

Крім того, враховуючи, що особистість перебуває в системі післядипломної освіти найбільш тривалий час свого життя, має декілька варіантів вибору змісту і форм організації навчання (очна, заочна, дистанційна), методів навчання, має можливість вибору навчального закладу і терміну навчання, саме тому вона реально реалізує принцип безперервності в освіті. Саме тому, післядипломна освіта повинна розглядатися як один із найбільш пріоритетних напрямків розвитку освіти в державі, оскільки вона безпосередньо пов'язана з перспективами економічного розвитку та соціальної стабільності суспільства.

Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що на етапі модернізації освіти післядипломна педагогічна освіта за своєю діяльністю набирає нових форм і партнерських відносин, стає більш зрозумілою та доступною.

З метою подальшого удосконалення педагогічної освіти доцільно було б створити при Кабінеті Міністрів України Міжвідомчу координаційну раду з питань післядипломної освіти представників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у підпорядкуванні яких є відповідні заклади.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 2984-III, – Ст. 134.
2. Національна доктрина розвитку освіти в Україні: Затв. указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347 // Офіційний вісник України – 2002. – № 16 – Ст. 860.
3. Дмух Н.М. Сучасний стан післядипломної педагогічної освіти: державно-управлінський аспект / Н.М. Дмух // Освітні інновації: філософія, психологія, педагогіка: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. – Суми: ВТД Університетська книга, 2007. – С. 72-77.
4. Вища освіта України і Болонський процес: навчальний посібник / авторський колектив: М.Ф. Степко, Я.Я. Болюбаш, В.Д. Шинкарук, В.В. Грубінко, І.І. Бабин; за ред. В.Г. Кременя. – Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2004. – 384 с.
5. Кузьмінський А.І. Теоретико-методологічні засади післядипломної педагогічної освіти в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора пед. наук: спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / А.І. Кузьмінський. – К., 2003. – 42 с.
6. Романенко М.І. Методологічні проблеми розвитку післядипломної педагогічної освіти в контексті освітянських реформ / М.І. Романенко // Післядипломна освіта в Україні. – 2004. – № 1. – С. 3-6.
7. Інноваційна стратегія українських реформ / Гальчинський А.С., Геєц В.М., Кінах А.К., Семиноженко В.П. – К.: Знання України, 2002. – 308 с.

УДК 342: 341.461 (477)

## ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ

Мацелик Т.О., к.ю.н., доцент

*Національний університет державної податкової служби України*

У статті розглядаються юридичні особи публічного права як колективні суб'єкти адміністративного права, аналізуються ознаки цих суб'єктів, звертається увага на їх організаційно-правові форми.

*Ключові слова:* колективний суб'єкт адміністративного права, юридична особа публічного права, організаційно-правова форма, ознаки.

Мацельк Т.А. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА: ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье рассматриваются юридические лица публичного права как коллективные субъекты административного права, анализируются признаки данных субъектов, обращается внимание на их организационно-правовые формы.

*Ключевые слова: коллективный субъект административного права, юридическое лицо публичного права, организационно-правовая форма, признаки.*

Macelyk T.A. LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW: FEATURES OF FUNCTIONING ARE IN ADMINISTRATIVE LEGAL SECTOR / National university of government tax service of Ukraine, Ukraine

The article reviews legal entities of public law as collective subjects of administrative law. Indicated, that the main features of legal entities of public law is that they are created in accordance to the law, or other public authority acts which is based on law, and have public aims. With refer to current legislation and scientific literature, affirmed necessity in formation the list of legal entities of public law. Taking as a basis the process of creating, to legal entities of public law authors refer public administrations, budget institutions, which are created by public administrations (health care, educational, cultural institutions, etc.), state and municipal enterprises, etc.

