

ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

SUBSTANTIVE CHARACTERISTICS OF THE FUNCTIONS OF LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW

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»

У статті охарактеризовано сутність та особливості функцій юридичних осіб публічного права. Акцентовано увагу, що однією із суттєвих ознак юридичних осіб публічного права та одним із критеріїв відмежування від юридичних осіб приватного права є характер виконуваних функцій.

Запропоновано визначення функцій юридичних осіб публічного права як елементу їх правового статусу, що відображає цільове призначення юридичних осіб публічного права та зміст їх діяльності щодо виконання завдань держави або місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу. Встановлено, що особливістю та змістом публічних функцій юридичних осіб публічного права є функції держави та функції місцевого самоврядування. З аналізу законодавства наведено орієнтовний перелік функцій держави та функцій місцевого самоврядування. Зауважено, що визначеними напрямками діяльності держави та місцевого самоврядування варіативність публічних функцій юридичних осіб публічного права не вичерпується, проте становить їх основу. Деталізуються та конкретизуються функції залежно від конкретних цілей, об'єктів та завдань певної юридичної особи публічного права.

Виокремлено види публічних функцій юридичних осіб публічного права: владні, організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські та невідомі (надання публічних послуг), а також надано їх характеристики. Звернено увагу, що під владними функціями слід розуміти основні напрями діяльності юридичних осіб публічного права з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань через прийняття обов'язкових для третіх осіб рішень, а саме такі функції: правове регулювання, планування, прогнозування, контроль (нагляд), керівництво, розпорядництво, надання адміністративних послуг, юрисдикційна діяльність та ін. Зроблено висновок, що невідомі публічні функції юридичних осіб публічного права фактично зводяться до діяльності з надання публічних послуг. Ці функції переважно здійснюються такими юридичними особами публічного права як державні та комунальні організації (заклади, установи), державні та комунальні підприємства. Наголошено, що публічні послуги є ширшою категорією ніж адміністративні послуги. Надання адміністративних послуг, з огляду на характер цієї діяльності, віднесено до владних функцій юридичних осіб публічного права.

Ключові слова: юридична особа публічного права, функції юридичних осіб публічного права, функції держави, функції місцевого самоврядування, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, публічні послуги.

The paper touches upon the issues related to the study of the essence and features of the functions of legal entities of public law. The attention is drawn on the fact that one of the essential features of legal entities of public law and one of the criteria for distinguishing from legal entities of private law is the nature of the functions performed.

It is proposed to define the functions of legal entities of public law as an element of their legal status, which reflects the purpose of legal entities of public law and the content of their activities to perform tasks of state or local self-government to meet the public interest. It is stated that the feature and content of public functions of legal entities of public law are the functions of the state and the functions of local self-government. From the analysis of the legislation the approximate list of functions of the state and functions of local self-government is resulted. It is noted that the variability of public functions of legal entities of public law is not limited to certain areas of activity of the state and local self-government, but is their basis. The functions are detailed depending on the specific goals, objects and tasks of a certain legal entity of public law.

The types of public functions of legal entities of public law are distinguished: authoritative, organizational-administrative, administrative-economic and non-governmental (provision of public services), and their characteristics are given. Attention is drawn to the authoritative functions should be understood as the main activities of legal entities of public law to fulfill their tasks under the Constitution or laws of Ukraine through the adoption of binding decisions for third parties, namely the following functions: legal regulation, planning, forecasting, control (supervision), management, administration, provision of administrative services, jurisdictional activities, etc. It is concluded that non-governmental public functions of legal entities of public law are in fact reduced to the provision of public services. These functions are mainly performed by such legal entities of public law as state and municipal organizations (institutions, establishments), state and municipal enterprises. It is emphasized that public services are a broader category than administrative services. The provision of administrative services, given the nature of this activity, is attributed to the authoritative functions of legal entities of public law.

Key words: legal entity of public law, functions of legal entities of public law, state functions, local self-government functions, public administration, subjects of public administration, public services.

Постановка проблеми. Питання розмежування статусу юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права є вкрай дискусійним. Від зазначеної кваліфікації залежить ряд прикладних питань правозастосування. Проблематика зазначеного питання обумовлена законодавчою прогалиною у питанні врегулювання правового статусу юридичних осіб публічного права. При цьому зазначена категорія є поширеною в адміністративно-правовому регулюванні. Також присутня ситуація, коли у ряді нормативно-правових актів та правостановлюючих документів відсутнє чітке визначення статусу конкретних юридичних осіб. Все це породжує необхідність як на доктринальному, так і на правозастосовному рівні визначити

сутність юридичних осіб публічного права. Вбачається, що однією із суттєвих ознак, яка відображає особливість діяльності юридичних осіб публічного права та є одним із критеріїв відмежування від юридичних осіб приватного права є характер виконуваних функцій, що і є предметом наукового дослідження в рамках цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основу дослідження становлять висновки, які зробили провідні вчені у сфері адміністративного права, зокрема: В. Б. Авер'янов, Л. Р. Біла-Тіунова, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, І. П. Голосніченко, С. В. Кивалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Коляков, О. В. Кузьменко, Т. О. Мацелюк, Р. С. Мельник, О. В. Олькіна, М. І. Харво-

нюк та інші. Однак через велику кількість невирішених теоретичних та практичних питань стосовно функцій юридичних осіб публічного права, дослідження у цьому напрямі не втрачають своєї актуальності.

