

УДК 347.19

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

**Кагановська Т. С.,**

доктор юридичних наук, професор,  
декан юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна,  
Заслужений юрист України

**Анотація:** У статті йдеться про пошук оптимального поєднання публічного і приватного інтересів та їх закріплення у праві; розглядається поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного і приватного права у Цивільному кодексі України та деяких пострадянських держав; висвітлюються проблеми юридичних осіб публічного права; подаються організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права.

**Ключові слова:** правосуб'єктність, адміністративна правосуб'єктність, правоздатність, правовий статус, компетенція, юридична особа, юридична особа публічного права, юридична особа приватного права.

**Аннотация:** В статье речь идет о поиске оптимального сочетания публичного и частного интересов и их закрепление в праве; рассматривается разделение юридических лиц на юридических лиц публичного и частного права в Гражданском кодексе Украины и некоторых постсоветских государств; освещаются проблемы юридических лиц публичного права; подаются организационно-правовые формы юридических лиц публичного права.

**Ключевые слова:** правосубъектность, административная правосубъектность, правоспособность, правовой статус, компетенция, юридическое лицо, юридическое лицо публичного права, юридическое лицо частного права.

**Annotation:** The article is about finding the optimal mix of public and private interests and their consolidation in the law; considered division of legal entities for legal persons of public and private law in the Civil Code of Ukraine and former Soviet states; highlights the problem of legal persons of public law; submitted legal forms of legal entities of public law.

**Key words:** personality, legal personality, legal capacity, legal status, competence, legal entity, legal person of public law, legal person of private law.

Становлення України як демократичної, правової держави потребує реформування всієї системи державного управління. Поступова реалізація в Україні адміністративної та адміністративно-правової реформ вимагає переосмислення значної частини понятійного апарату науки адміністративного права, принципів й умов адміністративної діяльності та її правового регулювання. Мова йде про пошук оптимального поєднання публічного і приватного інтересів та їх закріплення у праві, насамперед через поняття «правосуб'єктність», «правоздатність», «правовий статус», «компетенція», «юридична особа», «юридична особа публічного права» та ін. Варто зазначити, що висловлювання «публічне», «публічне право» не мають нічого спільного з публікою, з громадськістю. Вони є збірним виразом тих галузей права, які не відносяться до приватного, цивільного права. Це частина права, яка регулює відносини, пов'язані зі здійсненням державою своїх функцій, таких як державне управління, збір податків, забезпечення громадського порядку і т.д. У цій сфері держава змушена створювати різного роду організації, яким присвоюється певна незалежність і які визнаються суб'єктами права і називаються юридичними особами публічного права, оскільки особливості їх створення та діяльності визначаються нормами публічного права (державного, адміністративного, природоохоронного і т.д.). Незважаючи на те, що поняття юридичної особи виникло в надрах цивільного права, для позначення певних організацій як правоздатних суб'єктів права, воно міцно увійшло і в систему публічного права. Разом з тим, ще з радянського періоду науки

адміністративного права поняття адміністративної правосуб'єктності не отримало єдиного розуміння. Проте чітко встановлення змісту елементів адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб, зокрема юридичних осіб публічного права, підстав їх виникнення, розвитку і припинення має досить важливе значення, адже органи виконавчої влади – обов'язковий учасник адміністративно-правових відносин.

Відносно юридичних осіб публічного права глибокі теоретичні дослідження проводили такі відомі вчені Г.Ф. Шершеневич, А.В. Венедиктов, С.Н. Братусь, Н.І. Мірошникова, В.С. Чиркін та інші.

Стаття 81 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) [1] вперше закріпила поділ юридичних осіб на юридичні особи приватного та юридичні особи публічного права. Така класифікація юридичних осіб характерна не тільки для України. Вона існує й в інших країнах (Квебек, ФРН, США, Нідерланди). Публічне право стосується засад римської держави, а приватне – стосується корисності окремих осіб. Іншими словами, публічне право регулює відносини між органами влади і між ними і приватними особами і спрямоване на захист інтересів усього суспільства. Приватне право регулює відносини між приватними особами (фізичними і юридичними) і забезпечує їхні приватні інтереси.

Поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного і приватного права у ЦК був проведений тільки за одним критерієм – порядком їх створення (ч. 2. ст. 81). Головна відмінність між ними полягає в тому, що юридичні особи приватного права створюються на підставі установчих документів (статуту або засновницького договору, якщо інше не встановлено законом), а публічні – на підставі

розпорядчого акту Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Традиційно до ознак юридичних осіб публічного права в цивілістиці відносять не тільки порядок створення, а й таку мету діяльності юридичної особи як реалізація публічних інтересів (завдань, функцій).

Так, В.Ф. Чигир до відмінних ознак юридичних осіб публічного права відносить природу акту, необхідного для виникнення юридичної особи (закон, адміністративно-правовий акт) і публічний характер цілей, для яких юридична особа створюється, наявність у неї владних повноважень. Юридичні особи приватного права створюються на підставі приватноправового акту для досягнення приватних цілей.

До юридичних осіб публічного права І.Ю. Красько відносив власне державу, яка виступає в майнових відносинах у вигляді особливого суб'єкта права – казни, державної установи та організації, що виконують функції державного управління і здійснюють господарську діяльність як суб'єкти цивільного права.

Враховуючи можливість участі юридичних осіб публічного права в цивільних правовідносинах, до цих ознак можна додати ще одну ознаку, яка характеризує їх як учасників цивільних правовідносин. Суть її полягає у покладанні цивільної відповідальності на державу, АР Крим, органи місцевого самоврядування за юридичних осіб публічного права... [2, с. 8–14].

У всіх державах Кавказу та Центральної Азії існує безліч юридичних осіб, яких ніяк неможливо назвати юридичними особами приватного (цивільного) права, навіть якщо ЦК містять інформацію про них. Більше того, вони створюються не в надрах і не на підставі норм цивільного права, а згідно із законами або іншими нормативними актами зі сфери публічного (державного, адміністративного) права. Насамперед це стосується держави як юридичної особи публічного права. Дискусії з приводу правового становища держави в цивільному праві, про його так званий особливий статус наочно підтверджують особливості держави як юридичної особи публічного права.

Отже, як зазначається в науковій юридичній літературі, пострадянське право безуспішно бореться з пережитками минулого. Для більшості країн СНД сьогодні притаманна *відсутність поділу юридичних осіб на приватні та публічні* (тут і далі курсив наш – Т.К.), не дивлячись на те, що правова наука цих країн визнає приналежність права зазначених держав до континентально-європейської правової сім'ї. У підручниках з цивільного права, коментарях до цивільних кодексів та інших дослідженнях з проблем цивільного права категорично відкидається існування поняття юридичної особи публічного права.

За винятком Вірменії та Грузії всі країни Кавказу та Центральної Азії виходять з того, що не держава, а міністерства і відомства є юридичними особами і вони представляють державу у зовнішніх відносинах. Практично в цьому випадку ми маємо справу з правовою конструкцією, яка не тільки не відповідає уявленню континентально-європейського права про

юридичних осіб, але й суперечить законодавчим дефініціям юридичних осіб, що наявні в ЦК пострадянських держав. Для міністерств і відомств не характерна ні наявність відокремленого майна, ні самостійна відповідальність, що є важливим елементом цивільно-правового поняття юридичних осіб. Це ще раз доводить, що юридичні особи публічного права відрізняються від юридичних осіб приватного права.