In the aim of determination the legal nature of legal entities of public law reviews the main characters, which separate legal entities of public law from legal entities of private law: a) the aim of legal entity of public law, which as always is to ensure public (common) interest; b) specialization principle, it means that they could realize only substantive powers, the list of which are determinate and which refer only to designed areas; c) juridical liability of such entities, which is consist in specific application of sanctions for such persons; d) accented on the powers of legal entity of public law: the employees could be public servants; contracts which is my in its interests could have administrative nature; e) financing of legal entities of public law are controlled by state; f) depending legal entities of public law to some territorial unit; g) amount of administrative legal personality of legal entities of public law, depends on its organizational and legal form.

In the article attention has been drawn to the fact, that organize and legal form of the subject makes essential influence on endowing of functions in current situation, in many cases legal entities of public law and legal entities of private law could exist in the same organize and legal form, performing the same functions regards to educational, cultural institutions, etc. That's why arising the necessity in proper legal defining of definition and forms of organize and legal forms of legal entities, especially of public law.

The article defines organize and legal forms of legal entities of public entities including:

- a) state and municipal enterprises;
- b) public administrations (legislative, executive and judicial) and local municipality;
- c) state and municipal entities, establishments including budgetary institutions.

Having done the separation characters analysis of legal entities of public and private law, the conclusion could be made, that there is expediency to its separation in national legislation on systematic characters basis, which will provide ability to systemize legal entities of public law legislation as collective subjects of administrative law.

*Key words: collective administrative legal subject, legal entity of public law, legal form, signs*

Серед суб'єктів адміністративного права особливе місце займають колективні суб'єкти зі статусом юридичної особи. У сучасній адміністративно-правовій науці існує значна кількість наукових досліджень, присвячених аспектам діяльності колективних суб'єктів адміністративного права: органам публічної адміністрації, громадським організаціям (політичних, релігійних, правозахисних тощо) їх класифікації за різними критеріями. Одним із критеріїв їх розмежування є наявність статусу юридичної особи, за яким колективні суб'єкти адміністративного права поділяються на суб'єктів, які мають статус юридичної особи, та суб'єктів, які такого статусу не мають (роботи Д. Бахраха, В. Колпакова, Т. Коломоєць, В. Галуцька, П. Лютикова).

Незважаючи на виокремлення такого критерію класифікації, увага вчених щодо поняття, видів юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права залишалася не достатньою.

Як підкреслюють професор Т. Коломоєць та П. Лютиков, для публічно-правової сфери, у тому числі адміністративно-правової, розуміння юридичної особи повинно бути дещо специфічним (саме як протилежність індивідуального суб'єкта) з акцентом саме на кількісний показник та сферу участі. Вони пропонують переглянути термінологічний ряд у сфері адміністративно-правового регулювання та застосовувати як узагальнюючий термін – «юридична особа», яким би охоплювались усі суб'єкти адміністративного права. Юридичних осіб в адміністративному праві, на їх думку, можна поділити на: публічних та приватних, що дозволило б не тільки з'ясувати зв'язок із державою, а й наділення тієї чи іншої юридичної особи владними повноваженнями [1, 75-76].

Вчений-адміністративіст В. Галуцько, поділяючи суб'єктів адміністративного права на індивідуальних та колективних, зазначає, що публічна влада може надаватися, в силу закону, об'єднанням осіб, організованим певним чином – публічним юридичним особам. До останніх вчений відносить Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, органи місцевої державної адміністрації, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян тощо, акцентуючи увагу на тому, що такі об'єднання постають в адміністративно-правових відносинах як самостійні суб'єкти права (публічні юридичні особи) [2, 89].

У зарубіжному адміністративному законодавстві також використовується категорія юридичної особи публічного права. Р. Мельник, досліджуючи систему адміністративного права Німеччини, зазначає, що в Німеччині адміністративні органи завжди існують або у формі юридичної особи публічного права, або частково правоздатного підрозділу юридичної особи [3, 50].

Особливістю юридичних осіб публічного права вважається те, що вони утворюються відповідно до приписів закону, або іншого акта державної влади, який базується на законі, і виконують публічні завдання. Виходячи з положень німецького законодавства вирізняються три основні види юридичних осіб публічного права: публічні правові корпорації; публічні правові установи; публічні правові фонди [3, 50-51].