Метою статті є змістова характеристика функцій юридичних осіб публічного права.

Виклад основного матеріалу. Одним із ключових принципів європейського адміністративного права є розмежування сфер застосування норм публічного і приватного права. Необхідність розмежування юридичних осіб приватного та публічного права зумовлена особливим статусом останніх, що пов'язане насамперед із тим, що зазначені публічні утворення виконують публічні завдання та функції, забезпечують задоволення публічного інтересу.

Нормативною підставою диференціації юридичних осіб є положення Цивільного кодексу України (далі – ЦК), а саме: 1) 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; юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 81); 2) ЦК 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 (ч. 3 ст. 81) [1].

Отже, відповідно до норм ЦК серед юридичних осіб за критерієм порядку створення виокремлюються юридичні особи приватного права та юридичні особи публічного права. Юридичні особи публічного права виникають на підставі розпорядчого акту представників суб'єктів публічного права, серед яких зокрема, держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади. Юридична особа публічного права вважається створеною з дня її державної реєстрації (ст. 87 ЦК) [1]. Питання щодо порядку утворення та правового статусу юридичних осіб публічного права повинні визначитися Конституцією та законами. Проте станом на теперішній час, спеціального закону, яким впорядковано правовий статус юридичних осіб публічного права, типу положень ЦК щодо організаційно-правових форм, порядку створення та припинення юридичних осіб приватного права, не прийнято. Натомість тлумачення основних характеристик юридичних осіб публічного права наразі містяться тільки в офіційних роз'ясненнях Національного агентства з питань запобігання корупції. Так, спираючись на 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., до особливостей юридичних осіб публічного права доцільно віднести: 1) створення на підставі: розпорядчого акта Президента 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; 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 [2].

Зокрема слід звернути увагу, що однією із сутнісних ознак юридичних осіб публічного права є виконання публічних функцій держави чи територіальної громади, визначених законодавством. Саме виконання таких публічних функцій (що може відбуватися й поряд з іншими функціями) відрізняють зазначений вид юридичних осіб.

Звертаючись до вивчення публічних функцій юридичних осіб публічного права, слід зазначити, що вони являють собою основні напрямки діяльності юридичних осіб публічного права з виконання завдань держави або місцевого самоврядування. Термін «функція» позначає роль та цільове призначення діяльності окремого суб'єкта і застосовується для окреслення особливостей будь-яких соціальних, технічних, біологічних, правових явищ [3, с. 7]. Отже, поняття функції юридичних осіб публічного права можна визначити як елемент їх правового статусу, що відображає цільове призначення юридичних осіб публічного права та зміст їх діяльності щодо виконання завдань держави або місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу.

В юридичній науці немає єдиної думки з приводу видів функцій юридичних осіб публічного права. Проте слід констатувати, що перелік можливих функцій юридичних осіб публічного права залежить від виду або організаційної форми юридичної особи публічного права до яких, як правило, відносять: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні установи, державні та казенні підприємства, комунальні підприємства, державні та комунальні заклади.

Отже, як зазначалося, особливістю функцій юридичних осіб публічного права є те, що їх складають функції держави та місцевого самоврядування. Що стосується функцій держави на законодавчому рівні вони частково конкретизовані у положеннях ст. 1 Закону України «Про державну службу» [4], які розкривають зміст діяльності державної служби. Так, на основі зазначених законодавчих положень до функцій держави можна віднести функції щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, а також підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) реалізація державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) надання адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Із змістовного аналізу положень Закону України «Про місцеве самоврядування» [5] до функцій місцевого самоврядування доцільно віднести функції щодо: 1) підготовки проектів актів органів місцевого самоврядування, організації виконання таких актів, контролю за їх виконанням; 2) планування та програмування розвитку відповідних територій; 3) управління комунальною власністю, об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст; 4) надання адміністративних послуг; 5) забезпечення потреб територіальної громади в соціально-культурних, комунально-побутових та інших необхідних публічних послугах; 6) контролю та нагляду за додержанням законодавства у випадках, передбачених законом; 7) реалізації інших повноважень місцевого самоврядування.

При цьому окремо слід зауважити, що зазначеними напрямами діяльності держави та місцевого самоврядування варіативність публічних функцій юридичних осіб публічного права не вичерпується, проте становить їх основу. Деталізуються та конкретизуються функції залежно від конкретних цілей, об'єктів та завдань певної юридичної особи публічного права.