Разом з тим, Цивільний кодекс Грузії [3] ще в 1997 р. закріпив норми про юридичні особи публічного права і надав їм можливість вступати в цивільно-правові відносини з юридичними особами публічного права. Водночас, у Цивільному кодексі Грузії зазначалося, що правовий статус юридичних осіб публічного права регулюється іншими законами зі сфери публічного права. У 1999 р. в Грузії з метою розвитку положень Цивільного кодексу приймається Закон про юридичні особи публічного права, згідно зі ст. 2 якого *юридична особа публічного права* – це створена на основі відповідного закону, указу Президента або адміністративного акту органу державного управління організація, яка під контролем держави незалежно здійснює політичну, соціальну, просвітницьку, культурну та іншу публічну діяльність. До організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, перелік яких не є вичерпним (на відміну від юридичних осіб приватного права), грузинське право відносить: державу; органи місцевого самоврядування (муніципалітети); створені на основі спеціального законодавства організації, які виконують державні функції (наприклад, Національний банк Грузії); публічно-правові установи (державні бібліотеки, університети, Академія наук та інші науково-дослідні інститути) і публічно-правові фонди (наприклад, Пенсійний фонд), створені не відповідно до норм Цивільного кодексу; створені на основі закону для досягнення публічних цілей недержавні організації (політичні партії та ін.); визнані на основі конституційної угоди з державою юридичні особи.

Зокрема у Росії як чинне законодавство, так і юридична література не дають чіткої відповіді на запитання, чи є органи державної влади юридичними особами; чи означає визнання органів юридичними особами одночасну наявність організаційно-правової форми установи; чи необхідна державним органам цивільна правосуб'єктність через організаційно-правову форму установи; яким чином розрізнити участь державних органів у цивільних правовідносинах – від свого імені чи від імені відповідного публічно-правового утворення.

У сучасній російській цивілістичній літературі сформувався три основні позиції, які відображають розуміння проблеми правового статусу державних органів. Одна група вчених безапеляційно визнає міністерства та інші державні органи установами з правами юридичної особи, які виступають від свого імені для задоволення власних «управлінських» потреб і при вчиненні делікту фінансуються з бюджету. Підтвердженням цієї думки є більшість постановлень про федеральні міністерства, які визнають останніх юридичними особами. Як наслідок, Державний реєстр юридичних осіб на сьогодні містить і відомості про державний реєстраційний

номер, ліквідацію, реорганізацію та ін. федеральних міністерств, і більше того – відомості про реєстрацію податковими органами податкових інспекцій в якості юридичних осіб.

Згідно зі ст. 4 20 Федерального Закону № 184-ФЗ від 6 жовтня 1999 року «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» [4] також визнаються юридичними особами виконавчі й законодавчі (представницькі) органи державної влади суб'єктів Російської Федерації.

Що має на увазі законодавець? Якщо припустити, що для публічних правовідносин ця категорія не має значення, оскільки цей суб'єкт не потребує участі в товарно-грошових відносинах, то, називаючи міністерства юридичними особами, тим самим підкреслюється їх приватноправова правоздатність. Проте чи можливе виникнення цивільної правоздатності державного органу як установи поза процедурами, передбаченими цивільним законодавством? Чи тим самим законодавець звертає увагу лише на самостійну адміністративну правосуб'єктність органу, відмінну від правосуб'єктності держави та інших його органів, що підтверджується наявністю бланків, печатки та ін., які для третіх осіб можуть виступати як видимі індивідуалізуючі ознаки суб'єкта, недостатні самі по собі для кваліфікації державного органу як юридичної особи приватного права? Більш послідовно це питання висвітлене у Федеральному Законі № 131-ФЗ від 6 жовтня 2003 року «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [5], де органи місцевого самоврядування не просто наділяються правами юридичних осіб, але й розглядаються як муніципальні установи, які створюються для здійснення управлінських функцій і підлягають державній реєстрації в якості юридичних осіб, згідно з федеральним законом.

