. Автор зазначає, що «якщо юридичні особи, які наділені правом виконувати публічні функції, відповідають за зобов'язаннями всім своїм майном, то в контексті учасників цивільних правовідносин вони не можуть мати статусу публічних» [70, с. 103].

Серед іншого, важливою ознакою юридичних осіб публічного права також є особливість їх фінансової діяльності. Можна говорити, що юридичні особи публічного права зазвичай наділені бюджетною (фінансовою) правосуб'єктністю. К.Е. Косяченко із цього приводу наголошує на тому, що

фінансова правосуб'єктність є загальною для суб'єктів фінансового права та правовідносин відповідно, а видова (бюджетна, валютна, податкова) – спеціальною [71, с. 37].

Вагомого значення при відмежуванні юридичних осіб публічного права має майно, якого використовує юридична особа. Так, на особливий правовий режим майна юридичних осіб публічного права, що належить такій юридичній особі, вказує І.В. Спасибо-Фатєєва, яка зазначає, що на відміну від юридичної особи-власника, юридична особа публічного права володіє майном на інших правових підставах (оперативного управління або господарського відання) і не є власником майна, яке належить державі або відповідній територіальній громаді [72, с. 251]. Отже, майно передано юридичним особам публічного права для забезпечення їх діяльності, є державною або комунальною власністю і не може бути вилученим або переданим іншим органам державної влади чи органам місцевого самоврядування.

Перелік ознак юридичних осіб публічного права, що виокремлюються у правовій доктрині, можна продовжувати, проте вважаємо, що інші критерії або не стосуються однаковою мірою усіх юридичних осіб публічного права або їх зміст так чи інакше охоплюється змістом досліджених вище ознак.

Водночас, варто зазначити, що юридичній особі публічного права не обов'язково мають бути притаманними всі ознаки в сукупності. При вирішенні питання щодо належності юридичної особи до юридичної особи публічного або приватного права необхідно враховувати всі нормативно-правові акти та установчі документи, які визначають правовий статус даної юридичної особи.

Поділяємо думку О.О. Посикалюка, який цілком обґрунтовано вказує на те, що поняття «юридична особа публічного права» отримало вже достатньо правозастосовну практику, а тому ставало предметом легального та судового тлумачення [73, с. 52]. Зокрема, неодноразово зміст цього поняття розкривався Міністерством юстиції України, однак при цьому

міністерство фактично обмежувалося цитуванням ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України, відповідно до якої юридичною особою публічного права визначається юридична особа, яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування [54; 74; 75; 76]. Як справедливо зазначає Д.Г. Михайленко, роз'яснення Міністерства юстиції України є вкрай формальними і поверховими, а також, у свою чергу, тільки поглиблюють проблему ідентифікації юридичних осіб публічного права. Як зазначає науковець, створюється враження, що всі юридичні особи, які так чи інакше створені розпорядчим актом суб'єкта владних повноважень, є юридичними особами публічного права. При цьому не беруться до уваги інші необхідні ознаки досліджуваного виду юридичних осіб [63, с. 137].

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у листі «Про доповнення до інформаційного листа від 15.11.2012 р. № 223-1679/0/4-12 «Про деякі питання здійснення кримінального провадження на підставі угод» від 05.04.2013 р. № 223-558/0/4-13 [77] звертав увагу на те, що юридичні особи публічного права діють із метою забезпечення публічних інтересів та потреб значної кількості людей. Резюмуючи, можна констатувати, що в зазначеній судовій практиці виокремлюється вже ознака юридичної особи публічного права – мета її діяльності. Втім ґрунтовного переліку критеріїв відмежування юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права вітчизняна судова практика не містить.

Водночас суттєвий вплив на тлумачення категорії «юридична особа публічного права» здійснює прецедентна практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Зважаючи на те, що правозастосовна практика Європейського суду з прав людини є частиною української правової системи, а його рішення є обов'язковими для виконання на території України, відповідно доцільним та необхідним є врахування висновків Суду щодо зазначеного питання.

Отже, в рамках досліджуваної проблематики слід звернутися до аналізу практики ЄСПЛ, а також положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. [78], відповідно до яких юридичні особи поділяються на «урядові» та «неурядові». Так, юридичні особи приватного права, як правило, є суб'єктами основних прав і свобод, передбачених Конституцією, а для юридичних осіб публічного права таку можливість не передбачено. Такий висновок пов'язаний із положеннями ст. 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо права виключно неурядової організації звертатися до Суду із заявою. Відповідно «Юридична особа, що посилається на порушення однією з Високих Договірних Сторін, що підписали Конвенцію, її прав, закріплених у Конвенції чи в її Протоколах, може подавати заяву до Суду лише якщо йдеться про «неурядову організацію» у значенні статті 34 Конвенції» [79].

«Урядовими організаціями» можуть вважатися як центральні державні органи, так і децентралізовані органи влади, що виконують «владні повноваження», безвідносно від ступеня їхньої незалежності від зазначених суб'єктів; це стосується також територіальних громад та муніципалітетів. Що стосується юридичних осіб, які не заявлені як органи публічної влади, то при вирішенні питання віднесення конкретної організації до категорії «урядових організацій» слід брати до уваги її юридичний статус, правочинність, яку цей статус їй надає, природу діяльності, яку вона здійснює, обставини, за яких це відбувається, та ступінь її автономності від політичних органів влади тощо. Отже, ЄСПЛ у своїй практиці, вирішуючи питання, чи належить певна юридична особа до неурядової чи урядової організації, визначив ряд критеріїв.

Так, відповідні висновки містяться, зокрема, у рішеннях по таких справах, як «The Holy Monasteries v. Greece» [80], «Radio France and others – France» [81], «Österreichischer Rundfunk v. Austria» [82] тощо. У рішеннях по справах «Ukraine-Tyumen v. Ukraine» [83] та «Radio France and Others v. France» ЄСПЛ вказує, що до змісту категорії «урядових організацій» також входять

юридичні особи, що беруть участь у здійсненні публічних функцій або які керують публічними службами під контролем влади. Також, у справі «State Holding Company Luganskvugillya v. Ukraine» стосовно юридичних осіб, які діють в Україні, Суд визнав, що «такі суб'єкти можуть вважатися «урядовими організаціями», якщо вони виконують певні публічні функції під наглядом державних органів; є державними підприємствами у різних сферах державної діяльності, включаючи гірничодобувний, енергетичний та транспортний сектори; якщо більшість або всі акції належать державі таким чином, що суб'єкти господарювання повністю залежні, контролюються та управляються державою» [84]. У Рішенні по справі «Mykhaulyenky and Others v. Ukraine» ЄСПЛ вказав, що оскільки державна компанія «Атомспецбуд» не мала достатньої інституційної та операційної незалежності від держави, наведені факти встановлюють публічну природу компанії-боржника, незважаючи на формальну класифікацію його за національним законодавством. Таким чином, ЄСПЛ дійшов висновку, що за вказаних обставин держава є відповідальною за заборгованість компанії «Атомспецбуд» перед заявниками, незважаючи на той факт, що вона була окремою юридичною особою [85].

У цілому на основі аналізу зазначених рішень ЄСПЛ серед критеріїв визначення юридичної особи урядовою організацією можна виокремити такі: інституційна чи організаційна залежність від держави, її органів; виконання певних публічних функцій під наглядом державних органів; наділення майном, яке є державною власністю; діяльність регулюється спеціальним законодавством; може бути створена, а також ліквідована владним розпорядженням; є державним підприємством у різних сферах державної діяльності; займає монопольне становище у визначеній сфері; держава є мажоритарним акціонером.

З аналізу вищевикладеного можна констатувати, що поняття «урядова організація» є певним аналогом досліджуваного поняття «юридична особа публічного права». Відповідно вбачається за доцільне екстраполювати

виокремлені ознаки у практиці ЄСПЛ до юридичних осіб публічного права та використовувати їх при визначенні статусу певної організації.

Крім наукового обґрунтування та правозастосовної практики відмежування юридичних осіб публічного права, вагомого значення для цих цілей мають офіційні роз'яснення щодо правового статусу розглядуваних суб'єктів. На теперішній час серед існуючих рекомендаційних актів найбільш повний перелік ознак юридичної особи публічного права міститься в офіційних роз'ясненнях Національного агентства з питань запобігання корупції. Як зазначалося у рішенні 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» : при заснуванні за участю держави юридичних осіб приватного права має бути прийнято не лише 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 з установленними обмеженнями. Крім того, указаним документом виокремлено додаткові ознаки, що відмежовують юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права, а саме: визначення порядку створення та правового статусу юридичної особи саме «Конституцією України або законом України, який є відмінним від Цивільного Кодексу України та Законів України, що прийняті у відповідності до Цивільного Кодексу України»; метою діяльності юридичної особи є реалізація функцій держави або місцевого самоврядування; наявність у юридичної особи спеціальної правоздатності; відсутність у юридичної особи майна, що закріплено на самотійному речовому праві; допоміжний характер підприємницької діяльності; покладення юридичної відповідальності на державу або органи місцевого самоврядування за діяльність такої юридичної особи [86].

Останнє ж Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю від 3 лютого 2021 р. [87] містить не всі указані положення. Так, у Роз'ясненні Національного агентства з питань запобігання корупції від 3 лютого 2021 р. серед найбільш суттєвих ознак юридичної особи публічного права названо такі: 1) створення на підставі: розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування або у випадках, установлених законом, – установчого документа; 2) визначення правового статусу Цивільним кодексом України або окремим законом України; 3) метою та основним видом діяльності юридичної особи є реалізація публічних функцій держави чи територіальної громади, яких покладено на них Конституцією та законом України; 4) допоміжний характер підприємницької діяльності до її основної діяльності. Таким чином, акцентовано увагу на додаткових критеріях – меті діяльності, а саме – реалізації публічних функцій держави чи територіальної громади, та допоміжному характерові підприємницької діяльності. При цьому примітним є той факт, що у попередньому Роз'ясненні від 8 лютого 2019 р. зазначалося, що правовий статус юридичної особи публічного права визначається Конституцією або законом, відмінним від Цивільного кодексу. У Роз'ясненні від 3 лютого 2021 р. зазначається, що правовий статус досліджуваних юридичних осіб визначається Цивільним кодексом України або окремим законом України. Це дає підстави зробити висновок про міжгалузеве регулювання правового статусу юридичних осіб публічного права.

Примітним також є те, що в усіх Роз'ясненнях Національного агентства з питань запобігання корупції акцентовано увагу на тому, що юридична особа не обов'язково повинна відповідати усім 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.

Таким чином, пропонуємо під поняттям «юридична особа публічного права» розуміти організацію, якої 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 [88, с. 65].

Характеристика правового статусу юридичних осіб публічного права має 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 юридична особа публічного права. При цьому, одна категорія містить комплекс ознак, якими наділено конкретного суб'єкта правовідносин. Відповідно, категорія «юридична особа публічного права» обумовлює потребу визначення:

- 1) порядку утворення та реєстрації юридичної особи;
- 2) норм законодавства, яким урегульовано функціонування юридичної особи;
- 3) спеціальної правосуб'єктності щодо виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яких спрямовано на забезпечення публічного інтересу;
- 4) режиму використання майна, яке перебуває у розпорядженні юридичної особи та порядку організації управління юридичною особою [89, с. 58].

На підставі їх аналізу доходимо висновку, що атрибутивними ознаками юридичної особи публічного права, які мають юридичне значення та

дозволяють відмежовувати досліджуване утворення від інших правових категорій, можна вважати такі:

1) юридична особа публічного права – це організація, що створена і зареєстрована в установленому законом порядку;

2) юридична особа публічного права створюється виключно 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, а цивільним законодавством врегульовано порядок участі означених суб'єктів у цивільних правовідносинах та правовий статус юридичних осіб приватного права тощо;

4) метою функціонування юридичної особи публічного права є задоволення публічних інтересів шляхом виконання публічних функцій держави чи територіальної громади;

5) для юридичної особи публічного права підприємницька діяльність має вторинний характер поряд з основною метою – виконанням публічних функцій;

6) юридичну особу публічного права наділено спеціальною (а не загальною) правоздатністю, обсяг якої визначається у спеціальних нормативно-правових актах та установчих документах;

7) здійснення діяльності для юридичної особи публічного права є установленим законодавством обов'язком, а не правом;

8) юридична особа публічного права може здійснювати владні повноваження – приймати нормативно-правові акти чи управлінські рішення, обов'язкові для третіх осіб;

9) публічно-правовий характер відповідальності – відповідальність за діяльність такої юридичної особи покладається на державу, Автономну Республіку Крим або органи місцевого самоврядування;

10) юридичну особу публічного права наділено бюджетною (фінансовою) правосуб'єктністю;

11) особливий правовий режим майна юридичної особи публічного права – юридичну особу публічного права наділено майном, що є державною або комунальною власністю переважно на праві господарського відання або оперативного управління;

12) юридична особа публічного права знаходиться в інституційній та організаційній залежності від держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади;

13) юридична особа публічного права функціонує у суспільно важливих державних сферах (гірничодобувна, енергетична, транспортна тощо);

14) юридична особа публічного права займає монопольне становище у певній визначеній сфері.

Перелік зазначених ознак є досить широким, проте їх виокремлено з метою практичного застосування при ідентифікації юридичних осіб публічного права, враховуючи проблемний момент – різноманіття можливих організаційно-правових форм цих юридичних осіб (від державного органу до комунального підприємства).

Слід зазначити, що розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування може бути створено і юридичну особу приватного права, тому вказана ознака не може бути превалюючою під час визначення приналежності юридичної особи до публічного чи приватного права. При цьому слід підкреслити, що кожна виокремлена характеристика не є безумовною та вирішальною, тобто, визначення статусу юридичної особи публічного права слід здійснювати на підставі сукупності ознак, що засвідчують функціональне призначення утвореної юридичної особи, а також закріплення її правового статусу у відповідному законодавстві.

Наприклад, посилення 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 [90].

При дослідженні сутнісно-понятійних ознак, що характеризують юридичних осіб публічного права, неможливо оминати те, що юридичні особи публічного права можуть набувати статусу суб'єктів публічного адміністрування.

Загалом, у доктрині адміністративного права широкого застосування набула практика використання категорій «суб'єкт публічного адміністрування» та «публічна адміністрація» як синонімів [91, с. 73]. Вважаємо, що з точки зору функціонального призначення зазначене є цілком логічним, оскільки суб'єктом публічного адміністрування є той, кого уповноважено на здійснення такої діяльності. Як наслідок із вищезазначеного, коло таких суб'єктів можна визначити як «публічну адміністрацію».

До ознак, що характеризують суб'єкта публічної адміністрації, можна зарахувати:

- 1) становить певну узгоджену та організовану систему, що функціонує цілеспрямовано та скоординовано;
- 2) мета діяльності суб'єктів публічної адміністрації полягає у забезпеченні публічних інтересів – інтересів як держави та місцевого самоврядування, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян або ж соціальних груп;
- 3) публічна адміністрація застосовує владні повноваження, виконуючи публічні функції;
- 4) сфера діяльності публічної адміністрації поширюється на все суспільство;

5) публічна адміністрація здійснює свою діяльність за допомогою комплексу способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів переконання, заохочення, примусу тощо [92, с. 519].

Р.С. Мельником та В.М. Бевзенком до суб'єктів публічного адміністрування віднесено: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; їхніх посадових та службових осіб; інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями [5, с. 127]

Наприклад, Т.О. Карабін до суб'єктів публічного адміністрування зараховує різний склад суб'єктів: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; державні органи, які не належать до жодної з гілок влади (наприклад, національні комісії з питань регулювання природних монополій, Національний банк України, Рахункова палата) [93, с. 164]. Л.Р. Білою-Тіуною, А.О. Неугодніковим та Ю.С. Даниленко при визначенні особливостей публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, до суб'єктів публічного адміністрування віднесено: органи публічної влади загальнодержавного значення; органи публічної влади місцевого значення; юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правової форми або їх відокремлений підрозділ, що здійснюють публічне адміністрування; громадські об'єднання, які діють як суб'єкти делегованих повноважень та як повноцінний суб'єкт публічного адміністрування [94, с. 518].

Таким чином, незалежно від обраного підходу до тлумачення та градації суб'єктів публічної адміністрації, юридичні особи публічного права можуть набувати цього статусу при здійсненні організаційно-розпорядчої діяльності, якої спрямовано на забезпечення публічного інтересу.

У цій частині дисертації досліджено сутнісно-понятійну характеристику юридичних осіб публічного права. Визначено, що юридична особа публічного права – це організація, якої 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. Аргументовано, що характеристика правового статусу юридичних осіб публічного права має 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 врегульовано функціонування юридичної особи; спеціальної правосуб'єктності щодо виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яких спрямовано на забезпечення публічного інтересу; режиму використання майна, яке перебуває у розпорядженні юридичної особи та порядку організації управління юридичною особою.

Зазначено, що незалежно від обраного підходу до тлумачення та градації суб'єктів публічної адміністрації, юридичні особи публічного права можуть набувати цього статусу при здійсненні організаційно-розпорядчої діяльності, якої спрямовано на забезпечення публічного інтересу.

1.3. Законодавче регулювання діяльності юридичних осіб публічного права в Україні

Загалом, діяльність юридичних осіб публічного права засновано на підставі сукупності усіх форм юридичного закріплення та організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки у сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єктивуються приписи, що регулюють статусні ознаки цих суб'єктів, реалізацію їх прав та обов'язків та порядок притягнення до відповідальності.

Законодавче регулювання діяльності юридичних осіб публічного права в Україні залежно від його спрямування містить:

1) закони, що визначають приналежність суб'єкта до юридичних осіб публічного права та їх правовий статус (наприклад, «Про центральні органи виконавчої влади» [95], «Про Національний банк України» [96], «Про управління об'єктами державної власності» [97], «Про місцеві державні адміністрації» [98] тощо);

2) закони, що регулюють здійснення адміністративних процедур та прийняття за їх результатами адміністративних актів у конкретних правовідносинах (наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [99], «Про звернення громадян» [100] тощо);

3) закони, що регулюють правомірність діяльності юридичних осіб публічного права (наприклад, Конституція України, зокрема ст. 55 та ст. 124, якими встановлено правові засади судового контролю за діяльністю уповноважених суб'єктів [90], Кодекс адміністративного судочинства України, зокрема ч. 2 ст. 2, якою встановлено повноваження адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості тощо [101]).

Детально розглянемо першу групу законів, які визначають приналежність суб'єкта до юридичних осіб публічного права та їх правовий статус. Незважаючи на те, що в національному законодавстві широко використовується поняття «юридичні особи публічного права», нормативно, як уже зазначалось, його не закріплено, що негативно відображається на правозастосуванні та праворозумінні цього поняття. Деякі ознаки, які детермінують можливість отримання статусу юридичної особи публічного права визначено в окремих положеннях Цивільного кодексу України, інших нормативно-правових актах, роз'ясненнях компетентних державних органів.

Первинно йдеться про положення, яких закріплено у ст. ст. 2, 80, 81, 167-169 Цивільного кодексу України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 Цивільного кодексу України юридичні та фізичні особи є учасниками цивільних відносин. Частиною 2 ст. 2 Цивільного кодексу України уточнюється, що «учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права» [54]. Зазначене дає можливість стверджувати, що за цивільним законодавством суб'єктами публічного права є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти. Відповідно до ст. 80 Цивільного кодексу України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована в установленому законом порядку.

Про види юридичних осіб йдеться також у ст. 82 Цивільного кодексу України, де вказано, що юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на: 1) юридичних осіб приватного права (створюються на підставі установчих документів (у тому числі, модельного статуту) відповідно до статті 87 Цивільного кодексу України; 2) юридичних осіб публічного права (створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування). Примітним є те, що відповідно до Цивільного кодексу України встановлюються порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб лише приватного права. Натомість порядок заснування та правове положення юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законами.

Окрім зазначеного, Цивільний кодекс України містить підрозділ 3 «Участь держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад у цивільних відносинах», главу 9 якого присвячено правовим формам участі держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад у цивільних відносинах. Так, відповідно до ст. 167 Цивільного кодексу України визначено, що держава уповноважена на створення: юридичних осіб

публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом; юридичних осіб приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом. Згідно з чч. 2, 3 ст. 168 Цивільного кодексу України Автономна Республіка Крим уповноважена створювати юридичні особи публічного права (навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом, а також юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом. Частиною 2 ст. 169 Цивільного кодексу України регламентовано право територіальних громад створювати: юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом, а також юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо) [54].

Таким чином, аналіз вищенаведених норм цивільного законодавства дає підстави говорити про їх бланкетний характер в частині визначення випадків, за яких можуть бути утворені юридичні особи публічного права та порядку їх створення. Цивільне законодавство у цій частині адресує до положень Конституції України та закону. Однак, Конституція України [90] прямо не визначає випадків, за яких утворюються юридичні особи публічного права, як і не врегульовує загальний порядок утворення юридичних осіб публічного права. При цьому, доцільно констатувати відсутність в національному законодавстві єдиного нормативно-правового акта, який визначав би адміністративно-правовий статус юридичних осіб публічного права та повною мірою регулював би питання утворення юридичних осіб публічного права. Зазначене свідчить про нагальну необхідність нормативного врегулювання порядку утворення юридичних осіб публічного права на рівні Основного закону, розробки та прийняття проєкту спеціального закону.

Слід зазначити, що в деяких республіках колишнього СРСР (наприклад, Грузія) вже діє спеціальний узагальнюючий закон про юридичних осіб публічного права [2, с. 32], що дає змогу запобігти колізіям та виробити чіткі аспекти адміністративно-правового регулювання статусу юридичних осіб публічного права.

Недосконалість визначеного у ст. 81 Цивільного кодексу України критерію поділу юридичних осіб на приватні та публічні під час правозастосування підтверджується й існуючою практикою, відповідно до якої можна констатувати, що судові органи інших країн і міжнародних організацій, розглядаючи справи за позовами до держав, у тому числі держави Україна та (або) товариств або підприємств, яких створено і організаційно або корпоративно підпорядковано державі, цілком обґрунтовано ставили під сумнів національні критерії поділу юридичних осіб на приватні та публічні (стосовно держави Україна – з посиланням на ст. 81 Цивільного кодексу України). Як уже зазначалося, критерієм ідентифікації певних юридичних осіб як юридичних осіб публічного права був не стільки порядок їх створення, скільки підпорядкованість державі або відповідним органам влади на момент вчинення певної дії, наприклад, завдання шкоди, спосіб фінансування цієї особи (за рахунок державного бюджету чи ні), зміст виконуваних нею функцій тощо. Одним із результатів такої правозастосовчої практики стало формування поняття урядової організації («government organization») [102].

Водночас, чинним законодавством передбачено таке поняття як «бюджетна установа». Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України «бюджетні установи – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджету». Бюджетні установи є неприбутковими, тобто, юридичні особи публічного права є бюджетними установами. Із цього виходить, що

юридична особа, яка частково або повністю фінансується не за бюджетні кошти, не може вважатися бюджетною установою.

Бюджетним кодексом України встановлено такі засади функціонування бюджетних установ:

для здійснення програм заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. Розпорядником бюджетних коштів може бути бюджетна установа (п. 47 ч.1 ст. 2);

одержувач бюджетних коштів – це суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету. Відповідно кошти з бюджету комунальне підприємство може отримувати лише як одержувач бюджетних коштів у мережі головного розпорядника в рамках виконання відповідної програми, затвердженої відповідною місцевою радою. При цьому в затвердженій програмі необхідно визначити спрямування коштів, порядок та умови оплати видатків (п. 38 ч.1 ст. 2);

одержувач бюджетних коштів відкриває рахунок в органах Казначейства і забезпечує використання коштів, виділених з бюджету, на підставі плану використання бюджетних коштів (ч. 6 ст. 22) [103].

Однак, юридична особа публічного права, що не є бюджетною установою, зазвичай не є суб'єктом бюджетних правовідносин, але може бути таким, наприклад, якщо є отримувачем бюджетних коштів у мережі головного розпорядника, тобто бере участь у використанні бюджетних коштів місцевого рівня. До того ж робимо висновок, що всі бюджетні установи є юридичними особами публічного права, але не всі юридичні особи публічного права є бюджетними установами.

Варто зазначити, що до юридичних осіб публічного права за цивільним законодавством віднесено державні та комунальні підприємства, хоча це

твердження й викликає певні дискусії серед вчених-правників. Окрім цього, в Регламенті Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 910/2014 від 23 липня 2014 р. про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС міститься визначення таких понять, як:

1) «орган публічного сектора», який означає державний, регіональний або місцевий орган влади, орган публічного права або асоціацію, утворену одним або декількома органами влади, одним або декількома органами публічного права, або приватну особу, уповноважену принаймні одним із таких органів влади, органів або асоціацій надавати публічні послуги, якщо останні діють у межах такого повноваження;

2) «орган публічного права», який означає орган, визначений у пункті 4 статті 2 (1) Директиви Європейського Парламенту і Ради 2014/24/ЄС [104].

Натомість у «Положенні про порядок внесення інформації про фінансові установи – юридичні особи публічного права до Державного реєстру фінансових установ та внесення змін до розпорядження від 05.12.2003 № 152», затвердженого розпорядженням Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України від 07.07.2005 р. № 4300 використовувалося поняття «фінансова установа – юридична особа публічного права», як фінансова установа, яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування й уповноважена надавати фінансові послуги [105].

Щодо нормативного закріплення статусу юридичної особи публічного права за суб'єктами, правовий статус яких визначено Конституцією України. Основним Законом України, регламентовано діяльність означених суб'єктів шляхом закріплення таких положень:

1) органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6);

2) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19);

3) Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (ст. 113, 116);

4) виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [90].

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 та громадських формувань запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи. Примітним є те, що саме в Законі України «Про центральні органи державної виконавчої влади» використано поняття «юридична особа публічного права» [95], а в інших законах, якими деталізовано правовий статус суб'єктів, утворення яких передбачено Конституцією України [90], використано категорію «юридична особа». Наприклад, ст. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено, що місцеві державні адміністрації – це юридичні особи [98]; ч. 8 ст. 19 Закону України «Про судоустрій та статус судів» зазначено, що суди – це юридичні особи [106]; ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами [107]; ч. 2 ст. 49 Закону України «Про Конституційний Суд України» за цим органом також закріплено статус юридичної особи [108].

Використання в законодавстві категорії «юридична особа», замість «юридична особа публічного права» є відображенням якості юридичної техніки та не впливає на визначення статусних ознак розглядуваних

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

Цивільним кодексом України також не здійснено вагової регламентації діяльності юридичних осіб публічного права, але визначено ознаки, наявність яких характеризує можливість юридичною особою отримання статусу юридичної особи публічного права:

1) юридична особа публічного права створюється у розпорядчий спосіб – актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування;

2) держава діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин через юридичних осіб публічного права;

3) держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом;

4) Автономна Республіка Крим може створювати юридичні особи публічного права (навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом;

5) територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом [54].

Саме Законом України «Про центральні органи державної виконавчої влади» звернено увагу на підстави виникнення та припинення юридичної особи публічного права, серед яких:

1) міністерства, інші центральні органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи (ст. 4);

2) міністерства, інші центральні органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань запису про державну реєстрацію їх припинення (ст. 4);

3) територіальні органи міністерства набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи (ст. 13);

4) територіальні органи міністерства припиняються як юридичні особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань запису про державну реєстрацію їх припинення (ст. 13). Крім того, юридичні особи публічно права з метою виконання покладених на них повноважень, мають свою печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України [95].

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [109] та Регламентом Кабінету Міністрів України [110] визначено, що організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів. Відповідно до Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, Секретаріат Кабінету Міністрів України є постійно діючим органом, юридичною особою, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України та має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, інші печатки, штампи і бланки встановленого зразка [111]. При цьому те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади та має код ЄДРПОУ, не визначає у нього наявність статусу юридичної особи публічного права.

Крім того, на всі інші секретаріати, що утворюються при органах державної влади, також поширюється статус юридичної особи публічного права. Наприклад, для забезпечення діяльності Уповноваженого ВРУ з прав

людини утворюється секретаріат, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка [112].

Юридичними особами публічного права також є місцеві державні адміністрації, що мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Відповідно до Положення про місцеву державну адміністрацію, місцева державна адміністрація є системою органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування. Місцеві державні адміністрації підпорядковуються Президентові України, а також Кабінету Міністрів України з питань, що належать до його компетенції [113].

Додатково, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що утворення та реорганізація районних державних адміністрацій здійснюються Кабінетом Міністрів України після прийняття Верховною Радою України рішення про утворення та ліквідацію районів. Під час реорганізації юридичних осіб – районних державних адміністрацій, їхніх структурних підрозділів не застосовуються положення законодавства щодо:

- 1) необхідності одержання згоди кредиторів стосовно заміни боржника у зобов'язанні (переведення боргу);
- 2) права кредиторів вимагати у зв'язку з проведенням реорганізації забезпечення виконання зобов'язань, їх дострокового припинення або виконання та відшкодування збитків;
- 3) неможливості завершення реорганізації до задоволення вимог, заявлених кредиторами [113].

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними

відповідним органам виконавчої влади. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [107];

Перехідними положеннями означеного закону звернено увагу на те, що державна реєстрація змін до відомостей про юридичну особу – новообрану раду, її виконавчий комітет, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, здійснюється на підставі заяви, поданої сільським, селищним, міським головою, обраним сформованою територіальною громадою, або уповноваженою ним особою [107].

Ретроспективний аналіз дає підстави зробити висновок, що Законом України «Про судоустрій та статус судів» уперше було закріплено положення щодо того, що суди є юридичними особи [106], на відміну Закону України «Про судоустрій України» від 05.06.1981 р. [114]. Цей статус також поширюється на Конституційний Суд України, надаючи йому статусу юридичної особи публічного права (ст. 49) [108].

Ряд нормативно-правових актів закріплює статус юридичної особи публічного права і за іншими суб'єктами. Наприклад, Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI у ст. 3 закріплює статус Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як установи, яка виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків у випадках, встановлених Законом. При цьому установа є юридичною особою публічного права, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває у його господарському віданні [115].

Відповідно до Положення про Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю, затвердженого Наказом Міністерства соціальної політики

України від 14 квітня 2011 р. № 129, Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю має статус неприбуткової бюджетної установи, діяльність якої спрямовується, координується та контролюється Міністерством соціальної політики України. Фонд є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в державних банках та органах Казначейства [116].

Іншими прикладами є закріплення статусу юридичної особи за державними підприємствами. Так, відповідно до Статуту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2021 р. № 302, державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» є державним комерційним підприємством, має статус юридичної особи публічного права, заснованої на державній власності, функції з управління якою виконує Кабінет Міністрів України [117]. Державне підприємство «Адміністрація морських портів України» також є державним унітарним підприємством і діє, як державне комерційне підприємство, головною метою є забезпечення функціонування морських портів, організації та забезпечення безпеки мореплавства, утримання та ефективного використання державного майна, закріпленого за ним на праві господарського відання та отримання прибутку. Відповідно до Статуту має статус юридичної особи публічного права. Примітним є те, що у Статуті Адміністрації морських портів України зазначено, що з урахуванням основних видів діяльності підприємства цілями діяльності є виконання спеціальних функцій [118].