Аналіз чинного законодавства та наукової літератури дає можливість стверджувати про відсутність навіть умовного переліку юридичних осіб публічного права. Беручи за основу порядок створення, до юридичних осіб публічного права можна віднести органи публічної адміністрації, бюджетні установи, що створюються органами публічної адміністрації (заклади охорони здоров'я, освіти, культури тощо), підприємства державної та комунальної форм власності тощо.

Виникнення юридичних осіб публічного права законодавець пов'язує із публічною сферою, як підкреслюють науковці у сфері публічного права, акценти зміщені на зовсім інші властивості, сторони діяльності суб'єктів права, ніж у цивільному, так як учасники у сфері публічно-правових відносин розглядаються не як організаційно відокремлені утворення, а як суб'єкти з наділеними або ж не наділеними відповідними владними повноваженнями – ч.1 та ч.2 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України [13]. У сфері публічно-правових відносин основоположне значення має класифікація осіб не на фізичні або юридичні, а на індивідуальні та колективні суб'єкти адміністративного права і встановлення правосуб'єктності цих осіб ніяк не пов'язане з їх майновою відокремленістю і самостійною майновою відповідальністю. По-друге, часто щодо правового статусу певних різновидів юридичних осіб публічного права відповідного законодавства взагалі немає або це питання врегульовано із суперечностями [4, 75].

У той же час слід визнати, що в науці існувало [5, 63] і існує [6; 7, 90] критичне ставлення до поділу юридичних осіб. Визнають це і прихильники такого поділу, відстоюючи його корисність [9, 14]. І фактично всі сходяться на думці, що необхідно ввести додаткові ознаки для розмежування цих груп юридичних осіб [10].

В українському законодавстві юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного та юридичних осіб публічного права. Юридичні особи публічного права створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Представляється, що український законодавець, визначаючи критерії виділення двох груп суб'єктів – юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права, має враховувати функціональне призначення, роль, яка відводиться створюваній організації в суспільстві, державі. Фактично саме відмінності у функціональному призначенні і характері діяльності зумовлюють особливості створення юридичних осіб публічного права і юридичних осіб приватного права. Останні закладені українським законодавцем як підстава їх виділення і є наслідком притаманних їм сутнісних відмінностей. Виходить, що введена як підстава поділу юридичних осіб неголовна їх відмінна риса. При розмежуванні юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права, поряд з особливістю порядку створення юридичної особи, слід ввести ще й інші критерії (функціональне призначення суб'єкта і характер здійснюваної ним діяльності), які дійсно відображають їх правову природу [10].

Російський учений В. Чиркін досліджував проблеми юридичних осіб публічного права та запропонував наступні характеристики юридичної особи публічного права: це не цивільно-правове, а публічно-правове утворення. Його призначення – не участь у цивільному обороті, не здійснення підприємницької та господарської діяльності у сфері виробництва, обслуговування і т.д. (такі види діяльності можуть бути тільки супутніми), а вирішення завдань суспільного характеру; особливе цільове призначення – реалізація не загальних інтересів приватних осіб, а суспільних інтересів; створюються не шляхом добровільного об'єднання, а «зверху», у розпорядчому порядку; має публічну владу в різних обсягах і формах та дискреційні повноваження стосовно третіх осіб; майно використовується не для господарської діяльності, а для здійснення компетенції. При цьому питання про майно має вторинний характер стосовно владних повноважень, компетенції; автономія в діяльності юридичної особи публічного права обмежена, вона визначена її компетенцією згідно із законом; відповідальність у своїй основі має не приватно-правовий, а публічно-правовий характер [11, 126].

Зрозуміло, що ці характеристики юридичної особи публічного права мають дещо специфічний характер та певною мірою носять дискусійний характер, разом із тим вони можуть бути використаними при розмежуванні юридичних осіб публічного та приватного права.

З метою визначення правової природи юридичних осіб публічного права необхідно розглянути істотні ознаки, за якими юридичні особи публічного права відрізняються від юридичних осіб приватного права.

