

Ю. С. Шемшученко // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: Матеріали наук.-практ. конференції. – К.: Ген. прокуратура України, 1996. – С. 16; *Потебенько М.* Прокуратура на межі третього тисячоліття / М. Потебенько // Право України. – 2001. – № 1. – С. 7.

<sup>8</sup> *Тихомиров Ю. А.* Исполнительная власть: ее сила и слабость / Ю. А. Тихомиров // Формирование политической системы России. – М., 1996. – С. 91.

<sup>9</sup> Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2000. – С. 500.

<sup>10</sup> *Овсянко Д. М.* Административное право: Учебное пособие / Д. М. Овсянко. – М.: Юристъ, 1999. – С. 10-11.

#### Резюме

У статті розглядаються контрольно-наглядові повноваження Вищої ради юстиції. На основі дослідження контрольно-наглядових повноважень Вищої ради юстиції формулюються висновки щодо її положення в системі поділу державної влади України.

**Ключові слова:** контроль, нагляд, Вища рада юстиції, державна влада.

#### Резюме

В статье рассматриваются контрольно-надзорные полномочия Высшего совета юстиции. На основе исследования контрольно-надзорных полномочий Высшего совета юстиции формулируются выводы относительно его положения в системе разделения государственной власти Украины.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, Высший совет юстиции, государственная власть

#### Summary

This article discusses control and supervision as powers of the Supreme Council of Justice. Based on the research of control and supervision powers of the Supreme Council of Justice conclusions are formulated regarding its position in the system of division of power in Ukraine.

**Key words:** control, supervision, Supreme Council of Justice, state power.

Отримано 16.09.2010

### Л. Є. КИСІЛЬ

*Людмила Євгенівна Кисіль, кандидат юридичних наук, ст. науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## ПУБЛІЧНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Сучасні принципи й умови адміністративної діяльності та її правового регулювання потребують наукового переосмислення. У процесі реформи системи і структури органів виконавчої влади законодавець використав конструкцію юридичної особи і поширив її на відносини управління, що є не зовсім звичайним з точки зору юридичної доктрини, а також базового закріплення у Цивільному кодексі України.

Звернемось, насамперед, до нормативного визначення «юридичної особи», яке міститься у ст. 80 Цивільного кодексу України, як організації, створеної та зареєстрованої у встановленому законом порядку.

На нашу думку, такий підхід до розуміння юридичної особи стосовно органів виконавчої влади як *організаційно-самостійних елементів державного апарату (механізму держави), які наділені чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на них завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесені Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади, має ряд недоліків.*

1. Цивільний кодекс залишає поза увагою деякі аспекти дефініції – що таке організація (необхідно звертатись до словників, суміжних дисциплін – науки управління, господарського права), як вона має бути зареєстрованою (якщо взагалі повинна) і як відмежувати юридичних осіб від органів та організацій, що не є юридичними особами.

2. Юридичні особи, як вже зазначалось, об'єднані терміном «організація». Однак, спеціалістам по теорії держави і права, адміністративістам відомо, що організація та орган – різні правові явища. Тому очевидно, що загальне поняття «організація», яке використовується Цивільним кодексом, до органів держави не може застосовуватись.

3. Правова природа органів держави, на відміну від інших юридичних осіб, має певні особливості: виникають на підставі закону, указу, постанови, розпорядження, а не цивільно-правової угоди; для них не потрібна реєстрація; їх правосуб'єктність виникає з моменту створення, а не реєстрації, і засновником може виступати лише державний орган, а не будь-яка особа; сфера їх діяльності обмежена обсягом їх компетенції;

правовий режим його майна – право оперативного управління, а не право власності; джерела фінансування – бюджетні кошти, а не прибуток від підприємницької діяльності та кошти засновників; правові форми впливу на поведінку інших суб'єктів впливу – адміністративно-правові норми, обов'язкові для виконання широким колом осіб; підпорядковуються, як правило, вищестоящим органам і приймають участь у правовідносинах від імені держави, а не від власного імені; керівні органи призначаються вищестоящим органом, обираються за конкурсом або формуються спільно з іншими органами; взаємозв'язок із засновниками – адміністративний, а не особистісно-майновий; основи його діяльності – здійснення владних повноважень; мета існування – виконання функцій держави, а не реалізація прав засновника; характер діяльності – розпорядчий.