Отже, із вищенаведеного очевидним є те, що категорією «юридичні особи публічного права» охоплюється широке коло юридичних осіб як зі статусом державного органу, так і зі статусом державної установи чи державного підприємства; як ті, що мають на меті отримання прибутку, так і ті, що не мають такої мети; як ті, що виконують владні повноваження або спеціальні функції, тощо. При цьому вичерпної або ж орієнтовної

систематизації юридичних осіб публічного права чинне законодавство не наводить.

У цій частині дисертації, встановлено, що дослідження законодавчого регулювання діяльності юридичних осіб публічного права засновано на підставі сукупності всіх форм юридичного закріплення й організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки у сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єктивуються приписи, що регулюють статусні ознаки цих суб'єктів, реалізацію їх прав та обов'язків та порядок притягнення до відповідальності.

Визначено, що законодавче регулювання діяльності юридичних осіб публічного права в Україні залежно від його спрямування містить: 1) закони, що визначають приналежність суб'єкта до юридичних осіб публічного права та їх правовий статус; 2) закони, що регулюють здійснення адміністративних процедур та ухвалення за їх результатами адміністративних актів у конкретних правовідносинах; 3) закони, що регулюють правомірність діяльності юридичних осіб публічного права.

Обґрунтовано, що використання в законодавстві поняття «юридична особа», замість «юридична особа публічного права», є відображенням якості юридичної техніки і не впливає на визначення статусних ознак розглядуваних суб'єктів, проте доцільним є використання під час нормотворення тих понять, які найбільш точно відображають змістовні характеристики об'єктів правового впливу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДО РОЗДІЛУ 1

1. Музика І.В. Нариси з історії і філософії права / відп. ред. проф. І.Б. Усенко; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Херсон : Грінь Д.С., 2017. 264 с.
2. Дамірлі М.А. Предметна сфера історико-правового пізнання: традиції й оновлення (епістемологічний аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 39 с.
3. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/posada> (дата звернення 15.07.2022 р.)
4. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Білоус-Осінь Т.І. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. (для здоб. вищої освіти ден. форми навч.). Одеса : Фенікс, 2019. 136 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12119>. (дата звернення: 15.07.2022 р.)
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
6. Добробог Л.М. Теоретико-правові проблеми розмежування публічного і приватного права. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*. Матеріали наукового семінару ДДУВС. URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/2891/1/5.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
7. Берестова І.Е. Правова категорія «публічний інтерес» з позиції системного підходу. *Правова держава*. 2019. № 33. С. 19–28.
8. Кочин В.В. Непідприємницькі товариства як юридичні особи приватного права: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 232 с.
9. Винар Л.В. Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2006. 189 с.
10. Ільницька Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання створення юридичних осіб: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2021. 248 с.

11. 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. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2014/23.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).
12. О юридических лицах публичного права: Закон Грузии від 28 травня 1999 р. № 2052-11. URL: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=19204&lang=ru.
13. Ayala Caldas, Jorge Enrique. Elementos de Derecho administrative colombiano. Bogota.: Ed. Doctrina y ley, 2001. P. 18–9. URL: <http://www.gerencie.com/persona-juridica.html> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
14. Олькіна О.В. Конституціоналізація поняття «юридична особа публічного права». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 69–71. URL: http://pap.in.ua/4_2014/17.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).
15. Майданик Р.А. Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання. *Юридична Україна*. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/14168/%D0#chapter> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
16. Боровська І.А., Затилюк Г.А. Поділ юридичних осіб на юридичних осіб приватного та публічного права. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики ХХІ століття*. Харків, 2019. С. 41–44.
17. Юркевич Ю.М. До розмежування статусу юридичних осіб (їх об'єднань) публічного та приватного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pgip_2016_1_8.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).
18. Грудницька С.М. Проблема віднесення державних підприємств та їх об'єднань до юридичних осіб приватного чи публічного права. *Форум*

права. 2017. № 2. С. 41–51. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13211/1/Grudnytska_41%E2%80%9351.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

19. Щупаківський Р.В. Юридичні особи публічного та приватного права як суб'єкти адміністративно-телекомунікаційного права. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2(23). Т. 3. С. 230–234. URL: http://pjuv.nuoua.od.ua/v2-3_2018/2018_2-3.pdf#page=230 (дата звернення: 15.07.2022 р.).

20. Зубар В.М. Співвідношення понять «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права». *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 41. С. 30–33.

21. Борисова В.І. До проблеми участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах. *Трансформація ринкових відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Одеса: Астропринт, 2003. С. 7–11.

22. Зубар В.М. Юридичні особи публічного права за цивільним законодавством України. *Studia iuridica*. 2017. № 70. С. 267–275. URL : <https://publisherspanel.com/api/files/view/218732.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

23. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права. *Університетські наукові записки*. № 2 (22). 2007. С. 134–146.

24. Фролов В.Д. Правочиноздатність юридичної особи та її здійснення за цивільним законодавством України (цивілістичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 22 с.

25. Артикуленко О.В. Правосуб'єктність юридичної особи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2019. 21 с.

26. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Приватне право і підприємництво*. 2009. Вип. 8. С. 51–56.

27. Суб'єкти приватноправових відносин: монографія / за заг. ред. А.М. Новицького. Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. 360 с.
28. Волкова Л.О. Цивільно-правовий статус державних акціонерних компаній: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 215 с.
29. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 49–55.
30. Майданик Р.А. Юридичні особи публічного права в країнах континентального права. *Юридична Україна*. 2010. № 2. С. 56–62.
31. Майданик Р.А. Юридические лица публичного права в украинском и европейском праве. *Ежегодник украинского права*. 2011. № 3. С. 137–152.
32. Адамович О.В. Ліквідація юридичних осіб за цивільним законодавством України: дис. ... д-ра філос. наук. Київ, 2021. 227 с.
33. Манько Д.Г. Легітимація і легалізація юридичної особи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 63. С. 85–92.
34. Лихова С.Я. Юридичні особи як суб'єкти кримінальної відповідальності за КК України. *Юридичний вісник*. 4 (33). 2014. С. 128–132.
35. Михайлов О.О. Юридична особа як суб'єкт злочину: іноземний досвід та перспективи його застосування в Україні» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 18 с.
36. Малыш Т. Уголовная ответственность юридического лица в Украине: миф или реальность? *Закон & Юрист*. 2013. № 43. 14–18 июня.
37. Фріс П.Л. До питання про кримінальну відповідальність юридичної особи. *Юридичний вісник*. 2 (35). 2015. С. 152–156.
38. Удод М.В., Літус О.Г. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Вісник Академії митної служби України*. 2010. С. 90–95.
39. Достдар Р.М. Публічно-правові утворення в цивільних правовідносинах. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 1. Т. 1. 2015. С. 154–156.

40. Цивільне право України. Загальна частина : підручник / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової, Р.А. Майданика. 3-тє вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 976 с.
41. Паращевіна О.А. Співвідношення понять «юридична особа» та «колективний суб'єкт права» в контексті обґрунтування категорії «складовий колективний суб'єкт права». *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. праць / кер. авт. кол. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. Одеса : Фенікс, 2011. Вип. 43. С. 210–218.
42. Волкова Л.О. Юридичні особи публічного права: історія і сучасність. *Право і суспільство*. 2016. № 3. Ч. 2. С. 32–38.
43. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
44. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
45. Ільницька Н.Ф. Сутність державного регулювання діяльності юридичних осіб приватного права. *Юридична Україна*. 2012. № 10. С. 18–25.
46. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти. Львів, 2006. 151 с.
47. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.
48. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Т. 1. Заг. част. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ, 2007. 591с.
49. Лютіков П.С. Юридичні особи – суб'єкти адміністративного права: оновлені підходи до класифікації. *Вісник Запорізького національного університету*. Юрид. науки. 2011. № 1. С. 138–142.
50. Кагановська Т.Є. Організаційно-правові форми адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб публічного права. *Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна*. Серія «Право». 2015. Вип. 20. С. 7–12.

51. Кравчук В.М. Корпоративне право. Науково-практичний коментар законодавства та судової практики. Київ : Істина, 2008. 720 с.
52. Іванов С.О., Сніцар І.В. Особливості правового статусу (державних) юридичних осіб : досвід Польщі. Сучасні проблеми порівняльного правознавства : зб. наук. праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, Я.В. Лазура; упор.: О.В. Кресін, М.В. Савчин. Ужгород – Київ : Вид-во «Говерла», 2015. 218 с.
53. Зозуляк О.І. Система непідприємницьких юридичних осіб: теоретико-правовий аналіз. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Серія : Право. 2017. № 3. С. 160–166. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2017_3_24. (дата звернення: 15.07.2022 р.).
54. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
55. Зубар В.М. Критерії поділу юридичних осіб на осіб публічного та приватного права. *Правове життя сучасної України: матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України*. Одеса: Фенікс, 2014. Т. 1. С. 272–274.
56. Прекрасна О.І. Поняття та ознаки державної казначейської служби України як юридичної особи публічного права (адміністративно-правовий аспект). *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова*. Серія 18 : «Економіка і право». 2014. Вип. 24. С. 169-175.
57. Майданик Р.А. Юридичні особи публічного права: поняття та місце в системі права України. *Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті (Матвєєвські цивілістичні читання): матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 листоп. 2016 р.)*. Київ: ТОВ «Білоцерківдрук», 2016. С. 12–18.

58. Харитонova О.І. Методологічні питання розмежування приватного та публічного права. *Методологія приватного права*: зб. наук. праць (за матеріалами наук.-теорет. конф. (м. Київ, 30 трав. 2003 р.) Редкол.: О.Д. Крупчан та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 86–92.

59. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2004. 328 с.

60. 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: <https://textarchive.ru/c-2163172.html> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

61. Жорнокуй Ю.М. Проблемні питання застосування конструкції «юридична особа публічного права». *Право та інновації*. 2016. № 4 (16). С. 41–48.

62. Салей Е.А. Публичные юридические лица. *Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2012. № 1 (41). С. 340–348.

63. Михайленко Д.Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи : монографія. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2017. 582 с.

64. Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: питання генезису дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 3. С. 73–76.

65. Сабодаш Р.Б. Очерк о юридических лицах публичного права: некоторые теоретико-правовые проблемы. *Альманах цивилистики: сборник статей*. Вып. 3 / под ред. Р.А. Майданика. Київ: Алерта. Київ: Центр учеб. л-ры, 2010. С. 179–204.

66. Кучеренко І.М. Історія виникнення юридичних осіб публічного права. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки. 2007. Вип. 35. С. 298–306.

67. Маркевич І.Б. Поняття та ознаки комунальних юридичних осіб публічного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : «Право». 2015. Вип. 35(1.1). С. 160–165.

68. Іванов С.О. Доктрина *Ultra vires* в діяльності юридичних осіб публічного права. *Форум права*. 2011. № 2. С. 303–310.

69. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2004. 475 с.

70. Парасюк В.М. Механізм застосування цивільно-правової відповідальності до юридичних осіб публічного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Т. 1. С. 99–104.

71. Косяченко К.Е. Питання фінансової правосуб'єктності в науці цивільного права. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку приватного права в сучасних умовах* : матеріали регіон. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 20 листоп. 2019 р.). Дніпро : Видавець Біла К.О., 2019. С. 37–39. URL: <http://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/4174/1/8.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

72. Спасибо-Фатєєва І.В. Деякі роздуми про юридичні особи та їх організаційно-правові форми. *Цивілістика: на шляху формування доктрини*. виб. наук. праці. Харків: Золоті сторінки. 2012. С. 250–257.

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

74. 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> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

75. 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#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

76. 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> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

77. 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> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

78. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004. (дата звернення: 15.07.2022 р.).

79. Практичний посібник щодо прийнятності заяв. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_UKR.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

80. The Holy Monasteries v. Greece. Application № 13092/87; 13984/88. 9 December 1994. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62461> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

81. Radio France and others v. France. Application № 53984/00. 23 September 2003. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-44448> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

82. Österreichischer Rundfunk v. Austria. Application № 35841/02. 7 December 2006. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-23942> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

83. Ukraine-Tyumen v. Ukraine. Application № 22603/02. 22 November 2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83421> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

84. State Holding Company Luganskvugillya v. Ukraine Application № 23938/05. 27 January 2009. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-91343%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-91343%22]}) (дата звернення: 15.07.2022 р.).

85. Mykhaylenky and Others v. Ukraine Application № 5091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02, and 42814/02. 30 November 2004. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-67580&filename=001-67580.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

86. 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 08.02.2019 р. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/08.02-368.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

87. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані) від 03 лютого 2021 р. №1. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Rozyasnennya-1-vid-03.02.2021-versiya-dlya-zavantazhennya.pdf> (15.07.2022 р.).

88. Москаленко А.О. Характерні ознаки юридичних осіб публічного права. *Юридична наука: виклики і сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 11–12 черв. 2021 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 64–68.

89. Москаленко А.О. Юридичні особи публічного права: змістовно-понятійна характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: «Юриспруденція». 2021. № 51. С. 56–59.

90. Конституція України: прийнята 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> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

91. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

92. Bila-Tiunova L., Bilous-Osin T., Kozachuk D., & Vasylykivska V. (2019) Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine, *Humanities & Social Sciences Reviews*, 7(5), 757-764.

93. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. Ст. 164–169.

94. Liubov Bila-Tiunova, Andrey Neugodnikov, Yuliia Danylenko (2019) The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine. *International Journal of Applied Exercise Physiology (IJAEP)*. Vol. 8 No. 2.1. P. 516–523.

95. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

96. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

97. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

98. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

99. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1127. Дата оновлення: 25.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

100. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

101. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 24.05.2022 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

102. Майданик Р.А. Юридические лица публичного права в украинском и международном праве. *Альманах цивилистики: сборник статей*. Вып. 3 / под ред. Р.А. Майданика. Киев: Алерта; Киев: Центр учеб. лит-ры, 2010. С. 119–179.

103. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Дата оновлення: 01.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

104. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 910/2014 від 23 липня 2014 р. про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС від 23 липня 2014 р. № 910/2014: Міжнародний документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_016-14/ed20140723#n512 (дата звернення: 15.07.2022 р.).

105. Положення про порядок унесення інформації про фінансові установи – юридичні особи публічного права до Державного реєстру фінансових установ та внесення змін до розпорядження від 05.12.2003 р. № 152: Розпорядження Держфінпослуг від 07.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0796-05#Text> (Втрата чинності від 14.07.2014 р.).

106. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення: 07.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

107. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 10.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

108. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Дата оновлення: 11.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

109. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

110. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/conv#n13> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

111. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 р. № 850. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

112. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

113. Про Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/92#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

114. Про судоустрій України: Закон України від 05.06.1981 р. № 2022-Х. Втрата чинності від 01.06.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

115. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-VI. Дата оновлення: 13.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

116. Положення про Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю, затв. Наказом Міністерства соціальної політики України від 14 квітня 2011 р. № 129. Дата оновлення: 20.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0528-11#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

117. Статут державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», затв. Постановою Кабінету Міністрів України 24.02.2021 р. № 302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

118. Статут державного підприємства «Адміністрація морських портів України», затв. наказом Міністерства інфраструктури України від 17 травня 2013 р. № 301. (у ред. наказу Міністерства інфраструктури України від 14.01.2022 р. № 14) URL: http://www.uspa.gov.ua/images/regulatory_documents/14.01.2022%20%2014.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДІВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

2.1. Критерії виокремлення видів юридичних осіб публічного права

Питання дослідження видів юридичних осіб публічного права неможливо почати насамперед без визначення можливих критеріїв виокремлення певних видів юридичних осіб публічного права. Виокремлення видів певного об'єкта дослідження, як правило, є результатом класифікації. У загальному розумінні класифікацію може бути використано для отримання інформації щодо різнобічної характеристики предмета дослідження – у рамках цього дослідження це юридичні особи публічного права.

Поняття «класифікація» походить від латинського слова «classis», яке означає в перекладі розряд, клас. У Словнику іншомовних слів термін «класифікація» розуміється як поділ об'єктів, явищ або понять на класи, групи тощо на основі спільних характеристик і атрибутів [1]. 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 [2].

Класифікація як спосіб наукового пізнання відіграє важливу роль у пізнавальній та практичній діяльності, оскільки дозволяє охопити вивченням предмети на єдиній основі, детермінувати не тільки місце кожного з них, але й встановити їх взаємозв'язки, розкрити їх внутрішні закономірності. Загалом класифікувати – означає поділити об'єкти або відносини, згрупувавши їх на основі загальних ознак [3, с. 269].

Визначення терміна «класифікація» наведено у Порядку розроблення національних класифікаторів, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку України від 11.01.2018 р. № 17, під яким розуміється «множина об'єктів класифікації, систематизованих і розподілених за їх схожістю чи несхожістю відповідно до визначених ознак і прийнятих методів класифікації на підмножини, яким надані коди» [4].

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 та здійснення їх систематизації.

Аналізуючи ряд нормативно-правових актів, можна виокремити примірний перелік юридичних осіб публічного права, який прямо закріплено на нормативному рівні. Зокрема, згідно зі ст.ст.81, 167–169 Цивільного кодексу України [5], ст.ст. 73–78 Господарського Кодексу України [6], ст. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7] до юридичних осіб публічного права видається можливим віднести: 1) органи державної влади; 2) органи місцевого самоврядування; 2) державні установи та заклади; 3) комунальні установи та заклади; 4) державні та казенні підприємства; 5) комунальні підприємства.

З огляду на вищевикладене, поняття «юридичні особи публічного права» охоплює досить широке коло публічно-правових утворень із надто відмінним правовим статусом. Відповідно критерієм їх розмежування можна виокремити тип організації – орган публічної влади; державна/комунальна установа або заклад; державне/комунальне підприємство. Разом із тим ані вичерпного переліку типів юридичних осіб публічного права, ані їх градації у чинному законодавстві немає.

Зі змісту ст. 2 Цивільного кодексу України юридичні особи, у тому числі публічного права, наряду з фізичними особами є учасниками цивільних відносин. Залежно від порядку створення, юридичні особи поділяються на

два види. До першого виду юридичних осіб віднесено юридичних осіб приватного права, а до другого – юридичних осіб публічного права.

На відміну від юридичної особи приватного права, яка створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу України [5], підставою для функціонування юридичної особи публічного права є розпорядчий акт спеціально уповноваженого суб'єкта публічної влади.

До суб'єктів публічного права за цивільним законодавством віднесено: 1) державу Україна; 2) Автономну Республіку Крим; 3) територіальні громади; 4) іноземні держави та ін. [5].

Тож слід зазначити, що в законодавстві не наводиться вичерпний перелік або види юридичних осіб публічного права. Натомість, в наявності певні критерії класифікації, що, насамперед, дають можливість їх градації за суб'єктом, який їх створює, зокрема на:

1) юридичні особи публічного права, засновані державою (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, навчальні заклади тощо);

2) юридичні особи публічного права, засновані Автономною Республікою Крим;

3) юридичні особи публічного права, засновані територіальними громадами (місцеві ради, комунальні юридичні особи тощо) [8, с. 65].

В юридичній літературі було запропоновано такий поділ юридичних осіб публічного права за ознакою джерела їх фінансування [9, с. 109]:

1) юридичні особи, які знаходяться на господарському розрахунку, мають основні й оборотні засоби та самотійний баланс, закріплені за ними (державні підприємства та організації);

2) юридичні особи, які утримуються за рахунок державного бюджету та мають самотійний кошторис, керівники яких користуються правами розпорядників кредитів (установи та інші державні організації);

3) юридичні особи, що фінансуються за рахунок інших джерел і мають самостійний кошторис і самостійний баланс.

Залежно від мети створення та завдань, що на них покладені, юридичні особи публічного права, у свою чергу, також поділяють на:

- 1) ті, що діють у галузі управління;
- 2) ті, що виконують функції правосуддя;
- 3) ті, на яких покладено виконання культурно-освітницьких функцій, тощо [10, с. 99].

Загалом, градація юридичних осіб публічного права може бути здійснена: 1) залежно від підстави створення; 2) залежно від території функціонування; 3) залежно від підпорядкованості суб'єктові публічної влади; 4) залежно від виду виконуваних функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

Практичного значення має класифікація юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення на:

- 1) ті, які створено на підставі розпорядчого акта Президента України;
- 2) ті, які створено на підставі розпорядчого акта органу державної влади;
- 3) ті, які створено на підставі розпорядчого акта органу влади Автономної Республіки Крим;
- 4) ті, які створено на підставі розпорядчого акта 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, можна виокремити:

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

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

Наприклад, юридичними особами публічного права, яких засновано на загальнодержавному рівні, можуть бути: державні підприємства, навчальні заклади тощо (ст. 167 Цивільного кодексу України), а юридичними особами публічного права, яких засновано на муніципальному рівні, можуть бути: навчальні заклади, утворені Автономною Республікою Крим (ст. 168 Цивільного кодексу України); комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо, створені територіальними громадами (ст. 169 Цивільного кодексу України) [5].

Необхідно також зазначити, що залежно від віднесення юридичної особи публічного права до конкретної групи, у неї буде відмінною і компетенція. Загалом, на думку Т.О. Мацелик, компетенція як структурний елемент правового статусу юридичної особи публічного права складається із сукупності визначених повноважень, яких надано суб'єктові у межах конкретного предмета відання, які він має право здійснювати у процесі практичної діяльності [11, с. 54]. Отже, можна говорити, що компетенція юридичних осіб публічного права складається з таких елементів, як: повноваження та предмет відання.

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

Видається також за можливе систематизувати юридичних осіб публічного права за характером функцій, які ними виконуються, зокрема: 1) тих, що виконують в основному владні функції; 2) тих, що виконують в основному виконавчі управлінські функції (міністерства) тощо.

Таким чином, градація юридичних осіб публічного права має як теоретичне, так і прикладне значення, що опосередковано можливістю

формування групових ознак, які є притаманними відповідній юридичній особі на підставі її ідентифікації.

Здійснене дослідження дало змогу дійти до висновку, що види юридичних осіб публічного права характеризуються неоднорідністю за рядом істотних ознак, існування або відсутність яких значною мірою впливає на особливості участі цих осіб у тих чи інших відносинах, що й обумовлює необхідність здійснення їх поділу та систематизації [12, с. 166].

Отже, в результаті аналізу законодавчих і наукових підходів до класифікації юридичних осіб публічного права та для цілей цього дослідження пропонуємо власний загальнотеоретичний поділ юридичних осіб, який ґрунтується на класифікаційних підходах чинного законодавства та відображає особливості відповідних груп юридичних осіб. Відтак можливим є виокремлення двох видів юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення: 1) юридичні особи публічного права, засновані державою (на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади); 2) юридичні особи публічного права, засновані територіальними громадами (на підставі розпорядчого акта органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування). Зазначена градація юридичних осіб публічного права має безпосередньо прикладне значення, оскільки опосередковує специфіку їх підпорядкування та підзвітності, територію функціонування, а також вид функцій держави або місцевого самоврядування, які виконуються.

2.2. Юридичні особи публічного права, яких засновано державою

Юридичні особи публічного права, яких засновано державою, є одним із досліджуваних видів юридичних осіб публічного права. У контексті поставленого завдання, розкриваючи специфіку юридичних осіб публічного права, заснованих державою, необхідно визначити особливі ознаки,

притаманні саме виду юридичних осіб публічного права, що виокремлюється.

Особливості правового статусу юридичних осіб публічного права, створених саме на загальнодержавному рівні, все частіше стають предметом практичних дискусій та судового тлумачення. Однак варто зазначити, що предметом наукового дослідження у більшості випадків є питання цивільно-правового статусу юридичних осіб публічного права, заснованих державою. Питання ж специфіки адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, заснованих державою, залишаються малодослідженими та потребують наукового переосмислення.

Для характеристики юридичних осіб публічного права, заснованих державою, необхідно визначити їх можливі організаційно-правові форми та встановити детермінуючі ознаки юридичних осіб публічного права, заснованих державою.

Варто зазначити, що чинне законодавство не містить ані вичерпного переліку видів юридичних осіб публічного права, заснованих державою, ані чітких вказівок на організаційно-правові форми, в яких їх може бути створено, як і загалом стосовно юридичних осіб публічного права. При цьому Цивільним Кодексом прямо передбачено, що зазначені питання повинні встановлюватися Конституцією України та законом [5].

Незважаючи на те, що в юридичній науці існують різні точки зору та підходи щодо тлумачення категорії «організаційно-правова форма» та виокремлення її ознак, одностайне розуміння змісту поняття організаційно-правової форми є відсутнім. Чинне законодавство також не наводить дефініції організаційно-правової форми юридичної особи.

Загалом виокремлюють такі ознаки організаційно-правової форми будь-якої юридичної особи. По-перше, це типова модель організації, що ідентифікує найбільш характерні, істотні її ознаки як суб'єкта права. По-друге, кожна організаційно-правова форма складається із декількох

елементів, які є незмінними для даної організаційно-правової форми. По-третє, вона закріплюється нормами права [13, с. 171].

Найбільше напрацювань із питання характеристики організаційно-правових форм юридичних осіб загалом здійснено представниками цивільно-правової науки. Об'єднуючою загальною ознакою організаційно-правової форми виокремлюють те, що це передбачена законом модель організації, що містить ряд внутрішніх ознак як суб'єкта права і дає змогу відрізнити один вид юридичних осіб від іншого.

У цивільному праві до ознак, що характеризують організаційно-правову форму юридичної особи, як правило, зараховують: порядок створення, поставлену мету діяльності організації, склад її засновників, правовий режим майна, установчі документи, механізм управління та несення майнової відповідальності, порядок припинення діяльності тощо [14, с. 30-31]. У законодавстві щодо цього закріплюється положення щодо того, що організаційно-правова форма юридичної особи визначає «характер відносин між засновниками (учасниками), режим майнової відповідальності по зобов'язаннях, порядок створення, реорганізації, ліквідації, управління, розподілу прибутків, джерела фінансування діяльності» [15, с. 83].

Окремі дослідники, наприклад, О.С. Янкова і Н.В. Щербакова, зазначають, що організаційно-правову форму юридичної особи слід визначати як певну сукупність організаційних і правових ознак, що вирізняються у системі загальних ознак юридичної особи, і що відрізняють дану групу юридичних осіб від усіх інших [16, с. 38].

О.Р. Кібенко стверджує, що поняття організаційно-правової форми складається з підстав для класифікації, що мають формоутворювальний характер, поділені на види за ознаками. Такими підставами є: характер майнової відповідальності, вид корпоративних прав, правові підстави виникнення суб'єкта [17, с. 57].

Доцільним є звернення уваги на висновки, які зробила І.М. Кучеренко. На думку вченої, організаційно-правова форма – «це визначена нормами

права сукупність пов'язаних між собою елементів (ознак), яка дає підставу у зовнішньому прояві вирізняти юридичну особу як особливий вид юридичної особи. Іншими словами, це певна сукупність ознак, визначених в законах, включаючи й ті ознаки, які не є характерними тільки для конкретної організаційно-правової форми, проте вони дають загальне уявлення про певний вид юридичної особи як єдине ціле» [18, с. 291].

Отже, первинно організаційно-правова форма суб'єкта відіграє суттєву роль у наділенні його тими чи іншими функціями та правомочностями. Так, у багатьох випадках юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права можуть існувати в однаковій організаційно-правовій формі, виконуючи однакові функції. Зазначене стосується, наприклад, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я тощо. Саме тому звертається увага на необхідність на належному законодавчому рівні визначити поняття та види організаційно-правових форм юридичних осіб, особливо публічного права [19, с. 290]

Отже, узагальнюючи вищевикладене, під організаційно-правовою формою юридичних осіб публічного права, заснованих державою, слід розуміти передбачений законодавством певний тип організації, в яких державою може бути створено зазначені публічно-правові утворення, та який ідентифікує їх особливі типові організаційні та правові ознаки.

Згідно ж з положеннями ч. 3 ст. 81 Цивільного Кодексу : «Цим Кодексом встановлюються порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права. Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом» [5].

Однак, закону, який регулював би питання організаційних-правових форм юридичних осіб публічного права та порядку створення, не прийнято. До того ж спірним питанням як на доктринальному, так і на правозастосовчому рівні є можливість застосування норм цивільного законодавства щодо видів організаційно-правових форм юридичних осіб

приватного права стосовно до юридичних осіб публічного права за принципом аналогії.

Із цього приводу слід сказати таке. По-перше, виокремлення юридичних осіб публічного права, на думку вчених, не передбачає конструювання нового різновиду юридичних осіб, щодо якого норми Цивільного кодексу не поширюється під час їх участі у цивільних відносинах. Логічним є стан справ у системі законодавства, коли чинне адміністративне законодавство регламентує правовий статус як юридичних осіб публічного права, так і юридичних осіб приватного права в адміністративних правовідносинах, а цивільне законодавство – правовий статус усіх організацій у цивільних відносинах [20, с. 57].

По-друге, як зазначалося у рішенні 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» : «юридичні особи, порядок створення, правовий статус яких визначається Цивільним Кодексом України та законами України, що прийняті на підставі Цивільного Кодексу України, слід віднести до юридичних осіб приватного права». Крім цього серед кваліфікуючих ознак юридичної особи у вищевказаному Рішенні було названо визначення порядку створення та правового статусу юридичної особи саме «Конституцією України або законом України, який є відмінним від Цивільного Кодексу України, та Законів України, що прийняті у відповідності до Цивільного Кодексу України» [21].

Останнє ж Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю від 3 лютого 2021 р. взагалі не містить указаних положень. Натомість серед найбільш суттєвих ознак юридичних осіб публічного права названо «визначення правового статусу Цивільним Кодексом України або окремим законом України» [22].

Отже, можна дійти висновку, що оскільки чинне законодавство не встановлює вимог до організаційно-правових форм, в яких можуть бути засновано державою юридичні особи публічного права, та за логікою Національного агентства з питань запобігання корупції, викладеній у його офіційних роз'ясненнях щодо правового статусу досліджуваних суб'єктів, положення цивільного законодавства цілком можливо застосовувати за аналогією до визначення організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою.

Спершу звернемо увагу на те, які можливі організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права виокремлює цивільне законодавство. Так, відповідно до ст. 83 Цивільного кодексу України формами, в яких можуть створюватись юридичні особи, є: товариство, установа або інші форми, встановлені законом [5]. Відповідно до положень Господарського Кодексу України зазначеною формою, зокрема, може бути підприємство та об'єднання підприємств [6].

Слід акцентувати увагу на тому, що співвідношення організаційно-правових форм, закріплених у Цивільному та Господарському кодексах є предметом численних наукових дискусій. Із цього приводу дослідники зазначають, що створення юридичних осіб в інших формах, аніж передбачених Цивільним Кодексом, стало можливим як компроміс із нормами Господарського Кодексу України, в якому викладено зовсім інший підхід щодо регулювання типів організацій юридичних осіб.

Як постійно зазначають науковці і практики, положення Господарського Кодексу України стосовно юридичних осіб не корелюються повною мірою, а іноді є несумісними з положеннями Цивільного Кодексу України. Зокрема, Господарський Кодекс не наводить класифікації юридичних осіб і в цілому не використовує поняття «юридична особа», при цьому застосовується поняття «підприємство».

Проте представники цивільно-правової науки, як правило, заперечують існування такого виду юридичних осіб як підприємство [23; 24, с. 66].

Цивілісти наголошують на тому, що юридичні особи можуть бути або товариствами, або установами.