Так, ознакою публічної природи є мета діяльності юридичної особи публічного права, яка зазвичай полягає в забезпеченні публічного (загального) інтересу, тобто визнаного державою і забезпеченого правом інтересу соціальної спільноти, задоволення якого є неодмінною умовою та гарантією її існування і розвитку. Юридичні особи публічного права можуть створюватися для здійснення публічно управлінських, соціально-культурних, освітніх, господарських цілей загального характеру або для задоволення потреб певних груп населення. Ці різновиди юридичних осіб не можуть самостійно в процесі своєї діяльності змінювати визначену засновником мету свого створення.

Таким чином, діяльність публічних установ ґрунтується на принципі спеціалізації. Це означає, що вони можуть реалізовувати тільки предметні повноваження, перелік яких визначений і які стосуються окремих сфер діяльності. На основі зазначеного принципу визначається особливість цих суб'єктів права, яка полягає в тому, що вони реалізують поставлені засновником та закріплені в законодавстві завдання у відповідній сфері.

Юридичні особи публічного права можуть нести юридичну відповідальність лише при дотриманні особливих умов. Також щодо них прослідковується специфіка застосування деяких санкцій (припинення діяльності юридичної особи, заборона здійснювати деякі види діяльності і т.д.).

Якість юридичної особи публічного права відкриває наступні можливості: її співробітники можуть бути публічними службовцями; договори, які укладаються за її участі, можуть мати адміністративно-правовий характер та, по суті, бути адміністративними договорами. Але йдеться саме про можливості, оскільки їх фактичне застосування відрізняється для кожної публічної установи.

Привертає увагу і фінансове управління юридичними особами публічного права. Зазвичай рух коштів та їх зберігання на рахунках юридичних осіб публічного права здійснюється через органи державного казначейства. Фінансова діяльність таких суб'єктів права підпорядкована обмежувачим правилам та підвищеному контролю, здійснюваному державними контролюючими органами, водночас як рух та зберігання коштів юридичних осіб приватного права здійснюється на банківських рахунках.

Привертає увагу і прив'язка юридичної особи публічного права до певного територіального утворення. Прив'язка означає, що публічні установи піддаються контролю, який здійснюється територіальним утворенням, від якого вони залежать. Цей контроль (адміністративний та фінансовий) дуже різний за інтенсивністю і способами здійснення.

Обсяг адміністративної правосуб'єктності юридичної особи публічного права значною мірою залежить від її організаційно-правової форми. Виникнення поняття «організаційно-правова

форма» пов'язане з ускладненням суспільного життя, що зумовило необхідність існування різних юридичних осіб [4, 76].

Чинне законодавство не містить дефініції організаційно-правової форми юридичної особи. В юридичній літературі існують різні точки зору та підходи щодо визначення поняття «організаційно-правова форма» та виокремлення ознак цієї категорії.

Організаційно-правова форма будь-якої юридичної особи має декілька ознак. По-перше, це типова модель організації, яка визначає найбільш характерні, істотні її ознаки як суб'єкта права. По-друге, кожна організаційно-правова форма складається з декількох елементів, які є незмінними для даної організаційно-правової форми. По-третє, вона закріплюється нормами права.

Слід звернути увагу, що організаційно-правова форма суб'єкта відіграє суттєву роль у наділенні його тими чи іншими функціями в сучасних умовах, у багатьох випадках юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права можуть існувати в однаковій організаційно-правовій формі, виконуючи однакові функції, це стосується навчальних закладів, закладів охорони здоров'я тощо. Саме тому виникає необхідність на належному законодавчому рівні визначити поняття та види організаційно-правових форм юридичних осіб, особливо публічного права [12, 290].

Організаційно-правовими формами юридичних осіб публічного права, на думку І. Кучеренко, Л. Винаря, виступають державні підприємства, казенні підприємства і державні установи. Зокрема, в організаційно-правовій формі державної установи здійснюють свою діяльність міністерства, відомства, інші органи держави, вищі навчальні заклади, музеї, інші соціально-культурні організації, що створюються державою [9, 123].