4. Об'єм правосуб'єктності юридичної особи значною мірою залежить від її організаційно-правової форми. Як вже зазначалось, організаційно-правовою формою органів виконавчої влади є державна установа. Згідно із ст.ст. 83, 88, 101, 102 ЦК України, установа характеризується незначним обсягом повноважень щодо закріпленого за нею майна. Виникає питання: яким чином органи виконавчої влади – установи можуть створювати інші юридичні особи (наприклад, державні, казенні підприємства), якщо вони, виходячи із змісту ст.ст. 324, 326 ЦК України, не є власниками майна і, відповідно, не вправі наділяти ним новостворені юридичні особи?

5. До органів виконавчої влади, визнаних юридичними особами, неможливо застосувати ст. 87 Цивільного кодексу України, де зазначається, що установа створюється на підставі індивідуального або спільного установчого акта, складеного засновником (засновниками). Адже відомо, що Кабінет Міністрів України створюється і діє відповідно до Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», центральні органи виконавчої влади – на підставі Конституції та індивідуальних Положень про них, місцеві державні адміністрації – на підставі Конституції та Закону України «Про місцеві державні адміністрації». У такому разі постає закономірне запитання – чи дійсні такого роду установчі документи і чи можлива, у зв'язку з цим, процедура ліквідації такої юридичної особи за правилами ст. 110 Цивільного кодексу України? Напевно, що ні, адже це могло б призвести до припинення у приватно-правовому порядку діяльності органу виконавчої влади.

6. Неможливо виконати і вимоги ст. 89 ЦК України про державну реєстрацію органів виконавчої влади – юридичних осіб та внесення відомостей про них до Єдиного державного реєстру. Так, Президент подає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України; призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п.п. 9,10,13,14,15 частини першої ст. 106 Конституції України).

Прем'єр-міністр вносить на розгляд Президента України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів; подання про призначення на посаду голів місцевих державних адміністрацій; на розгляд Кабінету Міністрів України – пропозиції щодо утворення урядових комітетів та їх посадового складу. Кабінет Міністрів України за поданням міністрів утворює в системі міністерств урядові органи, затверджує положення про них; призначає на посаду і звільняє з посади керівників урядових органів; затверджує типовий регламент місцевих державних адміністрацій і типові положення про них (ст.ст. 21, 23, 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р.).

Отже, поняття «юридична особа», яке містить Цивільний кодекс України і яке повинно мати загальний характер, не відображає особливостей правової природи органів виконавчої влади, визначених законами України та підзаконними актами як юридичні особи, і пристосоване переважно до юридичних осіб приватного права.

З таких позицій, очевидно є необхідність напрацювання поняття юридичної особи публічного права, з'ясування її різновидів. Так, для більшості країн СНД притаманна *відсутність поділу юридичних осіб на приватні та публічні*, 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.

Разом із тим, Цивільний кодекс Грузії ще у 1997 р. закріпив норми про юридичних осіб публічного права і надав їм можливість вступати у цивільно-правові відносини з юридичними особами публічного права. Водночас у ЦК Грузії зазначалось, що правовий статус юридичних осіб публічного права регулюється *іншими законами із сфери публічного права*. У 1999 р. у Грузії на розвиток положень Цивільного кодексу приймається Закон про юридичні особи публічного права, згідно із 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 та ін.) та публічно-правові фонди (наприклад, Пенсійний фонд), які створені не відповідно до норм Цивільного кодексу; створені на основі закону для досягнення публічних цілей недержавної організації (політичні партії та ін.); визнані на основі конституційної угоди з державою юридичні особи.

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 розрізняти участь державних органів у цивільних правовідносинах від свого імені чи від імені відповідного публічно-правового утворення.

На Україні дослідження проблеми юридичних осіб публічного права носять переважно побіжний галузевий характер. Зокрема, О. Ф. Скакун розглядає дане питання з точки зору теорії права, а саме – існування класифікацій «фізичні – юридичні особи». Під таким кутом зору, до публічних (некомерційних) юридичних осіб автор відносить державні органи, державні установи, державні і комунальні підприємства, споживчі кооперативи, громадські й релігійні організації, благодійні й 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<sup>1</sup>.

