

УДК 347.191.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.18>

ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Сторожук І.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права ім. Леоніда Юзькова*

Сторожук І.П. Фінансово-правовий статус юридичних осіб публічного права.

Метою статті є встановлення фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права шляхом виконання таких наукових завдань: аналіз нормативно-правового регулювання статусу юридичних осіб публічного права; визначення основних ознак юридичних осіб публічного права; встановлення механізму взаємодії юридичних осіб публічного права з іншими суб'єктами адміністративного права.

Стаття присвячена дослідженню поняття та сутності «юридичної особи публічного права». Автори аналізують різні підходи до визначення цього терміну, включаючи його відношення до поняття «публічно-правове утворення». Вони вказують на необхідність встановлення чітких критеріїв для розмежування юридичних осіб публічного та приватного права.

Стаття також розглядає взаємозв'язок між юридичними особами публічного права та публічно-правовими утвореннями, розкриваючи їх специфічну правоздатність та дієздатність. Автори акцентують увагу на особливому порядку створення, реорганізації та ліквідації юридичних осіб публічного права, який базується на розпорядчих актах органів державної влади або територіальних громад. В статті також обговорюється дискусійне питання щодо критерію розмежування юридичних осіб публічного та приватного права та його виключності.

Стаття детально розглядає особливості юридичних осіб публічного права, включаючи їх створення, реорганізацію, ліквідацію, а також фінансово-правовий статус. Автори аналізують офіційні роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції, що надають докладний опис особливостей юридичних осіб публічного права. Вони також розглядають питання власності та використання майна юридичними особами публічного права. Стаття допомагає краще зрозуміти відмінності між юридичними особами публічного та приватного права.

Стаття досліджує фінансово-правовий статус юридичних осіб публічного права, зокрема, їхні основні джерела фінансування, права та обов'язки щодо власності та управління фінансами. Автори акцентують увагу на важливості державного контролю та нагляду за фінансовими операціями таких юридичних осіб, а також на їхньому обов'язку забезпечувати прозорість та відкритість своєї фінансової діяльності. Стаття надає цінний внесок у розуміння фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права.

Ключові слова: юридичні особи, юридичні особи публічного права, публічне право, правовий статус юридичних осіб, статус юридичних осіб.

Storozhuk I. Financial and legal status of public law legal entities.

The purpose of the article is to establish the financial and legal status of legal entities under public law as subjects of administrative law.

The article is devoted to the study of the concept and essence of «legal entity under public law». The authors analyze different approaches to the definition of this term, including its relation to the concept of «public legal entity». They point to the need to establish clear criteria for distinguishing legal entities under public and private law.

The article also examines the relationship between legal entities under public law and public law entities, revealing their specific legal capacity and legal capacity. The authors emphasize the special procedure for the creation, reorganization and liquidation of legal entities under public law, which is based on administrative

acts of state authorities or territorial communities . The article also discusses the debatable issue regarding the criterion for distinguishing legal entities of public and private law and its exclusivity.

The article examines in detail the peculiarities of legal entities under public law, including their creation, reorganization, liquidation, as well as their financial and legal status. The authors analyze the official explanations of the National Agency for the Prevention of Corruption, which provide a detailed description of the characteristics of legal entities under public law. They also consider the issue of ownership and use of property by legal entities under public law. The article helps to better understand the differences between legal entities under public and private law.

The article examines the financial and legal status of legal entities under public law, in particular, their main sources of financing, rights and obligations regarding property and financial management. The authors emphasize the importance of state control and supervision of financial operations of such legal entities, as well as their obligation to ensure transparency and openness of their financial activities. The article makes a valuable contribution to the understanding of the financial and legal status of legal entities under public law.

Key words: legal entities, legal entities under public law, public law, legal status of legal entities, status of legal entities.

Постановка проблеми. Питання визначення особливостей юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права тривалий час залишається дискусійним. Це зумовлено насамперед відсутністю нормативного закріплення поняття «юридична особа публічного права», а отже і єдиного підходу до визначення фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основу дослідження становлять висновки, які зробили провідні вчені: 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. Короєд, 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 правової природи юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права є малодослідженими та потребують наукового переосмислення.

Метою статті є встановлення фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права шляхом виконання таких наукових завдань: аналіз нормативно-правового регулювання статусу юридичних осіб публічного права; визначення основних ознак юридичних осіб публічного права; встановлення механізму взаємодії юридичних осіб публічного права з іншими суб'єктами адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, на нашу думку слід дати визначення поняття «юридична особа публічного права» та її сутності. Питання визначення особливостей юридичних осіб публічного права як суб'єктів адміністративного права є об'єктом тривалих дебатів протягом тривалого періоду. Відсутність чіткого нормативного визначення терміна «юридична особа публічного права» призвела до відсутності єдиного підходу до встановлення критеріїв, які розмежовують юридичні особи приватного та публічного права.