Інша група вчених, навпаки, висловлює сумніви в адекватності наділення державного органу правоздатністю приватноправової особи, тим більше у формі установи, і виступає за напрацювання загальної концепції участі у цивільному обігу юридичних осіб публічного права. При цьому зазначається, що публічно-правова сутність федеральних міністерств суперечить усім вимогам, які висуваються до юридичних осіб Цивільним кодексом – вимоги про державну реєстрацію, банкрутство, можливість здійснення господарської функції та ін. Зокрема, Л. Чантурія вважає, що правова реальність дає підстави стверджувати: юридичні особи приватного права суттєво відрізняються від юридичних осіб публічного права. По-перше, юридичні особи приватного права виникають на підставі приватної автономії засновників. Завдання приватного права полягає в тому, щоб окреслити цю автономію сторін певними правовими межами і надати їм організаційно-правових форм, попереджаючи таким чином неорганізовану й хаотичну участь цих осіб у цивільних правовідносинах. На відміну від цього, юридичні особи публічного права виникають, як правило, на підставі правового акту державного

органу і в розпорядчому порядку. По-друге, правоздатність юридичних осіб приватного права, як правило, є загальною, а юридичних осіб публічного права – завжди спеціальною. По-третє, юридичні особи приватного права зазвичай є носіями основних прав і свобод, передбачених Конституцією, а щодо юридичних осіб публічного права – така можливість не передбачена. По-четверте, у деяких випадках юридичні особи публічного права наділені правом прийняття нормативних актів, що є неможливим для юридичних осіб публічного права. По-п'яте, однією з особливостей юридичних осіб публічного права є особливий правовий режим майна цих осіб, яке, як правило, перебуває у власності держави і передається зазначеній юридичній особі у користування для здійснення передбаченої законом або підзаконним актом діяльності [6, с. 39–40].

*Проміжною між зазначеними крайніми концепціями є позиція, згідно з якою, по-перше, не кожен державний орган потребує участі в товарно-грошових відносинах; по-друге, зрощування державного органу та господарюючого суб'єкта містить небезпеку, а тому приватноправові потреби повинні виражати спеціально створені департаменти й управління при державних органах [7].*

У працях російських учених-адміністративістів інколи підкреслюється, що суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути і юридичні особи [8]. Однак питання про те, чи є такі особи юридичними особами публічного права, переважно не розглядається. Разом з тим, хотілося б звернути увагу на дослідження В. Чиркіна, який вважає, що визнаємо ми чи ні, а юридичні особи публічного права реально існують. До них за критерієм характеру відносин і зв'язків з публічною владою, організаційно-правової форми того чи іншого виду публічно-правового утворення (об'єднання, установа, орган та ін.), порядком створення та способом діяльності вчений відносить державу та державні утворення (суб'єкти федерації та територіальні автономії); територіальні публічні колективи різного рівня, органи публічної влади (державна, суб'єкти федерації і муніципальних утворень), установи публічної влади (державна, суб'єкти федерації і муніципальних утворень), некомерційні організації некомерційного характеру [9].

В Україні дослідження проблеми юридичних осіб публічного права носять переважно побіжний галузевий характер. Зокрема, О. Ф. Скакун розглядає означене питання з точки зору теорії права, а саме – існування класифікацій «фізичні особи – юридичні особи». Під таким кутом зору до публічних (некомерційних) юридичних осіб автор відносить державні органи, державні установи, державні й комунальні підприємства, споживчі кооперативи, громадські й релігійні організації, благодійні та інші фонди, об'єднання, діяльність яких спрямована на задоволення організаційно-управлінських, соціально-культурних, соціально-побутових потреб і здійснюється за рахунок відповідно державного бюджету, бюджету громадської організації, добровільних внесків і пожертвувань [10, с. 359–361].

