

## СЕКЦІЯ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА У ВІДНОСИНАХ ЩОДО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ Й ГАЛУЗЕВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ

Анпілогов О.В., к. ю. н.,  
докторант

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті доведено доцільність дослідження органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права. Здійснено критичний аналіз чинного законодавства, норми якого регулюють статус органів виконавчої влади, з позицій його відповідності ознакам юридичної особи публічного права. Виявлено недоліки чинного законодавства та надано пропозиції щодо його вдосконалення. Сформульовано конкретні положення, які відображають особливості правового статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права.

**Ключові слова:** *органи виконавчої влади, юридичні особи публічного права, територіальна й галузева організація управління регіоном, державне управління, регіон.*

В статті доведена целесообразность исследования органов исполнительной власти как юридических лиц публичного права. Осуществлен критический анализ действующего законодательства, нормы которого регулируют статус органов исполнительной власти, с позиций его соответствия признакам юридического лица публичного права. Выявлены недостатки действующего законодательства и обоснованы предложения по его совершенствованию. Сформулированы конкретные положения, отражающие особенности правового статуса органов исполнительной власти как юридических лиц публичного права.

**Ключевые слова:** *органы исполнительной власти, юридические лица публичного права, территориальная и отраслевая организация управления регионом, государственное управление, регион.*

Anpilohov O.V. GENERAL CHARACTERISTICS OF EXECUTIVE AUTHORITIES AS PUBLIC LAW LEGAL ENTITIES IN RELATIONS OF REGIONAL GOVERNANCE TERRITORIAL AND BRANCH ORGANIZATION

The feasibility of study of Executive authorities as public law legal entities is proved in the article. The critical analysis of the current legislation that regulates Executive power bodies status in terms of its compliance with characteristics of public law legal entity is carried out. Current legislation shortcomings and proposals for their elimination are identified. Specific positions that reflect Executive authorities legal status peculiarities as public law legal entities are formulated.

**Key words:** *executive authorities, public law legal entity, region control territorial and sectoral organization, state management, region.*

**Постановка проблеми.** Виділення суб'єктів територіальної й галузевої організації управління регіоном на підставі ознак юридичних осіб публічного права дає змогу окреслити наявність чи відсутність правових можливостей їх створення, реорганізації та ліквідації. Про ідентифікаційний потенціал конструкції «юридична особа публічного права» у правовідносинах свідчить і правова позиція Конституційного Суду України, викладена в Рішенні від 25.12.2003 № 21-рп/2003 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві. Конституційний Суд України звертає увагу на наявність однієї з особливостей здійснення виконавчої влади й місцевого самоврядування в місті Києві – зосередження в Київській міській державній адміністрації функцій у сферах виконавчої влади та місцевого самоврядування. У резолютив-

ній частині Рішення зазначено, що як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України й Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України [1]. Спираючись на правову позицію Конституційного Суду України, необхідно зазначити подвійну правову природу статусу та діяльності Київського міського голови, у зв'язку з чим виникають додаткові питання про межі й обсяг його компетенції.

Про необхідність поглибленого аналізу питання загальної характеристики юридичних осіб публічного права свідчить і застосування відповідної конструкції в антикорупційному законодавстві, що визначає необхідність надання відповідних роз'яснень органами юстиції з метою уникнення помилок у правозастосуванні. Зокрема, варто навести лист



Міністерства юстиції України «Щодо застосування антикорупційного законодавства» від 11.03.2014 № 1050-0-4-14-1111 [2].

**Ступінь розробленості проблеми.** Визначенню та характеристиці юридичних осіб публічного права в дослідженнях із теорії права й адміністративного права присвятили увагу В.Є. Чіркін, Л.Є. Кисіль. Ураховуючи, що правовий статус юридичних осіб публічного права урегульований Цивільним кодексом України, відповідні теоретичні положення були опрацьовані вченими в галузі цивільного права: В.І. Борисовим, Н.С. Кузнецовим, І.М. Кучеренком та іншими.

**Мета статті** полягає в установленні особливостей правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання територіальної й галузевої організації управління регіоном як юридичних осіб публічного права.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно зі ст. 81 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [3].