Існує загальноприйняте розуміння юридичної особи публічного права як органу держави або місцевого самоврядування. Однак статус державного органу не завжди визначає присутність статусу юридичної особи публічного права, так само, як не лише органи публічної влади можуть мати такий статус.

Це підтверджує необхідність розкриття сутності юридичних осіб публічного права. Варто відмітити, що розуміння сутності та змісту поняття юридичної особи публічного права в першу чергу полягає у відповіді на питання про встановлення критеріїв для визначення належності юридичної особи до публічного чи приватного права.

Для найбільш комплексного розуміння сутності юридичних осіб публічного права необхідно з'ясувати їх взаємозв'язок з таким поняттям, як «публічно-правове утворення», яке часто використовується для характеристики юридичних осіб публічного права.

На думку Р. Дострад, «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 [1, с. 154].

А. Москаленко слушно зауважує, 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 закріпленій статус юридичних осіб публічного права» [2].

Ми вважаємо, що така позиція є слушною, вказує на складність та неоднозначність розуміння понять «публічно-правові утворення» та «юридичні особи публічного права». Визначення та розмежування критеріїв, які відокремлюють юридичні особи публічного права від інших публічно-правових утворень, виявляються необхідними для ясності та точності в правовідносинах.

Як вже було сказано вище, в законодавстві не зустрічається визначення дефініції «юридичні особи публічного права». Серед науковців також не має єдиного погляду на зміст цього поняття. Для розуміння категорії «юридичні особи публічного права» в основному використовується виокремлення її ідентифікаційних ознак та відмінностей від юридичних осіб приватного права. Тому, розглядаючи зміст поняття «юридичні особи публічного права», необхідно дослідити його характерні ознаки як категорії адміністративного права.

Юридичні особи публічного права мають ряд особливостей, які відрізняють їх від юридичних осіб приватного права. Зокрема, вони мають спеціальний статус, що визначається законом, мають публічні повноваження та виконують публічні функції. Вони також мають право використовувати примус у випадках та порядку, встановлених законом.

Найважливішим і основним критерієм, на наш погляд, який визначає види юридичних осіб, є особливий порядок створення, реорганізації та ліквідації юридичних осіб публічного права. Цей порядок базується на розпорядчих актах органів державної влади або територіальних громад (органів публічної влади). Використання цієї ознаки є ключовим для розподілу юридичних осіб на юридичні особи приватного права і юридичні особи публічного 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» [3, с. 272-273].

На доктринальному рівні деякі науковці виділяють основні відмінності юридичних осіб публічного права, характеризуючи їх такими ознаками: походження та основна якість юридичних осіб публічного права являються публічно-правовими утвореннями; юридичні особи публічного права створюються та функціонують не з приватних мотивів (наприклад, для отримання прибутку), а на користь загального інтересу – громадського та публічного; юридичні особи публічного права та їхні органи мають владні повноваження державної, муніципальної та суспільної корпоративної влади (у випадку громадських об'єднань); юридичні особи публічного права володіють правами та обов'язками публічного характеру, тоді як для юридичних осіб приватного права правовий режим обмежується лише певними правами; існують особливі процедури створення юридичних осіб публічного права; відповідальність юридичних осіб публічного права має публічно-правовий характер, а не приватноправовий [4].

На сьогоднішній день, найбільш повний перелік ознак юридичної особи публічного права міститься в офіційних роз'ясненнях Національного агентства з питань запобігання корупції. Відповідно до рішення агентства від 8 лютого 2019 року, для заснування юридичних осіб приватного права за участю держави необхідно прийняти не лише акт уповноваженого органу, але й установчі документи згідно з положеннями цивільного законодавства. Важливо відзначити, що юридичні особи приватного права є власниками переданого державного майна, тоді як держава має лише корпоративні права, а юридичні особи публічного права можуть розпоряджатися переданим майном з певними обмеженнями. Окрім цього, в цих роз'ясненнях вказано додаткові ознаки, що відокремлюють юридичні особи публічного права від юридичних осіб приватного права, такі як: визначення порядку створення та правового статусу юридичної особи в Конституції України або законі, відмінному від Цивільного Кодексу України та інших законів, прийнятих відповідно до нього; метою діяльності юридичної особи є реалізація функцій держави або місцевого самоврядування; наявність спеціальної правоздатності у юридичної особи; відсутність власності, що ґрунтується на самостійному речовому праві; допоміжний характер підприємницької діяльності; покладання юридичної відповідальності на державу або органи місцевого самоврядування за дії такої юридичної особи. Ці роз'яснення забезпечують докладний опис особливостей юридичних осіб публічного права, що дозволяє їх відрізнити від юридичних осіб приватного права [5].