І.М. Кучеренко, Л.В. Винар  
розглядають юридичних осіб публічного права як

суб'єктів цивільних правовідносин – їх поняття, ознаки, організаційно-правові форми. При цьому до основних ознак юридичних осіб публічного права відносять:

1) реалізацію ними публічних інтересів держави чи територіальної громади, що покладені на них Конституцією України та законодавчими актами;

2) створення на підставі розпорядчого акту;

3) цивільну відповідальність держави, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, і субсидіарну відповідальність у випадку недостатності майна таких юридичних осіб чи неможливості звернення стягнення на їх майно. По-перше, це стосується деліктної відповідальності за здійснення юридичними особами публічних функцій. Так, держава, АР Крим або органи місцевого самоврядування відшкодовують шкоду, завдану юридичній або фізичній особі, їх незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю (ст. 1173 ЦК); незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю їх посадової або службової особи при здійсненні нею своїх повноважень (ст. 1174 ЦК); у результаті прийняття ними нормативно-правового акту, що був визнаний незаконним і був скасований (ст. 1175 ЦК). Крім цього, відповідно до ст. 1176 ЦК, шкода, завдана фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування як запобіжного заходу тримання під вартою або підписки про невиїзд, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту чи виправних робіт, відшкодовується державою в повному обсязі незалежно від вини посадових і службових осіб органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду. По-друге, це стосується субсидіарної відповідальності держави, АР Крим або органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями юридичних осіб публічного права, що унеможлиблює визнання цих юридичних осіб банкрутами, ураховуючи необхідність реалізації ними публічних функцій [11].

*Організаційно-правовими формами юридичних осіб публічного права*, на думку І.М. Кучеренка, Л.В. 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 [12].

*Представники господарського права* говорять про недоцільність поділу юридичних осіб – суб'єктів цивільного права – на приватні і публічні. Так, В. М. Гайворонський запитує, для чого поділяти юридичних осіб на ці дві категорії – щоб підкреслити приватноправову «чистоту» Цивільного кодексу? Але яке ця «чистота» має значення для його застосування? Лише негативне, бо порядок створення, організаційно-правові форми, правове становище юридичних осіб публічного права виходять за межі кодексу і визначаються публічним законом [13, с. 90].

М. В. Костів, досліджуючи *проблеми адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб*

та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних правовідносинах, підкреслює, що юридичні особи (державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації) є суб'єктами адміністративного права, адміністративних правовідносин [14].

А.О. Селіванов звертає увагу на те, що «природа юридичної особи публічного права обумовлена установчою або розпорядчою функцією суб'єкта конституційно-правових відносин – суб'єкта публічної влади... Зазначені юридичні особи є суб'єктами цивільних правовідносин, проте коли застосовуються норми матеріального права, вони здатні бути і учасниками адміністративно-правових відносин, що передбачає захист їх прав у адміністративному судочинстві...» [15, с. 32].

Наведені вище теоретичні проблеми, у тому числі теорії адміністративного права, призводять до суперечливого регулювання відносин за участю органів виконавчої влади – юридичних осіб публічного права.

Наприклад, у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-17 від 17 березня 2011 року (ст. 4) визначено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права [16].

Проте набула законодавчого закріплення поширена серед науковців-юристів позиція щодо того, оскільки юридичні особи публічного права – це ті юридичні особи, що утворюються безпосередньо законом або адміністративним актом як носії публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів публічних інтересів і вони, загалом, виконують публічні функції, то порядок їх створення, організаційно-правові форми, статус не можуть бути предметом цивільно-правового регулювання, а отже, має визначатися нормами державного, адміністративного та інших галузей права [17].

У зв'язку з цим, на нашу думку, відповідних змін і доповнень потребують окремі норми Законів України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27 лютого 2014 року [18] та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-14 від 9 квітня 1999 року [19].

Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації разом з центральними органами виконавчої влади становлять систему органів виконавчої влади і мають усі ознаки, притаманні юридичним особам публічного права, для яких характерними є такі: а) це не цивільно-правове, а публічно-правове утворення. Його призначення – не участь у цивільному обігу, не здійснення підприємницької та господарської діяльності у сфері виробництва, обслуговування і т. д. (такі види діяльності можуть бути лише супутніми), а вирішення завдань суспільного характеру; б) особливе цільове призначення – реалізація не загальних інтересів приватних осіб, а суспільних інтересів; в) створюється не шляхом добровільного об'єднання, а «зверху», у розпорядчому порядку; г) має публічну владу в різних об'ємах і формах та дискреційні повноваження стосовно третіх осіб; д) майно використовується не для господарської діяльності, а для здійснення компетенції. При цьому

питання про майно має вторинний характер стосовно владних повноважень, компетенції; е) автономія в діяльності юридичної особи публічного права обмежена, вона визначена її компетенцією згідно із законом; є) відповідальність у своїй основі має не приватноправовий, а публічно-правовий характер.

