

## РОЗДІЛ 6

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-3/32>

#### ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

#### LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW AS SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Біла-Тіунова Л.Р., д.ю.н., професор,**  
завідувач кафедри адміністративного і фінансового права  
*Національний університет «Одеська юридична академія»*

**Фролова Є.І., к.ю.н.,**  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
*Національний університет «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена висвітленню питань пов'язаних із дослідженням юридичних осіб публічного права як одних із суб'єктів публічного адміністрування. Звернено увагу на те, що універсальний характер публічного адміністрування з одного боку, та наявність державного та місцевого рівнів державної влади поряд із самостійним місцевим самоврядуванням, необхідність підтримання механізму «стримань та противаг влади», а також процеси децентралізації публічної влади з іншого, зумовлюють існування значної кількості суб'єктів публічного адміністрування. Зазначається, що на сьогодні офіційне закріплення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» відсутнє. Встановлено, що як правило, основою орієнтовного переліку суб'єктів публічного адміністрування служить суб'єктне наповнення змісту дефініції «суб'єкт владних повноважень» відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України, яку використано для позначення носіїв публічно-владних функцій. Наголошено, що суб'єкти публічного адміністрування уповноважені здійснювати не лише владні управлінські функції, а й інші види діяльності з публічного адміністрування: втручальне, сприяюче, забезпечувальне публічне адміністрування. З'ясовано, що юридичні особи публічного права є суб'єктами публічного адміністрування. Звернено увагу на те, що незважаючи на широке застосування терміну «юридичні особи публічного права», відсутнє його нормативне визначення. Зроблено висновок, що до юридичних осіб публічного права можуть бути віднесені: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні (бюджетні) та комунальні установи, державні (казенні) підприємства, комунальні підприємства, державні та комунальні заклади. Встановлено, що враховуючи з одного боку зміст поняття публічного адміністрування, та з іншого – віднесення до юридичних осіб публічного права як органів державної влади та місцевого самоврядування, так й інших публічних установ, закладів, та в деяких випадках державних та комунальних підприємств, юридичні особи публічного права у системі суб'єктів публічного адміністрування займають вагомe місце. Категорія «юридичні особи публічного права» не співпадає із усталеною класифікацією суб'єктів публічного адміністрування (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти делегованих повноважень) та не обмежується включенням тільки до групи «інші суб'єкти делегованих повноважень», оскільки виокремлені види юридичних осіб публічного права, по-перше, належать частково до кожної із груп класифікації. По-друге, одні й ті самі види юридичних осіб публічного права, можуть набувати повноважень суб'єктів різних груп. Виокремлено принципові особливості юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічного адміністрування.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, юридична особа публічного права, адміністративне право, суб'єкт адміністративного права.

The paper touches upon the issues related to the study of legal entities of public law as one of the subjects of public administration. Attention is drawn to the fact that the universal nature of public administration on the one hand, and the existence of state and local levels of government along with independent local self-government, the need to maintain a mechanism of «checks and balances» and decentralization of public power on the other cause the existence of a significant number of subjects of public administration. It is noted that today the concept of «subject of public administration» is not legally fixed. It is established that, as a rule, the approximate list of subjects of public administration is based on the subjective content of the definition of «subject of authoritative powers» in accordance with the Code of Administrative Proceedings of Ukraine, which is used to denote holders of public authority. It is emphasized that the subjects of public administration are authorized to perform not only authoritative administrative functions, but also other types of public administration activities: interfering, facilitating, providing public administration. It was found that legal entities of public law are the subjects of public administration. Attention is drawn to the fact that despite the widespread use of the term «legal entities of public law» there is no normative definition. It is concluded that legal entities of public law can include: state bodies, local self-government bodies, state (budget) and municipal institutions and foundations, state and municipal enterprises. It is established that taking into account on the one hand the content of the concept of public administration, and on the other – the attribution to legal entities of public law as public authorities and local governments and other public institutions, and in some cases state and municipal enterprises, legal entities of public law in the system of subjects of public administration occupy an important place. The category «legal entities of public law» does not coincide with the established classification of subjects of public administration (public authorities, local governments, other subjects of delegated powers) and is not limited to inclusion only in the group «other subjects of delegated powers», because distinguished types of legal entities of public law, first, belong in part to each of the groups of classification. Second, the same types of legal entities of public law may acquire the powers of subjects of different groups. The principal features of legal entities of public law as subjects of public administration are highlighted.

**Key words:** public administration, subjects of public administration, legal entity of public law, administrative law, subject of administrative law.

**Постановка проблеми.** Реформування інституційних засад публічного адміністрування, яке відбувається в Україні, є постійно відновлюваним циклічним процесом. Діяльність із публічного адміністрування наразі здійснюється широким колом суб'єктів, серед яких не тільки органи публічної влади та їх посадові особи, а також інші

уповноважені суб'єкти. При цьому все частіше адміністративне законодавство при визначенні суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, оперує терміном «юридичні особи публічного права». Однак слід констатувати, що законодавче визначення зазначеного поняття відсутнє. Питання

визначення сутності юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічного адміністрування є важливим, оскільки мова йде про публічно-владну діяльність, яка направлена на задоволення публічних інтересів в різних сферах суспільного життя. Окрім термінологічної визначеності та ясності, окреслена проблематика має вагоме прикладне значення – чітке визначення кола суб'єктів владних повноважень для можливості ефективного застосування правових приписів стосовно них.