Разом із тим серед вчених-цивілістів досить поширеною стає думка, що, оскільки юридичні особи публічного права – це ті юридичні особи, які створюються безпосередньо законом або адміністративним актом як носій публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів публічних інтересів і вони виконують відповідні публічні функції, то порядок їх створення, організаційно-правові форми, правове становище не має бути предметом цивільно-правового регулювання, а отже, має визначитись нормами державного, адміністративного та інших галузей публічного законодавства.

На жаль, в адміністративному законодавстві поки що відсутній законодавчий акт, призначений загальному правовому регулюванню юридичних осіб публічного права, і відповідно відсутній перелік видів організаційно-правових форм публічного права. Але існує Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004, затверджена наказом Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.04 р. № 97, серед яких:

- а) державні, казенні, комунальні підприємства (пп.3.1.4 – 3.1.6);
- б) органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) та органи місцевого самоврядування (пп.3.4.2 – 3.4.3);
- в) державні та комунальні організації, установи, заклади (пп.3.4.4 – 3.4.5), серед яких і бюджетні установи.

Такий розподіл організаційно-правових форм дає можливість виокремити характерні ознаки кожної групи та визначити їх завдання і функції в адміністративно-правових відносинах, адже вони залежать від організаційно-правової форми суб'єкта, а не від юридичної особи публічного чи приватного права.

Таким чином, здійснивши аналіз відмінних ознак юридичної особи публічного та приватного права, можна дійти висновку про доцільність їх виокремлення та необхідність закріплення в національному законодавстві, однак на підставі не однієї ознаки, а на підставі системних характеристик, що забезпечить можливість систематизації законодавства щодо юридичних осіб публічного права як колективних суб'єктів адміністративного права, цю проблему можна вирішити з прийняттям закону «Про юридичних осіб публічного права» із визначенням у ньому основних засад статусу таких суб'єктів та видів їх організаційно-правових форм.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т.О. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: питання генезису дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині / Т.О. Коломоець, П.С. Лютиков // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 73-76.
2. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2-х томах / за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
3. Мельник Р. Система адміністративного права Німеччини (загальнотеоретичний аналіз) / Р. Мельник // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 49-58.
4. Іванов С.О. Організаційно-правова форма військової частини як юридичної особи / С.О. Іванов // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 74-80.
5. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С.Н. Братусь // Ученые труды: понятие, виды, государственные юридические лица. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. – Вып. 12. – 364 с.
6. Гайворонський В. Інститут юридичної особи в проекті Цивільного кодексу України / В. Гайворонський // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 2 (21). – С. 89-96.
7. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права [Электронный ресурс] / Е.А. Суханов. – Режим доступа: <http://justicemaker.ru/viewarticle.php?id=4&art=2494>.
8. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців) / за ред. проф. І.В. Спасибо-Фатєєвої. – Х.: Страйд, 2009. – Т. 3: Юридична особа. – 736 с.
9. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія / І.М. Кучеренко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 328 с.
10. Янкова Е.С. О критерии выделения юридических лиц публичного права [Электронный ресурс] / Е.С. Янкова // Право та економіка. – Режим доступа: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pchdu/2012\\_1/01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pchdu/2012_1/01.pdf)
11. Кисіль Л.Є. Публічна правосуб'єктність органів виконавчої влади в Україні / Л.Є. Кисіль // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 125-129.
12. Яновицька Г.Б. Організаційно-правові форми благодійної діяльності / Г.Б. Яновицька, М.І. Яговка // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2008. – Вип. 6 (74). – С. 288-296.
13. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [zakon.rada.gov.ua/go/2747-15](http://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15)

УДК 342.9: 351.777 (477)

**ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ:  
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЇ**

Меліхова О.Ю., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті досліджуються функції державного управління та існуючі в науковій літературі класифікації відповідних функцій, розкривається система функцій державного управління в екологічній сфері, на