Як зазначає Н.Ф. Ільницька, на теперішній час не вбачається за можливе встановити серед видів та організаційно-правових форм юридичних осіб належного змістовного «замінника» терміна «підприємство». Так, неможливо створити аналог комунального підприємства у вигляді установи чи товариства [25, с. 44]. Аналогічної думки й В.М. Кравчук, який зазначав, що недоцільно відмовлятися від терміна «підприємство» в значенні суб'єкта права, оскільки немає іншого рівноцінного йому відповідника [26, с. 13].

Отже, доходимо висновку, що через принципово різні підходи Цивільного кодексу та Господарського кодексу до класифікації господарських організацій та юридичних осіб, співвідношення організаційно-правових форм є проблематичним як з практичної, так і з теоретичної точки зору. Тому в рамках дослідження юридичних осіб публічного права як адміністративно-правової категорії, вважаємо за можливе при виокремленні організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права застосовувати таку фактично існуючу організаційно-правову форму як «підприємство».

Щодо безпосередньо юридичних осіб публічного права, заснованих державою, можна побачити, що положення ч. 2 ст. 167 Цивільного кодексу [5] лише передбачає, що держава може створювати юридичних осіб публічного права у формі державних підприємств, навчальних закладів тощо. На підтвердження тези щодо можливості виокремлення такої організаційно-правової форми як «підприємство», слід сказати, що як вбачається з положень наведеної статті, таку категорію все ж таки використовує цивільне законодавство. Відповідно до організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою, за цивільним законодавством можна віднести державні підприємства та навчальні заклади, створені державою. Проте такий перелік однозначно не є вичерпним.

Окрім згадки про деякі можливі форми юридичних осіб публічного права, заснованих державою, в зазначених положеннях Цивільного кодексу, чинне законодавство фрагментарно зазначає можливі публічні утворення, яких за сукупністю їх ознак можна віднести до юридичних осіб публічного права, заснованих державою.

Так, Господарський кодекс України серед організацій, заснованих державою, виокремлює таку організаційно-правову форму, як державне підприємство, яке функціонує на основі державної власності (п.1 ст. 63 Господарського кодексу України) [6]. Останнє, у свою чергу, залежно від способу заснування поділяється на: державне унітарне підприємство, державне комерційне підприємство, казенне підприємство, корпоративне підприємство.

Певним чином до переліку нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано закріплюють певні організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права, заснованих державою, можна віднести Бюджетний кодекс України [27], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [28], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [7] та ін.

Так, наприклад, відповідно до Бюджетного кодексу України «бюджетна установа – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету» [27]. Відповідно, фактично Бюджетний кодекс закріплює такі організаційно-правові форми як орган, організація, установа.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI безпосередньо відносить до юридичних осіб публічного права міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, та їх територіальні органи (ст.ст. 4, 13, 21) [28]. У ст. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що місцеві державні адміністрації мають статус юридичних осіб [7].

Відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI Фонд гарантування вкладів фізичних осіб визначається як установа та як юридична особа публічного права [29]. Отже, можна сказати, що фонд гарантування вкладів є юридичною особою публічного права, створений у формі установи.

Для встановлення можливих організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою, слід також звернутися до національного класифікатора ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання», затвердженого наказом Держспоживстандарту України від 28 травня 2004 р. № 97 «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів». Об'єктом вищезазначеної Класифікації є організаційно-правові форми юридичних осіб та їх відокремлених підрозділів, що містяться у чинному законодавстві, а також фізичні особи-підприємці, які не мають статусу юридичної особи. Таким чином на теперішній час Класифікація організаційно-правових форм господарювання є найбільш повним актом, який узагальнює існуючі нині форми організацій.

Так, аналізуючи положення національного класифікатора ДК 002:2004 до орієнтовного переліку юридичних осіб публічного права, заснованих державою, видається можливим віднести: 1) органи державної влади; 2) державні організації (установи та заклади); 3) державні та казенні підприємства [30].

Отже, на законодавчому рівні систему актів, що фрагментарно закріплюють організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права, заснованих державою, становлять Цивільний Кодекс України, Господарський кодекс України, Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт) від 28.05.2004 р.

№ 97, яким затверджено Класифікацію організаційно-правих форм господарювання, а також спеціальні закони, якими врегульовано правовий статус окремих юридичних осіб.

Крім нормативного обґрунтування можливих організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою, доцільно звернути увагу й на наукові доробки у цьому напрямі. На доктринальному рівні ряд дослідників тривалий час виокремлювали таких суб'єктів адміністративного права як державні організації, а критеріями їх виокремлення було те, що вони виконують завдання, функції та повноваження держави, засновані на державній власності та управляються державою. Формами ж державних організацій виокремлювали – органи держави, державні підприємства і установи [31, с. 121].

Не акцентуючи увагу на термінологічній дискусії щодо співвідношення цих категорій, в рамках наукового завдання, яке розв'язується, вбачається за можливе ототожнити такі поняття як «юридична особа публічного права, заснована державою» та «державна організація», і відповідно до юридичних осіб публічного права, заснованих державою, можна віднести: органи державної влади, державні підприємства, державні установи.

Отже, на основі здійсненого аналізу, до орієнтовного переліку організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, віднесено: 1) органи державної влади; 2) державні організації (установи та заклади), в тому числі бюджетні установи; 3) державні та казенні підприємства.

При цьому необхідно зазначити, що, на відміну від юридичних осіб приватного права, для яких законодавством передбачено певний обмежений перелік організаційно-правових форм, для юридичних осіб публічного права встановлення вичерпного переліку форм вбачається неможливим.

Виокремлений перелік організаційно-правових форм є основою для детермінації характерних ознак кожної групи та визначення їх завдань і функцій в адміністративно-правових відносинах, адже вони залежать у

більшості від організаційно-правової форми суб'єкта, а не від юридичної особи публічного чи приватного права [13, с.171].

Проте слід зазначити, що віднесення чи невіднесення певних організаційно-правових форм до юридичних осіб публічного права, заснованих державою, є дискусійними питаннями.

Так, на доктринальному рівні неоднозначно вирішено питання щодо правового статусу держави, а саме віднесення держави до юридичних осіб публічного права так само, як і інших публічно-правових утворень (наприклад, територіальних громад), а відтак можливості розглядати як одну із форм їх організації.

Як зазначають науковці, згідно з ч. 2 ст. 2 Цивільного кодексу України учасниками цивільних відносин є держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права [5]. Інакше кажучи законодавець не відносить державу, територіальні громади та інші публічно-правові утворення до юридичних осіб в цілому, та до юридичних осіб публічного права, зокрема, при цьому визнаючи їх незалежними учасниками цивільно-правових відносин.

Проте, як зазначається у літературі, у світовій практиці, крім конструкції юридичної особи, немає іншої правової конструкції, яка визнає центр правового інтересу суб'єктом цивільного права. Отже, державу Україна, Автономну Республіку Крим та територіальні громади, що перебувають у цивільному обороті, слід характеризувати як юридичних осіб публічного права [32, с. 59]. Іншими словами, як зазначає М.В. Шелест, для того, щоби бути повноцінним учасником цивільних правовідносин, державі необхідно мати певне правове вираження (статус), який є притаманним усім іншим учасникам правовідносин, тобто мати статус особи. З огляду на національні правові традиції, йдеться про статус юридичної особи, більше того, юридичної особи публічного права [33, с. 678].

Протилежна думка із цього питання полягає в такому. Як стверджує В.І. Борисова, держава є універсальною політико-управлінською системою в

суспільстві, що виконує публічні функції, та основною і визначальною ознакою держави є публічна влада. Вступ держави у цивільні відносини, яких засновано на засадах юридичної рівності та вільного волевиявлення їх учасників, веде до руйнації указаних засад [34, с. 88-96]. Тому досить проблемно відносити державу й інших суб'єктів публічного права до юридичних осіб публічного права, разом із тим вони є учасниками цивільних відносин [35, с. 32].

Як зазначає В.В. Борденюк, з одного боку, держава Україна, Автономна республіка Крим, територіальні громади за своєю природою є утвореннями, що в цілому відповідають усім властивим ознакам юридичної особи. Зокрема, це має прояв у тому, що зазначені публічно-правові утворення, мають детермінанти юридичної особи – організаційна єдність, майнова відокремленість, та як наслідок – можливість виступати у цивільному обороті від власного імені, нести самостійну майнову відповідальність та бути позивачем або відповідачем у суді. У той же час, вони мають певні особливі характеристики, які відрізняють їх від юридичних осіб. Ці особливі ознаки мають прояв у тому, що вони є носіями публічної влади, що, на думку вченого, унеможливорює визнання їх юридичними особами публічного права наряду з іншими організаціями, як це пропонується у спеціальній літературі [36].

До того ж переважна більшість дослідників підтримують таку точку зору, що держава створює юридичні особи публічного права. Зазначені суб'єкти створюються з метою реалізації останніми функцій держави у певному секторі економіки або галузі суспільного життя. І у зв'язку із цим держава наділяє вказані особи статусом юридичної особи. Через це державу не можна визнавати як юридичну особу публічного права [37].

Зазначені твердження можуть бути застосованими і щодо суб'єктів адміністративного права. Вважаємо, що держава є публічно-правовим утворенням та самостійним учасником правовідносин і не належить до

юридичних осіб публічного права, а отже, і до можливих їх організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права.

Щодо віднесення органу державної влади до юридичних осіб публічного права, то необхідно зазначити, що не за всіма органами державної влади закріплено статус юридичної особи публічного права. Указане підтверджується тим, що значна кількість законів, що регулюють правовий статус різних державних органів, не вказує на наявність у цих органів статусу юридичної особи публічного права, а також відсутністю відповідних відомостей в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань [38].

Як приклад, така ситуація наявна зі статусом Верховної Ради України, яка є органом законодавчої влади (Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [39]), Офісу Президента України, що є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України (Положення про Офіс Президента України [40]), та Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади (Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [41]). Однак, відсутність нормативного закріплення за деякими органами державної влади статусу юридичної особи публічного права не впливає на визначення статусних ознак юридичних осіб публічного права у розглядуваних суб'єктів та не спростовує припущення щодо того, що органи державної влади є юридичними особами публічного права.

Проте слід констатувати, що в нормативно-правових актах, що нині приймаються, при визначенні статусу новостворюваних органів державної влади дедалі частіше використовується конструкція «юридичні особи публічного права». До прикладу, у ст. 14 Закону України «Про бюро економічної безпеки» [42] новостворений орган державної влади – Бюро економічної безпеки України визначається як юридична особа публічного права. Аналогічний статус передбачено і для територіальних управлінь Бюро економічної безпеки України.

Згідно з п. 14 Положення про новий центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом – Національну комісію зі стандартів державної мови, Комісія є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс, рахунки в органах Казначейства, майно, власні бланки [43].

Ще одним прикладом, є Національна соціальна сервісна служба України, утворена у 2020 р., яка відповідно до п. 15 Положення про Національну соціальну сервісну службу України має статус юридичної особи публічного права [44].

Л.С. Кисіль у рамках досліджуваної проблематики слушно зазначала про відсутність у діючому законодавстві єдиного підходу до визначення статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права. Статус юридичної особи публічного права, як уже неодноразово зазначалося, використовується тільки при визначення статусу стосовно центральних органів виконавчої влади в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Разом із тим, Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації також належать до системи органів виконавчої влади. Як зазначає вчена, питання, яке виникає із цього приводу – чому на законодавчому рівні серед органів виконавчої влади юридичними особами публічного права визнаються виключно центральні органи виконавчої влади? [45, с. 234]

Як зазначається в науковій літературі, як Кабінет Міністрів України, так і місцеві державні адміністрації мають усі характерні ознаки, властиві юридичним особам публічного права : а) вони є публічно-правовими, а не цивільно-правовими утвореннями. Призначення зазначених суб'єктів полягає у виконанні публічних функцій – функцій держави, а не участь у цивільному обороті чи здійсненні підприємницької діяльності; б) особливе цільове призначення – реалізація публічних інтересів, а не загальних інтересів приватних осіб; в) створюються у розпорядчому порядку, а не шляхом

добровільного об'єднання, г) мають публічно-владні повноваження в різних обсягах та формах стосовно третіх осіб; г) майно використовується для здійснення компетенції, а не для господарської діяльності; д) автономія у діяльності юридичної особи публічного права є обмеженою, визначена компетенцією органу згідно з законом; е) відповідальність у своїй основі має публічно-правовий характер [46, с. 10-11]. У зв'язку із вищенаведеним, пропонуються відповідні зміни і доповнення до окремих норм Законів України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27 лютого 2014 р. [41] та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-14 від 9 квітня 1999 р. [7] стосовно визначення статусу зазначених органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права [46, с.11].

Примітним є те, що військово-цивільні адміністрації, які за своєю суттю є тимчасовими державними органами, що здійснюють на відповідній території повноваження відповідно місцевих рад, та їх виконавчих органів, за законодавством є юридичними особами публічного права. Так, відповідного статусу закріплено у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 р. № 141-VIII [47]. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають правомочності з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

У ч. 2 ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» зазначається, що районні та обласні державні адміністрації, які отримали статус військово-цивільних адміністрацій, не потребують внесення змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. В офіційній назві цих органів може застосовуватися додаткова назва «військово-цивільна адміністрація» поряд із назвою відповідно до Єдиного реєстру, що вказує на їх тимчасовий статус із додатковими повноваженнями.

Зазначене дозволяє зробити висновок щодо того, що відсутність прямої вказівки в законодавстві, що регулює правове становище органів виконавчої влади (йдеться про Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації), на статус у них саме юридичної особи публічного права є, як вже зазначалося, відображеннями якості юридичної техніки, та в цьому не вбачається певна якісна відмінність зазначених органів від центральних органів виконавчої влади, за якими такий статус закріплено законом.

Дискусійним також є питання щодо співвідношення таких організаційно-правових форм, як «установа» та «орган державної влади». Серед цивілістів існує таке припущення, що за цивільним законодавством, організаційно-правовою формою органів державної влади є державна установа.

Так, організаційно-правовими формами юридичних осіб публічного права, на думку І.М. Кучеренко, Л.В. Винаря, слід вважати державні підприємства, казенні підприємства та державні установи. Як зазначають дослідники, що в організаційно-правовій формі державної установи здійснюють свою діяльність міністерства та інші державні органи, вищі навчальні заклади, різноманітні соціально-культурні організації, що засновуються державою [48; 49].

Проте із цього приводу слушною є думка Т.Є. Кагановської. Так, відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу, установа створюється на підставі індивідуального або спільного установчого акта, складеного засновниками, що, на думку вченої, неможливо застосувати до органів державної влади. Створення органів державної влади пов'язується з розпорядчими актами Президента України та органів державної влади, що не вписується у межі цивільного законодавства. У такому випадку постає закономірне запитання – чи є дійсними установчі документи такого характеру і чи є можливою процедура ліквідації такої юридичної особи за правилами ст. 110 Цивільного кодексу. Позитивна відповідь на поставлене запитання могла б призвести до

припинення у приватноправовому порядку діяльності органу виконавчої влади.

Відповідно до ст.ст. 83, 88, 101-102 Цивільного кодексу установа характеризується незначним обсягом повноважень щодо закріпленого за нею майна. Разом із тим, на практиці, наприклад, органи виконавчої влади – установи можуть створювати інші юридичні особи публічного права (наприклад, територіальні органи центральних органів виконавчої влади), що суперечить вимогам ст.ст. 324, 326 Цивільного Кодексу. Таким чином, зважаючи на викладене, Т.Є. Кагановська робить висновок щодо того, що постала нагальна потреба напрацювання організаційно-правових форм, притаманних саме юридичним особам публічного права, оскільки існуючих організаційно-правових форм пристосовано переважно до юридичних осіб приватного права [46, с. 11].

Отже, вбачається за необхідне розмежовувати органи державної влади та державні установи як самостійні організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права, заснованих державою.

При дослідженні питання щодо органів державної влади як юридичних осіб публічного права необхідно звернути увагу на співвідношення понять «орган державної влади» і «державний орган», адже окремі законодавчі формулювання свідчать про їх несинонімічність.

Наприклад, частиною 1 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративна процесуальна правоздатність визнається за: «... органами державної влади, іншими державними органами» [50]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII, «державний орган – орган державної влади, зокрема колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому, згідно із законодавством, надано повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю» [51].

При цьому розмежування є можливим або на основі етимології, коли органами «влади» визнаються лише ті, що за Конституцією належать до державної влади, яка здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу, судову («іншими» будуть державні органи, яких не включено до жодної з гілок), або на основі вузького розуміння органу державної влади, до якого належать лише первинні (непохідні) державні органи (і в першу чергу – законодавчий) [52, с. 20].

Проте видається більш зваженим підхід дослідників, які підкреслюють тотожність понять «орган державної влади» та «державний орган». Так, підтримуємо обґрунтовану думку О.П. Хамходери та Н.В. Добровольської щодо того, що поняття «орган державної влади» та «державний орган» варто сприймати як тотожні, незважаючи на ретроспективно-традиційне надання останньому більш широкого кількісного наповнення [53, с. 88].

Отже, для уникнення термінологічних неточностей, різного правозастосування та зайвих теоретичних пошуків у рамках цього дисертаційного дослідження під органами державної влади необхідно розуміти всі державні органи безвідносно до їх приналежності до конкретного виду влади. Таким чином органи державної влади містять у собі як органи законодавчої, виконавчої та судової влади, так і інші державні органи.

Щодо державних організацій (установ та закладів) як організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою, слід зазначити таке. Згідно з положеннями національного класифікатора «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» державна організація (установа, заклад) «створюється в розпорядчому порядку компетентним органом державної влади на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління» [30].

Вітчизняні науковці-адміністративісти Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко у контексті дослідження суб'єктів публічного адміністрування звертають

увагу на те, що «практика вітчизняного адміністративного судочинства переконливо засвідчує, що до адміністративно-правових відносин дедалі частіше залучаються суб'єкти, які за своєю природою не є ані органами державної влади, ані представниками іншої публічної влади. Втім, здійснення цими суб'єктами публічних повноважень доводить необхідність й обґрунтованість визнання їх суб'єктами публічного адміністрування». Серед таких суб'єктів окремою групою виділені установи (заклади) публічного права.

Вчені виокремлюють такі характерні ознаки досліджуваних суб'єктів :

- а) створюються розпорядчо-дозвільним способом органами державної влади;
- б) є державною власністю;
- в) являють собою організаційні утворення із статусом юридичної особи чи без нього;
- г) виконують конкретні публічні функції, завдання, які безпосередньо мають суспільнодержавне, особисте значення;
- г) забезпечують соціальні потреби;
- д) створюються для необмежено-невизначеного кола осіб;
- е) як правило, «мають неприбутковий характер діяльності, а тому здебільшого фінансуються за рахунок державного бюджету»;
- є) наділені публічними (невладними) повноваженнями [54, с. 161-163].

Беручи до уваги вищенаведене, а також позиції інших вчених стосовно сутності установ (закладів) публічного права [54, с. 163-164; 55, с. 167; 56, с. 129; 57, с. 85], виокремлюють такі типи зазначених суб'єктів: наукові, науково-дослідні установи; освітні, освітньо-виховні установи; установи соціальної реабілітації; лікувально-профілактичні установи; освітньо-художні заклади; архівні установи; військові частини, з'єднання, військові комісаріати, військові навчальні центри, військові бази; установи виконання покарань тощо [58, с. 34].

Слід зазначити, що не за всіма державними установами та закладами нормативно закріплено статус юридичної особи публічного права, проте, як і стосовно до органів державної влади, вважаємо, що це свідчить про якість юридичної техніки, а не про неможливість їх ідентифікації як юридичних

осіб публічного права. З іншого боку, у статутах та положеннях ряду державних закладів та установ все ж таки є присутньою ця констатація.

До державних закладів як однієї з організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою, відповідно до Законів України «Про освіту» [59], «Про вищу освіту» [60], «Про професійну (професійно-технічну) освіту» [61], «Про повну загальну середню освіту» [62], «Про дошкільну освіту» [63], «Про позашкільну освіту» [64] можна віднести державні вищі навчальні та професійно-технічні заклади, загальноосвітні, позашкільні, дошкільні заклади. До державних закладів, що мають статус юридичних осіб публічного права, можна також віднести заклади охорони здоров'я, як це передбачено Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [65].

Серед державних установ – юридичних осіб публічного права можна назвати Тренінговий центр прокурорів України, який відповідно до ст. 80 Закону України «Про прокуратуру» є державною установою, що здійснює підвищення кваліфікації прокурорів; є юридичною особою, що здійснює свою діяльність відповідно до зазначеного Закону та статуту, який затверджується Генеральним прокурором [66]. Відповідно до Статуту Тренінговий центр прокурорів України є державною установою, якої утворено відповідно до Закону України «Про прокуратуру» та функціонує при Офісі Генерального прокурора. Тренінговий центр має статус юридичної особи публічного права, знаходиться на самостійному балансі, має відокремлене майно, реєстраційні та спеціальні реєстраційні рахунки в органах Державної казначейської служби України, власну печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, штампи, офіційний бланк і символіку, поточні рахунки в банківських установах, у тому числі в іноземній валюті, та може мати регіональні відділення. Тренінговий центр набуває статусу юридичної особи з моменту його державної реєстрації в установленому законодавством порядку. Засновником Тренінгового центру виступає держава в особі Офісу Генерального

прокурора. Тренінговий центр утворюється та припиняє свою діяльність відповідно до законодавства [67]. У вищенаведених положеннях яскраво простежуються ознаки юридичних осіб публічного права, що виокремлюються.

Як приклад державних установ також можна навести Національний фонд досліджень України, який діє у відповідності до положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2018 р. № 528 [68] та за своїм статусом є державною бюджетною установою, утвореною відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [69], а отже, за всіма ознаками є юридичною особою публічного права, заснованою державою.

Іншим прикладом державної установи є Український інститут науково-технічної експертизи та інформації, який діє на основі статуту, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 18 червня 2021 р. № 693 [70]. Відповідно до статуту Український інститут науково-технічної експертизи та інформації є державною установою, утримується за рахунок коштів державного бюджету, належить до сфери управління Міністерства освіти й науки України, має статус юридичної особи.

У цьому контексті слід звернути увагу на необхідність розмежування державних установ та закладів із державними органами як двох самостійних організаційно-правових форм, на чому вже наголошувалося у цьому дисертаційному дослідженні. Додатково в обґрунтування такого висновку наведемо проблемну ситуацію, яка склалася щодо визначення організаційно-правової форми Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Так, відповідно до статуту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, затвердженого від 15 квітня 2015 р. № 244 [71] Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має статус юридичної особи публічного права, засновником якого виступає держава, уповноваженої п. 8 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» [60] на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти.

Відповідно до відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань щодо зазначеного агентства, його організаційно-правову форму визначено як «державну організацію (установу, заклад)» [38].

У п. 1 ст. 17 Закону України «Про вищу освіту» редакції до 30 березня 2021 р. було закріплено, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти уповноважене на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. Конституційний Суд України неодноразово, зокрема у рішенні від 13.06.2019 р. № 1-17/2018 (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), вказував на те, що правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності, а також зробив висновок, що юридична особа публічного права, яка реалізує державну політику, належить за своїм статусом до центрального органу виконавчої влади [72]. Відтак, зважаючи на вищевикладене, Національним агентством з питань запобігання корупції 28 травня 2020 р. було внесено припис, в якому вказано на невідповідність Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти за своїм функціональним призначенням статусу державної установи. На думку Національного агентства з питань запобігання корупції, повноваження з реалізації державної політики вимагає статусу центрального органу виконавчої влади для Національного агентства і, відповідно, статусу державних службовців для його членів.

Отже, у рамках цього дослідження є цінним висновок щодо того, що державна установа не є організаційно-правовою формою органу державної влади, інакше кажучи, поняття «державна організація (установа, заклад)» та «орган державної влади» як види організаційно-правових форм не є тотожними. Навпаки, правозастосовна практика свідчить про те, що принциповим є їх розмежування при визначенні статусу юридичної особи публічного права.

Серед виокремлених організаційно-правових форм, в яких може бути засновано юридичні особи публічного права на державному рівні, найбільш складним і спірним є питання щодо правового статусу господарського товариства, утвореного державою (наприклад, державного акціонерного товариства). Аналіз чинного законодавства України не дає однозначної відповіді на запитання, чи є господарське товариство, засноване державою, юридичною особою публічного права?

Як у правозастосовній практиці, так і на доктринальному рівні склалися дві точки зору із цього приводу. Частина правників вважає, що якщо держава при створенні юридичної особи застосовує цивільне законодавство та використовує організаційно-правові форми, характерні для юридичних осіб приватного права, юридичні особи, створені у порядку, передбаченому Цивільним кодексом України, не можуть вважатися юридичними особами публічного права, оскільки Цивільним кодексом України встановлюється та визначається правовий статус юридичних осіб саме приватного права (у тому числі акціонерних товариств) [73; 74].

Прихильники іншої точки зору висловлюють думку щодо того, що господарське товариство, утворене державою, в деяких випадках можна розглядати як юридичну особу публічного права, якщо така юридична особа створюється з метою найбільш ефективного управління корпоративними правами держави у певній сфері економіки, вона знаходиться в інституційній та організаційній залежності від державного органу, який її створив, та метою діяльності є переважно виконання функцій держави [75; 76].

Відповідно до ч. 2, 3 ст. 167 Цивільного кодексу [5] : «Держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом. Держава може створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом».

Як зазначає С.М. Грудницька, ні ч. 2, ні ч. 3 не містить повного переліку видів державних підприємств, що є юридичними особами публічного права, та відповідно видів державних підприємств, що є юридичними особами приватного права (і той, і інший перелік є відкритим); у частині 2 мова йде про державні підприємства, які знаходяться у відносинах влади-підпорядкування з державними органами, а в частині 3 маються на увазі не лише підприємницькі товариства, у т.ч. державні акціонерні товариства тощо, але й про державні комерційні підприємства (засновані на праві господарського відання) [77, с. 48].

Відповідно до ч. 2 ст. 22 Господарського кодексу [6] суб'єктами господарювання державного сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. При цьому це не означає, що всі суб'єкти господарювання державного сектора економіки є підприємствами державної форми власності.

Суть проблеми полягає в тому, що фактично державне акціонерне товариство за своїми ознаками є державним підприємством, хоч однозначності такого розуміння не досягнуто ні на законодавчому, ні на доктринальному рівні.

На сьогодні відсутні спеціальні правові норми, які б чітко відносили державні акціонерні товариства, 100 відсотків акцій яких перебуває у державній власності, до такого виду як «державні підприємства».

Як стверджує Л.О. Волкова, є всі підстави вважати, що державні акціонерні товариства є юридичними особами публічного права, оскільки вони створюються у розпорядчому порядку на основі державного майна з метою забезпечення безпеки держави у стратегічно важливих галузях економіки та перебувають в інституційній залежності від держави. Отже, відповідно до норм чинного національного законодавства та практики

Європейського Суду з прав людини державні акціонерні товариства є юридичними особами публічного права. До того ж державні акціонерні товариства є юридичними особами публічного права не лише через легальний критерій, вони відповідають доктринальним критеріям юридичних осіб публічного права, зокрема створюються для досягнення публічних мети, цілей, функцій і реалізації публічних інтересів [78, с. 58].

Із цього приводу у своєму дисертаційному дослідженні П.С. Лютіков зазначає, що усі юридичні особи, засновані державою, мають ознаку публічних суб'єктів, а організаційно-правова форма (акціонерні компанії тощо) не може бути підставою для того, щоб вважати таких осіб приватними [79, с. 217].

Виникає прикладна проблема, коли ідентичні за способом утворення та організаційно-правовою формою акціонерні товариства набувають різного юридичного статусу. Наприклад, акціонерне товариство «Укрпошта» за всіма ознаками відповідає статусу юридичної особи публічного права. Проте незважаючи на наявність атрибутів публічно-правової організації, відповідно до п. 3.5 оновленого статуту є юридичною особою приватного права [80]. Аналогічна ситуація простежується і з НАК «Нафтогаз України» (п. 10 Статуту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 1044 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2020 р. № 997) [81], ПАТ «Укргазвидобування» (п. 2.1 Статуту, затвердженого рішенням акціонерів від 16.12.2020 р. № 593 [82]).

Як пояснює такий стан речей О.О. Первомайський, правовий режим юридичної особи приватного права є в ряді випадків більш «комфортним» для господарських товариств, і тому питання про зарахування до цього виду юридичних осіб вирішують шляхом закріплення певного положення у своєму статуті. Через це частина акціонерних товариств, створених державою і повністю контрольованих нею, відповідно до їх статутів є юридичними особами приватного права [76, с. 54].

При цьому у судовій практиці є випадки, коли акціонерне товариство, яке за статутом є юридичною особою приватного права, визнається за сутнісними ознаками юридичною особою публічного права. Так, Конституційний Суд відмовив у відкритті провадження у справі за конституційною скаргою АТ «Ощадбанк». Відповідно до Статуту акціонерного товариства «Державний ощадний банк України», Банк є юридичною особою приватного права, утвореною згідно із законодавством [83]. Аргументами для цього послугувало те, що АТ «Ощадбанк» не належить до суб'єктів права на конституційну скаргу, оскільки за всіма ознаками, на думку Конституційного Суду, ця організація є юридичною особою публічного права, а саме: утворено за Розпорядженням Президента України, постановою Кабінету Міністрів України; згідно зі статутом Товариства єдиним його акціонером, якому належить 100 відсотків акцій у статутному капіталі, є держава; Кабінет Міністрів України здійснює управління корпоративними правами держави в Товаристві та виконує функції вищого органу управління Товариства [84].

Все це створює можливість ситуаційного, а не системного застосування у правозастосовній практиці ряду нормативних приписів щодо юридичних осіб публічного права, зокрема, антикорупційного законодавства.

У цьому контексті, справедливим буде зазначити, що тільки за критерієм організаційно-правової форми не можна дати однозначну відповідь щодо ідентифікації юридичної особи як юридичної особи публічного чи відповідно приватного права. Доцільним вважається визначення статусу юридичної особи публічного права на підставі сукупності ознак, що засвідчують функціональне призначення утвореної юридичної особи, а також урахування усіх нормативно-правих актів та правовстановлюючих документів, які визначають правовий статус даної юридичної особи.

А отже, в залежності від відповідності конкретно взятого господарського товариства сукупності ознак юридичної особи публічного

права, можна говорити про те, чи є воно юридичною особою публічного права. Відтак, як одну із можливих організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою, можна назвати господарські товариства, утворені державою (наприклад, державні акціонерні товариства та державні холдингові компанії) [85, с. 34]. Як зазначають окремі дослідники, питання про віднесення тієї чи іншої юридичної особи до юридичних осіб приватного чи публічного права слід вирішувати залежно від того, яка діяльність юридичної особи переважає – комерційна чи управлінська [77, с. 47].

Що стосується виокремлення детермінуючих ознак юридичних осіб публічного права, заснованих державою, то за орієнтир доцільним вважається взяти загальні характеристики юридичної особи публічного права, зазначені у Роз'ясненні щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю від 3 лютого 2021 р., а саме: 1) створення на підставі: розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування; у випадках, встановлених законом, – установчого документа; 2) визначення правового статусу Цивільним Кодексом України або окремим законом України; 3) метою та основним видом діяльності юридичної особи є реалізація публічних функцій держави чи територіальної громади, яких покладено на них Конституцією та законом України; 4) допоміжний характер підприємницької діяльності до її основної діяльності [22].