На проблематику визначення особливостей суб'єктного складу діяльності публічного адміністрування звертали свою увагу такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, О.В. Олькіна, Ю.М. Фролов та інші. Однак через велику кількість невирішених теоретичних та практичних питань у контексті змін, що торкнулися системи суб'єктів публічного адміністрування, дослідження у цьому напрямі не втрачають своєї актуальності.

**Метою статті** є окреслення сутності юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для характеристики сутності юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічного адміністрування методологічно необхідним є окреслення категорій, які їх детермінують – «публічне адміністрування» та «юридичні особи публічного права».

На теперішній час в адміністративно-правовій доктрині відсутнє універсальне визначення поняття «публічне адміністрування», відсутнє і його законодавче закріплення. Не вдаючись до детального аналізу думок правників щодо змісту публічного адміністрування, у межах досліджуваного питання слід зазначити, що у наукових колах до розуміння змісту публічного адміністрування склалося два підходи: «широкий» та «вузький». У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі. У вузькому розумінні публічне адміністрування – пов'язане із виконавчою гілкою влади; професійна діяльність державних службовців [1, с. 7-8]. Кожен із зазначених підходів є прийнятним на певному теоретико-методологічному рівні дослідження, проте враховуючи специфіку дослідження у рамках адміністративного права та враховуючи конституційний принцип поділу влади, кожна із складових якої втілюється у властивій їй формі (публічне адміністрування є переважно формою виконавчої гілки) – публічне адміністрування розглядається у площині «вузького трактування».

Отже, публічне адміністрування має сприйматися в обсязі всіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме неуправлінських сфер стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування», а також не охоплюючи сферу законотворчості та правосуддя. Вбачається за можливе визначити публічне адміністрування як вид публічно-владної діяльності з 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 [2, с. 17].

Термін «суб'єкт» використовується у юриспруденції для позначення особи, групи осіб, організації і т. ін., яким

належить активна роль у певному процесі, акті; особи чи організації як носія певних прав та обов'язків. Виходячи з цього, під суб'єктами публічного адміністрування слід розуміти органи, організації, окремих фізичних та юридичних осіб, які наділені, як правило, владними повноваженнями у відповідній сфері та здійснюють публічне адміністрування.

Універсальний характер публічного адміністрування з одного боку, наявність державного та місцевого рівнів державної влади поряд із самостійним місцевим самоврядуванням, необхідність підтримання механізму «стримань та противаг влади», а також процеси децентралізації публічної влади з іншого, зумовлюють значну кількість суб'єктів публічного адміністрування.

На сьогодні офіційне закріплення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» відсутнє. Проте підґрунтям їх орієнтовного переліку здебільшого є положення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), в яких для позначення носіїв публічно-владних функцій використовується термін «суб'єкт владних повноважень». Так, згідно із п. 7 ст. 4 КАС України суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [3]. Проте слід констатувати, що суб'єкти публічного адміністрування уповноважені здійснювати не лише владні управлінські функції, а й інші види діяльності з публічного адміністрування: втручальне, сприяюче, забезпечувальне публічне адміністрування.

Отже, орієнтуючись на поняття «суб'єкт владних повноважень», визначеного в КАС України, до кола суб'єктів публічного адміністрування відносять: державні органи; муніципальні органи; інші суб'єкти делегованих повноважень – підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження.

В свою чергу, як правило, саме в межах закріпленого у вищезазначеній дефініції словосполучення «інші суб'єкти...» і виділяють юридичних осіб публічного права, як «інших» суб'єктів публічного адміністрування, відмінних від органів публічної влади. Іноді їх ще детермінують як «атипові» суб'єкти публічного адміністрування [4, с. 93-94]. З цього приводу слід зазначити наступне. Нормативно закріплене поняття «юридична особа публічного права» відсутнє. Витоки зазначеного терміну містяться у цивільному законодавстві. Згідно з ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів, а юридична особа публічного права – розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [5]. При цьому ані орієнтовного переліку, ані видів юридичних осіб публічного права цивільне законодавство не наводить. Спеціальне законодавство, яке б регулювало окреслені питання, також відсутнє.

Сутність юридичних осіб публічного права через відсутність законодавчого визначення, розкривають через перелік їх характерних ознак. Питання щодо виокремлення характеристик юридичних осіб публічного права є вкрай дискусійним як у доктрині, так і у правозастосуванні. Тому за орієнтир, вбачається за доцільне взяти ознаки юридичної особи публічного права виокремленні 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., серед яких: 1) створення на підставі: розпорядчого акта Пре-

зидента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування або у випадках, встановлених законом, – установчого документа; 2) визначення правового статусу ЦК України або окремим законом України; 3) метою та основним видом діяльності юридичної особи є реалізація публічних функцій держави чи територіальної громади, які покладені на них Конституцією та законом України; 4) допоміжний характер підприємницької діяльності до її основної діяльності [6]. Зазначені критерії допомагають встановити, які саме юридичні особи можуть вважатися особами публічного права.

