

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.29.22>

СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Жильцов Олександр Леонідович,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
професійних та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, м. Одеса, Україна)

Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних із сучасним станом законодавчого регулювання правового статусу юридичних осіб публічного права в Україні шляхом аналізу системи чинного законодавства України та доктринальних підходів щодо визначення поняття «юридична особа публічного права» та її правосуб'єктності.

З'ясовано, що у нормативно-правових актах використовується поняття «юридична особа» замість «юридична особа публічного права», але разом з цим, такий підхід не впливає на визначення статусних ознак згадуваних суб'єктів.

Наголошено на тому, що визначальними чинниками правового статусу юридичної особи публічного права є її створення і реєстрація у встановленому законом порядку, а саме - на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Встановлено, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та спеціальними законами, а порядок участі означених суб'єктів у цивільних правовідносинах врегульовано цивільним законодавством. Окремі закони та підзаконні нормативні акти, якими регламентується порядок функціонування організацій, взагалі не містять вказівки про їх належність до юридичних осіб, хоча детально визначаються їх права, обов'язки, функціональне призначення, відповідальність тощо. Виникнення правосуб'єктності юридичної особи публічного права пов'язано з моментом її державної реєстрації шляхом занесення відповідних відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Запропоновано авторське визначення юридичної особи публічного права як організацію, створену та зареєстровану відповідно до норм публічного права у передбаченому законом порядку та організаційно-правовій формі розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування для забезпечення реалізації функцій держави або місцевого самоврядування з використанням переважно імперативних методів правового регулювання.

Зазначено, що важливість з'ясування особливостей статусних характеристик юридичних осіб публічного права, з одного боку, сприяє розкриттю їхніх детермінуючих ознак, а з іншого - опосередковує потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Ключові слова: правове регулювання, правовий статус, юридична особа публічного права, правосуб'єктність, державна реєстрація.

CURRENT STATE OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE LEGAL STATUS OF PUBLIC LAW LEGAL ENTITIES IN UKRAINE

Zhiltsov Oleksandr Leonidovych,
Doctor of Law,
Senior Lecturer at the Department of
Professional and Special Disciplines
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs,
Odesa, Ukraine)

The article is devoted to the study of issues related to the current state of legislative regulation of the legal status of legal entities under public law in Ukraine by analyzing the system of current legislation of Ukraine and doctrinal approaches to defining the concept of «legal entity under public law» and its legal personality.

It was found that the concept of «legal entity» is used in regulatory acts instead of «legal entity of public law», but at the same time, this approach does not affect the definition of the status characteristics of the mentioned entities.

It is emphasized that the determining factors of the legal status of a legal entity under public law are its creation and registration in accordance with the procedure established by law, namely - on the basis of an executive act of the President of Ukraine, a state authority, an authority of the Autonomous Republic of Crimea or a local self-government authority.

It has been established that the procedure for formation and legal status of legal entities under public law is established by the Constitution of Ukraine and special laws, and the procedure for the participation of these entities in civil legal relations is regulated by civil legislation. Separate laws and bylaws, the norms of which regulate the order of functioning of organizations, do not at all contain instructions about their belonging to legal entities, although they define their rights, duties, functional purpose, responsibility, etc.

The emergence of legal personality of a legal entity under public law is associated with the moment of its state registration by entering relevant information about it in the Unified State Register of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Organizations.

The author's definition of a legal entity under public law is proposed as an organization created and registered in accordance with the norms of public law in the manner prescribed by law and in an organizational and legal form by an executive act of the President of Ukraine, a state authority, an authority of the Autonomous Republic of Crimea or a local self-government authority to ensure the implementation of state functions or local self-government using mainly imperative methods of legal regulation.

It is noted that the importance of clarifying the peculiarities of the status characteristics of legal entities under public law, on the one hand, contributes to the disclosure of their determining features, and on the other hand, mediates the need for further research into this issue.

Key words: legal regulation, legal status, legal entity under public law, legal personality, state registration.

Постановка проблеми. Станом на 2023 рік в Україні прийнято велику кількість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність юридичних осіб, які би дали можливість вдосконалити правове регулювання їх створення і діяльності. Потреба належного правового регулювання на думку окремих вчених пояснюється ще тим, що «інститут юридичної особи існує для того, щоб його норми закріпили організаційно-структурну, майнову і функціональну єдність будь-якого суб'єкта права,

встановили межі правосуб'єктності, форми і порядок її здійснення, порядок виникнення реорганізації і ліквідації, а також цілу низку інших питань» [1, с. 51].