Визнання Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій юридичними особами публічного права потребує внесення відповідних змін та доповнень до зазначених вище законів нормою про набуття Кабінетом Міністрів, центральними органами виконавчої влади та місцевою державною адміністрацією статусу юридичної особи та припинення їх як юридичних осіб з моменту відповідної державної реєстрації, як це передбачено ст. 87, 89 ЦК [1], а не з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців певного запису про державну реєстрацію. З огляду на викладене, потребує також вилучення п. 6 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-17 від 17 березня 2011 року [16], який «прив'язує» державну реєстрацію центральних органів виконавчої влади до моменту набрання чинності актом Президента про призначення їх керівника.

Обсяг правосуб'єктності юридичної особи, як відомо, значною мірою обумовлений її організаційно-правовою формою. За цивільним законодавством, організаційно-правовою формою органів виконавчої влади є державна установа. Разом з тим, згідно зі ст. 87 ЦК, установа створюється на підставі індивідуального або спільного установчого акту, складеного засновниками, що неможливо застосувати до органів виконавчої влади. Створення органів виконавчої влади пов'язується з розпорядчими актами Президента України: Прем'єр-міністр призначається указом Президента за згодою Верховної Ради, інші члени Кабінету Міністрів призначаються і звільнюються указом Президента України; центральні органи виконавчої влади створюються указом Президента України; голови місцевих державних адміністрацій призначаються і звільнюються указом Президента України, що не вписується у межі цивільного законодавства. У такому випадку постає закономірне питання – чи дійсні установчі документи такого характеру і чи можлива процедура ліквідації такої юридичної особи за правилами ст. 110 ЦК. Позитивна відповідь на поставлене питання могла б призвести до припинення в приватноправовому порядку діяльності органу виконавчої влади.

Відповідно до ст. 83, 88, 101-102 ЦК установа характеризується незначним обсягом повноважень щодо закріпленого за нею майна. Разом з тим на практиці органи виконавчої влади – установи створюють інші юридичні особи (наприклад, територіальні органи центральних органів виконавчої влади), що суперечить вимогам ст. 324, 326 ЦК.

Отже, викладене дає можливість зробити висновок про те, що постала нагальна потреба напрацювання організаційно-правових форм, притаманних саме юридичним особам публічного права, оскільки існуючі організаційно-правові форми

приспособлені переважно до юридичних осіб приватного права.

Разом з тим варто наголосити, що поділ юридичних осіб на юридичних осіб приватного і публічного права, насамперед, пов'язаний з дуалізмом права (передбачає поділ права на публічне та приватне) і призначенням юридичної особи як інструменту участі в цивільному обігу. Поділ юридичних осіб на осіб приватного і публічного права викликаний тим, що держава та територіальні громади стали створювати не тільки юридичних осіб, які виконують публічні функції, а й підприємницьких юридичних осіб. Тому поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного та приватного права, насамперед, має визначити саме для держави та територіальних громад, яку функцію – публічну чи приватну – виконує створена ними юридична особа [2].

Поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного та приватного права знайшов нормативне закріплення в українському цивільному законодавстві як результат сприйняття розробниками ЦК обґрунтованого в європейській цивілістичній доктрині класичного поділу права на публічне та приватне право, що є основоположним, зумовленим природою суспільних відносин, що регулюються.

Поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного і приватного права у ЦК України проведений лише за одним критерієм – порядком їх створення [20].