Так, у такий розпорядчий спосіб створюються, або іншими словами до юридичних осіб публічного права можна віднести: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні (бюджетні) та комунальні установи, державні (казенні) підприємства, комунальні підприємства, державні та комунальні заклади. Зазначений перелік юридичних осіб публічного права підтверджується виокремленими організаційно-правовими формами у Національному класифікаторі ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» [7]. Більше того в обґрунтування вищезазначеного слід вказати, що ряд нормативно-правових актів та правовстановлюючих документів, закріплюють правовий статус юридичної особи публічного права за виокремленими суб'єктами. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» юридичними особами публічного права є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також їх територіальні органи (ст.ст. 4, 13, 21) [8]. У ст. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплено, що місцеві державні адміністрації мають статус юридичних осіб [9]. 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 [10].

Отже, враховуючи з одного боку зміст поняття публічного адміністрування, та з іншого – віднесення до юридичних осіб публічного права як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і інші публічні установи, заклади, та в деяких випадках державні та комунальні підприємства (що віднесені до юридичних осіб публічного права, перш за все, за критерієм характеру діяльності – виконання публічних функцій), слід констатувати наступне. Юридичні особи публічного права у системі суб'єктів публічного адміністрування займають вагомe місце. По-перше, це органи публічної влади, уповноважені на виконання публічно-владних управлінських функцій та надання адміністративних послуг. По-друге, це державні та комунальні установи та заклади, а також державні та комунальні підприємства, які уповноважені на виконання як владних функцій, так й інших публічних функцій, зокрема публічних послуг.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. В.М. Нагаєв Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х.: ХНАУ, 2018. 278 с. URL: [http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/123456789/1076/1/ЕЛЕКТР\\_ПОСИБ\\_ПУБЛ\\_АДМ\\_2018\\_PDF](http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/123456789/1076/1/ЕЛЕКТР_ПОСИБ_ПУБЛ_АДМ_2018_PDF).
2. Білокур Є.І., Хамходера О.П., Авдеев О.Р. Публічне адміністрування : навчальний посібник. 2019. 142 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 05.08.2021 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Терещук В.В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С. 89-94.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 28.10.2021 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
6. 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>
7. Національний класифікатор ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» : затв. наказом Держспоживстандарту України від 28.05.2004 р. № 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text>
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 01.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
10. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-VI. Дата оновлення: 05.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17-Text>.

Отже, до юридичних осіб публічного права як до суб'єктів публічного адміністрування слід зараховувати не тільки суб'єктів владних повноважень, але й суб'єктів, що здійснюють й інші види адміністративної діяльності: втручальну, сприяючу, забезпечувальну (державні та комунальні установи, заклади, підприємства).

Система юридичних осіб публічного права як суб'єктів публічного адміністрування не є абсолютно усталеною. Розвиток існуючих і виникнення нових суспільних відносин, кардинальні зміни у громадсько-політичному та публічно-правовому житті обумовлюють певну динаміку юридичних осіб публічного права: припинення попередніх, виникнення нових.

**Висновки.** Розглянувши юридичних осіб публічного права у якості суб'єктів публічного адміністрування, виокремлено такі принципові особливості:

- категорія «юридичні особи публічного права» не співпадає із усталеною класифікацією суб'єктів публічного адміністрування на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти делегованих повноважень, та не обмежується включенням тільки до групи «інші суб'єкти делегованих повноважень», оскільки виокремлені види юридичних осіб публічного права, поперше, належать частково до кожної із груп класифікації. По-друге, одні й ті самі види юридичних осіб публічного права, можуть набувати повноважень суб'єктів різних груп. Так, наприклад, суб'єкти владних повноважень наділені правом здійснювати не лише владні функції, а й виконувати повноваження публічного (невладного) характеру;

- деякі юридичні особи публічного права суб'єкти публічної адміністрації (наприклад, установи та заклади публічного права, фонди публічного права, державні та комунальні підприємства) не є постійними учасниками адміністративно-правових відносин й не наділені повноваженнями застосовувати усі передбачені законодавством інструменти діяльності публічної адміністрації (нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори). Ці суб'єкти вступають до адміністративно-правових відносин лише у разі наявності особливих приписів адміністративного законодавства. Відповідно зміст та обсяг адміністративно-правового статусу таких юридичних осіб публічного права як державні та комунальні установи та заклади, державні та комунальні підприємства, передбачені нормами адміністративного законодавства та обмежуються адміністративно-правовими відносинами, у яких ці суб'єкти перебувають.

Категорія юридичні особи публічного права позначає ширше коло суб'єктів ніж публічна адміністрація, яка, як вбачається, є більш прийнятною для позначення органів та посадових осіб публічної влади. Терміном юридичні особи публічного права позначаються не тільки суб'єкти, що виконують публічно-владні управлінські функції, але й ті суб'єкти, які від імені держави або територіальної громади, здійснюють забезпечувальне чи сприяюче публічне адміністрування.