Здійснення класифікації функцій юридичних осіб публічного права можливе на основі приписів антикорупційного законодавства. Так, функції держави та місцевого самоврядування, виконання яких можуть бути

метою діяльності юридичних осіб публічного права, поділяють на владні (мають прояв у повноваженнях в межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості), організаційно-розпорядчі (мають прояв у повноваженнях ставити вимоги і приймати рішення, обов'язкові для виконання виключно підлеглими) та адміністративно-господарські (мають прояв у повноваженнях щодо розпорядження державним або комунальним майном) [6, с. 85–86]. Зазначене вбачається за можливе екстраполувати загалом на функції юридичних осіб публічного права, додавши до них невіддані функції із надання публічних послуг.

Під владними функціями слід розуміти основні напрямки діяльності юридичних осіб публічного права з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань через прийняття обов'язкових для третіх осіб рішень, а саме функції: правового регулювання, планування, прогнозування, контролю (нагляду), керівництва, розпорядництва, надання адміністративних послуг, юрисдикційну діяльність тощо.

Під адміністративно-господарськими функціями слід розуміти діяльність з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо). Організаційно-розпорядчі функції являють собою діяльність щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності [2].

Невіддані ж публічні функції юридичних осіб публічного права фактично зводяться до діяльності з надання публічних послуг. Як правило ці функції здійснюються закладами, установами та підприємствами публічного права. Державним / комунальним підприємством вважається підприємство, що діє на основі державної / комунальної власності (ст. 63 Господарського Кодексу) [7]. Підприємства державної форми власності у переважній більшості представлені в оборонній, енергетичній, літакобудівній галузях, у сфері природних монополій (залізничні перевезення), наукових досліджень, соціальних послуг (охорона здоров'я, освіта, культура). Сфера ж діяльності комунальних підприємств, як правило, полягає у наданні комунальних послуг. Державною/комунальною організацією (установою, закладом) слід визначати відповідну юридичну особу публічного права, створену відповідно компетентним органом державної влади або місцевого самоврядування з метою виконання функцій держави чи територіальної громади, яка входить до сфери його управління і яка не є державним чи комунальним підприємством (ст.ст. 81, 168, 169 ЦК) [1].

Слід звернути увагу, що адміністративні послуги та публічні послуги не є тотожними поняттями. Їх співвідношення полягає у наступному. Відповідно до п.п. 1, 3 ст. 1 Закону «Про адміністративні послуги» адмі-

ністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Суб'єктами надання є органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [8].

Визначення поняття «публічні послуги» законодавство не містить. У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади 2006 р. сферу публічних послуг було визначено як послуги, що надають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, які перебувають у їх управлінні [9]. На основі окремих законодавчих актів до публічних послуг можна віднести: адміністративні; фінансові; житлово-комунальні; медичні; освітні; транспортні та ін. Відповідно можна констатувати з одного боку, що публічні послуги є ширшою категорією ніж адміністративні послуги, з іншого – надання адміністративних послуг з огляду на характер цієї діяльності віднесено до владних функцій. Проте слід зауважити, що функції за надання публічних послуг не є тільки прерогативою публічного сектору, в тому числі юридичних осіб публічного права. Надання публічних послуг може здійснюватися й суб'єктами приватного права під контролем публічної влади та фінансуватися відповідно за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, виокремлено такі особливості функцій юридичних осіб публічного права. Функції юридичних осіб публічного права детерміновано як елемент їх правового статусу, що відображає цільове призначення юридичних осіб публічного права та зміст їх діяльності щодо виконання завдань держави або місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу. Перелік функцій залежить від виду та організаційної форми юридичної особи публічного права. Встановлено, що особливістю функцій юридичних осіб публічного права є те, що їх складають функції держави та місцевого самоврядування. При цьому зазначеними напрямками діяльності держави та місцевого самоврядування варіативність публічних функцій юридичних осіб публічного права не вичерпується, проте становить їх основу. Деталізуються та конкретизуються функції залежно від конкретних цілей, об'єктів та завдань певної юридичної особи публічного права. Публічні функції юридичних осіб публічного права класифіковано на владні, організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські та невіддані (надання публічних послуг). Невіддані публічні функції юридичних осіб публічного права фактично зводяться до діяльності з надання публічних послуг. Ці функції переважно здійснюються такими юридичними особами публічного права як державні та комунальні організації (заклади, установи), державні та комунальні підприємства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 20.04.2022).
2. 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 03.02.2021 р. № 1. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Rozyasnennya-1-vid-03.02.2021-versiya-dlyazavantazhennya.pdf> (дата звернення: 20.04.2022).
3. Біла-Тіунова Л. Р. Питання адміністративного права : навчально-методичний посібник. 2021. 46 с.
4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 20.04.2022).
5. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 13.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#n63> (дата звернення: 20.04.2022).
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М. І. К. : Ваіте, 2018. 472 с.

7. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Дата оновлення: 12.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 20.04.2022).

8. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 19.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 20.04.2022).

9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p#Text> (дата звернення: 20.04.2022).