Щодо підстави створення юридичної особи, то для юридичних осіб публічного права, заснованих державою, це відповідно – розпорядчий акт Президента України або органу державної влади, іншими словами спосіб утворення можна визначити як розпорядчий. Доцільним є звернення уваги на висновки, зроблені С.М. Грудницькою, щодо того, що слід розрізняти правову природу таких актів державного органу, як розпорядчий акт і установчий акт. Так, «розпорядчий акт є актом адміністративного права, що

встановлює відносини влади-підпорядкування, в той час як установчий акт, яким є установчий документ, має організаційний характер та встановлює організаційно-правові відносини. Юридичні особи публічного права створюються на підставі розпорядчого акта органу державної влади або органу місцевого самоврядування та відповідно знаходяться у відносинах контролю-підпорядкування з органом, який їх створив. Затвердження статуту у даному випадку не є обов'язковим» [77, с. 42].

Передусім ч. 2 ст. 81 Цивільний кодекс України встановлює, що юридична особа публічного права може створюватися на основі розпорядчого акта Президента України чи органу публічної влади [5]. Відповідно, право створювати юридичні особи публічного права визнається за державою в особі Президента України та органів державної влади.

При цьому викликає заперечення теза щодо того, що можливістю засновувати юридичні особи публічного права наділені виключно органи виконавчої влади, при цьому законодавчий орган та органи судової влади не мають такого права [86, с. 9]. На думку О.О. Посикалюка, таке твердження можна спростувати положеннями чинного законодавства України. Таким прикладом, зокрема, є Рахункова палата, яка відповідно до свого правового статусу має всі ознаки юридичної особи публічного права (ст. 1, 2, 5 Закону України «Про Рахункову палату» [87]), є постійнодіючим контролюючим органом, який утворюється Верховною Радою України (ст. 1 цього ж Закону). Як інший приклад можна навести Державну судову адміністрацію України, яка відповідно до Положення, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя № 141/0/15-19 [88], є органом у системі правосуддя, та, у свою чергу, створила низку юридичних осіб публічного права: державне підприємство «Інформаційні судові системи» [89]; Державне підприємство «Центр судових сервісів» [90] тощо.

Як висновок, ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України підлягає обмеженому тлумаченню зважаючи на те, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади мають право засновувати юридичні особи

публічного права виключно у межах своїх повноважень та у випадках, установлених Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 6 Конституції України [91]) [92, с. 49].

Порядок створення юридичних осіб публічного права встановлюється Конституцією України (однак у чинній редакції Конституції України такі норми є відсутніми) та спеціальним законодавством. Наприклад, Законом України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» [28] передбачається, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Центральні органи виконавчої влади мають статус юридичних осіб публічного права, якого вони набувають з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Отже, порядок утворення юридичних осіб публічного права, заснованих державою, залежить від конкретної організаційно-правової форми юридичної особи та відповідно нормативно регулюються не комплексним актом, а спеціальним законодавством стосовно конкретного публічного утворення. Слід зазначити, що стосовно комплексних засади процедури створення юридичних осіб публічного права нормативно передбачено тільки для центральних органів виконавчої влади, а саме – Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 [93].

Що стосується ознаки визначення правового статусу Цивільним кодексом України або окремим законом України, слід зазначити, що на практиці ця ознака знайшла лише часткове відображення, оскільки в законодавчих актах статус юридичної особи публічного права не завжди

прямо закріплюється, хоча за своїми ознаками певний суб'єкт відповідає зазначеному статусу. Відтак, вважаємо, що для усунення проблеми ідентифікації адміністративно-правового статусу суб'єктів, заснованих державою, необхідним і бажаним є використання під час нормотворення категорії «юридична особа публічного права» у випадках, коли вона найбільш точно відображає змістовні характеристики об'єкта правового впливу.

До того ж у цьому контексті слід зазначити, що позитивним є зарубіжний досвід прийняття єдиного систематизованого акта із визначенням у ньому основних засад статусу юридичних осіб публічного права та видів їх організаційно-правових форм (як наприклад, Закон Грузії «Про юридичних осіб публічного права» [94]). Запровадження такого законодавчого акта щодо юридичних осіб публічного права як колективних суб'єктів адміністративного права підтримується вітчизняними вченими та практиками. Відповідно, як стверджує Р.А. Майданик, системне нормативне регулювання правового статусу юридичних осіб публічного права в Україні є можливим «шляхом прийняття спеціального Закону «Про юридичних осіб публічного права» або «Про юридичні особи за участі держави і територіальних громад», який закріпив би особливості їх створення, правосуб'єктності та припинення діяльності [95, с. 78]».

При цьому неприпустимим вважаємо підхід коригування закону під статус окремих організацій, що час від часу визнаються юридичними особами публічного права. Завдання законодавця полягає у тому, щоб створити такі норми, які стануть відправними критеріями оцінки доцільності надання публічно-правовим утворенням статусу юридичної особи публічного права.

Вагомого значення серед ознак юридичних осіб публічного права, заснованих державою, є мета та вид їх діяльності. Як стверджує Л.В. Винар, мета юридичної особи, створеної державою, буде завжди похідною від функцій самої держави (наприклад, забезпечення прав і свобод громадян,

обороздатності країни, державної безпеки, тощо). З огляду на свою сутність і призначення юридична особа, якої засновано державою, не повинна мати право здійснювати будь-які види діяльності, оскільки зв'язана цільовою спрямованістю функцій держави [86, с. 8].

Відповідно, з одного боку, мета юридичних осіб публічного права, заснованих державою, має бути спрямованою на задоволення суспільно необхідних публічних інтересів, а саме – державних. З іншого боку, саме через їхню діяльність держава здійснює свої функції та завдання. До того ж у науковому колі висловлюється думка щодо того, що саме критерій мети діяльності є визначальним у процесі поділу юридичних осіб на приватні та публічні, оскільки принципово важливим вважається не те, актом публічної влади або актом приватного волевиявлення ініційовано створення юридичної особи, а те, які функції виконує ця особа: приватні чи публічні, і для задоволення якого інтересу, приватного чи публічного, ці функції виконуються [76, с. 52]. Іншими словами, така мета як виконання публічних завдань та задоволення публічних інтересів і робить конкретне утворення юридичною особою публічного права.

Із цього можна зробити висновок щодо того, що юридичних осіб публічного права, заснованих державою, наділено спеціальною правоздатністю. Під спеціальною правоздатністю зазвичай розуміється наявність у юридичної особи таких прав та обов'язків, які відповідають цілям і завданням її діяльності [96, с. 305].

Така детермінанта як допоміжний характер підприємницької діяльності юридичної особи публічного права до її основної діяльності, вважаємо, є логічним доповненням до критерію мети діяльності і насамперед передбачає, що виконання публічних функцій в діяльності юридичних осіб публічного права є основним завданням, а підприємництво – другорядним. Відтак, доречним є висновок щодо превалюючого, а не виключного, характеру виконання публічно-владних функцій юридичними особами публічного права, заснованих державою, над здійсненням підприємницької діяльності.

Здійснене дослідження дає змогу визначити юридичну особу публічного права, засновану державою, як організацію, утворену на підставі розпорядчого акта Президента України або органу державної влади відповідно до норм публічного права з метою переважно виконання функцій держави. Зроблено висновок про те, що цивільне законодавство можна застосовувати за аналогією до визначення організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права. На відміну від юридичних осіб приватного права, для яких законодавством передбачений певний обмежений перелік організаційно-правових форм, для юридичних осіб публічного права встановлення вичерпного переліку форм вбачається неможливим [97, с. 198].

До орієнтовного переліку організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою, віднесено: 1) органи державної влади; 2) державні організації (установи та заклади); 3) державні та казенні підприємства. Звернено увагу на те, що відсутність нормативного закріплення статусу юридичної особи публічного права за деякими органами державної влади не впливає на ідентифікацію статусних ознак юридичних осіб публічного права у розглядуваних суб'єктів та не спростовує можливості визнання органів державної влади юридичними особами публічного права.

Господарські товариства, утворені державою, які відповідають сукупності характерних ознак юридичної особи публічного права, можна розглядати як одну із можливих організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою.

До детермінуючих ознак адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, заснованих державою, віднесено: 1) розпорядчий спосіб утворення – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади; 2) визначення правового статусу Цивільним кодексом України або окремим законом України; 3) спрямованість на виконання функцій та завдань держави, задоволення державних інтересів; 4) превалюючого характеру виконання публічно-

владних функцій юридичними особами публічного права, заснованих державою, над здійсненням підприємницької діяльності. Звернено увагу на те, що для усунення проблеми ідентифікації адміністративно-правового статусу суб'єктів, заснованих державою, під час нормативного закріплення їх статусу необхідним є використання категорії «юридичної особи публічного права» у випадках, коли ця категорія найбільш точно відображає змістовні характеристики суб'єкта.

2.3. Юридичні особи публічного права, яких засновано територіальними громадами.

Юридичні особи публічного права, яких засновано територіальними громадами, є наступним досліджуваним видом юридичних осіб публічного права. При дослідженні юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, необхідно охарактеризувати їх особливості порівняно з юридичними особами публічного права, яких засновано державою, що мають свій прояв, перш за все, у підставах створення, території функціонування, підпорядкованості суб'єктові публічної влади, характерові виконуваних функцій.

По-перше, у наукових колах для позначення юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, застосовують також поняття «комунальна юридична особа» та «муніципальна юридична особа». З термінологічної точки зору, перше, що слід зазначити, «комунальна юридична особа» є більш широким поняттям, аніж «юридична особа публічного права, заснована територіальною громадою», оскільки територіальні громади вправі також засновувати юридичні особи приватного права. Відповідно точніше вживати поняття «комунальна юридична особа публічного права» або «юридична особа публічного права, заснована територіальною громадою» .

По-друге, у доктрині зазвичай розмежовують комунальні та муніципальні юридичні особи. На думку, Д.С. Лещенко, поняття «комунальні юридичні особи» точніше відображає правову сутність цих публічних утворень, оскільки в Україні основними суб'єктами місцевого самоврядування проголошено територіальні громади (комуни), а не органи місцевої влади (муніципалітети). А «комуна» є більш широким поняттям, ніж «муніципія» та «муніципалітет», тому що вона являє собою, по-перше, об'єднання людей (громаду), а по-друге, форму місцевого самоврядування не лише невеликих міст, але й міст обласного значення, поселень міського типу та сіл [98, с. 430].

Слід констатувати, що усталеним для практики все ж таки є термін «комунальний», який поширюється не лише на юридичних осіб, але й на види майна. Разом із тим, підтримуємо точку зору І.О. Філімошкіної щодо того, що зазначене розмежування не є принциповим, оскільки поняття муніципального підприємства в зарубіжних країнах корелює з дефініцією комунальних підприємств, якої визначено у вітчизняному законодавстві [99, с. 155].

Отже, у рамках цього дослідження вбачається, що змістовно тотожними є поняття «комунальна юридична особа публічного права» та «юридична особа публічного права, заснована територіальною громадою».

Насамперед ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України встановлює, що юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [5]. Із цього випливає, що право створювати юридичні особи публічного права на місцевому рівні визнається за Автономною Республікою Крим в особі її органів влади та за територіальною громадою в особі органів місцевого самоврядування. При цьому принципової різниці у статусах юридичних осіб публічного права, створених органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування одиниць не вбачається, тому вважається

за можливе розуміти під юридичними особами публічного права, заснованими територіальними громадами, як тих, що засновані органами місцевого самоврядування, так і тих, що засновані органами Автономної Республіки Крим.

Зазначимо, що в науковій літературі не часто окремо розглядаються державні або комунальні юридичні особи публічного права, тому що не вбачається між ними якісної відмінності. Проте ключовою детермінантою юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, є те, що вони створюються територіальними громадами або об'єднаннями територіальних громад для реалізації та захисту інтересів відповідної громади.

Щодо законодавчого регулювання юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, слід зазначити, що комплексний акт є відсутнім. Як і стосовно юридичних осіб публічного права, заснованих державою, першоджерелом є положення Цивільного кодексу. Так, відповідно до ст.ст. 168–169 Цивільного кодексу Автономна Республіка Крим та територіальні громади мають право засновувати юридичні особи публічного права у вигляді комунальних підприємств, спільних комунальних підприємств, навчальних закладів тощо, у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом [5].

Постає питання щодо можливих організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, що можуть бути засновані територіальними громадами. Під організаційно-правовою формою юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, слід розуміти передбачений законодавством певний тип організації, в якому може бути створено територіальними громадами зазначені публічно-правові утворення, та який ідентифікує їх особливі типові організаційні та правові ознаки.

Питання щодо визначення переліку організаційно-правових форм комунальних юридичних осіб публічного права не є визначеним, як на

доктринальному, так і на нормативному рівні. Так, законодавець не пропонує вирішення цього питання. Цивільний кодекс лише перелічує такі юридичні особи публічного права, як комунальні підприємства, навчальні заклади, спільні комунальні підприємства (ст.ст. 168–169 Цивільного кодексу) [5]. При цьому перелік не є вичерпним.

Серед науковців також немає одностайної думки з приводу цього питання. На думку І.М. Кучеренко, будь-які заклади освіти, культури, науки тощо, є юридичними особами приватного права, а можливі юридичні особи публічного права слід створювати у формі комунальних та державних підприємств, а також закладів і фондів [100, с. 146]. Т.В. Блащук стверджує, що комунальні та державні підприємства не можуть бути ідентифікованими як юридичні особи публічного права через те, що спосіб їх утворення дає можливість кваліфікувати їх як юридичних осіб приватного права [101, с. 55]. О.О. Кравчук взагалі до юридичних осіб публічного права зараховує лише державні органи та органи місцевого самоврядування [102, с. 87].

На думку А.С. Довгерта, юридичними особами публічного права є держава Україна, АРК, територіальні громади та утворені ними такі суб'єкти публічного права зі статусом юридичних осіб, як органи державної влади, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, навчальні заклади (університети, інститути, школи, гімназії) тощо [24, с. 67].

І.Б. Маркевич зазначає, що до комунальних юридичних осіб публічного права належать територіальна громада, органи місцевого самоврядування, комунальні та спільні комунальні підприємства, а також інші комунальні організації, установи, заклади, фонди тощо [103, с. 164].

Національний класифікатор України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання», затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 97 від 28 травня 2004 р. [30], що нині є найбільш повним документом, який врахував усі існуючі на даний момент форми організацій, серед організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих

територіальними громадами та органами Автономної Республіки Крим, виокремлює: 1) органи місцевого самоврядування; 2) комунальні організації (установи та заклади); 3) комунальні підприємства.

В цілому погоджуючись із таким переліком організаційно-правових форм, вбачається за доцільне взяти його за основу, оскільки у ньому враховані можливі форми організацій згідно із чинним вітчизняним законодавством. Одночасно слід проаналізувати дискусійні питання щодо виокремлених організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами.

Щодо територіальної громади та органів місцевого самоврядування необхідно зазначити таке. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» [104]: «місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст».

Згідно із ст. 5 зазначеного Закону елементами системи місцевого самоврядування є територіальна громада; місцеві ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи місцевих рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Слід, насамперед, вказати, що на теперішній час триває дискусія щодо правового статусу територіальної громади в системі місцевого самоврядування та юридичних осіб публічного права. Принагідно слід зазначити, що формально Закон України «Про місцеве самоврядування» не згадує про «систему органів місцевого самоврядування», а ст. 5 має назву «Система місцевого самоврядування». Такі неточності певним чином породжують дискусійність «віднесення» чи «невіднесення» територіальних громад, з одного боку, до органів місцевого самоврядування, з іншого, – до юридичних осіб публічного права.

Частина правників вважає, що територіальні громади за своєю суттю є юридичними особами публічного права. Так, наприклад, І.В. Спасибо-Фатєєва, аналізуючи можливість визнання територіальної громади юридичною особою, як підставу для такого висновку зазначає, що територіальна громада відповідає загальним ознакам юридичної особи (організаційна єдність, майнова відокремленість, самостійність цивільно-правової відповідальності та участь у цивільному обігові від власного імені [105, с. 251-254]. Ряд дослідників пропонують визнавати територіальну громаду юридичною особою публічного права, обґрунтовуючи це тим, що лише у цій якості вона має можливість брати участь у цивільних правовідносинах [106; 107].

Проте на теперішній час найбільш популярною є думка щодо доцільності надання статусу юридичної особи публічного права територіальним громадам та одночасного позбавлення такого статусу органів місцевого самоврядування. Обґрунтовується така позиція тим, що отримуючи статус юридичної особи, територіальна громада зможе набути повної правосуб'єктності з незалежним правом власності і бюджетом, а органи місцевого самоврядування повинні стати просто органами такої юридичної особи, які представляють її на умовах, визначених законом [108; 109].

До того ж аргументом зазначають відповідність такої позиції європейській моделі місцевого самоврядування. Законодавством ряду європейських країн (наприклад, Італії, Франції, Німеччини, Польщі та ін.) закріплено, що місцеві ради чи виконавчі комітети не мають статусу юридичних осіб, а відповідно є лише органами місцевого самоврядування, які не набувають статусу юридичної особи. У той же час усією повнотою повноважень і прав ключових суб'єктів місцевого самоврядування володіють територіальні громади, які мають статус юридичних осіб [110].

Актуальність зазначеної дискусії підсилюється необхідністю удосконалення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування

відповідно до європейських стандартів та кращих практик загалом та удосконалення законодавчо закріпленого статусу територіальних громад, зокрема, відповідно до Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні», що реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України (2018–2021 рр., продовжений до кінця 2022 р.), затвердженого рішенням Комітету Міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 р. [111].

Одним із ключових питань Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» є питання щодо правосуб'єктності на місцевому рівні [112]. Так, Радою Європи спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у 2021 р. було організовано ряд тематичних обговорень, присвячених питанню правосуб'єктності територіальних громад в Україні, зокрема питанню наділення територіальних громад статусом юридичних осіб публічного права [113; 114]. При цьому в результаті таких консультацій однозначної позиції щодо доцільності модифікації правового статусу територіальних громад (йдеться про закріплення за ними статусу юридичних осіб публічного права) досягнуто не було.

Чинне законодавство регулює статус територіальних громад так. Конституцією України визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), яке здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, у порядку, встановленому законом (ч. 3, 4 ст. 140) [91].

Під територіальною громадою розуміються жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104]).

Відповідно до ч. 1 ст. 169 Цивільного кодексу України територіальні громади беруть участь у цивільному обороті на рівних правах з іншими

учасниками цих відносин [5], отже, територіальна громада визнається самостійним суб'єктом цивільних правовідносин, який бере участь у цих правовідносинах нарівні з фізичними особами, юридичними особами та державою.

Статус же юридичних осіб нормативно закріплений за органами місцевого самоврядування, які мають власні повноваження, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону (ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» [104]). Зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що територіальні громади реалізують цивільну дієздатність через створені органи місцевого самоврядування, що за законодавством мають статус юридичних осіб та здійснюють свою діяльність від імені та в інтересах територіальних громад. Зазначене вбачається за можливе екстраполювати і щодо адміністративної дієздатності територіальних громад.

При цьому визнання за територіальною громадою правоздатності за Цивільним кодексом України, як вбачається, виключає необхідність отримання статусу юридичної особи публічного права. Отже, можна констатувати, що в Україні територіальні громади нині не мають статусу юридичних осіб публічного права.

Підтверджує зазначене і правозастосовна практика. На теперішній час здійснюються численні спроби реєстрації територіальної громади як юридичної особи публічного права. Як зазначає О.П. Бойко, мала місце спроба дестабілізації системи місцевого самоврядування України шляхом незаконного запровадження реєстрації територіальних громад як юридичних осіб у різних областях України, що насамперед, було загрозою державному устрою України. Найактивніша фаза відмічалася у 2015–2017 рр. Проте завдяки професійній роботі у тому числі Служби безпеки України інтереси національної безпеки на той час було захищено. Але і на теперішній час слід констатувати, що є спроби «реєстраторів громад» внести хаос в систему публічного управління [115, с. 18].

Проте, і суб'єкти державної реєстрації, і адміністративні суди є одноставними у тому, що зазначене є неможливим, оскільки не відповідає чинному законодавству. Так, у листі Міністерства юстиції України № 31322/Ж-1548/19 від 15.08.2017 р. викладено правову позицію щодо відсутності підстав державної реєстрації територіальної громади як юридичної особи публічного права. Обґрунтовується це тим, що за територіальною громадою на законному рівні не закріплено статусу юридичної особи, а відповідно відсутніми є підстави для державної реєстрації як юридичної особи, у тому числі як юридичної особи публічного права [116].

Такої ж позиції дотримується і судова практика. Так, у рішенні Верховного Суду України також зазначено, що нормативно-правова база визнання в Україні територіальної громади як юридичної особи публічного права відсутня. До того ж Верховний Суд зазначає, що територіальні громади реалізують свою дієздатність через утворені ними органи місцевого самоврядування, які за законом набувають статусу юридичних осіб та діють від імені та в інтересах територіальних громад, а отже, правосуб'єктність територіальної громади не передбачає набуття статусу юридичної особи [117].

Отже, враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що нині не вбачається можливим віднести територіальну громаду до юридичних осіб публічного права. При цьому відповідь на запитання щодо доцільності надання такого статусу територіальній громаді потребує самостійного ґрунтовного дослідження. Очевидно, що цей процес потребує аргументів щодо того, як на практиці статус юридичної особи забезпечить можливість реалізації самостійно територіальною громадою її прав та обов'язків, які наслідки це матиме для захисту інтересів людей, які проживають на території громади тощо.

Як зазначають правники, у разі трансформації правового статусу територіальної громади постає питання щодо необхідності впровадження

дієвих механізмів контролю громади за діяльністю юридичної особи – територіальної громади, а також для контролю та перевірки відповідності таких рішень Конституції та законам України, а також інтересам самих територіальних громад [114]. Як видно, дослідження зазначеного питання потребує комплексного та виваженого підходу, оскільки, очевидно, що зміна статусу територіальної громади спричинить необхідність ряду докорінних змін у законодавстві стосовно системи місцевого самоврядування. Підтвердженням цьому є нагальна робота Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо розробки законопроекту внесення змін до Конституції України, а також підготовкою проекту нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» з питань, пов'язаних із децентралізацією та реформою публічної адміністрації.

Таким чином, повертаючись до питання щодо органів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне до зазначеної категорії, як однієї з організаційно-правових форм юридичних осіб, заснованих територіальною громадою, віднести:

представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні у місті ради (у разі їх утворення в містах з районним поділом), районні та обласні ради);

виконавчі органи ради (виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи).

Органи місцевого самоврядування мають обов'язком здійснювати свої повноваження виключно в інтересах територіальної громади та створювати умови для реалізації прав і обов'язків людини і громадянина.

Зазначених суб'єктів наділено правовою, організаційною, матеріальною та фінансовою автономією в межах власних повноважень і вони є залежними при реалізації делегованих [118, с. 89].

Делеговані повноваження місцевого самоврядування – це повноваження органів виконавчої влади, якими наділено органи місцевого

самоврядування з одночасною передачею необхідних матеріальних і фінансових ресурсів, реалізація яких є підконтрольною органам державної виконавчої влади [119, с. 97].

Що стосується органів самоорганізації населення та можливості виокремлення їх як органів місцевого самоврядування, то з окресленого питання обґрунтованою вважається позиція Н.В. Мішиної. Так, науковець стверджує, що органи самоорганізації населення є елементом системи місцевого самоврядування, однак не належать до числа складових системи органів місцевого самоврядування. Аргументується зазначена позиція тим, що органи самоорганізації населення відрізняються від органів місцевого самоврядування порядком створення; територією діяльності; органи самоорганізації населення не мають владних повноважень, отже, не мають публічно-владної природи. Відтак органи самоорганізації населення за їх ознаками не видається за можливе зарахувати до органів місцевого самоврядування [120, с. 86-90].

Наступна виокремлена організаційно-правова форма юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, – комунальні та спільні комунальні підприємства. Відповідно до ст. 63 Господарського кодексу України:

комунальне підприємство – це підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;

спільне комунальне підприємство – підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами – суб'єктами співробітництва [6].

При цьому за Господарським кодексом залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду підприємства поділяються на унітарні та корпоративні. До унітарних підприємств Господарський кодекс України відносить поряд з іншими і комунальні підприємства, аргументуючи це тим, що єдиним засновником комунального підприємства є територіальна громада. Корпоративними, згідно зі ст. 63 Господарського кодексу України, є

кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, у тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб. Чи можуть бути комунальної форми власності корпоративні підприємства, в Господарському кодексі України не зазначається. Деякі науковці та практики вважають, що господарських товариств комунальної форми власності не може бути [121, с. 45].

Отже, зазначимо, що до комунальних підприємств як юридичних осіб публічного права зазвичай беззаперечно відносять унітарні комунальні підприємства. Набагато складнішим є питання з визначенням правового статусу господарського товариства, утвореного територіальною громадою, так само як і з господарськими товариствами, утвореними державою. Як неодноразово зазначалося, чинне законодавство України не визначає однозначно правового статусу господарських товариств, утворених державою чи територіальною громадою, як юридичних осіб публічного права. Окреслена законодавча неточність щодо правового статусу господарських товариств породжує проблематичність у частині дотримання прав та окреслення обов'язків посадових осіб таких господарських товариств. Відповідно, щодо господарських товариств комунальної форми власності дискусійними, по-перше, є питання щодо існування такого виду взагалі, по-друге віднесення їх до юридичних осіб публічного права.

Із цього приводу доцільно навести аргументи, викладені у судовій практиці. Так, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 20 червня 2007 р. № 5-рп/2007 по справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень ч. 8 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності), зазначає, що комунальне унітарне підприємство, будучи суб'єктом господарювання, здійснює свою діяльність в інтересах територіальної громади, надаючи життєво необхідні

послуги населенню. Якщо ж головною метою діяльності суб'єкта господарювання комунального сектора економіки є отримання прибутку, його організаційно-правовою формою має бути господарське товариство з відповідною часткою комунальної власності у статутних фондах. Господарські товариства функціонують на основі власності та створюються для здійснення спеціалізованої підприємницької діяльності з метою отримання прибутку, а не якогось іншого соціально-корисного результату.

Метою здійснення органами місцевого самоврядування корпоративних прав щодо господарських товариств є зручне, економне та ефективне використання комунального майна, а не нагальні потреби жителів територіальної громади. Відповідно, у ст. 24 Господарського кодексу України не передбачено віднесення таких господарських товариств до суб'єктів господарювання, управління якими здійснюють територіальні громади та органи місцевого самоврядування через їх систему організаційно-господарських повноважень [122].

Отже, за логікою Конституційного Суду України, викладеній у вищезазначеному рішенні, відмінною ознакою господарського товариства з відповідною часткою комунальної власності у статутному фонді є отримання прибутку, на противагу комунальним унітарним підприємствам, основною метою діяльності яких є досягнення «соціального» результату.

Разом із тим слід зазначити, що стосовно можливості виокремлення господарських товариств комунальної форми власності вважаємо обґрунтованою думку П.М. Любченка. Така позиція підтверджується ст. 169. Цивільного кодексу України [5], де визначається, що територіальні громади беруть участь у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками. Юридичні особи, які можуть створювати територіальні громади, поділяються на два види: а) публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо); б) приватного права (підприємницькі товариства тощо). Так, як стверджує науковець, якщо у власності територіальної громади є 100% акцій акціонерного товариства або вона є власником 100%

статутного капіталу іншого товариства, то, безумовно, це є товариство комунальної форми власності [123].

Проте, щоб відповісти на запитання щодо ідентифікації господарського товариства комунальної форми власності як юридичної особи публічного чи відповідно приватного права, необхідно дослідити всю сукупність ознак, що засвідчують функціональне призначення утвореної юридичної особи, а також врахування усіх нормативно-правих актів та правовстановлюючих документів, які визначають правовий статус утворення. Одна організаційно-правова форма не може бути беззаперечним критерієм наявності статусу юридичної особи публічного чи приватного права.

Що стосується комунального унітарного підприємства, то відповідно до ст. 78 Господарського Кодексу [6] це вид підприємства, заснований на базі відокремленої частини комунальної власності одним власником – територіальною громадою в особі компетентного органу місцевого самоврядування у розпорядчому порядку. Відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного Кодексу України комунальне підприємство як юридична особи публічного права також створюється розпорядчим шляхом [5].

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [124] територіальні громади мають право засновувати на договірних засадах спільні комунальні підприємства. Відтак на теперішній час комунальні підприємства створюються розпорядчим шляхом, а спільні комунальні підприємства – на договірних засадах, що, як зазначає А.О. Гелич, не зовсім «дисонує» з положеннями Цивільного кодексу [5], який відносить спільні комунальні підприємства до юридичних осіб публічного права, що засновуються у розпорядчому порядку [125, с. 68]. Вважаємо, що зазначене ще раз вказує на неоднозначність критеріїв статусу юридичних осіб публічного права за чинним цивільним законодавством, та необхідність їх чіткого нормативного визначення. При цьому спільні комунальні підприємства слід відносити до юридичних осіб публічного права.

Комунальне унітарне підприємство належить до сфери управління компетентного органу місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104] відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, ґрунтується на принципах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Згідно з п. 30 ст. 26 зазначеного Закону виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних або міських рад вирішуються питання щодо створення, реорганізації та перепрофілювання, припинення підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади.

Органи місцевого самоврядування на виконання своїх повноважень можуть затверджувати примірні статuti. Як приклад можна навести Примірний статут комунального підприємства Юженської міської ради Одеського району Одеської області, затверджений рішенням цього органу місцевого самоврядування від 17.06.2021 р. № 427-VIII [126].

Отже, щодо комунальних підприємств управлінські функції виконують органи місцевого самоврядування, про що свідчать їхні повноваження. Сутнісними ознаками правового статусу комунальних унітарних підприємств, як правило, визначають такі: перебування у власності територіальної громади; порядок створення (розпорядчий для унітарних підприємств, договірний для спільних підприємств); управлінські функції щодо комунальних унітарних підприємств виконують органи місцевого самоврядування; можливість створення наглядової ради як органу управління та контролю; правовий режим майна, основу якого становить право господарського відання та право оперативного управління, що обмежують право розпорядження окремими видами майна; мета створення, а саме – задоволення інтересів територіальної громади, забезпечення прав її жителів [127, с. 53].

У рамках досліджуваної проблематики слід звернути увагу на такий вид комунальних підприємств як комунальні некомерційні підприємства. До того ж актуальним на теперішній час є зміна правового статусу комунальних закладів охорони здоров'я шляхом їх реорганізації з бюджетних установ саме на комунальні некомерційні підприємства. При цьому сталим є їх статус як юридичних осіб публічного права. Як приклад такої реорганізації можна назвати реорганізацію комунальної установи «Міська клінічна лікарня № 1» м. Одеси на комунальне некомерційне підприємство. Відповідно до свого Статуту комунальне некомерційне підприємство «Міська клінічна лікарня № 1» Одеської міської ради є закладом охорони здоров'я, якого засновано на комунальній власності територіальної громади м. Одеси та створено для здійснення некомерційної господарської діяльності відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України. Підприємство є багатопрофільною лікарнею інтенсивного лікування, якого створено з метою реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я шляхом надання екстреної медичної допомоги та вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, а також вжиття заходів з профілактики захворювань та підтримки громадського здоров'я, узагальнюючи метою діяльності є реалізація публічних функцій [128].