Питання визначення особливостей правового статусу юридичних осіб публічного права як суб'єктів правовідносин тривалий час залишається дискусійним. Це зумовлено як відсутністю законодавчого визначення самого поняття «юридична особа публічного права», так і єдиного підходу до системи визначальних ознак цього суб'єкта права, його правосуб'єктності, відповідальності тощо. У національній юридичній науці загальноприйнятим є розуміння юридичної особи публічного права як державної чи муніципальної організації, що виконують відповідні функції у певній сфері суспільного життя. Разом з цим, не у всіх випадках статус державного органу чи органу місцевого самоврядування детермінує наявність правового статусу юридичної особи публічного права, а в окремих випадках (на рівні закону чи підзаконного акту) взагалі відсутнє нормативне закріплення статусу певного органу (організації) як юридичної особи.

Вказане підтверджує необхідність дослідження чинного законодавства України в частині визначення елементів правового статусу юридичних осіб публічного права, виокремлення критеріїв віднесення юридичної особи до сфери публічного адміністрування.

Стан дослідження. Актуальність дослідження правового статусу юридичних осіб публічного права обумовлена широкою науковою дискусією з цієї проблеми, зокрема на рівні дисертаційних досліджень Л. Винара, Л. Волкової, Н. Ільницької, І. Кучеренко, І. Спасибо-Фатєєвої. Різним аспектам правового статусу юридичних осіб присвячені праці таких вчених як О. Банчук, Н. Гнат, В. Зубар, О. Дашковська, В. Кравчук, Н. Кузнєцова, І. Кучеренко, Р. Майданик, А. Москаленко, О. Олькіна, В. Піддубна, О. Харитонова, Ю. Юркевич та інші.

В процесі дослідження були використані також наукові доробки таких провідних вчених у сфері адміністративного права, як: В. Б. Авер'янов, Л. Р. Біла-Тіунова, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, П. В. Діхтєвський, М. П. Кучерявенко, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, С. О. Короед, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, О. В. Олькіна, О. Ю. Усков, В. Є. Чиркін та інші.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, окремі питання правового статусу юридичних осіб публічного права потребують додаткового аналізу та наукового переосмислення.

Метою статті є дослідження проблем законодавчого регулювання правового статусу юридичних осіб публічного права і виокремлення на цій основі сутнісних характеристик елементного складу цього статусу.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах розвитку суспільних відносин у сфері публічного адміністрування, юридичні особи виступають активними учасниками правових відносин щодо реалізації ними функцій державної та муніципальної влади. Неодмінною умовою ефективного виконання цими суб'єктами, покладених на них завдань є належний рівень правового регулювання їх правового статусу.

Проведений аналіз системи чинного законодавства України дає підстави стверджувати, що нормативно закріпленого поняття «юридична особа публічного права» не існує, проте нормами Цивільного кодексу України (надалі ЦК України) визначено умови, які надають можливість отримати статус юридичної особи публічного права. Так, згідно із ч. 2 ст. 81 ЦК України [2] юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Відповідно до ст. 87 ЦК України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу

влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, а ст. 167 ЦК України передбачає повноваження держави створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України й законом. Держава може створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлюється законом. Виходячи із цих законодавчих положень вбачається, що статус юридичних осіб публічного права має державно-правову природу, оскільки на рівні ЦК України основним критерієм віднесення юридичних осіб до цього виду є порядок та спосіб їх утворення, тобто на підставі правових актів суб'єктів владних повноважень. Але застосування цього критерію для розмежування статусу юридичних осіб приватного та публічного права, є не достатнім, оскільки статус юридичних осіб публічного права має свої особливості щодо їх функціонування, використання спеціальної компетенції та взаємодії з іншими суб'єктами державно-владних правовідносин.

Слід зазначити, що на доктринальному рівні у питанні віднесення юридичних осіб до суб'єктів публічного права відсутній єдиний підхід не тільки щодо їх статусу, а взагалі до самої можливості використовувати поняття «юридична особа публічного права».

Окремі вчені вказують на той факт, що саме поняття «юридична особа публічного права» вже містить в собі суперечність, оскільки юридична особа і публічне право є двома непоєднуваними явищами. Вказане твердження засновується на тому, що юридична особа – це явище виключно приватного права, хоча як суб'єкт цивільного права воно може бути суб'єктом і публічних правовідносин, коли з нього стягуються податки або коли воно піддається адміністративному стягненню. Але юридична особа за своєю природою не може бути особою публічного права. Це протиприродно її суті. Поняття «юридична особа» державознавцям є необхідним лише в якості загального визначення таких колективних суб'єктів публічного права, як держава, муніципальні утворення, органи держави тощо [3, с. 23].