І. М. Кучеренко, Л. 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 акта;

3) цивільна відповідальність держави, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, і субсидіарна відповідальність у разі 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 акта, що був визнаний незаконним і був скасований (ст. 1175 ЦК). Крім цього, відповідно до ст. 1176 Цивільного кодексу, 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 у 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, враховуючи необхідність реалізації ними публічних функцій<sup>2</sup>.

Організаційно-правовими формами юридичних осіб публічного права, на думку І. М. 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<sup>3</sup>.

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 носії публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів публічних інтересів і вони, загалом, виконують відповідні публічні функції, то порядок їх створення, організаційно-правові форми, правове становище не має бути предметом цивільно-правового регулювання, а отже, має визначатись нормами державного, адміністративного та інших галузей публічного законодавства<sup>4</sup>.

Представники господарського права говорять про недоцільність поділу юридичних осіб – суб'єктів цивільного права – на приватних та публічних. Так, В. М. Гайворонський запитує, для чого поділяти юридичних осіб на ці дві категорії – щоб підкреслити приватно-правову «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<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup>.

А. Селіванов звертає увагу на те, що «природа юридичної особи публічного права зумовлена установчою або розпорядчою функцією суб'єкта конституційно-правових відносин – суб'єкта публічної влади... Вказані 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...»<sup>7</sup>.

На нашу думку, кроком до розв'язання проблеми поняття юридичної особи публічного права є позиція російського вченого В. Чиркіна, який пропонує при цьому врахувати наступні характеристики юридичної особи публічного права:

1) 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;

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

3) створюється не шляхом добровільного об'єднання, а «зверху», у розпорядчому порядку;

4) має публічну владу у різних об'ємах та формах та дискреційні повноваження стосовно третіх осіб;

5) майно використовується не для господарської діяльності, а для здійснення компетенції. При цьому питання про майно має вторинний характер стосовно владних повноважень, компетенції;

6) автономія у діяльності юридичної особи публічного права обмежена, вона визначена її компетенцією згідно закону;

7) відповідальність у своїй основі має не приватно-правовий, а публічно-правовий характер<sup>8</sup>.

Зрозуміло, що ці характеристики юридичної особи публічного права потребують подальшого аналізу та обговорення, і носять дискусійний характер. Однак, реальний зміст поняття «юридичної особи» на сьогодні не обмежуються тими ж різновидами, що і раніше. Потрібні нові фундаментальні дослідження, присвячені проблемам юридичної особи на межі теорії права, цивілістики, адміністративного права, інших наук.

<sup>1</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права. – Х., 2001. – С. 359-361.

<sup>2</sup> Кучеренко І. М. Юридичні особи публічного права як суб'єкти цивільних правовідносин. // 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 // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 12. – С. 44-48.

<sup>3</sup> Кучеренко І. М. Там само. – С. 194-213; Винар Л. Організаційно-правові форми юридичних осіб, заснованих державою. // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 6-11.

<sup>4</sup> Кузнєцова Н. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України // Матеріали VIII регіональної науково-практичної конференції «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні». Секція цивілістичних наук. – Львів, 2002. – С. 215-216; Борисова В. І. До проблеми участі публічних юридичних осіб у цивільних правовідносинах // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми». – Одеса, 2003. – С. 7-8.

<sup>5</sup> Гайворонський В. М. Інститут юридичної особи в проекті Цивільного кодексу України // Вісник Академії Правових наук України. – 2000. – № 2 (21). – С. 90.

<sup>6</sup> Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти. – Львів, 2006. – 151 с.

<sup>7</sup> Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) // Право України. – 2006. – № 9. – С. 32.

<sup>8</sup> Чиркин В. Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 22-26.

### Резюме

Стаття присвячена проблемі правосуб'єктності органів виконавчої влади України. Автор, на основі аналізу відповідного законодавства і наукових досліджень понять «Органу виконавчої влади», «юридичної особи», приходять до висновку про необхідність розробки поняття юридичної особи публічного права, його відмітних ознак і різновидів.

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, правосуб'єктність, юридична особа публічного права.

### Резюме

Статья посвящена проблеме правосубъектности органов исполнительной власти Украины. Автор, на основе анализа соответствующего законодательства и научных исследований понятий «органа исполнительной власти», «юридического лица», приходит к выводу о необходимости разработки понятия юридического лица публичного права, его отличительных признаков и разновидностей.

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, правосубъектность, юридическое лицо публичного права.