Що стосується комунальних організацій (установ, закладів), то зазначені юридичні особи також утворюються у розпорядчому порядку компетентним органом місцевого самоврядування на базі відокремленої частини комунальної власності і належать до сфери його управління.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104] установи та організації, що знаходяться у комунальній власності відповідних територіальних громад є підпорядкованими, підконтрольними та підзвітними органам місцевого самоврядування.

Як правило, ключовою відмінністю таких організаційно-правових форм як комунальні підприємства та комунальні організації (установи, заклади)

визначають право таких суб'єктів здійснювати комерційну діяльність. Так, комунальне підприємство має право здійснювати комерційну діяльність з метою отримання прибутку, а комунальна установа чи організація здійснює лише некомерційну (неприбуткову) діяльність та повністю фінансується з місцевого бюджету, а її головною метою є задоволення конкретних потреб територіальної громади [99, с. 163].

Як приклади комунальних установ можна навести такі. Комунальна установа «Офіс цифрової трансформації Одеської міської ради» відповідно до Статуту, затвердженого рішенням Одеської міської ради № 243-VIII від 28.04.2021 р., є неприбутковою бюджетною установою, має статус юридичною особи публічного права, що створена на основі комунальної власності територіальної громади міста Одеси. Основною метою діяльності комунальної установи «Офіс цифрової трансформації Одеської міської ради» є забезпечення реалізації державної політики у сферах: цифровізації та цифрового розвитку; цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій; електронного урядування та електронної демократії; розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних; розвитку електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності; безпеки інформації, зв'язку, телекомунікацій, а також забезпечення прийняття та розгляду звернень фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи, що подаються ними на «Гарячу лінію – Телефон довіри міського голови», «Гарячу лінію мера по протидії корупції» та до Єдиного центру звернень громадян. Майно Установи є власністю територіальної громади міста Одеси та закріплюється за нею на праві оперативного управління [129].

Прикладами комунальних закладів є парки, будинки (палаці) культури, різні центри (для молоді, виховні), а також заклади культури (центри дитячої творчості), охорони здоров'я (поліклініки, лікарні, комунальні аптеки), освіти (школи, дитсадки), соціальної сфери, фізкультури та спорту (центри фізичної культури), що перебувають у комунальній власності міста. Так, Парк культури та відпочинку «Перемога» є закладом культури, заснованим

на комунальній власності територіальної громади міста Києва і підпорядкованим Департаменту культури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Засновником та власником Закладу є територіальна громада міста Києва, від імені якої діє Київська міська рада. Отже, Парк культури та відпочинку «Перемога» є юридичною особою публічного права. Метою діяльності закладу є задоволення та розвиток культурно-дозвіллевих потреб населення. При цьому у Статуті зазначається, що майно комунального закладу належить до комунальної власності територіальної громади міста Києва і закріплене за ним на праві оперативного управління. Доходи, які може отримувати зазначений заклад, можуть бути використаними виключно для фінансування видатків на його утримання та реалізації мети діяльності, визначеної Статутом [130].

Отже, до юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, належать органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, комунальні організації (установи, заклади).

З урахуванням вищенаведеного юридична особа публічного права, заснована територіальною громадою, може бути визначеною як організація, створена територіальною громадою села, селища, міста або об'єднанням територіальних громад на підставі розпорядчого акта або на договірних засадах з метою реалізації та захисту інтересів такої територіальної громади або об'єднання територіальних громад.

Юридичні особи публічного права, засновані територіальними громадами, є різновидом юридичних осіб публічного права, а тому для них є притаманними ідентичні ознаки, що і для останніх, але з урахуванням особливостей, зумовлених суб'єктом, який є їх засновником. Ключовими ознаками юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, є: мета діяльності — задоволення інтересів територіальної

громади; перебування у власності територіальної громади; розпорядчий та договірний порядок створення.

У розрізі досліджуваних питань цього розділу роботи як підсумок цікавим та практично значущим вбачається аналіз статистичних даних щодо показників кількості зареєстрованих юридичних осіб за організаційно-правовою формою господарювання, наданий Державною службою статистики України на її офіційному сайті. Для аналізу динаміки та тенденції зміни кількості певних організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права взято кількісні показники за 2018–2021 рр. [131; 132; 133; 134] При цьому слід сказати, що у зазначених статистичних даних здійснена градація усіх юридичних осіб залежно від організаційно-правової форми господарювання. Об'єктом аналізу в рамках досліджуваної проблематики є тільки ті організаційно-правові форми, що можуть бути віднесеними до юридичних осіб публічного права, а саме – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні установи та заклади, комунальні установи та заклади, державні та казенні підприємства, комунальні підприємства.

Відтак відповідно до статистичних даних Державної служби статистики України, що стосується органів державної влади, місцевого самоврядування, та відповідно установ та закладів, у тому числі державних та комунальних (саме так угруповано ці організаційно-правові форми Держстатом України), то їх кількість становить: станом на 1 грудня 2018 р. – 96805; станом на 1 грудня 2019 р. – 94189; станом на 1 грудня 2020 р. – 94695; станом на 1 грудня 2021 р. – 92581.

З них державних організацій (установ, закладів): станом на 1 грудня 2018 р. – 10210; станом на 1 грудня 2019 р. – 9802; станом на 1 грудня 2020 р. – 10924; станом на 1 грудня 2021 р. – 10006. Відповідно кількість комунальних організацій (установ, закладів) сягає: станом на 1 грудня 2018 р. – 60763; станом на 1 грудня 2019 р. – 59228; станом на 1 грудня 2020 р. – 58783; станом на 1 грудня 2021 р. – 58383.

Що стосується державних підприємств, то їхня кількість становить: станом на 1 грудня 2018 р. – 3840; станом на 1 грудня 2019 р. – 3754; станом на 1 грудня 2020 р. – 3719; станом на 1 грудня 2021 р. – 3681. Казенні підприємства зареєстровані у кількості: станом на 1 грудня 2018 р. – 32; станом на 1 грудня 2019 р. – 32; станом на 1 грудня 2020 р. – 32; станом на 1 грудня 2021 р. – 30. Комунальних підприємств налічується: станом на 1 грудня 2018 р. – 12805; станом на 1 грудня 2019 р. – 13774; станом на 1 грудня 2020 р. – 14172; станом на 1 грудня 2021 р. – 14221.

Аналіз статистичних даних у такому розрізі відповідно до організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права засвідчує такі тенденції. Кількість загалом органів державної влади, місцевого самоврядування, та відповідно установ та закладів у тому числі державних та комунальних за останні 4 роки суттєво зменшилася (-4224). При цьому чисельність державних організацій (установ, закладів) зменшилася на 210; комунальних організацій (установ, закладів) – на 2380. Можливе пояснення такого стану речей полягає, по-перше, у нагальному процесі оптимізації структури державної влади та місцевого самоврядування, по-друге, наприклад, ряд комунальних установ з охорони здоров'я реорганізовано на комунальні некомерційні підприємства.

Що стосується державних підприємств, то їх кількість за 2018–2021 р.р. зменшилася на 159, а казенних підприємств на 2. При цьому слід звернути увагу, що ряд державних підприємств змінило свою організаційну форму на акціонерне товариство. На проблемності, але все ж таки обґрунтованості віднесення деяких акціонерних товариств до юридичних осіб публічного права вже зверталася увага у цій роботі. Проте простежити їх кількісні зміни не вбачається за можливе, оскільки у статистичних даних наводиться кількість усіх зареєстрованих акціонерних товариств незалежно від частки державної власності та статусу юридичної особи публічного чи приватного права. Ситуація із скороченням кількості державних підприємств пояснюється також процесами приватизації, обґрунтованість якої є досить

дискусійним питанням сьогодення. Протилежною є ситуація з комунальними підприємствами. За наведеними статистичними даними можна констатувати приріст їх чисельності (+1416). Проте не можна не зазначити, що питання динаміки збільшення чи зменшення кількості державних та комунальних підприємств напряду пов'язано з економічними показниками щодо ефективності їх діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДО РОЗДІЛУ 2

1. Словник іншомовних 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> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
2. Класифікація. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.
3. Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Дерещ В.А., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Тимошук В.П. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні. *Правова держава*. 2014. № 25. С. 182–203.
4. Порядок розроблення національних класифікаторів: наказ Мінекономрозвитку України від 11.01.2018 р. № 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0124-18#Text>. (дата звернення: 15.07.2022 р.).
5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. (дата звернення: 15.07.2022 р.).
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Дата оновлення: 27.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
8. Москаленко А.О. Характерні ознаки юридичних осіб публічного права. *Юридична наука: виклики і сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 11–12 черв. 2021 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 64–68.

9. Бірюков І.А., Заїка Ю.О. Цивільне право України: Загальна частина. Київ, 2003. 400 с.
10. Шицький І.Б. Місцеві господарські суди як юридичні особи публічного права. *Право України*. 2005. № 4. С. 96–100.
11. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання. *Науковий вісник КНУВС*. 2010. №1. С.54–61.
12. Москаленко А.О. Градація юридичних осіб публічного права. *Юридичний вісник*. 2021. №4. С. 163–168.
13. Мацелик Т.О. Юридичні особи публічного права: особливості функціонування в адміністративно-правовій сфері. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2013. № 1(2). С. 167–172.
14. Кравчук В. Сутнісні ознаки юридичної особи. *Підприємництво, господарство і право*. 1999. № 7. С. 30–32.
15. Іванов С.О. Участь юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах (на прикладі Міністерства оборони України): дис. ... канд. юрид. наук. Хмельницький, 2008. 236 с.
16. Янкова О.С., Щербакова Н.В. Актуальные проблемы гражданского права: учеб. пособ. Донецк: ДонНУ. 2013. 370 с.
17. Кибенко Е.Р. Корпоративное право: учеб. пособ. Харьков: Эспада. 1999. 480 с.
18. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2004. 328 с.
19. Яновицька Г.Б., Яговка М.І. Організаційно-правові форми благодійної діяльності. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2008. Вип. 6 (74). С. 288–296.
20. Суб'єкти приватноправових відносин : монографія / за заг. ред. А.М. Новицького. Ірпінь: Університет ДФС України, 2019. 360 с.
21. 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. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/1.Rozyasnennya-shhodo-zastosuvannya-okremyh-polozhen-Zakonu-Ukrayiny-Pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finsanovogo-kontrolyu-.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

22. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані) від 03 лютого 2021 р. №1. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Rozyasnennya-1-vid-03.02.2021-versiya-dlya-zavantazhennya.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

23. Шевченко Я.М. Роль і значення суб'єктів цивільного права в суспільстві. *Юридичний вісник*. 2009. № 2 (11). С. 39–46.

24. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. розроб. проекту Цивільного кодексу України. Київ: Істина. 2004. 928 с.

25. Ільницька Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання створення юридичних осіб: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2021. 248 с.

26. Кравчук В.М. Соціально-правова природа юридичної особи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2000. 21 с.

27. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. Дата оновлення: 01.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

28. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

29. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI. Дата оновлення: 13.04.2022 р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

30. Національний класифікатор ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» : затв. наказом Держспоживстандарту України від 28 травня 2004 р. № 97.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0097609-04#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

31. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 896 с.

32. Кузнєцова Н.С., Довгерт А.С. Сучасне цивільне законодавство України: здобутки, проблеми, перспективи. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 51–67.

33. Шелест М.В. Держава як юридична особа публічного права: стан проблеми. *Форум права*. 2009. № 3. С. 677–685.

34. Борисова В.І. Публічні утворення як учасники цивільних відносин. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2005. Вип. 10. С. 88–96.

35. Піддубна В.Ф. Юридичні особи публічного права як учасники цивільних відносин. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2020. №4(14). С. 29–33.

36. Борденюк В.В. Публічно-правові утворення як суб'єкти цивільного права. *Парадигма пізнання: гуманітарні питання*. 2014. URL: <https://int-konf.org/ru/2014/suchasnij-sotsiokulturnij-prostir-2014-17-19-09-2014-r/876-bordenyuk-v-v-publichno-pravovi-utvorenniya-yak-sub-ekti-tsivilnogo-prava> дата звернення: 15.07.2022 р.).

37. Дзера Ю.М. Держава як учасник цивільних правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.

38. Безкоштовний пошук відомостей у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/content/free-search> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

39. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Дата оновлення: 20.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

40. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019. Дата оновлення: 17.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

41. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

42. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 р. № 1150-IX. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

43. Положення про Національну комісію зі стандартів державної мови: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 листопада 2019 р. № 911. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-2019-%D0%BF?find=1&text=%D1%8E%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD#w1_1 (дата звернення: 15.07.2022 р.).

44. Положення про Національну соціальну сервісну службу України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 783. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

45. Кисіль Л.Є. До питання про поняття і структуру адміністративної правосуб'єктності. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 231–236.

46. Кагановська Т.Є. Організаційно-правові форми адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб публічного права. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія : «Право». 2015. Вип. 20. С. 7–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2015_20_3. (дата звернення: 15.07.2022 р.).

47. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. Дата оновлення: 20.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19/ed20220320#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

48. Кучеренко І.М. Юридичні особи публічного права як суб'єкти цивільних правовідносин. *Еволюція цивільного законодавства України. Проблеми теорії практики*. Київ : Юрид. думка, 2007. С. 194–213.

49. Винар Л.В. Організаційно-правові форми юридичних осіб, заснованих державою. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 8. С. 6–11.

50. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 24.05.2022 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

51. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 10.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

52. Білокур Є.І., Хамходера О.П., Авдєєв О.Р. Публічне адміністрування : навч. посіб. Одеса, 2019. 142 с. URL: <https://hdl.handle.net/11300/12477> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

53. Добровольська Н.В., Хамходера О.П. Офіс Президента України як державний орган (у контексті антикорупційного законодавства). *Держава та регіони*. Серія : «Право». 2020. № 2 (68). С. 82–90.

54. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.

55. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 164–169.
56. Рибак М.С. Методологія аналізу сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. Т. 2, № 1. С. 128–131.
57. Тулянцева В.А. Фінансово-правове регулювання діяльності позабюджетних державних цільових фондів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2019. 224 с.
58. Терещук В.В. Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук. Київ : МАУП, 2020. 269 с.
59. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Дата оновлення: 05.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
60. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 12.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
61. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР Дата оновлення: 01.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
62. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX. Дата оновлення: 01.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
63. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III. Дата оновлення: 02.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
64. Про позашкільну освіту: Закон України від 22.06.2000 р. № 1841-III. Дата оновлення: 22.05.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

65. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. Дата оновлення: 01.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

66. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

67. Статут Тренінгового центру прокурорів України: затв. Наказом Генерального прокурора 29.05.2020 р. № 243. URL: <https://ptcu.gp.gov.ua/uk/normativni-akti/> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

68. Про Національний фонд досліджень України: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 липня 2018 р. № 528. Дата оновлення: 21.11.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2018-п#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

69. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. Дата оновлення: 06.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

70. Статут державної наукової установи Український інститут науково-технічної експертизи та інформації: затв. наказом Міністерства освіти і науки України від 18 червня 2021 р. № 693. URL: http://www.uintei.kiev.ua/sites/default/files/statut_v_noviy_redakciyi_2021.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

71. Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244. Дата оновлення: 28.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-п> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

72. Рішення Конституційного Суду України від 13.06.2019 р. № 5-р/2019 у справі у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України

(конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) № 1-17/2018(5133/16). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

73. Борисова В.І. До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах. *Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2003 р.). Одеса: ОНУ МОНУ, Астропринт, 2003. С. 7-8.

74. Кузнецова Н.С. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матер. VIII регіональної наук.-практ. конф. (м. Львів, 2002 р.). Львів, 2002. С. 215–216.

75. Волкова Л. Государственные акционерные компании – юридические лица публичного права: понятие и основные признаки. *Legea si viata*. Іunie. 2016. С. 17–20. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2016/6-2/5.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

76. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 49–55. DOI: 10.32849/2409-9201.2019.19.10.

77. Грудницька С.М. Проблема віднесення державних підприємств та їх об'єднань до юридичних осіб приватного чи публічного права. *Форум права*. 2017. № 2. С. 41–51. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_9.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

78. Волкова Л.О. Цивільно-правовий статус державних акціонерних компаній: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 215 с.

79. Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2013. 454 с.

80. Статут акціонерного товариства «Укрпошта»: затв. наказом Міністерства інфраструктури України від 14 грудня 2018 р. № 611. URL: https://www.ukrposhta.ua/doc/statutorydocuments/Statut_Akcionernogo_tovarystv_a_Ukrposhta_data%20oprylyudnennya_21.12.2018.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

81. Статут акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 1044 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2020 р. № 997). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

82. Статут акціонерного товариства «Укргазвидобування»: затв. рішенням акціонерів від 16.12.2020 р. № 593. URL: http://ugv.com.ua/uploads/Statut.AT_Ukrgazvidobuvannya_.pdf.1538373.7c4024997f4507941d66975884479b974831f2a0.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

83. Питання акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 р. № 568. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/568-2019-%D0%BF#top> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

84. Ухвала Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України від 09 вересня 2020 р. № 201-2 (П)/2020 у справі про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення першого речення частини першої статті 1050 Цивільного кодексу України

№ 3-164/2020(410/20). URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/201_22_2020.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

85. Москаленко А.О. Щодо організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права. *Правові засади діяльності правоохоронних органів*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 груд. 2021 р.). Нац. юридичний ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2021. Вип. 38. С.33–35.

86. Винар Л.В. Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2006. 20 с.

87. Про Рахункову Палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

88. Положення про Державну судову адміністрацію України: затв. рішенням Вищої ради правосуддя 17.01.2019 р. № 141/0/15-19. Дата оновлення: 23.04.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

89. Про затвердження нової редакції Статуту державного підприємства «Інформаційні судові системи» : Наказ Державної судової адміністрації України від 26 листопада 2019 р. № 1142. URL: https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/14/N_1142_19 (дата звернення: 15.07.2022 р.).

90. Статут Державного підприємства «Центр судових сервісів»: затв. наказом Державної судової адміністрації України від 12 лютого 2020 р. № 64. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/dsa_pres_slujba_2019/dsa_pres_slujba_2020/dod_64_20_z.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

91. 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>. (дата звернення: 15.07.2022 р.).

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

93. 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. Дата оновлення: 21.11.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF/conv> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

94. О юридическом лице публичного права : Закон Грузии от 28.05.1999 г. № 2052. ЮЛПП Законодательный вестник Грузии. URL : <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/19204?publication=31> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

95. Майданик Р.А. Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання. *Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 2011. С. 76–79.

96. Зубар В.М. Участь юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Молодий вчений*. 2016. № 11. С. 304–307. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_11_73. (дата звернення: 15.07.2022 р.).

97. Москаленко А.О. Специфіка адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, заснованих державою. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 7(43). Vol. 1. С. 194–200.

98. Лещенко Д.С. Співвідношення дефініцій «комунальні юридичні особи» та «муніципальні юридичні особи». *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. 2010. № 53. С. 424–431.

99. Філімошкіна І.О. Фінансові ресурси місцевих органів влади в умовах фіскальної децентралізації : дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2018. 235 с.

100. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 134–146.

101. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Приватне право і підприємництво*. 2009. Вип. 8. С. 51–56.

102. Кравчук О.О. Майновий аспект правового статусу юридичних осіб за новим Цивільним кодексом України. *Право України*. 2003. №. 12. С. 86–88.

103. Маркевич І.Б. Поняття та ознаки комунальних юридичних осіб публічного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : «Право». 2015. Вип. 35(1.1). С. 160–165.

104. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 10.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n63> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

105. Цивільне право України. Частина перша : підручник / за ред. проф. Ч.Н. Азімова, доц. С.Н. Приступи, В.М. Ігнатенка. Харків: Право, 2000. 368 с.

106. Кравченко В. До питання конституційно-правового статусу територіальної громади. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. Київ, 2003. С. 165–178.

107. Первомайський О.О. Участь територіальних публічно-правових утворень в цивільних відносинах: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Ред. журн. «Право України», 2013. 196 с.

108. Моргун В.В. Територіальна громада як юридична особа публічного права: розвиток доктрини й законодавства в Україні та за кордоном. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 3 (116). С. 50–56.

109. Голосніченко Д.І., Рибак О.Д. Організаційно-правовий статус територіальних громад в Україні. *Юридична Україна*. 2020. № 8. С. 33–43.

110. Національний інститут стратегічних досліджень. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-06/ter_gromadu-0ba09.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

111. План дій Ради Європи для України на 2018-2021 рр., ухвалений Комітетом міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 року (CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc). URL: <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

112. Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» URL: <http://www.slg-coe.org.ua/goal-and-objectives/> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

113. Тривають тематичні обговорення з питання правосуб'єктності територіальних громад, Всеукраїнська Асоціація ОТГ бере активну участь URL: <https://hromady.org/trivayut-tematichni-obgovorennya-z-pitannya-pravosubyektnosti-teritorialnix-gromad-vseukra%D1%97nska-asociaciya-otg-bere-aktivnu-uchast/> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

114. Надання територіальним громадам статусу юрособи недоцільне – правовий висновок НААУ. URL: <https://unba.org.ua/news/6985-nadannya-teritorial-nim-gromadam-statusu-yurosobi-nedocil-ne-pravovij-visnovok-naau.html> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

115. Бойко О.П. Статус територіальних громад в Україні. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 16–20.

116. Щодо особливостей державної реєстрації територіальних громад: лист Міністерства юстиції України від 15.08.2017 р. № 31322/ж-1548/19. URL: <https://just.odessa.gov.ua/?view=cat&category=520> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

117. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 07.10.2020 р. по справі № 362/2592/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92051593> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

118. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. Київ. Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
119. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-є вид. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
120. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. 23 / голов. ред. М.В. Афанасьєва; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса : Гельветика, 2019. С. 84–91.
121. Любченко П.М. Суперечності в регулюванні правового статусу юридичних осіб комунальної форми власності. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 10. С. 43–53.
122. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2007 р. № 5-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-07#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
123. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Вид-во «ФІНН», 2012. 496 с.
124. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
125. Гелич А.О. Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співробітництва територіальних громад. *Юридична Україна*. 2014. № 10. С. 67–71.
126. Про затвердження Типового статуту комунального підприємства Южненської міської ради: рішення Южненської міської ради Одеського

району Одеської області від 17.06.2021 р. № 427–VIII. URL: <http://yuzhny.gov.ua/rish/56090> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

127. Мельничук О. Правовий статус комунальних унітарних підприємств. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2020. № 5. С. 47–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2020_5_7 (дата звернення: 15.07.2022 р.).

128. Статут комунального некомерційного підприємства «Міська клінічна лікарня № 1» Одеської міської ради, затв. рішенням Одеської міської ради від 18.03.2020 р. № 5828-VII. URL: <https://www.omr.gov.ua/ua/city/enterprises/kommunalnie-predpriyatiyazdravoohraneniya/knp-gorodskaya-klinicheskaya-bolnica-1/ustav/> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

129. Статут комунальна установа «Офіс цифрової трансформації Одеської міської ради» затв. рішенням Одеської міської ради від 28.04.2021 р. № 243-VIII. URL: <https://omr.gov.ua/ua/city/foundations/giac/statute/> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

130. Статут парку культури та відпочинку «Перемога», затв. розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 28.12.2015 р. № 1250 (у редакції розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації від 20.10.2021 р. № 2188). URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_vnesennya_zmin_do_deyakikh_ustanovchikh_dokumentiv_parkiv_kultur_i_i_vidpochinku_komunalno_vlasnosti_teritorialno_gromadi_mista_kiyeva/mxm_braoikv_kmda_2188.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

131. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 грудня 2018 р. ukrstat.gov.ua. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2018/ks_opfg/ks_opfg_1218.htm (дата звернення: 15.07.2022 р.).

132. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 грудня 2019 р. ukrstat.gov.ua. URL:

http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoy/ukr/EDRPU_2019/ks_opfg/ks_opfg_1219.htm

(дата звернення: 15.07.2022 р.).

133. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 грудня 2020 р. ukrstat.gov.ua. URL:

http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoy/ukr/EDRPU_2020/ks_opfg/ks_opfg_1220.htm

(дата звернення: 15.07.2022 р.).

134. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 грудня 2021 р. ukrstat.gov.ua. URL:

http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoy/ukr/EDRPU_2021/ks_opfg/ks_opfg_1221_ue.xls

s (дата звернення: 15.07.2022 р.).

РОЗДІЛ 3

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

3.1. Змістовно-понятійна характеристика адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права

Аналіз доктринальних напрацювань із досліджуваної проблематики свідчить, що об'єктом наукових досліджень переважно є питання щодо характеристик юридичних осіб публічного права, критеріїв їх відмежування від юридичних осіб приватного права, цивільно-правовий статус юридичних осіб публічного права, однак питання саме адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічного права залишається майже невизначеним.

Здійснення змістовно-понятійної характеристики адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права насамперед необхідно почати з визначення його базових утворюючих категорій, якими є, відповідно, «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Доречно зазначити, що як свідчать численні наукові доробки, проблема визначення правового та адміністративно-правового статусу ставала предметом великої кількості наукових досліджень. При цьому, необхідно констатувати, що незважаючи на окремі спільні риси цих категорій, які відмічають науковці майже одноставно, єдиної концепції щодо їх сутності та правової природи й досі не вироблено [1, с. 39].

Поняття «правовий статус» (походить від латинського слова «status», що означає стан, положення) має широке значення та є багатоеlementним абстрактним терміном, який означає сукупність елементів, параметрів, значень об'єкта або суб'єкта [2, с. 609]. В «Юридичній енциклопедії» поняття «правовий статус» визначається як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [3]. Отже, правовий статус сприймається у

зв'язку із сталим правовим становищем суб'єкта, а правове положення змінюється залежно від правовідносин, в які він вступає [4, с. 65].

Як правило, в наукових колах поняття правового статусу трактують з позиції вузького та широкого підходу. У межах вузького підходу до розуміння категорії правового статусу суб'єкта права, до складу його елементів відносять лише права та обов'язки цих суб'єктів. Усі інші елементи, як правило, визначають як допоміжні [5, с. 69]. З позиції широкого підходу, поняття «правовий статус» охоплює не тільки права та обов'язки, але й ряд інших елементів, таких як правосуб'єктність, принципи, гарантії, відповідальність, законність, правопорядок, правосвідомість, справедливість, гуманізм тощо. Погляди науковців стосовно змісту та кількості складових елементів структури статусу суб'єкта адміністративного права також різняться [6, с. 103].

Отже, слід констатувати, що правовий статус визначають через виокремлення певних елементів, головними з яких є конструкція «права та обов'язки». При цьому загальноприйнятою є думка щодо того, що варіативність елементів правового статусу залежить від особливостей конкретного суб'єкта права, та зважаючи на це, буде різнитися по відношенню, наприклад, до фізичних осіб або юридичних осіб.

Загалом категорія правового статусу має суттєве прикладне значення, оскільки відображає положення конкретного суб'єкта у правовідносинах, визначає обсяг його можливостей та окреслює коло діяльності. Як справедливо звертає увагу А.В. Панчишин, правовий статус – це багатоаспектна, універсальна, комплексна категорія, що має чітку сталу внутрішню побудову та визначає характер та принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом встановлення прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, визначає місце суб'єкта у системі правовідносин [7, с. 95]. Категорія «правовий статус» охоплює різні аспекти правового становища суб'єкта права в системі соціальних зв'язків, а його

змістовне наповнення визначається приватноправовою або публічно-правовою природою врегульованих правом суспільних відносин [8, с. 155].

Як зазначається в науковій літературі, правові норми не є одноманітними і можуть суттєво різнитися залежно від сфери суспільних відносин, яких вони регламентують, та відповідної галузевої приналежності. Тож категорія правового статусу має загальний характер, яка відображає лише спосіб (правовий), в який визначено положення певного суб'єкта, та загальну структуру його статусу. Але конкретне сутнісне навантаження правового статусу, з урахуванням конкретної ситуації, здійснюють відповідні галузеві норми права. Відтак існують: конституційно-правовий, цивільно-правовий, кримінально-правовий, цивільно-, кримінально-процесуальний та інші статуси [9, с. 524]. Отже, категорія правового статусу може набувати власної спеціалізації залежно від характеру та специфіки правовідносин.

У контексті наукового завдання, яке розв'язується, висловлюється В.М. Василенко, який зазначає, що разом із загальним правовим статусом можна виокремити ще галузевий, міжгалузевий і спеціальний правові статуси. На думку автора, вони співвідносяться із загальним правовим статусом як загальне і особливе [10, с. 38].

Зазначене вбачається за можливе екстраполювати і на адміністративно-правовий статус юридичних осіб публічного права. Відповідно, можна сказати, що правовий статус юридичних осіб публічного права ідентифікує їх становище в системі інших суб'єктів правовідносин. Галузевий правовий статус визначає їх становище в конкретному виді (галузі) правовідносин (в рамках цього дослідження – адміністративних). Спеціальний статус призначений для ідентифікації відповідного виду юридичної особи публічного права як суб'єкта конкретних правовідносин.

Іншими словами, цілком логічним є висновок щодо того, що адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права є різновидом галузевого правового статусу (поряд із конституційним,

цивільно-правовим тощо). Він характеризує цю організацію як суб'єкта саме адміністративних правовідносин.

Визначаючи адміністративно-правовий статус юридичних осіб публічного права, варто звернутися до загальних положень про адміністративно-правовий статус. Як і стосовно правового статусу, поширеною думкою серед науковців є визначення адміністративно-правового статусу як сукупності конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, яких закріплено за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Так, за визначенням В.Б. Авер'янова, досліджувана категорія «охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, яких закріплено за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права» [11, с. 194]. Український адміністративіст В.К. Колпаков також вважає, що саме «наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формує адміністративно-правовий статус суб'єкта» [12, с. 98].

У науковій літературі досить поширеною також є точка зору щодо того, що адміністративно-правовий статус містить у собі чотири елементи: завдання, функції, повноваження та відповідальність, які реалізуються суб'єктами через відповідні адміністративні (управлінські) відносини. Так, Х.П. Ярмачі зазначає, що «елементами правового статусу будь-якого державного органу... є його завдання, функції, повноваження (права та обов'язки) та відповідальність» [13, с. 315].

С.Л. Курило, розглядаючи адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ, говорить, що під цим поняттям «слід розуміти їхнє положення (становище) в системі суспільних відносин та механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень та відповідальності, які реалізуються відповідними суб'єктами через адміністративно-правові (управлінські) відносини» [9, с. 525].

Існують й інші точки зору стосовно визначення поняття «адміністративно-правовий статус». Так, деякі науковці зазначають, що поняття «адміністративно-правовий статус» містить у собі: сукупність прав та обов'язків, гарантій реалізації цих прав та відповідальності за порушення обов'язків. О.М. Бандурка визначає його як правосуб'єктність, що містить елементи: сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що закріплені в адміністративному законодавстві [14, с. 144].

Частина вчених говорить про багатоеlementність цієї категорії. Зокрема, В.Я. Малиновський зазначає, що «цей правовий інститут складається з таких основних елементів: завдання (функції) та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності органів держави» [15, с. 482-483].

М.К. Золотарьова щодо статусу органів виконавчої влади зазначає, що «головною складовою адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади є компетенція, яка доповнюється відповідальністю, завданнями, функціями, організацією (структурою) та порядком діяльності (форми та методи діяльності, порядок створення та припинення функціонування відповідного органу)» [16, с. 31].