Прихильники ж концепції юридичної особи публічного права вбачають її підтвердження в «реаліях життя», що знаходять вираз, зокрема, у тому, що термін «юридична особа», як і термін «юридична особа публічного права», сьогодні можна зустріти в конституціях багатьох країн, а також у поточному законодавстві щодо всіх органів публічної влади, державних установ тощо. Україна не є винятком. Публічному утворенню (державі, суб'єктам федерації, муніципальному утворенню) не потрібен статус юридичної особи, щоб бути визнаним самостійним суб'єктом публічного права. Тому застосування правил про юридичних осіб щодо публічних утворень служить одній єдиній меті – надати їм статус суб'єкта цивільно-правових відносин виключно у зв'язку з їх участю в цивільному майновому обороті. Розгляд юридичної особи публічних утворень у інших аспектах не має теоретичного та практичного сенсу, а наявність публічного елемента в таких юридичних особах не змінює їх суті [4, с. 10].

Як загальновідомо з теорії цивільного права, основою правового статусу особи (в тому числі і юридичної) є її правосуб'єктність, під якою розуміють правову можливість суб'єкта – юридичної особи бути учасником цивільних правовідносин. Елементами правосуб'єктності є правоздатність (здатність суб'єкта бути носієм цивільних прав та обов'язків) та дієздатність (здатність суб'єкта своїми діями набувати цивільних прав та здійснювати їх, а також створювати для себе цивільні обов'язки та виконувати їх).

Виходячи з відмінностей у правосуб'єктності юридичних осіб у галузі публічного і приватного права (в галузі публічного права – це переважно питання юридичної субординації та підпорядкування, в галузі приватного права – питання координації), порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб

публічного права визначаються не нормами цивільного законодавства, а нормами державного, адміністративного та інших галузей публічного законодавства [5, с. 7–8].

Цивільна правоздатність юридичної особи публічного права виникає з моменту державної реєстрації в органах, які уповноваженні здійснювати реєстраційні дії. Проте існують особливості при поданні документів для державної реєстрації, зокрема, юридичні особи публічного права мають надати рішення про створення у вигляді розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу місцевого самоврядування. Припиняється діяльність вищезазначених юридичних осіб з моменту державної реєстрації припинення юридичної особи за умови рішення власника чи уповноваженого ним органу або ж за рішенням суду.

Згідно з частиною четвертою статті 87 ЦК України юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації. На даний час нормативно-правовим, що регулює відносини, які виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, а також фізичних осіб - підприємців, громадських формувань є Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [6]. Відповідно до цього Закону його дія поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб - підприємців. При цьому законом можуть бути встановлені особливості державної реєстрації органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Так, у статті 89 цього Кодексу зазначено, що юридична особа підлягає державній реєстрації у порядку, встановленому законом. Дані державної реєстрації включаються до єдиного державного реєстру, відкритого для загального знайомлення. На сьогоднішній день таким актом є Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [7].

Правоздатність в її універсальному розумінні не завжди може застосовуватись до юридичних осіб публічного права, адже вони наділяються спеціальною правоздатністю, тобто цим особам законодавчими актами надаються такі права та покладаються обов'язками, які безпосередньо відповідали б поставленим цілям та завданням їх діяльності. Тому щодо них доцільно закріпити спеціальну правоздатність, межі якої визначатимуться актом про заснування конкретної юридичної особи публічного права.

Щодо правосуб'єктності юридичної особи публічного права, то вона може бути реалізована через створені нею органи, які мають діяти в її інтересах відповідно до закону, інших правових актів та установчих документів. Органи публічної юридичної особи під час своєї діяльності виражають її волю, тому саме через ці органи та за їх допомогою юридична особа набуває цивільних прав і цивільних обов'язків.

Щодо цивільної дієздатності юридичної особи публічного права, то вона передбачає можливість для неї набувати цивільних прав та брати на себе цивільні обов'язки. ЦК України встановлює, що юридична особа набуває цивільних прав та бере на себе цивільні обов'язки через свої органи, які діють відповідно до закону або установчих документів. Дієздатність юридичної особи публічного права здійснюється через органи, що діють відповідно установчих документів та закону.

Юридичні особи публічного права визнаються самостійними суб'єктами цивільного права, тобто вступають у цивільні правовідносини від власного імені, але в інтересах держави (органу місцевого самоврядування). Саме тому держава (орган місцевого самоврядування) може діяти через систему створених нею юридичних осіб, яким делеговано виконання визначених законом завдань. З цього і випливає, що юридичні особи публічного права можуть мати лише ті права та обов'язки, котрі надані їм законодавством.