Л.Є. Кисіль наводить такі ознаки юридичних осіб публічного права, сформульовані В.Є. Чіркиним:

а) є не цивільно-правовим, а публічно-правовим утворенням, призначенням якого є не участь у цивільному обороті чи здійснення підприємницької та господарської діяльності (такі види діяльності супутні), а вирішення завдань суспільного характеру;

б) особливе цільове призначення – реалізація не загальних інтересів приватних осіб, а суспільних інтересів;

в) створення в розпорядчому порядку, а не шляхом добровільного об'єднання;

г) має публічну владу в різних обсягах і формах і дискреційні повноваження стосовно третіх осіб;

д) використання майна для здійснення компетенції, а не господарської діяльності. Питання майна має вторинний характер стосовно владних повноважень, компетенції;

е) обмеження автономії в діяльності юридичної особи публічного права та її визначення компетенцією відповідно до закону;

є) відповідальність має не приватноправовий, а публічно-правовий характер [4, с. 191–192; 5].

Варто відзначити відсутність у чинному законодавстві єдиного підходу до визначення статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, про що свідчать такі аргументи.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Указане означає, що правосуб'єктність органів державної влади, органів місцевого самоврядування визначена чинним законодавством, а їх автономія як юридичних осіб публічного права обмежена компетенцією, встановленою законом.

Ст. ст. 113, 116 Конституції України [6] визначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Організацію, повноваження й порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначено Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII [7]. У відносинах із органами місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України уповноважений спрямовувати діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержанню визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечувати взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць (ч. 1 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Разом із тим звернення до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, дає змогу виділити розділ 14, який стосується регламентації порядку взаємодії Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування та громадськістю. Такий порядок встановлено щодо розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України питань стосовно стимулювання розвитку регіонів (територій), інших питань, пов'язаних із функціонуванням місцевого самоврядування; розгляду пропозицій (звернень) до органів місцевого самоврядування й від зазначених органів [8].

Норми Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту Кабінету Міністрів України мають кореспондуватись, а тому потрібно внести відповідні зміни до Регламенту. Указане стосується процедур бюджетного фінансування, контрольних процедур щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Останнє, у зв'язку з українським рівнем правової регламентації контрольних правовідносин, фактично не здійснюється.

Статусом юридичної особи наділений Секретаріат Кабінету Міністрів України, який діє на підставі Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, що затверджується Кабінетом Міністрів України (ч. 10 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Чинне законодавство не закріплює статус Кабінету Міністрів України як юридичної особи публічного права, на відміну від Секретаріату Кабінету Міністрів України, який таким статусом наділений. Така особливість регламентації правового статусу Кабінету Міністрів України й Секретаріату Кабінету Міністрів України зумовлена призначенням і завданнями, які покладаються на вказаних суб'єктів, порядком їх формування. Стосовно Кабінету Міністрів України Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено порядок його формування, складення повноважень і відставки. Відповідні процедури не характерні для юридичних осіб публічного права, які, як відомо, утворюються в розпорядчому порядку, а автономія діяльності випливає з компетенції, регламентованої законом.

Статтею 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI передбачене чітке визначення статусу міністерств, інших центральних органів виконавчої як юридичних осіб публічного права, а також підстави набуття і припинення їх статусу. Особливість процедур, пов'язаних із набуттям, реорганізацією і припиненням, а також компетенція Президента України, Кабінету Міністрів України в указаних правовідносинах установлена ст. 5 зазначеного Закону [9], а також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 20.10.2011 № 1074 [10].

Частинами 4, 5, 8, 9 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI передбачено, що міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Актом Кабінету Міністрів України про ліквідацію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що ліквідується. Порядок здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначається Кабінетом Міністрів України [9].

Виходячи з приписів ст. ст. 4, 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, можемо сказати, що утворення, реорганізація й ліквідація міністерств, інших центральних органів виконавчої влади здійснюється розпорядчим актом, який приймає Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [11] передбачено статус місцевих державних адміністрацій як юридичних осіб (ст. 4). Їх атрибути – печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України – відрізняються від атрибутів центральних органів виконавчої влади, відповідно до ст. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», є такими: наявність власних бланків, рахунків в органах Державної казначейської служби України.