Примітним є виокремлення Л.О. Волковою елементів, що утворюють не адміністративно-правовий, а цивільно-правовий статус певного суб'єкта як юридичної особи публічного права, серед яких: права та обов'язки; гарантії реалізації прав та обов'язків; правосуб'єктність; юридична відповідальність; мета, функції та завдання [17, с. 54-55].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус державних колективних суб'єктів, група вчених пропонує виокремлювати в його структурі три основних блоки:

цільовий – юридично закріплені цілі, завдання та функції;

структурно-організаційний – нормативне регулювання порядку утворення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів, їх підпорядкованості і передачі з відання одних організацій у підпорядкування

інших, встановлення та зміни їх організаційних структур, права на організаційне самовизначення, процедур діяльності та права на офіційні символи;

компетенційний (компетенція) – є основною частиною правового статусу державних колективних суб'єктів права і становить сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання [18, с. 33].

Продовжуючи зазначену думку, ряд науковців модифікують структурні блоки адміністративно-правового статусу в залежності від виду об'єкта, статус якого досліджується. Так, О.П. Хамходера вважає, що найбільш достеменно адміністративно-правовий статус державної інспекції найкраще відображають такі його складові, як: 1) принципи; 2) функції та завдання, перші з яких для інших є порівняно більш значущими; 3) компетенція; 4) структурно-організаційний блок [19, с. 15].

О.І. Лавренова, досліджуючи адміністративно-правовий статус такого центрального органу виконавчої влади, як державна служба, зазначає, що це складна правова конструкція, що містить у собі чотири блоки елементів: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний; 4) блок форм і методів діяльності [20, с. 14].

Отже, в юридичній літературі висловлюються різні точки зору з приводу конструкції адміністративно-правового статусу. Виокремлення блоків складових структури адміністративно-правового статусу є найпоширенішим підходом у ракурсі дослідження правового становища органів державної влади, відповідно до якого адміністративно-правовий статус становлять такі складові:

цільовий, який поєднує в собі принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади;

структурно-організаційний, до якого входять упорядкування процесу створення, реорганізації та припинення органу, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість;

компетенційний, який містить у собі сукупність владних повноважень стосовно: а) прав та обов'язків, які корелюються з реалізацію публічної влади, участю у відносинах управління, а також правом прийняття певних актів; б) підвідомчості, правового закріплення об'єктів, предметів і справ, на які поширюються владні повноваження [21, с. 172].

Як підсумок щодо структури адміністративно-правового статусу, слід сказати, що, як правило, визначення зазначеної категорії суто через комплекс прав та обов'язків, або з деякими додатковими елементами (гарантії захисту прав та свобод суб'єкта, засади його відповідальності тощо) застосовується до приватних суб'єктів (фізичних осіб та юридичних осіб), яким «дозволено все, що не заборонено законом». У свою чергу виокремлення у правовому статусі певних груп або блоків елементів – цільового (мета, завдання, функції, інтереси, для задоволення яких функціонує суб'єкт); структурно-організаційний (місце в системі публічного управління, організаційна підпорядкованість); компетенційний (принципи, права, обов'язки, повноваження, предмет відання, правові гарантії, правові обмеження, засади відповідальності), доцільно практикувати при характеристиці правового статусу публічних суб'єктів чи суб'єктів публічного права (наприклад, державних органів, юридичних осіб публічного права тощо), яким «дозволено лише те, що дозволено законом» [18, с. 33].

Слушно зазначити, що поняття «адміністративно-правовий статус» за своїм змістом є суб'єктивно-об'єктивним, оскільки залежно від об'єкта спрямування, характеризується підвищеною конфліктністю поглядів та позицій щодо виокремлення його структурних компонентів. Результати виокремлення складових цього поняття характеризуються посиленою важливістю, адже безпосередньо пов'язані з приватними і/або публічними інтересами осіб та детермінують якість підсумкових актів різноманітних правових процесів і процедур [22, с. 194].

Із цього приводу підтримуємо думку Т.О. Мацелик, яка зазначає, до питання визначення елементів структури адміністративно-правового статусу

суб'єкта слід підходити виважено. Занадто вузьке трактування структури правового статусу суб'єкта права не висвітлює змісту цього поняття у повному значенні, не дає змоги показати всіх складових структури статусу суб'єкта у їх взаємодії та динаміці. Включення ж до складу правового статусу суб'єкта занадто широкого переліку складових, що за своїм сутнісним змістом визначають інші категорії права, відмінні від правового статусу суб'єкта, призводить до розмивання поняття правового статусу суб'єкта права та його ототожнювання з іншими поняттями, такими як правовідносини, норми права тощо [6, с. 106].

До того ж науковець зазначає, що основна відмінність між структурою адміністративно-правового статусу індивідуальних та колективних суб'єктів права (до яких належать юридичні особи публічного права) полягає в тому, що останні мають дещо складніший правовий статус, що пов'язано з особливостями їх утворення та функціонування. Зокрема, до адміністративно-правового статусу колективних суб'єктів права належить також адміністративна компетенція, тобто законодавчо встановлене коло повноважень такого суб'єкта [6, с. 117].

Наведене дає підстави констатувати, що адміністративно-правовий статус є, по-перше, складною багатоелементною категорією. По-друге, вбачається, що визначення адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права тільки через права та обов'язки суб'єкта є занадто вузьким, оскільки не охоплює значної частини питань організації і діяльності досліджуваних публічних утворень, які визначають їх правовий статус. По-третє, при визначенні змісту адміністративно-правового статусу стосовно юридичних осіб публічного права доцільним є виокремлення певних структурних блоків.

Вищенаведене дозволяє виокремити такі структурні блоки елементів адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права:

цільовий (цілі, завдання та функції);

структурно-організаційний (нормативне регулювання порядку створення та припинення, їх підпорядкованості та можливі організаційно-правові форми);

компетенційний.

Вважаємо, що саме такий перелік елементів структури є необхідним та достатнім для змістовної характеристики адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права.

Особливістю адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права є те, що зазначені суб'єкти не просто можуть бути учасниками адміністративних правовідносин, щодо яких здійснюється публічне адміністрування, але у переважній більшості самі здійснюють публічне адміністрування. Іншими словами, у більшості випадків юридичні особи публічного права є лідируючими суб'єктами в адміністративних правовідносинах.

Відмінною ознакою адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права можна вказати також комплексне нормативне врегулювання – положеннями норм і приватного, і публічного права.

Доречно також зазначити, що не всі правомочності юридичної особи публічного права характеризують його адміністративний-правовий статус. Відтак є різниця між адміністративним та цивільно-правовим статусом юридичної особи публічного права. Як зазначається у доктрині, цивільна правосуб'єктність юридичної особи публічного права є субсидіарною до публічної – тобто має вторинний характер. Отже, адміністративно-правовий статус має бути врегульований першочергово нормами адміністративного права.

Особливість адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, як зазначає Ю.М. Жорнокуй, також має прояв у тому, що за загальним правилом спори за їх участю вирішують адміністративні суди, але якщо вони виступають за межами адміністративної сфери, тобто беруть участь у цивільному обороті, на них поширюється дія цивільного права, а

відповідні спори розглядають звичайні цивільні або господарські суди [23, с. 44].

Наповненість та особливості адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права є прямопропорційними організаційно-правовій формі юридичної особи. Тому вбачається за можливе адміністративно-правовий статус юридичних осіб публічного права поділити на загальний та спеціальний. Відтак загальний адміністративно-правовий статус притаманний усім юридичним особам публічного права незалежно від їх виду чи організаційно-правової форми, а спеціальний статус притаманний окремим видам юридичних осіб публічного права (органи державної влади; органи місцевого самоврядування; державні та комунальні організації (установи та заклади); державні, казенні та комунальні підприємства), а також має свої особливості залежно від виду публічних відносин, в яких такі суб'єкти беруть участь. У рамках цієї роботи дослідженню підлягає загальний адміністративно-правовий статус юридичних осіб публічного права.

Деталізація елементів адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права служить конкретизації та оптимізації ознак ідентифікації юридичних осіб публічного права.

До того ж виокремлення та характеристика окремих елементів адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права дозволяє виявити проблемні питання ефективності функціонування зазначених суб'єктів у конкретних адміністративних правовідносинах. Так, випадки конкуруючих завдань, функцій та компетенції мають негативний характер, перш за все, серед юридичних осіб публічного права при здійсненні публічно-владних функцій та часто є підставою для виникнення компетенційних спорів. Порівняльний аналіз таких елементів адміністративно-правового статусу, як завдання, функції, компетенція юридичної особи публічного права, а також їх відповідності нормативно закріплений меті юридичної особи публічного права сприяє усуненню

дублювання повноважень, конкуренції із завданнями, функціями, компетенцією інших суб'єктів у певній галузі суспільних відносин. Зазначений аналіз має вагоме значення не тільки у частині правозастосування, але, й насамперед, у правотворчості, як при прийнятті нових нормативно-правових актів, так і при внесенні змін до діючих актів, якими врегульовано правовий статус юридичних осіб публічного права.

3.2. Цільовий блок адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права

Першим блоком у структурі адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права виокремлено цільовий блок. Зміст цільового блоку становлять такі елементи, як: мета, завдання та функції.

Проте слід зазначити, що виокремлення такого блоку в науковій літературі іноді піддається критиці. Так, наприклад, Б.М. Дронів вважає, що мета, функції та завдання хоч і є важливими, проте, їх не варто включати до загальної категорії «адміністративно-правового статусу», адже вони мають настановне значення і під їх впливом формується компетенція, предмет відання, сфера діяльності суб'єкта [8, с. 128].

Однак як стверджує Л.О. Волкова, саме з огляду на те, що зазначені компоненти задають єдиний вектор діяльності суб'єкта, вони є визначальними [24, с. 56], а отже, вважаємо за доцільне розглядати їх як складових частин адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права.

Принагідно необхідно звернути увагу на те, що категорії мета, завдання та функції мають тісний зв'язок із поняттям «компетенція». Досить часто в науковій літературі вказують, що функції є векторами втілення (застосування) компетенції задля досягнення поставленої мети, а отже, компетенція органу є похідною від його функцій [25, с. 11].

При цьому ряд науковців розглядають функції як складову компетенції. Так, Т.О. Мацелик розглядає компетенцію як складову адміністративно-правового статусу через єдність таких елементів, як повноваження, предмет відання, функції [26, с. 81]. А.В. Солонар також резюмує, що завдання, функції, повноваження та компетенція суб'єкта «перебувають між собою у взаємозв'язку» та у свою чергу сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції» [27, с. 255].

Слід зазначити, що незважаючи на те, що ці поняття тісно пов'язані між собою, однак функції не можуть бути виокремлені як елемент компетенції. Як зазначається в літературі, функції не є складовими компетенції. Функції вказують на напрямок діяльності певного суб'єкта, коли компетенція ж визначає, яким чином суб'єкт повинен та може їх виконати. Отже, компетенція являє собою сукупність конкретних прав та обов'язків (повноважень), що є необхідними для реалізації цих функцій [28, с. 149]. Аналогічної позиції дотримується і А.О. Ткаченко [29, с. 194].

Методологічно обґрунтованою для дослідження структури адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права вважаємо точку зору О.І. Лавренової, згідно з якою включення функцій до поняття «компетенція» як складового елементу є нелогічним, враховуючи, що функції становлять частину тієї діяльності, яку має здійснювати суб'єкт у рамках свого статусу в публічних правовідносинах (загальний напрямок діяльності), а компетенція визначає, що «може» і «має» здійснити суб'єкт на виконання такої діяльності (конкретні дії у межах загального напрямку діяльності).

Що ж до включення завдань до складу компетенції, то така думка також викликає деякі зауваження. Завдання також не входять до поняття «компетенція», оскільки вони розкривають мету діяльності та обумовлюють компетенцію лише в загальних масштабах, а не встановлюють її конкретний зміст. Слід погодитися з думкою щодо того, що завдання не є елементами компетенції, вони впливають із тієї соціальної мети, на досягнення якої має

бути спрямовано діяльність органу виконавчої влади в межах його компетенції. У такому контексті такі категорії як «функції» та «завдання» не є складовими категорії «компетенція», а обумовлюють її [30, с. 118].

Отже, по-перше, за основу дослідження вважаємо за необхідне взяти ідею про первинність категорій мета, завдання та функції стосовно компетенції. По-друге, з огляду на тісний взаємозв'язок цих структурних елементів, доцільним є їх групування та дослідження в рамках одного блоку адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права та з огляду на вищезазначене розглядати їх окремо від компетенції. Обрана позиція детальніше обґрунтовується в ході змістовної характеристики мети, завдань, функцій та компетенції юридичних осіб публічного права.

Слід зазначити, що в адміністративній науці, досліджуючи правовий статус суб'єктів адміністративного права, використовують поняття «цілі», «мета», «завдання», по-різному визначаючи їх співвідношення та у різних конструкціях «цілі та завдання» або «мета та завдання». із цього приводу хотілося б зазначити існуючі в літературі визначення.

Так, цілі визначають як уявлення про тривалі та значущі напрямки та очікувані наслідки певної діяльності [31, с. 337]. Цілі завжди конкретизуються у завданнях, які є не тільки похідними від цілей, але, у свою чергу, є визначальними щодо функцій та повноважень, під терміном «завдання» слід вважати уявлення про напрямки та очікувані результати певної діяльності. Безперечно, звертає на себе увагу той факт, що, на перший погляд визначення понять «цілі» і «завдання» практично співпадають і це дійсно так. Водночас, відмінність між ними полягає у ступені узагальненості напрямів діяльності та очікуваних наслідків [32].

Виокремлюючи ж мету та завдання як складові правового статусу, розкривають їх, як правило, так. Як зазначається у підручнику з адміністративного права, мета та завдання вказують на суспільне призначення суб'єктів публічного адміністрування, їх роль та значення в упорядкуванні життя суспільства та реалізації публічного інтересу. Завдання

являють собою заздалегідь запланований та визначений обсяг діяльності, що покладається на суб'єкта публічного адміністрування. Перед кожним суб'єктом ставиться чітко визначене коло завдань. Мета відбиває загальну спрямованість діяльності суб'єкта публічного адміністрування. Теоретично завдання конкретизують, розкривають мету, є похідними від неї. Однак мета не завжди закріплюється в компетенційних актах. В одних випадках сформулювати її складно через різноспрямованість адміністративної діяльності органу, в інших – через велику кількість завдань, поставлених перед ним [33, с. 67].

Отже, узагальнюючи вищевикладене, можна сказати, що цілі – це певні ідеальні, наперед визначені кінцеві результати, на яких спрямовано процес певної діяльності суб'єкта. Цілі вирізняються високим ступенем стабільності та є незмінними протягом усього часу існування суб'єкта. Завдання впливають із цілей, є засобом їх реалізації та конкретизації шляхів вирішення певної ситуації. Мету розглядають крізь призначення певного суб'єкта для суспільства. Завдання також розглядають як результати, яких слід досягти протягом певного періоду часу для досягнення мети. Завдання завжди впливають з мети і є засобом її реалізації. Отже, завдання – це конкретизація шляхів вирішення певної ситуації.

Відтак, судячи з формулювань визначень цілей, мети та завдань як складових адміністративно-правового статусу, завдання сприймаються як підпорядковані, залежні від цілей або мети. При цьому як мета, так і цілі позначають, як правило, найбільш узагальнені напрями діяльності та очікувані наслідки, а отже, є майже тотожними поняттями. При використанні терміна «мета» акцент переноситься на роль, значення суб'єкта у суспільному житті. Мабуть, єдино правильною позицією щодо використання конструкцій відповідних елементів «цілі та завдання» або «мета та завдання» немає. Це залежить від специфіки досліджуваних суб'єктів. Досліджуючи юридичних осіб публічного права, переважна більшість вчених все ж таки використовує термін «мета». Зазначену позицію використано і в нашому

дослідженні, оскільки вважається, що одним із ідентифікуючих критеріїв досліджуваних публічних утворень є їх призначення, що доцільно позначити як мету їх діяльності.

Продовжуючи аналіз цільового блоку адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, звернемося до поглядів наукової спільноти щодо досліджуваного блоку та зупинимось на тезах, що перш за все стосуються мети та завдань юридичних осіб публічного права. Так, у контексті досліджуваного питання, О.Р. Шишка зазначає, що, зокрема в науці формується позиція, за якою юридичні особи публічного права мають особливе у порівнянні з особами приватного права соціальне призначення та особливі інтереси, які є різними для осіб публічного та приватного права. Особливість право- та дієздатності юридичних осіб публічного права випливає з тих функцій та завдань, які для них визначено законом [34, с. 53].

Як уже зазначалося, перш за все, наголошується, що для розмежування видів юридичних осіб «принципово важливим є не те, актом публічної влади або актом приватного волевиявлення ініційовано її створення, а, по-перше, які функції виконує ця особа: приватні або публічні, і, по-друге, для задоволення якого інтересу, знову ж приватного або публічного, ці функції виконуються». Як зазначає О.О. Первомайський, складність, яка виникає у процесі розмежування юридичних осіб на юридичні особи приватного та юридичні особи публічного права, вимагає визнання того, що первинним критерієм такого поділу є згаданий вище публічний або приватний інтерес, на задоволення якого спрямовано діяльність юридичної особи. Визнання пріоритетності інтересу в цьому розподілі виглядає справедливим, оскільки категорія інтересу лежить в основі поділу самого права на приватне і публічне [35, с. 52-53].

Н.С. Кузнецова прямо вказує на те, що юридичні особи публічного права є носіями певних суспільних завдань і виконують відповідні публічні функції [36, с. 215]. Звертає увагу на такі ознаки юридичної особи публічного права, як мета її діяльності і державний інтерес, В.І. Борисова. Так, згідно із

запропонованим нею визначенням публічною юридичною особою є публічно-правове утворення (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні, комунальні підприємства, установи тощо), які мають на меті державні інтереси, задоволення яких є неодмінною умовою і гарантією їх існування і розвитку [37, с. 7]. У свою чергу, Р.Б. Сабодаш до додаткових і необхідних ознак юридичної особи публічного права зараховує таку мету створення цієї особи, як задоволення інтересів держави в цілому або інтересів певної територіальної громади [38, с. 181].

Таким чином, утворення юридичних осіб приватного права ініціюється приватними особами на підставі приватноправового акта (засновницького договору, статуту, установчого акта) з метою задоволення насамперед приватного інтересу, інтересу їх засновників/учасників (участь в управлінні, одержання прибутку або певних матеріальних благ, переваг, що мають члени організації, тощо). Юридичні особи публічного права, навпаки, створюються за ініціативою публічних владних суб'єктів (органів державної влади чи місцевого самоврядування) на підставі публічно-правового акта (закону, розпорядчого акта) для задоволення публічного інтересу [39, с. 71].

Проте зазначена точка зору є дискусійною. Так Н.Ф. Ільницька вважає, що як не завжди юридичні особи приватного права мають лише приватний інтерес, так і не завжди юридичні особи публічного права створюються лише з метою задоволення публічного інтересу та для досягнення суспільно-корисних цілей. Аргументами є положення ст. 167 та 169 Цивільного кодексу [40], якими передбачено, що «державна та територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права [державні (комунальні, спільні комунальні) підприємства, навчальні заклади тощо] у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом, а також можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їхній діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом» [41, с. 7].

Як зазначають, І.М. Кучеренко та Р.А. Майданик, зважаючи на те, що держава та територіальні громади спроможні засновувати не тільки юридичних осіб, які виконують публічні функції, але й підприємницьких юридичних осіб, вид створюваної юридичної особи (приватного чи публічного права) безпосередньо й визначає, яку функцію – публічну чи приватну – виконує створена ними юридична особа [42, с. 14; 43, с. 11].

Із цього приводу слід сказати, що відмітною ознакою мети діяльності юридичних осіб є не просто наявність приватного або публічного інтересу, а питання, на задоволення якого інтересу виключно або переважно спрямовано діяльність юридичної особи. Отже, вважаємо, що мета юридичних осіб публічного права полягає не тільки у виключності реалізації публічних інтересів, але й в першочерговості зазначеної діяльності на рівні з можливими іншими.

Відтак суттєвою ознакою мети юридичних осіб публічного права є першочергове здійснення юридичними особами публічних функцій, тобто вирішення ними завдань суспільного, соціального характеру, вирішення яких є недоцільним або неможливим покласти на суб'єкти господарювання, незалежні від держави або територіальної громади. Причому багатьма науковцями ця ознака визначається первинною щодо решти, оскільки саме здійсненням публічних функцій буде обумовлюватися їх існування. Слід звернути увагу на те, що йдеться саме про здійснення публічних функцій, а не про здійснення публічної влади, з огляду на те, що публічні функції є поняттям більш широким, аніж здійснення публічної влади, хоча б за рахунок забезпечувальної діяльності чи надання публічних послуг, тощо. Зазначене конкретизується при розгляді функцій юридичних осіб публічного права.

П.С. Лютіков серед ознак юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права виокремлює те, що участь юридичних осіб в адміністративних правовідносинах, як правило, опосередковується публічним інтересом, зокрема його захистом, його забезпеченням, або ж його

реалізацією тощо [44, с. 100]. Вбачається за можливе продовжити зазначену думку у ракурсі дослідження юридичних осіб публічного права. Відтак вважаємо, що і для участі у цивільно-правових відносинах саме для юридичних осіб публічного права це залишатиметься особливою ознакою – їх діяльність опосередковано перш за все публічним інтересом.

Також примітним є те, що у Роз'ясненні Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю від 3 лютого 2021 р. [45] серед найбільш суттєвих ознак юридичних осіб публічного права названо те, що метою та основним видом діяльності юридичної особи публічного права є реалізація публічних функцій держави чи територіальної громади, яких покладено на них Конституцією та законом України, та допоміжний характер підприємницької діяльності до її основної діяльності. Як приклад такої мети діяльності Національне агентство з питань запобігання корупції наводить положення ст. 10 Закону України «Про фермерське господарство» [46], якою передбачено, що Український державний фонд підтримки фермерських господарств має статус державної бюджетної установи, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо фінансової підтримки становлення і розвитку фермерських господарств. Зазначене ще раз підкреслює тісний взаємозв'язок мети та функцій юридичних осіб публічного права.

З аналізу вищенаведеного є очевидним, що мета діяльності юридичних осіб публічного права пов'язана з реалізацією публічного інтересу.

Зупиняючи увагу на суті публічного інтересу, варто зазначити, що в доктрині адміністративного права у найбільш загальному вигляді публічний інтерес визначається як інтерес сукупності, тобто населення, людей, а також те, що саме державна влада визначає, як публічний інтерес залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді й розбігтися з інтересами значної частини населення. Але в усякому разі вимоги, які пред'являються до

об'єктів публічного управління, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес суб'єктів публічної адміністрації. Отже, як зазначає В.В. Галуцько, публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [47, с. 180-181].

Як стверджує І.П. Яковлев, публічний інтерес є основною ціннісно-цільовою складовою розпорядчих заходів. Так, зазначає автор, проголошення Конституцією України [48] людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3), поступовий відступ від державоцентристської моделі у відносинах держави та громадян, формування людиноцентристської моделі взаємодії влади та суспільства, а також та концепція «сервісної» держави дає змогу констатувати, що верховенство права є головною метою правозастосовчої діяльності, а гарантування загального блага громадянського суспільства є основним завданням владно-управлінського впливу.

Як стверджує автор, державний інтерес є лише однією із складових публічного інтересу (в законодавстві також передбачено: «наукові інтереси України», «економічні інтереси України», «інтереси територіальної громади», «інтереси місцевого самоврядування», «охоронювані законом інтереси осіб», «інтереси споживачів» тощо), більше того – державний інтерес може суперечити публічному, підміняти і спотворювати його [49, с. 25].

В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник справедливо наголошують на тому, що в основі публічного інтересу лежить об'єктивний інтерес усього суспільства в цілому, що, в свою чергу, не дає підстав ототожнювати публічний та державний інтерес, тому що останній є лише одним з елементів інтересу публічного [50, с. 38].

Примітним є те, що чинне законодавство не визначає категорію «публічний інтерес», хоча й оперує нею. Проте, можемо навести положення

Закону України «Про адміністративну процедуру» (набирає чинності) [51], яке містить визначення поняття «публічний інтерес». Згідно з п. 6 ст. 2 зазначеного Закону «публічний інтерес – інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби». Відтак у Законі України «Про адміністративну процедуру», що має набрати чинність, підтверджено думку щодо того, що публічний інтерес є ширшим аніж державний, оскільки містить у собі ще й інтереси територіальної громади тощо.

Також слід звернути увагу на правові позиції Конституційного Суду України з приводу тлумачення терміна «інтереси держави». Так, у своєму рішенні від 08.04.1999 р. № 3рп/99 [52] Конституційний Суд України наголосив, що основою національних інтересів держави є здійснення державних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій та програм, що мають на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, забезпечення її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів власності та господарювання тощо. Крім того Конституційний Суд відмітив, що загальнодержавні інтереси можуть повністю чи частково співпадати або не співпадати взагалі з інтересами органів державної влади, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств із часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств. Отже, правова позиція Конституційного Суду України, викладена у зазначеному Рішенні від 08.04.1999 р. №3 рп/99, дозволяє вказати на те, що терміни «інтереси держави» і «публічний інтерес», хоча і мають певні спільні риси, однак не збігаються.

У рамках цього дослідження корисним є висновок щодо того, що поняття «публічний інтерес» ширший за змістом, оскільки означає не тільки інтерес держави, але й інтерес соціальних спільнот. Останнє стосується діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, які

реалізують їх інтереси. Як зазначають деякі автори, притаманність ознаки публічного інтересу вказує про законність як принцип, правовий режим, основу діяльності суб'єкта, який його реалізує [53, с. 206]. На реалізацію публічного інтересу спрямовано діяльність юридичних осіб публічного права, а тому їх діяльність має бути заснована на законі, здійснена на підставі та у межах, визначених чинним законодавством.

Отже, метою діяльності юридичних осіб публічного права є виключно або переважно реалізація публічних функцій держави або територіальної громади, а також задоволення публічного інтересу – держави або територіальної громади відповідно. Для юридичних осіб публічного права характерним є те, що мета отримання прибутку є поряд із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування субсидіарною.

Так, мета діяльності деяких видів юридичних осіб публічного права визначається нормативно-правовими актами, що регламентують порядок їх створення та діяльності. Як приклад, ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [54] встановлює, що міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Мета може встановлюватися і в установчих документах юридичної особи публічного права. Наприклад, відповідно до п. 2.1 Статуту Державного підприємства з питань поводження з відходами як вторинною сировиною, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2002 р. № 1393 [55], метою утвореного підприємства зазначено здійснення екологічної діяльності та надання допомоги підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності у сфері поводження з відходами як вторинною сировиною, запобігання накопиченню відходів, а також здійснення господарської діяльності в зазначеній сфері, створення та удосконалення умов запровадження систем збирання, заготівлі та утилізації

відходів як вторинної сировини, зменшення негативного впливу їх на довкілля.

Що стосується завдань юридичних осіб публічного права, то їх особливістю є те, що юридичні особи публічного права не визначають їх самотійно, за них це робить суб'єкт створення – Президент України, органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування або вони визначаються прямо в законі, який регулює правовий статус певної юридичної особи публічного права.

Завдання слід класифікувати на два види: загальні та спеціальні. Загальними завданнями є ті, виконання яких покладено на всі без виключення юридичні особи публічного права.

Спеціальними є завдання, які є індивідуальними для кожної юридичної особи публічного права. Вони залежать від тієї сфери суспільного життя, діяльність в якій здійснює відповідна юридична особа.

Вбачається, що мета і завдання – елементи, які обов'язково повинні бути чітко визначеними та закріпленими у нормативному чи статутному акті, що регулює діяльність відповідної юридичної особи публічного права. Як зазначають у науковій літературі, нормативне закріплення мети та завдань обумовлює можливість для здійснення порівняння (перевірки) фактичної діяльності суб'єкта з приписами законодавства, виявлення допущених цим суб'єктом порушень законодавства чи фактів бездіяльності, недопущення повторення таких порушень у майбутньому.

Невідповідність рішень або дій суб'єкта публічної адміністрації меті та завданням його діяльності також є підставою для судового оскарження, зокрема у порядку адміністративного судочинства, та визнання таких рішень, дій чи бездіяльності судом протиправними [50, с. 181]. До того ж, вбачається, що чітке визначення мети та завдань в актах, що визначають статус конкретної юридичної особи, сприятиме зменшенню проблемних питань щодо ідентифікації їх як юридичних осіб публічного чи приватного права.

Необхідно сказати, що першочерговою метою діяльності юридичних осіб публічного права є виконання публічних функцій, або як по-іншому, зазначають науковці: «реалізації такими юридичними особами функцій *pro bono publico*, тобто для загального блага» [56, с. 162]. Таким чином, слід зауважити, що участь юридичних осіб публічного права поряд з іншими суб'єктами у цивільних правовідносинах, має «цільовий» та субсидіарний характер; юридична особа вступає у цивільні правовідносини тимчасово та виключно з певною метою, тобто цивільна правосуб'єктність має вторинний характер порівняно з публічною, це і дозволяє не ототожнювати їх з приватно-правовими організаціями, а виділяти як окремий вид юридичних осіб.

Продовжуючи дослідження цільового блоку адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, слід надати характеристику їх функціонального призначення. Вказане обґрунтовується тим, що саме потреба у виконанні конкретних функцій є передумовою створення юридичної особи публічного права та ознакою, яка є специфікою відмінних юридичних осіб публічного права.

Загалом, категорія «функція» відображає характеристику спрямування діяльності конкретного суб'єкта та відображає зміст цієї діяльності. У найзагальнішому вигляді термін «функція» означає (від латинського *functio* – виконання, здійснення) діяльність, обов'язок, роботу; зовнішній прояв властивостей якого-небудь об'єкта; роль, яку виконує певний об'єкт або процес щодо цілого [57], а також функція розуміється як – усталена сукупність однорідних спеціалізованих робіт (дій, операцій), здатність реалізації яких підтримується в організації, обов'язок (іноді – здатність) оператора (технічного об'єкта або людини) виконувати яку-небудь операцію [58, с. 745]. Отже, функції юридичної особи публічного права можна визначити як основні напрямки її діяльності, обумовлені основними цілями та завданнями, що стоять перед нею, виконуваною нею в суспільстві роллю і призначенням.

Виходячи з того, що виконання функцій юридичних осіб публічного права має бути спрямовано на реалізацію такої мети як забезпечення публічного інтересу, можна стверджувати, що це одночасно і функції держави, і функції місцевого самоврядування. Вказані поняття не мають нормативного закріплення, а їх доктринальне розуміння різниться залежно від підходу до правового регулювання, правової системи, сукупності архетипів публічного адміністрування та рівня правової свідомості в цілому.

Щодо змісту поняття «функції держави», то це основні напрями діяльності держави із забезпечення потреб та інтересів суспільства [59, с. 14]. Наприклад, П.М. Рабіновичем їх визначено як напрями діяльності, в яких простежується соціальна сутність держави та її призначення [60, с. 41].

Цікавим є трактування функцій держави, яке запропоновано О.А. Марущак, як динамічних, властивих конкретному історичному етапові основних напрямків діяльності держави, в яких відображається її сутність і соціальне призначення, та яких спрямовано на реалізацію управління суспільством [61, с. 18].