У більшості випадків правоздатність юридичних осіб публічного права визначається законами про них, наприклад, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [8], інколи підзаконними нормативними актами, наприклад, Положення про Міністерство фінансів України [9]. У зв'язку з цим, їх компетенція (на відміну від юридичних осіб приватного права) є чітко визначеною, отже діяти вони зобов'язані не виходячи за межі спеціально визначених для них державою або ж територіальною громадою завдань та функцій. Крім того, якщо здійснення окремих видів діяльності для юридичних осіб приватного права є їх правом, то для юридичних осіб публічного права – може становити обов'язок, оскільки останні створюються для реалізації певних державних функцій та виконання завдань, наприклад, здійснення фінансово-кредитної політики з боку Національного банку України. В окремих випадках законодавством юридичним особам публічного права надається право на прийняття обов'язкових до виконання іншими юридичними особами нормативних актів, наприклад, рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг в частині встановлення відповідних тарифів.

Разом з цим, окремі закони та підзаконні нормативні акти, норми яких регламентують порядок діяльності органів (організацій), взагалі не містять вказівки про їх належність до юридичних осіб, хоча визначають їх права, обов'язки, функціональне призначення, відповідальність тощо. Наприклад, закон України «Про Регламент Верховної Ради України [10]», указ Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» [11].

Хотілось би також зазначити і про особливості деліктоздатності юридичної особи публічного права. Йдеться про відповідальність держави, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями юридичних осіб публічного права під час виконання ними публічних функцій і субсидіарної відповідальності в разі недостатності майна таких юридичних осіб чи неможливості звернення стягнення на їх майно. Виділення цієї ознаки, на думку окремих авторів, є необхідною умовою для виконання ними публічних функцій та не має залежати від їх майнового стану [12, с. 16–18]. Така позиція підтверджується рішеннями міжнародних судових інституцій, зокрема ЄСПЛ. Так у справі «Михайленки та інші проти України» ключовим питанням суд визначив наявність відповідальності держави за борги державного підприємства, яке є окремою юридичною особою і у своєму рішенні дійшов висновку, що за вказаних обставин держава є відповідальною за заборгованість компанії перед заявниками, незважаючи на той факт, що вона була окремою юридичною особою [13].

Висновки. Проведене дослідження дає можливість стверджувати, що в основу визначення статусу юридичної особи публічного права має бути покладена сукупність ознак, що засвідчують функціональне призначення утвореної особи, а її правовий статус повинен бути врегульований відповідним законодавством.

Аналіз чинного законодавства України засвідчив той факт, що у відповідних нормативно-правових актах використовується термін «юридична особа» замість «юридична особа публічного права» для позначення статусу юридичних осіб публічного права, але така ситуація ймовірно пов'язана більше з особливостями національної юридичної техніки і фактично не може впливати на визначення правосуб'єктності цих осіб. Разом з тим, в процесі підготовки та прийняття нормативно-правових актів, було б доцільним зазначати в них належність створюваного суб'єкта до юридичних осіб публічного права з метою найбільш точного відображення його статусних характеристик.

Визначено, що юридична особа публічного права – це організація, створена та зареєстрована відповідно до норм публічного права у передбаченому законом порядку та

організаційно-правовій формі розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування для забезпечення реалізації функцій держави або місцевого самоврядування з використанням переважно імперативних методів правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Приватне право і підприємництво*. Вип. 8. 2009. С. 51–56.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. (дата звернення: 26.04.2023).
3. Дашковська О.О. Юридична особа, як суб'єкт правовідносин: загально-теоретичний підхід. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3, 2012. С. 21–24. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5223/1/Dashkovska_21_24.pdf. (дата звернення: 26.04.2023).
4. Винар Л. В. Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. Л., 2006. 19 с.
5. Борисова В.І. До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми». Одеса: ОНУ МОНУ, «Астропринт», 15.05.03. С. 7–8.
6. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31–32. Ст. 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>. (дата звернення: 25.04.2023).
7. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. URL: <https://nais.gov.ua/p/ediniy-derjavniy-reestr-yuridichnih-osib-fizichnih-osib-pidpriemtsiv-ta-gromadskih-formuvan>. (дата звернення: 26.04.2023).
8. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>. (дата звернення : 27.04.2023).
9. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>. (дата звернення : 27.04.2023).
10. Про Регламент Верховної Ради України: закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>. (дата звернення : 27.04.2023).
11. Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25 червня 2019 року № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>. (дата звернення : 27.04.2023).
12. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2004. 475 с.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Михайленки та інші проти України» (заяви № № 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 8296/02, 42814/02) від 30.11.2004 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_231/page. (дата звернення : 27.04.2023).