### Summary

The article is dedicated to an issue of legal personality of bodies of the state executive power of Ukraine. On the basis of the analysis of the corresponding Ukrainian legislation and scientific researches of concepts of «bodies of executive power» and «legal

entity», the author comes to a conclusion about necessity of working out concerning an issue of the legal entity of public law, its distinctive indications and varieties.

**Key words:** bodies of executive power, legal personality, legal entity of public law.

Отримано 8.11.2010

**Я. В. ЛАЗУР**

*Ярослав Володимирович Лазур, кандидат юридичних наук, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України*

## **ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

На даний момент питанню правового статусу громадян у сфері державного управління приділяється значна увага. Зокрема, характеристики їхніх прав і свобод, гарантій реалізації, охорони та захисту присвячена велика кількість монографій, дисертацій та інших наукових досліджень. Однак проблематика правовідносин у сфері реалізації прав і свобод громадян у державному управлінні залишається ще недостатньо дослідженою. Це зумовлює актуальність та новизну даної статті, мета написання якої – на підставі аналізу теоретичних джерел та законодавчих актів розкрити зміст структури правовідносин у сфері реалізації прав і свобод громадян у державному управлінні, визначити їх особливості та надати характеристику суб'єктів вказаних правовідносин.

Система правових засобів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління звичайно розуміється як зумовлена призначенням та особливостями державного управління взаємопов'язана і взаємодіюча сукупність організаційно – правових засобів забезпечення захисту прав і свобод громадян, що використовуються у різноманітних сферах здійснення державної влади. Ця система розвивається разом з її предметом, збагачуючись новими елементами, змінюючи свою внутрішню структуру та зв'язки із суміжними засобами охорони прав і свобод людини та громадянина<sup>1</sup>.

Місце, роль прав і свобод громадян визначаються на підставі регулювання управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, запровадження регламентації демократичних взаємовідносин між цими органами та громадянами, тобто відносини, які мають забезпечити кожній людині реальне додержання і охорону у сфері державного управління належних їй прав і свобод, виконання обов'язків, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення.

Права і свободи громадян у сфері державного управління реалізуються через конкретні правовідносини.

Правовідносини – це особлива, специфічна форма відносин, що слугує відповідним засобом переведення правил поведінки у відносини суб'єктів правового регулювання<sup>2</sup>. В свою чергу С. Г. Стеценко правовідносини визначає як результат впливу правових норм на поведінку суб'єктів, внаслідок якого між ними виникають правові зв'язки<sup>3</sup>. На думку А. Ю. Олійника, правовідносини – це специфічні суспільні відносини, які виникають на підставі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків<sup>4</sup>.

Таким чином, правовідносини – це врегульовані нормами права специфічні суспільні відносини, учасники яких мають взаємні права, свободи й обов'язками, що гарантуються державою. Саме права, свободи і обов'язки, які закріплені в нормативно-правових актах, визначають найбільшу за обсягом частину тих відносин і зв'язків, що склалися між органами державного управління і громадянами.

З цього визначення випливає, що правовідносини в сфері державного управління – це врегульовані нормами права суспільні відносини, які складаються з приводу здійснення державної влади у зв'язку з необхідністю управління справами держави і суспільства. Їх учасники є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків з вирішення питань суспільної життєдіяльності за допомогою державної влади. Усяке правовідношення індивідуалізовано, тобто складається між окремими суб'єктами (громадянами, їхніми організаціями, державними органами), пов'язаними між собою правами та обов'язками, що визначають забезпечену законом міру можливої і належної поведінки. Міра поведінки означає встановлення його меж (допустимих меж). Можливість і зобов'язання реалізуються в конкретних діях, у реальній поведінці. Тому правовідносини виникають при настанні передбачених законом юридичних фактів (договорів, адміністративних актів, правопорушень, подій).

Доцільно сказати, що правовідносини в сфері державного управління мають такий же елементарний склад, як правовідносини суб'єктів інших галузей права, тобто включають учасників правовідносин, їхні права і обов'язки і те, з приводу чого виникають ці правовідносини. Водночас правовідносини за участю громадян, що виникають у процесі реалізації їхніх прав і свобод у сфері державного управління, мають певні особливості. Головною їхньою особливістю є те, що громадяни, як учасники цих правовідносин, виступають у якості приватних осіб, тобто реалізують свої особисті загальногромадські права і свободи.