Слушним є звернення уваги на висновки науковців щодо трактування системи функцій держави як сукупності усталених та стійких зв'язків між окремими функціями держави, які видозмінюються і розвиваються залежно від стану самого суспільства, а також трансформацій держави і державної влади (зміна форми правління, державного режиму, державної ідеології тощо) [62, с. 95].

Щодо функцій місцевого самоврядування, то їх спрямовано на досягнення муніципального інтересу, що є частиною публічного інтересу. Виокремлення функцій місцевого самоврядування в окрему групу пов'язано з особливостями функціонування муніципальної влади, а саме:

- 1) джерелом влади є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- 2) вона поширюється лише на територію адміністративно-територіальних одиниць;

3) муніципальні органи діють від імені територіальної громади, а не держави чи народу;

4) матеріально-фінансову базу її органів становлять комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет;

5) її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням [63, с. 158].

Отже, функції місцевого самоврядування є основоположними напрямками діяльності суб'єктів, яких уповноважено здійснювати управління місцевими справами у тих межах, яких визначено Конституцією України і законами України.

Таким чином, юридичні особи публічного права характеризуються наявністю специфічного елементу їх адміністративно-правового статусу – їх наділено функціями держави або місцевого самоврядування для забезпечення публічного інтересу [64, с. 67].

Слід звернути також увагу, що статус юридичної особи публічного права часто пов'язують з наявністю у суб'єкта функцій із здійснення публічного адміністрування, особливо коли йдеться про віднесення до юридичних осіб публічного права господарських організацій або установ. Управлінська функція юридичної особи публічного права може бути органічно пов'язана з допоміжною господарсько-правовою функцією. Проте без такого нерозривного зв'язку публічна юридична особа існувати не може.

Зауважимо, що не всі юридичні особи публічного права виконують функції публічного адміністрування, проте якщо така функція передбачена в установчому акті юридичної, як правило, буде ствердна відповідь про ідентифікацію її як юридичної особи публічного права.

Подібну думку відображено й у Кодексі адміністративного судочинства України. Відтак з аналізу положень ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства, яка містить визначення основних понять адміністративного судочинства, зроблено висновок, що визначаючи предметну діяльність суб'єкта владних повноважень, законодавець звертає увагу на те, що вона пов'язана із здійсненням публічно-владних управлінських функцій, в тому

числі на виконання делегованих повноважень, та з наданням адміністративних послуг [65].

Незважаючи на усталеність та широке застосування поняття «публічне адміністрування» в адміністративно-правовій науці, універсальне загальноприйняте чи законодавче визначення його є відсутнім. Не вдаючись до детального теоретико-змістовного аналізу зазначеної категорії, зазначимо, що під публічним адмініструванням, як правило, розуміють «вид публічно-владної діяльності щодо виконання публічно-управлінських, розпорядчих, сервісних, юрисдикційних та внутрішньо-організаційних заходів, здійснюваних суб'єктами публічної адміністрації у межах своїх повноважень, що спрямований на досягнення публічного інтересу в процесі гласної взаємодії з громадянським суспільством» [66, с. 110]. Слід акцентувати увагу на тому, що публічне адміністрування необхідно розглядати в обсязі всіх суспільних відносин, врегульованих адміністративним правом, при цьому не обмежуючись виключно публічно-управлінською діяльністю, так як теоретичне осмислення саме неуправлінських сфер стало поштовхом до широкого застосування поняття «публічне адміністрування» в адміністративному праві [49, с. 36-39].

При цьому в законодавстві немає ні визначення, ні орієнтовного переліку згадуваних публічно-владних управлінських функцій чи функцій публічного адміністрування. Останні становлять ширший перелік з огляду на розуміння публічного адміністрування як більш широкої категорії, аніж державне управління. Тому для розуміння їх сутності необхідно звернутися до наукових доробок.

Так, Є.І. Білокур класифікує функції публічного адміністрування на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані. До соціально-орієнтованих функцій віднесено: планування, контроль, регулювання, управління об'єктами державної та комунальної власності, надання адміністративних послуг, забезпечувальну та юрисдикційну функції; до внутрішньо-орієнтованих: планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію,

керівництво, розпорядництво, контроль [67, с. 49]. Як зазначає авторка, враховуючи, широкий спектр діяльності з публічного адміністрування, дослідження функцій публічного адміністрування якнайкраще відображає сутність та особливості цієї діяльності порівняно з іншими видами публічно-владної діяльності [67, с. 53].

У рамках цього дослідження констатуємо, що якщо юридична особа уповноважена на виконання виокремлених функцій публічного адміністрування, то її можна віднести до юридичних осіб публічного права. У процесі діяльності юридичної особи публічного права кожна з функцій публічного адміністрування може бути використана більшою чи меншою мірою, але саме при використанні зазначених функцій ідеться про діяльність щодо здійснення публічного адміністрування.

Отже, цільовий блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права визначає основну спрямованість діяльності такого публічного утворення, обумовлює інші елементи адміністративно-правового статусу, а саме його організаційно-правову форму та обсяг компетенції. Таким чином, за своєю суттю цільовий блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права формують:

мета діяльності юридичної особи публічного права, яка позначає її загальне призначення у конкретній галузі життєдіяльності суспільства та полягає у виключному або переважному задоволенні публічних інтересів – держави або територіальної громади;

завдання юридичної особи публічного права – це окремі, конкретизовані види діяльності, що в сукупності забезпечують досягнення мети діяльності юридичної особи публічного права;

функції юридичної особи публічного права – основні напрямки її діяльності, обумовлені основними цілями та завданнями, що стоять перед нею, виконуваною нею в суспільстві роллю і призначенням; їх становлять функції держави або місцевого самоврядування.

3.3. Структурно-організаційний та компетенційний блок адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права

Структурно-організаційний блок адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права складається з таких елементів: нормативне визначення порядку формування та ліквідації, їх організаційна залежність та організаційно-правова форма.

У науковій літературі пропонується під час характеристики суті юридичних осіб публічного права вважати спосіб їх утворення похідним від змістовної характеристики мети створення таких суб'єктів та правової природи способів або методів досягнення реалізації такої мети. Як зазначається, виконання на постійній основі визначеної Конституцією України та іншими законами публічної мети створення має бути визначальною ознакою юридичних осіб публічного права, що має наслідком створення їх у розпорядчому порядку [68, с. 46].

Щодо структурно-організаційного блоку адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, то, по-перше, особливою рисою є те, що процедура створення юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічного права не врегульовані положеннями цивільного законодавства, а врегульовані не системно у різних спеціальних законах. Проте, як зазначено в Цивільному Кодексі [40], такий порядок повинен бути врегульований на законодавчому рівні, але досі такого акта не прийнято.

Прикладом спеціального, щодо системного регулювання порядку створення та ліквідації юридичних осіб публічного права щодо центральних органів виконавчої влади є Закон України від 17 березня 2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» [54] та Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [69].

Відповідно до ч. 3 п. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України [40], юридична особа публічного права створюється у розпорядчий спосіб – актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Як уже зазначалося, означений критерій взято за основу поділу юридичних осіб законодавцем. Розробники Цивільного кодексу коментували це так: «Критерієм такого поділу виступає природа акта, на підставі якого виникає організація. Юридична особа приватного права створюється на підставі приватно-правового акта (статут, засновницький договір, установчий акт) – ст. 87 Цивільного кодексу. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування (абз. 3 ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу). Слід підкреслити, що суб'єктом створення юридичних осіб публічного права виступають не вищевказані органи, а відповідно держава, АРК та територіальні громади...» [70, с. 67]

Деякі дослідники природу акта, необхідного для виникнення юридичної особи (закон, адміністративно-правовий акт), відносить до відмінних ознак юридичних осіб публічного права [71, с. 42].

Аналогічну позицію підтримує Н.С. Кузнєцова, яка визначає юридичних осіб публічного права як ті юридичні особи, що утворюються на підставі закону або адміністративного акта, є носіями публічних завдань. Їх організаційна структура визначається приписами законів, публічними інтересами і вони реалізують публічні функції. Регулювання їх правового статусу є предметом публічно-правового, а не цивільно-правового регулювання [36, с. 215-216].

Що стосується поняття «розпорядчий акт», то визначення зазначеного поняття законодавство не містить. А отже, постає питання щодо розуміння розпорядчого акта. Як зазначає С.М. Грудницька, розпорядчий акт є актом адміністративного права, що встановлює відносини влади-підпорядкування, тоді як установчий акт, яким є установчий документ, має організаційний

характер та встановлює організаційно-правові відносини. Юридичні особи публічного права створюються на підставі розпорядчого акта органу державної влади або органу місцевого самоврядування та відповідно знаходяться у відносинах контролю-підпорядкування з органом, який їх створив. Затвердження статуту в даному випадку не є обов'язковим [72, с. 42].

Прикладами розпорядчих актів якими було створено юридичні особи публічного права, можна навести такі. Так, Указом Президента України від 29.09.2017 р. № 299/2017 було створено Вищий суд із питань інтелектуальної власності [73]. Указом Президента України від 05.03.2015 р. № 123/2015 створено також військово-цивільні адміністрації [74]. Постановою Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 р. № 127 утворено Агентство з управління державним боргом України, що центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну бюджетну політику у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом [75]. Державна служба зайнятості має також статус централізованої системи державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством економіки України, здійснює свою діяльність на підставі Наказу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16 грудня 2020 р. № 2663 [76].

Отже, юридичні особи публічного права створюються за ініціативою державних органів або органів місцевого самоврядування на підставі публічно-правового акта (закону чи розпорядчого акта) певних суб'єктів публічної влади [39, с. 71].

П.С. Лютіков, розкриваючи встановлений законодавством порядок створення та державну реєстрацію юридичних осіб як одну з ознак юридичних осіб, зазначає, що вказана ознака дає можливість таким суб'єктам набутти адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність. Іншими словами, ця риса є конститутивною характеристикою юридичних осіб і, власне, з неї починається відлік юридичної особи як самотійного суб'єкта права, в тому числі і адміністративного [44, с. 99].

Варто акцентувати увагу на тому, що в дискусії про визначення підстави створення юридичних осіб публічного права науковці звертають увагу на необґрунтоване спрощення і під такою підставою, а іншими словами, критерієм розуміється наявність винятково розпорядчого акта відповідного органу влади. А критерієм поділу юридичних осіб є все ж таки не розпорядчий акт, а порядок створення юридичної особи. При цьому порядок створення юридичних осіб публічного права не повинен ототожнюватися із прийняттям певного розпорядчого акта компетентного органу, оскільки останній є лише однією зі складових частин такого порядку. Таким чином, незважаючи на ту обставину, що у ст. 81 Цивільного кодексу України йдеться про розпорядчий акт певних органів влади, цей акт не тотожний порядку створення юридичних осіб публічного права і його можна розглядати лише як складову частину певного публічно-правового поняття – порядку утворення юридичних осіб публічного права, зміст якого залишається повністю не з'ясованим [35, с. 51].

Можна зробити висновок, що юридична особа публічного права створюється з ініціативи компетентного органу влади шляхом прийняття необхідних владних рішень (правових актів, розпорядчих актів тощо) і виконання інших передбачених Конституцією та законами України вимог. Відтак, з одного боку, юридична особа публічного права створюється за ініціативою публічно-владних суб'єктів їх розпорядчим актом, з іншого – для отримання повної адміністративної правосуб'єктності як юридичної особи є необхідною державна реєстрація. Отже, вбачається за можливе поділити порядок створення юридичних осіб публічного права на два етапи: прийняття рішення про створення юридичної особи публічного права; державна реєстрація юридичної особи публічного права.

Процедура державної реєстрації юридичних осіб є єдиною як для юридичних осіб приватного права, так і для юридичних осіб публічного права, та регулюється Законом України «Про державну реєстрацію

юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. № 755-IV [77].

Порядок здійснення державної реєстрації юридичних осіб складається з таких дій: перевірки достатності документів, які подаються державному реєстраторові, та повноти відомостей, що вказані; перевірку на відсутність підстав для відмови у проведенні державної реєстрації; безпосереднє внесення відомостей про юридичну особу до Єдиного державного реєстру. При цьому Законом встановлено особливості державної реєстрації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування. Так, для державної реєстрації створення юридичної особи – державного органу чи органу місцевого самоврядування, необхідно подати заяву про державну реєстрацію створення, припинення юридичної особи. Для державної реєстрації створення ж виконавчого органу місцевої ради (крім виконавчого комітету) окрім заяви про державну реєстрацію створення юридичної особи подається також акт місцевої ради про утворення, припинення виконавчого органу, акт сільського, селищного, міського голови про призначення керівника такого органу.

Статус юридичної особи набувається з моменту державної реєстрації. Згідно з п. 4 ст. 87 Цивільного кодексу України [40] та п. 4 ст. 25 зазначеного Закону юридична особа вважається створеною з моменту внесення запису про проведення державної реєстрації до Єдиного державного реєстру, а не з моменту прийняття розпорядчого акта про її заснування. При цьому в наукових колах є дискусія щодо запитання, з якого моменту юридична особа публічного права набуває свого статусу, з моменту прийняття розпорядчого акта чи з моменту державної реєстрації?

Із цього приводу влучно висловлюється С.О. Іванов. Як зазначає науковець, на виникнення правосуб'єктності у юридичної особи не впливає спосіб її утворення, що відповідає положенням Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Стверджується також, що до моменту створення

юридичної особи не слід прив'язувати до неї видову приналежність, спираючись на те, що нормативно-явочний або розпорядчий спосіб утворення особи не означає автоматичного здобуття організацією статусу окремого суб'єкта правовідносин – юридичної особи [78, с. 102].

У контексті цього питання слід зазначити, що відносини, які виникають із приводу створення юридичних осіб публічного права, зокрема органів державної влади до моменту її державної реєстрації мають важливі юридичні наслідки, тому слід визнати, що порядок та момент створення юридичних осіб публічного права, заснованих державою, залежить від того, який вид юридичної особи при цьому створюється.

Так, наприклад, відповідно до п. 6 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [54] державна реєстрація центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності постанови Верховної Ради України про призначення міністра або акта Кабінету Міністрів України про призначення керівника іншого центрального органу виконавчої влади. При цьому зрозуміло, що процес призначення керівника, враховуючи законодавчо передбачену обов'язкову процедуру конкурсу, є досить тривалим у часі.

Але якщо розглядати створення будь-якої юридичної особи як багатостадійний процес, що містить в собі як фактичні, так і юридичні дії засновників, таке протиріччя зникає. Державна реєстрація становить кінцеву стадію, якою завершується процес створення юридичної особи, яка фактично існувала раніше, а з моменту її державної реєстрації виникла юридично [79, с. 52].

Особливості має не тільки порядок створення юридичних осіб публічного права, але й порядок передачі майна, призначення керівних органів або керівників та їх відповідальність.

Наступною особливістю структурно-організаційного блоку адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права є організаційна і майнова підпорядкованість юридичної особи державі або

територіальній громаді, внаслідок чого вирішальний вплив на діяльність юридичної особи (з огляду на наявність зазначеної підпорядкованості) може надавати держава Україна чи відповідна територіальна громада. Іншими словами юридичні особи публічного права знаходяться в інституційній та організаційній залежності від держави або територіальної громади.

Під інституційною залежністю розуміється ступінь інтегрування юридичної особи публічного права з публічно-правовим утворенням, що ухвалило рішення про її створення та обсяг покладених на юридичну особу публічного права завдань. Організаційна залежність має вираження в необхідності враховувати ступінь залежності керівника юридичної особи публічного права від впливу публічно-правового утворення, з яким юридична особа публічного права організаційно інтегрована, а також порядок і розмір фінансування юридичної особи публічного права коштом місцевого або державного бюджету, порядок формування статутного капіталу, наявність або відсутність можливостей у юридичної особи публічного права вільно, на власний розсуд, розпорядитися переданим йому майном [38, с. 181].

Наприклад, у ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [80] передбачено, що установи та організації, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, є підпорядкованими, підконтрольними та підзвітними органам місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [54] міністр : утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути); призначає на посаду та звільняє з посади керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерства, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Аналогічні повноваження передбачено ст. 19 зазначеного Закону і для керівника центрального органу

виконавчої влади щодо підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади.

Примітним є те, що критерій залежності юридичної особи від публічної влади є одним із тих, що бере до уваги Європейський суд з прав людини у процесі вирішення питання про належність особи до юридичних осіб публічного права [81; 82].

Слід зазначити, що юридичним особам публічного права притаманна і специфіка припинення діяльності. Реорганізація та ліквідація юридичних осіб публічного права як і їх заснування також здійснюється у розпорядчому порядку.

Так, юридичні особи, які виникають на основі розпорядчого акта органу державної влади або місцевого самоврядування, відповідно й припиняють свою діяльність, як правило, на підставі розпорядчого акта публічно-владного суб'єкта про припинення їх діяльності. При цьому за аналогією виокремлення двох етапів створення юридичних осіб публічного права, процедура припинення діяльності цих суб'єктів також відбувається у два етапи: як суб'єкта публічного права і як учасника правовідносин. Отже, спочатку визначений у законному порядку суб'єкт публічної влади (наприклад, Кабінет Міністрів України) повинен прийняти рішення про припинення функціонування певної юридичної особи публічного права (наприклад, міністерства у порядку реформування), що є підставою для припинення функціонування цього суб'єкта права як юридичної особи публічного права (шляхом виключення запису про державну реєстрацію його припинення з Єдиного державного реєстру).

Крім того, як зазначається, серед способів припинення юридичних осіб публічного права не використовуються такі традиційні форми припинення юридичних осіб приватного права, як добровільне припинення діяльності за рішенням його органів (оскільки нормативно закріплено обов'язкову до виконання на постійній основі мету створених у публічному порядку організацій). Неможливою також є примусова ліквідація за рішенням суду

юридичних осіб публічного права через процедуру банкрутства (адже українським законодавством закріплено субсидіарну відповідальність держави та територіальної громади за зобов'язаннями таких осіб) [68, с. 40].

Ліквідація юридичних осіб публічного права є можливою лише виключно у публічному порядку за рішенням держави або територіальної громади як засновника в особі Президента, органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Крім ліквідації, типовим способом припинення діяльності юридичних осіб публічного права є їхня реорганізація. Відповідно до ст. 116 Конституції України [48] держава в особі вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України має право у будь-який момент реорганізувати центральні органи виконавчої влади в інші державні органи (як це було, наприклад, реалізовано у положеннях Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [83]). Зміна ж організаційно-правової форми юридичних осіб публічного права у добровільному порядку (за рішенням їх керівників або штату службовців) є неможливою [68, с. 41].

Вищезазначене дає підстави констатувати, що процедури утворення та припинення юридичних осіб публічного права потребують комплексного врегулювання, а також визначення чіткого механізму правонаступництва особливо щодо органів державної влади та місцевого самоврядування.

Щодо компетенційного блоку адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права слід зазначити, що аналіз правозастосовної практики та правової доктрини дає можливість стверджувати, що при визначенні статусу юридичної особи публічного права, окрім мети діяльності та функцій, у переважній більшості звертається увага на характер прав та обов'язків, наявність владних повноважень у суб'єкта.

Тому можна стверджувати, що при розмежуванні юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права слід звертати увагу не тільки на законодавчо закріплені критерії, але й визначати характер прав та

обов'язків, якими наділено юридичну особу, оскільки саме вони найбільшою мірою характеризують їх особливу (відмінну від юридичних осіб приватного права) правову природу. Категорією, яка найбільш комплексно відобразила б такі особливості юридичної особи публічного права, вважаємо, є компетенція.

Так, в юридичній науці правовий статус юридичних осіб (ідеться про державні органи, підприємства, установи й організації), як правило, визначається через їх компетенцію, основним елементом якої є права та обов'язки цих осіб, закріплені чинним законодавством. Їх правовий статус втілюється в законах, постановах, положеннях та інших нормативно-правових актах щодо цих органів, підприємств, установ і організацій [84, с. 44].

Аналіз наукових доробок щодо поняття «компетенція» свідчить про різноманіття його визначень. Як правило визначення поняття «компетенція» надається у контексті специфіки державно-управлінських відносин. Так, на думку О.Я. Лазор та О.Д. Лазора, компетенція – «це сукупність встановлених в офіційній (юридичній чи неюридичній) формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходів відповідальності» [85, с. 90].

О.Ю. Оболенський визначає компетенцію як «межі ведення, обов'язок виконання певних завдань і функцій органу державної влади; як владні повноваження, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на даний орган, або коло передбачених правовим актом питань, що може вирішувати цей орган» [86, с. 156].

Слід констатувати, що більшість науковців вважають, що поняття «компетенція» містить у собі права та обов'язки суб'єкта публічного права, тобто його повноваження. Згідно із цим можна зробити висновок, що вони фактично ототожнюють поняття «компетенція» і поняття «повноваження».

Зокрема, В.В. Сухонос у навчальному посібнику з теорії держави і права указує лише на один елемент компетенції – владні повноваження певного змісту та обсягу, що означають сукупність прав і обов'язків, яка дозволяє державним органам виконувати функції держави [87, с. 201]. В.Б. Авер'янов також вважає, що «компетенція як організаційно-правова категорія є комплексом його повноважень, тобто прав і обов'язків, визначених відповідним органом державної влади (Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів тощо) у певних нормативно-правових актах, шляхом реалізації яких орган виконавчої влади здійснює свою діяльність» [88, с. 119-120]. Із такою позицією важко погодитись, адже поняття «компетенція» є ширшим за поняття «повноваження» і містить останнє.

Деякі вчені, навпаки, необґрунтовано розширюють поняття «компетенція», зазначаючи, що функції входять як складові елементи до компетенції та визначають, «що» робить орган. Здійснюючи надані йому функції та повноваження, орган таким чином реалізовує свою компетенцію, діє у відповідності до неї та в її межах. Так, С.Л. Лисенков зазначає, що «сукупність функцій відповідного органу становить його компетенцію» [89, с. 17].

На необґрунтованість включення функцій як елементу до поняття «компетенція» вже зазначалося у цьому дослідженні, з огляду на те, що функції встановлюють частину тієї діяльності, яку має здійснювати суб'єкт у рамках свого статусу (загальний напрямок діяльності), а компетенція детермінує, що «може» і «має» здійснити суб'єкт на виконання такої діяльності (конкретні дії у межах загального напрямку діяльності).

Відтак вважаємо, що компетенція як структурний елемент адміністративно-правового статусу складається із сукупності визначених повноважень, наданих суб'єктові в межах конкретного предмета відання, які він має право вирішувати під час практичної діяльності. Отже, можна говорити про те, що компетенція юридичних осіб публічного права складається з таких елементів, як повноваження та предмет відання.

Вбачається за доцільне, саме через зазначені елементи охарактеризувати компетенцію юридичних осіб публічного права як складову їх адміністративно-правового статусу.

Компетенція юридичних осіб публічного права напряду залежить від організаційно-правової форми зазначеного утворення. Проте чинне законодавство не містить ані вичерпного переліку видів юридичних осіб публічного права, ані чітких вказівок на організаційно-правові форми, в яких їх може бути створено. Так, аналізуючи положення національного класифікатора ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» [90] до орієнтовного переліку юридичних осіб публічного права, видається можливим віднести: 1) органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 2) державні та комунальні організації (установи та заклади); 3) державні, казенні та комунальні підприємства.

З такого переліку різноманітності організаційно-правових форм можна зробити висновок, що змістовне наповнення кожного елементу компетенції юридичних осіб публічного права буде різнитися. Водночас, вважається, що прикладне значення матиме систематизація особливостей компетенції притаманних досліджуваним суб'єктам права з урахуванням можливих різних типів їх організації.

Дослідження компетенції юридичних осіб публічного права первинно слід розпочати з характеристики такого елементу компетенції, як права та обов'язки або повноваження. Стосовно юридичних осіб публічного права немає одностайного підходу, яку конструкцію краще застосовувати – права та обов'язки чи повноваження. Указане обґрунтовується тим, що поняття «повноваження» зазвичай використовують для позначення владних прав та обов'язків органів державної або муніципальної влади, інших суб'єктів делегованих повноважень, а до юридичних осіб приватного права – «права та обов'язки».

Із цього приводу слід сказати таке. За своїм правовим статусом юридичні особи публічного права є публічно-правовими утвореннями. Вони

мають особливе цільове призначення – реалізацію публічних інтересів. А отже, юридичні особи публічного права є носіями прав та обов'язків публічного характеру. Якщо вони беруть участь у цивільно-правових відносинах, то при цьому вони можуть мати також права й обов'язки приватноправового характеру, але визначальне значення все ж мають права й обов'язки першої групи [91, с. 101].

До того ж, особливістю юридичних осіб публічного права, яка часто виокремлюється науковцями, є те, що здійснення певних видів діяльності для юридичних осіб приватного права є правом, а для юридичних осіб публічного права – обов'язком, оскільки останні створюються для здійснення певних державних функцій і завдань [23, с. 43-44].

У теорії права існує також усталена думка щодо того, що повноваження є правообов'язками. Вважається, що компетенція органу влади становить коло його повноважень, тобто суб'єктивних прав та обов'язків особливого роду. Компетенція містить у собі як обов'язки (перед державою), так і права (стосовно керованих об'єктів) здійснювати певні функції (планування, регулювання, контроль тощо) [28].

Юридична енциклопедія дає таке тлумачення поняття «повноваження»: це сукупність прав і обов'язків органів держави і громадських утворень, а також посадових та інших осіб, визначених за ними у встановленому законодавством порядку для реалізації покладених на них функцій. Об'єм повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів [92, с. 590].

Зазвичай юридичні повноваження або юридичні правообов'язки тлумачать як вид і спосіб здійснення владного впливу на учасників правовідносин, метою якого є реалізація правових норм для отримання певного суспільно-корисного результату. Юридичні повноваження не можуть бути виражені виключно як певне право чи обов'язок. При цьому, у процесі здійснення владних повноважень державними органами акцент співвідношення прав і обов'язків зосереджується на обов'язках, тому що за

невиконання обов'язків настає юридична відповідальність. У той же час, державні органи та посадові особи мають право вимагати від інших суб'єктів правовідносин відповідної поведінки, а також їх невтручання до сфери їх законодавчо закріпленої компетенції. Таким чином юридичні повноваження за своєю суттю поєднують права та обов'язки, іншими словами мають прояв як правообов'язки. Покладені обов'язки виконуються через надані права [93, с. 22].

При визначенні повноважень конкретного суб'єкта, в одних випадках законодавець може зробити акцент лише на правах, а в інших – виключно на обов'язках [94, с. 15]. У контексті питання, що досліджується, у науковій літературі зазначається, що публічна сфера передбачає поєднання прав та обов'язків у формулу «повноваження» як правообов'язок, який не можна не реалізувати у публічних інтересах [95, с. 20]. Зазначене можна екстраполювати на юридичних осіб публічного права.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне при характеристиці компетенційного блоку адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права використовувати поняття «повноваження», розуміючи під ним сукупність прав та обов'язків юридичних осіб публічного права та акцентуючи увагу на їх поєднанні. При дослідженні правового статусу юридичних осіб як учасників цивільно-правових відносин, доречнішою є конструкція «права і обов'язки» (з огляду на особливості цивільних правовідносин, зокрема принцип рівноправності учасників тощо). Отже, повноваженнями юридичної особи публічного права є нормативно закріплені права і обов'язки, що забезпечують реалізацію покладених на цю юридичну особу публічного права завдань та функцій переважно держави або місцевого самоврядування.

Як уже зазначалося, діяльність юридичних осіб публічного права нерозривно пов'язана з публічною сферою. У публічно-правових відносинах важливою особливістю учасників законодавець вважає саме наділення чи не наділення їх владними повноваженнями (ст. 2; п. 2, 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу

адміністративного судочинства) [65]. Владні повноваження зазвичай пов'язуються з можливістю прийняття правових актів (нормативних та індивідуальних) обов'язкових для третіх осіб. Владні повноваження також мають прояв у тому, що ці акти (нормативні чи індивідуальні) забезпечуються шляхом застосування різних методів, у тому числі методів примусу [96, с. 80].

Наявність владних повноважень часто називають визначним або «первинним» критерієм ідентифікації юридичних осіб публічного права. З іншого боку, звертається увага на те, що наявність публічних владних повноважень не можна розглядати як універсальну, обов'язкову ознаку для характеристики юридичних осіб публічного права. Аргументується це тим, що для реалізації окремих державних функцій щодо задоволення публічних інтересів необов'язково необхідними є владні повноваження. До прикладу, в таких випадках створюються публічні установи, що надають публічні послуги (школи, лікарні тощо) [97, с. 70-71].

Дійсно, зважаючи на широкий спектр завдань і функцій сучасної публічної адміністрації, можна констатувати, що не всі з них (наприклад, надання освітніх чи медичних послуг) потребують неодмінного використання владних повноважень. При цьому, в наявності той факт, що, як правило, в таких юридичних особах публічного права владними повноваженнями (адміністративно-господарськими, організаційно-розпорядчими) наділено певних посадових осіб, а не загалом юридична особа як така [45; 98, с. 6].

Не всі державні та комунальні підприємства також є носіями публічно-владних повноважень. Але, вбачається, що це більше свідчить про те, що не всі державні та комунальні підприємства слід зараховувати до юридичних осіб публічного права, зокрема ті, що першочергово мають на меті здійснення комерційної діяльності. Відповідно робимо висновок, що наділення певного утворення повноваженнями для виконання публічних

завдань та функцій і обґрунтовує надання статусу юридичної особи публічного права, відмежовуючи інші близькі за статусом утворення.

Доречно зазначити, що часто юридичні особи публічного права наділяються правом на видання нормативних актів. При цьому юридичних осіб приватного права не наділено можливістю видавати нормативно-правові акти на відміну від юридичних осіб публічного права [99, с. 305]. Наявність повноважень на видання нормативно-правових актів властива не всім юридичним особам публічного права, тому до універсальних повноважень юридичних осіб публічного права зараховувати їх недоцільно. Проте слід сказати, що за такої ознаки особа безспірно ідентифікується як юридична особа публічного права.

При порівняльному аналізові норм вітчизняного законодавства, щодо правосуб'єктності юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права, можна констатувати, що адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права передбачає ряд обмежень, що також, у свою чергу, пояснюється їх суттю.

Так, у ч. 1 ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» вказано, що «до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права» [100]. Логіка законодавця, пов'язана із запровадженням такого положення, полягає в тому, що оскільки конституційна скарга – це «подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу» (ч. 1 ст. 55 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Звідси випливає, що цей інститут, будучи засобом захисту прав і свобод, надає особі можливість вступати у правовий спір з державою та її органами [101, с. 26]. Юридичні ж особи публічного права за своєю суттю створюються суб'єктами владних повноважень з метою реалізації публічних функцій держави чи територіальної громади, яких покладено на них Конституцією України та законом, тобто є представниками публічної влади у виконанні певних завдань у визначеній сфері, а тому подання ними

конституційної скарги суперечитиме її природі і спричинить ситуацію, в якій «держава намагається захиститись сама від себе». Отже, суть обмеження полягає в тому, що юридичні особи публічного права не можуть бути суб'єктом подання конституційної скарги.

Відповідно до підпункту «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [102] антикорупційні обмеження поширюються на посадових осіб юридичних осіб публічного права. Отже, публічні службовці або певні посадові особи (в залежності від організаційно-правової форми юридичної особи публічного права) юридичних осіб публічного права належать до кола суб'єктів, до яких застосовуються антикорупційні приписи.