Порівнюючи норми вказаних законів, можна зазначити, що статус місцевих державних адміністрацій як юридичних осіб, на відміну від статусу центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, не обмежує можливість відкривати рахунки тільки в Державній казначейській службі України, хоча як публічно-правове утворення діяльність місцевої державної адміністрації спрямована на реалізацію публічного інтересу, адже серед її

основних завдань на першому місці визначено виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня (п. 1 ч. 1 ст.2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Відповідно ч. 1 ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», статусом юридичної особи публічного права наділені територіальні органи міністерств. До особливостей їх правового статусу належить можливість їх утворення, реорганізації, ліквідації як структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Територіальні органи міністерства створюються тільки в тих випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Закріплення правового статусу територіального органу виконавчої влади передбачає наявність типового положення про міністерство, затвердженого Кабінетом Міністрів України (ч. ч. 1, 3 ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Отже, територіальні органи міністерств утворюються в розпорядчому порядку, а їх автономія обмежена компетенцією, закріпленою в положенні про міністерство.

Якщо звернутись до Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563, у частині, що стосується повноважень територіальних органів міністерств, інших органів виконавчої влади, то можна вказати те, що відповідні положення можуть стосуватись не тільки територіальних органів. Так, до повноважень територіальних органів міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади належить надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, підготовка та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення; здійснення інших повноважень, визначених законами України [12].

Варто зазначити, що приписи ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якими визначено завдання центральних органів виконавчої влади, відрізняються від приписів Постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563, якою затверджено Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, тільки нормою, якою закріплено завдання центрального органу виконавчої влади, що стосується внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність. Інші норми, що визначають повноваження щодо надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю) тощо, текстуально збігаються, у зв'язку з чим виникає логічна пропозиція стосовно необхідності розмежування компетенції центральних органів виконавчої влади й територіальних органів міністерств, інших центральних





органів виконавчої влади. Більше того, порівняння норм ст. 7, 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якими визначено завдання, відповідно, міністерства та інших центральних органів виконавчої влади, свідчить про непослідовність закріплення завдань, що об'єктивно зумовлює проблеми з установами і реалізацією адміністративної правосуб'єктності зазначених органів.

Доцільно звернути увагу ще на одну обставину. ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено серед видів центральних органів виконавчої влади такі, що утворюються для виконання окремих функцій із реалізації державної політики, – служби, агентства, інспекції. Разом із тим Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 передбачено інший склад центральних органів виконавчої влади – не тільки міністерства, а й державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [13].

Характеризуючи центральні органи виконавчої влади як юридичні особи публічного права, потрібно звернути увагу на специфіку врегулювання їх організаційно-правових форм. Відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України, порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України й законом. ЦК України встановлюються порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права [3]. Указане означає, що в Конституції України, законах мають бути чітко передбачено порядок утворення і правовий статус центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій.

**Висновки.** До особливостей правового статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права належить таке:

- порядок утворення і правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України й законом. На юридичних осіб публічного права в цивільних відносинах поширюються положення ЦК України, якщо інше не встановлено законом (ст. ст. 81, 82 ЦК України);

- виключна компетенція Кабінету Міністрів України щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права (ст. ст. 13, 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI);

- порядок здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначається Кабінетом Міністрів України (ч. 9 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI);

- права й обов'язки органів виконавчої влади в разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади переходять до органу виконавчої влади, до якого приєднано один або кілька органів виконавчої влади (п. 6 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням,

реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074);

- територіальні органи центрального органу виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про державну реєстрацію як юридичної особи (ч. 4 ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI).

Проведений аналіз довів фрагментарність і непослідовність урегулювання правового статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, що негативно позначається на встановленні компетенції цих органів і виявляється в наявності проблем конкуруючої юрисдикції, дублюванні повноважень тощо. З метою вдосконалення правового регулювання їх статусу запропоновано критерії ефективності функціонування системи владних суб'єктів як юридичних осіб публічного права.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. У справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві : Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 № 21-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52 – Частина 1. – ст. 2829.
2. Щодо застосування антикорупційного законодавства : Лист Міністерства юстиції України від 11.03.2014 № 1050-0-4-14-1111 // Баланс-Бюджет від 28.07.2014. – 2014. – № 30. – С. 16.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – ст. 461.
4. Кисіль Л.Є. Теоретичні питання адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади / Л.Є. Кисіль // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» : VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23–24 вересня 2011 р.) / ред. колегія: О.Ф. Андрійко (голова), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька (відп. секр.), Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько, Н.В. Хорошак, В.А. Дерещ, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с. – С. 190–194.
5. Чиркин В.Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 22–26.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – ст. 222.
8. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – ст. 2180.
9. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – ст. 385.
10. 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 № 1074 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 82. – ст. 3005.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – ст. 190.
12. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – ст. 1677.
13. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – ст. 2434.