Крім того, слід визнати, що в науці існувало й існує критичне ставлення до поділу юридичних осіб. Визнають це і прихильники такого поділу, відстоюючи його корисність. І фактично всі сходяться на думці, що необхідно ввести додаткові ознаки для розмежування цих груп юридичних осіб.

На жаль, в адміністративному законодавстві поки що відсутній законодавчий акт, що здійснював би загальне правове регулювання юридичних осіб публічного права, і відповідно відсутній перелік видів організаційно-правових форм публічного права. Здійснивши аналіз відмінних ознак юридичної особи публічного та приватного права, можна дійти висновку про доцільність їх виокремлення та необхідність закріплення в національному законодавстві в спеціальному законі, однак на підставі не однієї ознаки, а системних характеристик. То ж систематизація законодавства щодо юридичних осіб публічного права як колективних суб'єктів адміністративного права можлива зокрема з прийняттям закону «Про юридичних осіб публічного права» або «Про юридичні особи за участі держави і територіальних громад» із визначенням у ньому основних засад статусу таких суб'єктів та видів їх організаційно-правових форм [20].

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page>.
2. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права. – К.: Юридичне видавництво «Аста», 2004. – 328 с.
3. Гражданский кодекс Грузии от 26 июня 1997 года №786-Пс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.jguard.ru/images/attaches/235/GK\\_Georgia.txt](http://www.jguard.ru/images/attaches/235/GK_Georgia.txt).

4. Федеральний Закон № 184-ФЗ від 6 жовтня 1999 року «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/12117177>.

5. Федеральний Закон № 131-ФЗ від 6 жовтня 2003 року «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/186367>.

6. Чантурия Л. Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования Л. Л. Чантурия // Государство и право. – 2008. – №3. – С. 39–40.

7. Кряжевских К. П. Право оперативного управления и право хозяйственного ведения государственным имуществом / К. П. Кряжевских. – СПб. Юридический центр «Пресс», 2004. – С. 298–299; Бердашкевич А. Органы государственной власти как юридические лица / А. Бердашкевич // Законность. – 2000. – № 11.

8. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права / Ю. Н. Стариков. – М., 2002. – Т. 1. – С. 418; Исполнительная власть в России. История, современность, проблемы и перспективы развития. – М., 2004. – С. 463–464.

9. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин / Институт государства и права Российской академии наук. – М. : Норма, 2007. – 352 с.

10. Скаун О. Ф. Теория держави і права / О. Ф. Скаун. – Х., 2001. – С. 359–361.

11. Кучеренко І. М. Юридичні особи публічного права як суб'єкти цивільних правовідносин / І. М. Кучеренко // Еволюція цивільного законодавства України. Проблеми теорії і практики. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 193–194; Винар Л. Порядок створення юридичних осіб публічного права, заснованих державою / Л. Винар // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 12. – С. 44–48.

12. Кучеренко І. М. Юридичні особи публічного права як суб'єкти цивільних правовідносин / І. М. Кучеренко // Еволюція цивільного законодавства України. Проблеми теорії і практики. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 194–213; Винар Л. Організаційно-правові

форми юридичних осіб, заснованих державою / Л. Винар // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 6–11.

13. Гайворонський В. М. Інститут юридичної особи в проекті Цивільного кодексу України / В. М. Гайворонський // Вісник Академії Правових наук України. – 2000. – № 2 (21). – С. 90.

14. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти. – Львів, 2006. – 151 с.

15. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 32.

16. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-17 від 17 березня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

17. Кузнєцова Н. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України / Н. Кузнєцова // Матеріали 8-ої регіональної науково-практичної конференції «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні». Секція цивільних наук. – Львів, 2002. – С. 215–216; Борисова В. І. До проблеми участі публічних юридичних осіб у цивільних правовідносинах / В. І. Борисова // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми». – Одеса, 2003. – С. 7–8.

18. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

19. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-14 від 9 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

20. Майданик Р. Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1549-yuridichni-osobi-publichnogo-prava-v-ukrani-ponyattya-modeli-regulyuvannya.html>.