Статтею 7 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачається, що засновниками громадського об'єднання, а саме громадської спілки, можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи [103]. Відтак для юридичних осіб публічного права встановлено обмеження щодо можливості створення громадського об'єднання. Це також цілком виправдано, зважаючи, що юридичних осіб публічного права створено в інтересах держави або територіальної громади. А відповідні громадські об'єднання створюються в «інших» суспільних інтересах.

Як підсумок можна виокремити такі встановлені законодавством обмеження для юридичних осіб публічного права: антикорупційні обмеження; обмеження щодо створення громадських об'єднань; обмеження щодо подання конституційної скарги.

З іншого боку, можуть визначатися такі сфери суспільного життя, де здійснення певної діяльності є можливим тільки юридичними особами публічного права. Зазначене конкретизується у предметі відання юридичної особи публічного права.

Що стосується предмета відання, то його найчастіше характеризують як правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на яких поширюються владні повноваження [95, с. 21]. Під предметами відання юридичних осіб публічного права вбачається за доцільне розуміти сфери

суспільного життя, в яких функціонує це, юридично компетентне в них, публічно-правове утворення. Кожна юридична особа публічного права має своє поле діяльності і впливає у відповідності до своїх завдань та цілей на певне коло суспільних відносин. Тому правове регулювання компетенції юридичної особи публічного права передбачає у першу чергу нормативне визначення сфери її діяльності, тієї сфери суспільного життя, в якій функціонує цей суб'єкт. Таким чином, предмет відання, як структурний елемент поняття «компетенція», є способом юридичного позначення тих сфер суспільного життя, які визначаються як предмет дій відповідної юридичної особи.

Крім того, науковцями неодноразово зверталася увага на важливість не тільки мети, з якою створено юридичну особу, але й галузі, в якій та чи інша організація має функціонувати. Якщо юридична особа має діяти у сфері публічного права та виконувати пов'язані із цим адміністративні, освітні тощо функції, то вона є суб'єктом публічного права і має бути створена у порядку, визначеному для таких осіб. Якщо ж юридична особа здійснює діяльність у сфері приватного права як його суб'єкт, то її має бути створено у порядку, встановленому для юридичних осіб приватного права [104, с. 125].

Як зазначає Т.О. Мацелик, діяльність публічних установ ґрунтується на принципові спеціалізації. Це означає, що вони можуть реалізовувати тільки предметні повноваження, перелік яких визначено і які стосуються окремих сфер діяльності. На основі зазначеного принципу визначається особливість цих суб'єктів права, яка полягає в тому, що вони реалізують поставлені засновником та закріплені в законодавстві завдання у відповідній сфері [105, с. 170].

До того ж однією з ідентифікуючих ознак юридичних осіб публічного права, як уже зазначалося, є зайняття монопольного становища у певній сфері, іншими словами, як правило, такі юридичні особи є природними монополіями [106]. Деякі з них є також носіями спеціальних або ексклюзивних прав, тобто прав, наданих органами публічної влади у межах їх компетенції на основі будь-

якого нормативно-правового та/або індивідуального акта, які закріплюють можливість провадження діяльності в установлених законом сферах виключно однією чи кількома особами, що відповідно суттєво впливає на здатність інших суб'єктів функціонувати у зазначених сферах [107; 108; 109, с. 127].

Отже, з урахуванням різноманітності можливих форм юридичних осіб публічного права (від органу державної влади або місцевого самоврядування до державного або комунального підприємства), можна зробити висновок, що особливістю сфери діяльності юридичних осіб публічного права, з одного боку, є галузь публічного права, з іншого – це може бути певна сфера господарювання (енергетична, транспортна тощо), в якій юридична особа публічного права займає монопольне становище.

Здійснене дослідження дає змогу стверджувати, що компетенція юридичної особи публічного права є елементом її адміністративно-правового статусу, визначається спеціальними нормами публічного права та складається із повноважень (прав та обов'язків) та предмета відання (сфери діяльності). Компетенція юридичних осіб публічного права прямопропорційно залежить від організаційно-правової форми зазначеного утворення [110, с. 492].

У цій частині дослідження встановлено, що при характеристиці адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права доцільно використовувати поняття «повноваження», розуміючи під ним сукупність прав та обов'язків юридичних осіб публічного права та акцентуючи увагу на їх поєднанні.

Отже, повноваженнями юридичної особи публічного права є нормативно закріплені права та обов'язки, що забезпечують реалізацію покладених на цю юридичну особу публічного права завдань та функцій переважно держави або місцевого самоврядування.

Особливістю сфери діяльності або предмета відання юридичних осіб публічного права, з одного боку, є галузь публічного права – сфери суспільного життя на рівні інтересів держави та територіальних громад, які забезпечуються

шляхом реалізації їх повноважень; з іншого – це може бути певна сфера господарювання (енергетична, транспортна тощо), в якій юридична особа публічного права виконує суспільно важливі функції або займає монопольне становище.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДО РОЗДІЛУ 3

1. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук. Суми: СумДУ, 2017. 218 с.
2. Мещерякова О.В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609–612.
3. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : в 6 т. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://leksika.com.ua/19980614/legal/> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. л-ра, 2003. 495 с.
5. Рабинович П.М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посіб. Київ: ІСДО, 1995. 160 с.
6. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.
7. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.
8. Дронів Б.М. Взаємовплив приватного і публічного права: сучасна континентально-європейська теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 192 с.
9. Курило С.Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523–526.
10. Василенко В.М. Адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 184 с.

11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
13. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2006. 438 с.
14. Адміністративне право України. Загальна частина : Академічний курс : підруч. / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 548 с.
15. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., допов. та перероб. / В.Я. Малиновський. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
16. Золотарьова М.К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2009. 229 с.
17. Волкова Л.О. Цивільно-правовий статус державних акціонерних компаній: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 215 с.
18. Кіселичник В.П. Адміністративно-правовий статус юридичних осіб приватного права. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 31–37.
19. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 23 с.
20. Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 20 с.
21. Бригінець О.О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2011. 220 с.
22. Стрельников А.В. Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб: сутнісно-понятійна характеристика. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 6. Т. 2. С. 193–197.

23. Жорнокуй Ю.М. Проблемні питання застосування конструкції «юридична особа публічного права». *Право та інновації*. 2016. № 4. С. 41–48.
24. Волкова Л.О. Правовий статус юридичних осіб публічного права: складники та їх змістовне наповнення. *Науковий вісник публічного та приватного права* : зб. наук. праць. Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2016. Вип. 5. С. 53–57.
25. Шатіло В.А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2(27). С. 5–11.
26. Мацелик Т.О. Компетенція органів публічної адміністрації : поняття та структурні елементи. *Вісник Запорізького Національного Університету: юридичні науки*. 2010. № 2. С. 76–83.
27. Солонар А.В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253–256.
28. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, С.П. Кисіль, Л.Т. Кривенко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
29. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192–197.
30. Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 211 с.
31. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 449 с.
32. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ : Ін-Юре, 1997. 48 с.
33. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-є видання. Київ: Акад. адмін.-прав. наук, 2020. 466 с.

34. Шишка О.Р. Публічні юридичні особи: проблеми термінологічного позначення, а також визначення їх правового становища в предметі цивільного права. *Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті (Матвєєвські цивілістичні читання): матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 лист. 2016 р.) / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, юрид. ф-т, каф. цивільного права. Київ : ТОВ «Білоцерківдрук», 2016. С. 52–56.*

35. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 49–55.

36. Кузнєцова Н.С. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали VIII регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 2002 р.)*. Львів, 2002. С. 215–216.

37. Борисова В.І. До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах. *Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2003 р.)*. Одеса: ОНУ МОНУ, Астропринт, 2003. С. 7-8.

38. Сабодаш Р.Б. Очерк о юридических лицах публичного права: некоторые теоретико-практические проблемы. *Альманах цивилистики: сборник статей*. 2010. Вып. 3. С. 179–224.

39. Спасибо-Фатєєва І.В. Юридичні особи за Цивільним кодексом України. *Право України*. 2014. № 2. С. 70–79.

40. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

41. Ільницька Н.Ф. Проблеми класифікації юридичних осіб за законодавством України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 5–10.

42. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. 328 с.

43. Майданик Р. Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 11.

44. Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: аналіз змісту характерних ознак як умов вступу в адміністративно-правові відносини. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1(1). С. 98–104.

45. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані) від 03 лютого 2021 р. №1. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Rozyasnennya-1-vid-03.02.2021-versiya-dlya-zavantazhennya.pdf> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

46. Про фермерське господарство: Закон України від 19.06.2003 р. № 973-IV. Дата оновлення: 20.10.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15#n85> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

47. Галунько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182.

48. 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> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

49. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 224 с.

50. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.

51. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

52. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. № 3-рп/99 у справі № 1-1/99 у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99/conv> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

53. Анпілогов О.В. Територіальна та галузева організація управління регіоном: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2017. 401 с.

54. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

55. Статут Державного підприємства з питань поводження з відходами як вторинною сировиною: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.2002 р. № 1393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

56. Маркевич І.Б. Поняття та ознаки комунальних юридичних осіб публічного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : «Право». 2015. Вип. 35 (1.1). С. 160–165.

57. Енциклопедія державного управління. Т. 2 : Методологія державного управління / наук. колегія: Ю. Сурмін (співголова), П. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.

58. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

59. Котюк В.О. Основи держави і права: навч. посіб. для абітур., студ., учнів серед. шкіл і ліцеїв. Київ: Вентурі, 1997. 224 с.
60. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 6-те вид. Харків: Консум, 2002. 160 с.
61. Марущак О.А. Функції держави: визначення поняття. *Держава та регіони*. Серія: «Право». 2019. № 3 (65). С. 17–21.
62. Рева Ю.О. Антикорупційне декларування: теорія, правове регулювання, практика: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2020. 228 с.
63. Ладонько Л.С. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України. Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко, О.В. Михайловська, Н.В. Філіпова. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 157–162.
64. Москаленко А.О. Специфіка функцій юридичних осіб публічного права як елементу їх компетенції. *Економіка, облік, менеджмент та право в умовах глобалізації*: зб. тез доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 20 лип. 2021 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2021. С. 66–67.
65. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 24.05.2022 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
66. Білокур Є.І. The Definition Of Public Administration: Towards A Framework For Analysis. *«Juris Europensis Scientia»*. 2020. № 4. С. 107-111.
67. Білокур Є.І. Класифікація та дескрипція функцій публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 44–54.
68. Суб'єкти приватноправових відносин : монографія / за заг. ред. А.М. Новицького. Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. 360 с.
69. 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 Дата оновлення: 21.11.2020 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF/conv> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

70. Цивільний кодекс України : наук.-практ. коментар / керівник автор. кол. А. Довгерт. Київ : Істина, 2004. 928 с.

71. Боровська І.А., Затилюк Г.А. Поділ юридичних осіб на юридичних осіб приватного та публічного права. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття*. Харків, 2019. С. 41–44.

72. Грудницька С.М. Проблема віднесення державних підприємств та їх об'єднань до юридичних осіб приватного чи публічного права. *Форум права*. 2017. № 2. С. 41–51. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_9.pdf (дата звернення: 15.07.2022 р.).

73. Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Указ Президента України від 29.09.2017 р. № 299/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/299/2017#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

74. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 05.03.2015 р. № 123/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/123/2015#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

75. Про утворення Агентства з управління державним боргом України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 12.02.2020 р. № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/127-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

76. Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1305-20#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

77. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р.

№ 755-IV. Дата оновлення: 12.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#top> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

78. Іванов С.О. До питання поділу юридичних осіб на юридичні особи приватного та публічного права. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3. С. 100–106.

79. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Приватне право і підприємництво*. 2009. Вип. 8. С. 51–56.

80. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 10.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n63> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

81. Ukraine-Tyumen v. Ukraine. Application no. 22603/02. 22 November 2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22display%22:%5B%220%22%5D,%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2222603/02%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-83421%22%5D%7D> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

82. Radio France and others v. France. Application no. 53984/00. 23 September 2003. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2253984/00%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22ADMISSIBILITY%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-67328%22%5D%7D> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

83. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. Дата оновлення: 08.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

84. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с.

85. Лазор О., Лазор О. Місьцеве управління: поняття, терміни, визначення: навч. посіб. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Дакор, 2006. 352 с.

86. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ 2005. 480 с.
87. Сухонос В.В. Теорія держави і права : навч. посіб. Суми : Університет. книга, 2005. 536 с.
88. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
89. Лисенков С.Л. Основи правознавства. Київ : Либідь, 2000. 392 с.
90. Національний класифікатор ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» : затв. наказом Держспоживстандарту України від 28 травня 2004 р. № 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
91. Парасюк В.М. Механізм застосування цивільно-правової відповідальності до юридичних осіб публічного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Т. 1. С. 99–104.
92. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н–П. 2002. 720 с.
93. Боднарчук В. Сутність і зміст поняття «компетенція» в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 19–26.
94. Лазор О.Я., Хорошенюк О.В. Публічна служба в Україні: компетенції та повноваження (Ч. II) : монографія. Хмельницький : Вид-во ХГПА, 2009. 440 с.
95. Терещук В.В. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування в Україні та її структура. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Т. 3. С. 19–22.
96. Голосніченко Д.І. Теоретичні засади визначення владних повноважень на основі виявлення об'єктивно необхідних. *Вісник Львів. ун-ту*. Серія «Юридична». 2008. № 47. С. 76–82.

97. Олькіна О.В. Конституціоналізація поняття «юридична особа публічного права». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 69–71.
98. Ivanna Ivanivna Zadoia, Stanislav Denysyuk, Andrii Tanko & Kirill Mikhailovich Nedrya. Analysis of the International Experience in Providing Administrative Services to the Population: What Relevance for its Enforcement in Ukraine? *DIXI*. 2021. Vol.23. №1. Pp. 1-14.
99. Зубар В.М. Участь юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Молодий вчений*. 2016. № 11. С. 304–307.
100. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Дата оновлення: 11.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
101. Ставнійчук М.І., Єзеров А.А., Запорожець В.І., Терлецький Д.С. Конституційна скарга в діяльності адвоката. Харків : Фактор. 2019. 96 с.
102. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 10.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
103. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Дата оновлення: 12.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
104. Харитонов Є.О., Саніахметова Н.О. Цивільне право України: підручник. Київ, 2003. 776 с.
105. Мацелик Т.О. Юридичні особи публічного права: особливості функціонування в адміністративно-правовій сфері. *Вісник Запорізького національного університету*. Юрид. науки. 2013. № 1(2). С. 167–172.
106. Про природні монополії: Закон України 20.06.2000 р. № 1682-III. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).
107. Про публічні закупівлі: Закон України 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. Дата оновлення: 14.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

108. Transpetrol, A.S., v. Slovakia no. 28502/08. 15 November 2011.
URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-107743%22%5D%7D> (дата звернення: 15.07.2022 р.).

109. Lazur Ya.V. Introduction to Ukrainian commercial law. *Jurisprudence issues in the development of legal literacy and legal awareness of citizens: collective monograph* / D.M. Bielov, S.B. Buletsa, Yu.M. Bysaga, Yu.Yu. Bysaga, etc. Lviv - Toruń : Li ha -Pres, 2019. Pp.117–133.

110. Москаленко А.О. Компетенція як ознака ідентифікації адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 489–492.

ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі аналізу досягнень юридичної науки і чинного законодавства вирішено наукове завдання з розробки питань, які стосуються адміністративно-правового регулювання статусу юридичних осіб публічного права. У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки**:

1. Встановлено, що проблематика визначення правового статусу юридичних осіб публічного права нерозривно пов'язана з концептуальним розумінням: співвідношення публічного та приватного права, трактування правового статусу юридичної особи, розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. На основі історіографічного підходу проаналізовано вказані аспекти наукового пошуку при детермінації правового статусу юридичних осіб публічного права. З'ясовано, що об'єктом наукових досліджень переважно є питання щодо ознак юридичних осіб публічного права, критеріїв їх відмежування від юридичних осіб приватного права, цивільно-правовий статус юридичних осіб публічного права, однак питання саме адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права та його правового регулювання як суб'єктів адміністративного права залишається без належного теоретико-методологічного аналізу.

2. Обґрунтовано прийнятність застосування поняття «юридичні особи публічного права» для позначення суб'єктів публічно-правових відносин. Визначено, що у публічно-правовій сфері поняття «юридична особа» є вторинним стосовно основного публічно-правового статусу певного публічно-правового утворення. Встановлено співвідношення понять «юридичні особи публічного права» та «публічно-правові утворення», що полягає в такому: з одного боку, поняття «публічно-правове утворення», окрім органів публічної влади, охоплює державу, територіальні громади та інші складні колективні суб'єкти права, при цьому не всі з перелічених публічно-правових утворень мають нормативно закріплений статус юридичних осіб публічного права; з іншого – поняття «юридична особа

публічного права» охоплює не тільки органи публічної влади, але й інші організації, установи та заклади, а також підприємства, що виражають публічні інтереси.

3. Юридичну особу публічного права визначено як організацію, якої 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.

4. З'ясовано, що критерії ідентифікації юридичних осіб публічного права, визначені в законодавстві, є недостатніми для розмежування з юридичними особами приватного права. Обґрунтовано доцільність ідентифікації статусу юридичної особи публічного права на підставі сукупності ознак, враховуючи всі нормативно-правові акти та установчі документи, які визначають її правовий статус.

5. На підставі аналізу доктринальних напрацювань та правозастосовної практики з досліджуваної проблематики виокремлено атрибутивні ознаки юридичної особи публічного права: 1) це організація, якої створено і зареєстровано в установленому законом порядку; 2) виключно розпорядчий спосіб створення – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, що, у свою чергу, є виключним правом суб'єктів публічної влади; 3) порядок її створення та правовий статус визначаються Конституцією України або законами (спеціальним законодавством), натомість, цивільним законодавством врегульовано порядок участі означеного суб'єкта у цивільних правовідносинах та правовий статус юридичної особи приватного права; 4) метою функціонування є задоволення публічних інтересів шляхом виконання публічних функцій держави чи територіальної громади; 5) підприємницька діяльність має вторинний характер поряд з основною метою – виконання публічних функцій; 6) наявність спеціальної правоздатності, обсяг якої визначається у

спеціальних нормативно-правових актах та установчих документах; 7) здійснення діяльності є встановленим законодавством обов'язком, а не правом; 8) можливість здійснювати владні повноваження, приймати нормативно-правові акти чи управлінські рішення, обов'язкові для третіх осіб; 9) публічно-правовий характер відповідальності – відповідальність за діяльність такої юридичної особи покладається на державу, Автономну Республіку Крим або органи місцевого самоврядування; 10) наділення бюджетною (фінансовою) правосуб'єктністю; 11) особливий правовий режим майна – юридичну особу публічного права наділено майном, що є державною або комунальною власністю переважно на праві господарського відання або оперативного управління; 12) інституційна та організаційна залежність від держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади; 13) функціонування у суспільно важливих державних сферах (гірничодобувна, енергетична, транспортна тощо); 14) монопольне становище у певній визначеній сфері.

Встановлено, що кожна окрема ознака не є безумовною та вирішальною. Обґрунтовано, що юридичним особам публічного права не обов'язково мають бути притаманні усі ознаки в сукупності.

6. Встановлено, що адміністративно-правове регулювання статусу юридичних осіб публічного права засновано на підставі сукупності усіх форм юридичного закріплення й організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки у сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єктивуються приписи, що регулюють статусні ознаки цих суб'єктів, реалізацію їх прав та обов'язків та порядок притягнення до відповідальності. Звернено увагу на відсутність в національному законодавстві єдиного нормативно-правового акта, який визначав би адміністративно-правовий статус юридичних осіб публічного права та повною мірою регулював би питання утворення юридичних осіб публічного права. Встановлено нагальну необхідність нормативного врегулювання правового статусу юридичних осіб публічного права на рівні спеціального закону. Визначено, що законодавче

регулювання діяльності юридичних осіб публічного права в Україні залежно від його спрямування містить закони: 1) що визначають приналежність суб'єкта до юридичних осіб публічного права та їх правовий статус; 2) що регулюють здійснення адміністративних процедур та ухвалення за їх результатами адміністративних актів у конкретних правовідносинах; 3) що регулюють правомірність діяльності юридичних осіб публічного права.

Встановлено, що для позначення статусу юридичних осіб публічного права у законодавстві часто використовується поняття «юридична особа» замість «юридична особа публічного права», що є відображенням якості юридичної техніки та не впливає на визначення статусних ознак розглядуваних суб'єктів. При цьому, доцільним є використання під час нормотворення тих понять, які найбільш точно відображають змістовні характеристики об'єктів правового впливу.

7. Визначено такі види юридичних осіб публічного права в залежності від: 1) підстави створення: а) ті, які створено на підставі розпорядчого акта Президента України; б) ті, які створено на підставі розпорядчого акта органу державної влади; в) ті, які створено на підставі розпорядчого акта органу влади Автономної Республіки Крим; г) ті, які створено на підставі розпорядчого акта органу місцевого самоврядування; 2) території функціонування та підпорядкованості суб'єктові публічної влади: а) юридичні особи публічного права, яких засновано на загальнодержавному рівні; б) юридичні особи публічного права, яких засновано на муніципальному рівні; 3) виду виконуваних функцій держави або місцевого самоврядування: а) юридичні особи публічного права, які виконують функції держави; б) юридичні особи публічного права, які виконують функції місцевого самоврядування; 4) джерела їх фінансування: а) ті, які знаходяться на господарському розрахунку, мають основні й оборотні засоби та самостійний баланс, закріплені за ними; б) ті, які утримуються за рахунок державного бюджету та мають самостійний кошторис, керівники яких користуються правами розпорядників кредитів (установи та інші державні

організації); в) ті, що фінансуються за рахунок інших джерел і мають самостійний кошторис і самостійний баланс.

Обґрунтовано доцільність виокремлення таких видів юридичних осіб публічного права залежно від підстави їх створення: 1) юридичні особи публічного права, засновані державою; 2) юридичні особи публічного права, засновані територіальними громадами. Зазначена градація юридичних осіб публічного права має безпосередньо прикладне значення, оскільки опосередковує специфіку їх підпорядкування та підзвітності, територію функціонування, а також вид виконуваних функцій держави або місцевого самоврядування.

8. Визначено юридичну особу публічного права, засновану державою, як організацію, утворену на підставі розпорядчого акта Президента України або органу державної влади відповідно до норм публічного права з метою переважно виконання функцій держави. Організаційно-правову форму юридичних осіб публічного права, заснованих державою, визначено як передбачений законодавством певний тип організації, в якому державою може бути створено зазначені публічно-правові утворення, та який ідентифікує їх особливі типові організаційні та правові ознаки.

Виокремлено такі організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права, заснованих державою: 1) органи державної влади; 2) державні організації (установи та заклади); 3) державні та казенні підприємства. Встановлено, що держава є публічно-правовим утворенням та самостійним учасником правовідносин та не належить до юридичних осіб публічного права, а отже, і до їх організаційно-правових форм. Визначено, що державна установа не є організаційно-правовою формою органу державної влади, а отже, поняття «державна організація (установа, заклад)» та «орган державної влади» як види організаційно-правових форм не є тотожними. Обґрунтовано, що господарські товариства, утворені державою, які відповідають сукупності характерних ознак юридичної особи публічного

права, можна розглядати як одну з можливих організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, заснованих державою.

До детермінуючих ознак адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, заснованих державою, віднесено: 1) розпорядчий спосіб утворення – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади; 2) визначення правового статусу Цивільним Кодексом України або окремим законом України; 3) спрямованість на виконання функцій та завдань держави, задоволення державних інтересів; 4) превалюючий характер виконання публічно-владних функцій юридичними особами публічного права, заснованих державою, над здійсненням підприємницької діяльності.

9. Визначено юридичну особу публічного права, засновану територіальною громадою, як організацію, створену територіальною громадою села, селища, міста або об'єднанням територіальних громад на підставі розпорядчого акта або на договірних засадах з метою реалізації та захисту інтересів такої територіальної громади або об'єднання територіальних громад. З'ясовано, що юридичні особи публічного права, засновані територіальними громадами, є різновидом юридичних осіб публічного права, для них характерними є ті ж ознаки, що і для останніх, але з урахуванням особливостей зумовлених суб'єктом, який є їх засновником. Ключовими ознаками юридичних особи публічного права, заснованих територіальними громадами, є: мета діяльності – задоволення інтересів територіальної громади; перебування у власності територіальної громади; розпорядчий та договірний порядок створення.

Організаційно-правову форму юридичних осіб публічного права, заснованих територіальними громадами, визначено як передбачений законодавством певний тип організації, в якому може бути створено територіальними громадами зазначені публічно-правові утворення, та який ідентифікує їх особливі типові організаційні та правові ознаки. До організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права,

заснованих територіальними громадами належать: 1) органи місцевого самоврядування; 2) комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства; 3) комунальні організації (установи, заклади). Встановлено, що в Україні територіальні громади нині не мають статусу юридичних осіб публічного права та на теперішній час вбачається можливим зарахувати територіальну громаду до юридичних осіб публічного права тільки за умови комплексних законодавчих змін.

10. Встановлено, що адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права є складною багатоелементною категорією. Обґрунтовано, що при визначенні змісту адміністративно-правового статусу стосовно юридичних осіб публічного права доцільним є виокремлення певних структурних блоків. Виокремлено структурні блоки елементів адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права: цільовий (цілі, завдання та функції); структурно-організаційний (нормативне регулювання порядку створення та припинення, їх підпорядкованості та можливі організаційно-правові форми); компетенційний (повноваження та предмет відання).

11. Встановлено, що цільовий блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права визначає основну спрямованість діяльності такого публічного утворення, обумовлює інші елементи адміністративно-правового статусу, а саме його організаційно-правову форму та обсяг компетенції. Цільовий блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права формують: 1) мета діяльності юридичної особи публічного права, яка позначає її загальне призначення у конкретній галузі життєдіяльності суспільства та полягає у виключному або переважному задоволенні публічних інтересів – держави або територіальної громади; 2) завдання юридичної особи публічного права – це окремі, конкретизовані види діяльності, що у сукупності забезпечують досягнення мети діяльності юридичної особи публічного права; 3) функції юридичної особи публічного права – основні напрямки її діяльності, обумовлені основними цілями та завданнями, що стоять перед нею, виконуваною нею в

суспільстві роллю і призначенням, їх становлять функції держави або місцевого самоврядування. Встановлено, що юридичні особи публічного права не визначають самостійно мету діяльності та завдання, за них це робить суб'єкт створення або вони прямо визначаються в законі, який регулює правовий статус певної юридичної особи публічного права.

12. Встановлено, що структурно-організаційний блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права складається з таких елементів: нормативне визначення порядку формування та ліквідації, організаційна та інституційна залежність та організаційно-правова форма. Виокремлено етапи процедури створення юридичних осіб публічного права, зокрема: прийняття рішення про створення юридичної особи публічного права та державна реєстрація юридичної особи публічного права. Встановлено специфіку припинення діяльності юридичних осіб публічного права – реорганізація та ліквідація юридичних осіб публічного права здійснюється у розпорядчому порядку. З'ясовано, що процедури утворення та припинення юридичних осіб публічного права потребують комплексного врегулювання, а також визначення чіткого механізму правонаступництва, особливо щодо органів державної влади та місцевого самоврядування.

13. Встановлено, що компетенційний блок адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права визначається спеціальними нормами публічного права та складається з повноважень (прав та обов'язків) та предмету відання (сфери діяльності). Визначено залежність обсягу компетенції юридичної особи публічного права від організаційно-правової форми зазначеного утворення. Обґрунтовано, що при характеристиці адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права доцільно використовувати поняття «повноваження», розуміючи під ним сукупність прав та обов'язків юридичних осіб публічного права та акцентуючи увагу на їх поєднанні. Повноваження юридичної особи публічного права визначено як нормативно закріплені права та обов'язки, що забезпечують реалізацію покладених на цю

юридичну особу публічного права завдань та функцій переважно держави або місцевого самоврядування. Особливістю сфери діяльності або предмета відання юридичних осіб публічного права, з одного боку, є галузь публічного права – сфери суспільного життя на рівні інтересів держави та територіальних громад, які забезпечуються шляхом реалізації їх повноважень; з іншого – це може бути певна сфера господарювання (енергетична, транспортна тощо), в якій юридична особа публічного права виконує суспільно важливі функції або займає монопольне становище.

14. Встановлено, що адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права передбачає ряд установлених законодавством обмежень, серед яких виокремлено такі: антикорупційні обмеження; обмеження щодо створення громадських об'єднань; обмеження щодо подання конституційної скарги. Визначено, що, з іншого боку, можуть визначатися такі сфери суспільного життя, де здійснення певної діяльності є прерогативою виключно юридичних осіб публічного права.

15. Запропоновано такі зміни і доповнення до чинного законодавства України:

1) до Закону України «Про Кабінет Міністрів України»:

частину 1 статті 1 викласти у такій редакції:

«Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України є юридичною особою публічного права»;

2) до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»:

абзац перший статті 1 викласти у такій редакції:

«Місцеві державні адміністрації є юридичними особами публічного права».

3) запропоновано структуру Закону України «Про юридичні особи публічного права» щодо визначення основних засад правового статусу юридичних осіб публічного права, критеріїв їх ідентифікації, видів організаційно-правових форм та особливостей процедури створення та

припинення, а також відповідальності юридичних осіб публічного права (див. Додаток Б).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Публікації у фахових виданнях:

5. Москаленко А.О. Юридичні особи публічного права: змістовно-понятійна характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2021. № 51. С. 56–59. DOI <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.51.11>.

6. Москаленко А.О. Градація юридичних осіб публічного права. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 163–168. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.2229>.

7. Москаленко А.О. Специфіка адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права, заснованих державою. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 7(43). Vol. 1. С. 194–200. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.7.1.31>.

8. Москаленко А.О. Компетенція як ознака ідентифікації адміністративно-правового статусу юридичних осіб публічного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 489–492. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/125>.

Публікації апробаційного характеру:

9. Москаленко А.О. Характерні ознаки юридичних осіб публічного права. *Юридична наука: виклики і сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 11–12 черв. 2021 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 64–68.

10. Москаленко А.О. Специфіка функцій юридичних осіб публічного права як елементу їх компетенції. *Економіка, облік, менеджмент та право в умовах глобалізації*: зб. тез доповідей міжнар. наук.-практич. конф. (м. Полтава, 20 лип. 2021 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2021. С. 66–67.

11. Москаленко А.О. Щодо організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права. *Правові засади діяльності правоохоронних органів*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 груд. 2021 р.). Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2021. Вип. 38. С. 33–35.

ВІДОМОСТІ **про апробацію результатів дисертації**

1. Юридична наука: виклики і сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 11–12 черв. 2021 р.). – Дистанційна участь.

2. Економіка, облік, менеджмент та право в умовах глобалізації: збірник тез доповідей міжнар. наук.-практич. конф. (м. Полтава, 20 лип. 2021 р.). – Дистанційна участь.

3. Правові засади діяльності правоохоронних органів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 груд. 2021 р.). – Дистанційна участь.

Додаток Б

Структура Закону «Про юридичні особи публічного права» :

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права.

Розділ III. Створення юридичних осіб публічного права.

Розділ IV. Особливості здійснення діяльності юридичних осіб публічного права.

Розділ V. Відповідальність юридичних осіб публічного права.

Розділ VI. Припинення юридичних осіб публічного права.

Розділ VII. Перехідні та прикінцеві положення.