Важливою характеристикою в контексті фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права є їх фінансова діяльність. Зазвичай, такі юридичні особи мають бюджетну (фінансову) правосуб'єктність. Згідно з К.Е. Косяченком, фінансова правосуб'єктність є загальною для суб'єктів фінансового права та відповідних правовідносин, а видова (бюджетна, валютна, податкова) є спеціальною [6].

Майно, яке використовується юридичною особою, є ще однією вагомою ознакою при відмежуванні юридичних осіб публічного права. За словами І.В. Спасибо-Фатєєвої, майно, належне юридичним особам публічного права, підлягає особливому правовому режиму. У відмінні від юридичних осіб-власників, такі юридичні особи володіють майном на підставі оперативного управління або господарського відання і не є його власниками, оскільки майно належить державі або відповідній територіальній громаді [7]. Отже, майно, передане юридичним особам публічного права для забезпечення їх діяльності, є державною або комунальною власністю і не може бути вилучене або передане іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування.

Правовий аналіз ознак юридичної особи публічного права дає можливість надати дефініцію: юридичні особи публічного права - це суб'єкти, які виконують публічні функції, здійснюють публічні повноваження та мають публічні права, вони виникають на основі закону або іншого нормативного акта, що має юридичну силу.

Не менш важливим питанням в контексті визначення фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права є характеристика їх правового регулювання. Правове регулювання діяльності юридичних осіб публічного права здійснюється різноманітними законами залежно від їх спрямування. Наприклад, «Про центральні органи виконавчої влади» [6], «Про Національний банк України» [7], «Про управління об'єктами державної власності» [8], «Про місцеві державні адміністрації» [9] та інші закони визначають приналежність суб'єкта до юридичних осіб публічного права та їх правовий статус.

Також, є закони, що регулюють адміністративні процедури та прийняття адміністративних актів у конкретних правовідносинах, наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [12], «Про звернення громадян» [13]. Крім того, законодавство також встановлює правила щодо правомірності 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 [14], 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 [15].

Основними джерелами фінансування юридичних осіб публічного права є державний бюджет, місцеві бюджети, а також власні та позабюджетні кошти. Ці кошти використовуються для забезпечення їхньої діяльності, виконання покладених на них завдань та функцій.

Важливим аспектом фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права є їхнє право на власність. Це включає право володіти, користуватися та розпоряджатися своїм майном відповідно до законодавства. Водночас, юридичні особи публічного права мають обов'язок використовувати своє майно в інтересах суспільства, відповідно до своєї місії та цілей.

Юридичні особи публічного права також мають право на самостійне управління своїми фінансами в межах, встановлених законодавством. Вони мають право формувати свій бюджет, визначати напрямки використання коштів, проводити фінансовий контроль та аудит.

Однак, водночас, юридичні особи публічного права підлягають державному контролю та нагляду. Це означає, що їхні фінансові операції, використання бюджетних коштів, а також дотримання законодавства про бухгалтерський облік та аудит підлягають перевірці з боку відповідних державних органів.

Важливим елементом фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права є їхній обов'язок забезпечувати прозорість та відкритість своєї фінансової діяльності. Це означає, що вони мають регулярно публікувати звіти про свою фінансову діяльність, включаючи інформацію про доходи та витрати, а також про використання бюджетних коштів.

Висновок. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про ключові аспекти фінансово-правового статусу юридичних осіб публічного права. По-перше, їх фінансова діяльність характеризується наявністю бюджетної правосуб'єктності, що включає право на самостійне управління своїми фінансами, формування бюджету, визначення напрямків використання коштів, проведення фінан-

сового контролю та аудиту. По-друге, майно, яке використовується юридичними особами публічного права, належить державі або відповідній територіальній громаді і підлягає особливому правовому режиму. По-третє, юридичні особи публічного права підлягають державному контролю та нагляду, що включає перевірку їх фінансових операцій, використання бюджетних коштів, дотримання законодавства про бухгалтерський облік та аудит.

Отже, фінансово-правовий статус юридичних осіб публічного права відображає їх унікальну роль у суспільстві як суб'єктів, що виконують важливі державні функції, використовуючи для цього публічні ресурси, але при цьому зобов'язані діяти в інтересах суспільства, забезпечувати прозорість своєї діяльності та підлягати державному контролю.

Список використаних джерел:

1. Достдар Р.М. Публічно-правові утворення в цивільних правовідносинах. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 1. Т. 1. 2015. С. 154–156.
2. Москаленко А.О. Адміністративно-правове регулювання статусу юридичних осіб публічного права: дис...доктора філос. Національний університет «Одеська юридична академія» Одеса, 2022. 239 с.
3. 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.
4. 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: 10.06.2023.).
5. 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/wpcontent/uploads/2019/05/08.02-368.pdf> (дата звернення: 10.06.2023).
6. 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.).
7. 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.
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.06.2023).
9. 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: 10.06.2023).
10. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 10.06.2023).
11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.06.2023).
12. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.06.2023).
13. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.07.2022).
14. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
15. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 10.06.2023).