

УДК 346.2

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.2.5>**Гелич А. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національного авіаційного університету**Гелич Ю. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
Національного транспортного університету

УЧАСТЬ ДЕРЖАВИ, ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ГОСПОДАРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. Наукова стаття присвячена проблемам участі держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування (публічних утворень) в господарській діяльності. ГК України встановлює, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання (частина перша статті 8). Розв'язання проблеми співвідношення суб'єктів господарювання та юридичних осіб можливе у належному правозастосуванні та юридичній узгодженості нормативно-правового регулювання, зокрема узгодження податкового та бюджетного законодавства відповідно до потреб економічної (комерційної та некомерційної) діяльності публічних утворень. Серед усієї сукупності функцій слід виокремити ті, реалізація яких можлива шляхом безпосередньої участі в господарських відносинах: клієнтська (замовлення і придбання продукції для армії, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, органів державної влади), власницька (виконання ролі власника), інноваційно-інвестиційна, структурна (сприяння формуванню та реалізації національної науково-дослідної, інноваційно-технічної та інвестиційної політики). Здійснено висновок, що потребує розмежування участь публічних утворень у господарських відносинах (акцентуючи унормування відносин на публічному регулюванні) та господарській діяльності (участь у господарських та цивільних відносинах як рівний учасник). З метою забезпечення юридичної визначеності, слід відійти від категорії «негосподарюючий суб'єкт». В умовах приватизації державних підприємств слід послуговуватися Керівними принципами ОЕСР щодо корпоративного управління на підприємствах державної форми власності, а також актами ЄС щодо енбандінгу власності. Перспективним є зменшення суб'єктного складу публічних утворень як безпосередніх учасників господарських відносин та формування єдиної нормативної моделі їх господарської компетенції.

Ключові слова: економічна діяльність, підприємницька діяльність, суб'єкт господарювання, публічні утворення, господарська компетенція, державне регулювання господарювання.

Helych A. O., Helych Yu. O. Participation of the state, state authorities, local self-government bodies in economic activity

Abstract. The scientific article is devoted to the problems of participation of the state, state authorities, local self-government bodies (public entities) in economic activity. The Economic Code of Ukraine establishes that the state, state authorities and local self-government bodies are not economic entities (part one of Article 8). The solution to the problem of the ratio of economic entities and legal entities is possible in the proper enforcement and legal coherence of normative and legal regulation, in particular, the harmonization of tax and budget legislation in accordance with the needs of the economic (commercial and non-commercial) activity of public entities. Among the entire set of functions, those whose implementation is possible through direct participation in economic relations should be singled out: client (ordering and purchasing products for the army, educational institutions, health care, culture, state authorities), proprietary (fulfilling the role of the owner), innovative-investment, structural (promoting the formation and implementation of the national research, innovation, technical and investment policy). It was concluded that the participation of public entities in economic relations (emphasizing the normalization of relations on public regulation) and economic activity (participation in economic and civil relations as an equal participant) needs to be distinguished. In order to ensure legal certainty, the category "non-economic entity" should be removed. In the conditions of privatization

of state-owned enterprises, the OECD Guidelines on corporate governance at state-owned enterprises, as well as EU acts on unbundling of ownership, should be used. It is promising to reduce the subject composition of public entities as direct participants in economic relations and the formation of a single normative model of their economic competence.

Key words: *economic activity, entrepreneurial activity, economic entity, public entities, economic competence, state regulation of economic activity.*

Сучасні економічні відносини потребують належної нормативної регламентації. Господарські відносини поступово «звільняються» від публічних утворень як нетипових учасників шляхом приватизації державних та комунальних підприємств, змін у ринковому регулюванні та пошуку нових моделей корпоративного управління публічними суб'єктами господарювання. Актуальності цієї проблематики дослідження додає також переосмислення ролі держави та територіальної громади, пошук нових моделей та форм участі у господарських відносинах, усунення ситуацій поєднання в одній організації суб'єкта владних повноважень та суб'єкта господарювання (підприємницької діяльності).

Розуміння держави перебуває у філософській площині, зокрема, як явище похідне від права [10, с. 74], а також у площині персоніфікації її участі у правових відносинах. Цей аспект характеризується практичними проблемами внутрішнього (національного) правопорядку: регулювання відносин (у широкому розумінні) та статусу відповідних суб'єктів (проблеми влади та підпорядкування, а також рівності учасників).

Сучасне розуміння сутності держави зводиться до її активного та необхідного посередництва у соціально-диференційованому суспільстві, що зберігає протиріччя з багатьох питань економічного, політичного, національного життя [13, с. 67]. У юридичній літературі стверджується, що методологічною основою економіко-правових досліджень є конституційні та / або законодавчі межі державного впливу на економічну модель, на основі якої здійснюватиметься публічне регулювання; як результат, така діяльність держави формує відповідний економічний правопорядок, а регулювання (публічне чи приватне) має враховувати об'єктивні економічні закони в умовах сталого розвитку [1, с. 162].

У цьому контексті слід звернутися до юридичної позиції Конституційного Суду України,

за якою «згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48), тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян» (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного суду України від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005).

Отже, основне призначення держави виражається у необхідності збалансувати та гарантувати права і свободи людини, втілювати загально цивілізаційні принципи та цінності права. Вважаємо, що зовнішнім проявом дієвості держави є відповідні акти держави – закони та підзаконні акти, а також відповідна адміністративна та судова практика. Окреме місце слід надати конституційним доктринам, які мають універсальний характер, зокрема: доктрина поділу влади, доктрина засадничих прав, доктрина домірності, доктрина установчих актів [4, с. 5], що надає утвердити правовладдя, людські права та правдиву демократію.

Урешті, Конституція України встановлює загальну систему побудови державних органів через засадничий принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) із наступним унормування їх конституційного статусу у відповідних розділах Основного Закону України, а також унормування повноважень окремих конституційних органів, зокрема Рахункової палати (стаття 98), Національного банку України (стаття 99), Ради Національного банку України (стаття 100), Ради національної безпеки і оборони України (стаття 107) тощо.

Конституційні органи державної влади, а також інші державні органи, створені від-

повідно до закону формують державний апарат, який у свою чергу є складовою частиною механізму держави – сукупності усіх державних органів, установ, підприємств та державних інституцій [10, с. 124].

Окремо слід виокремити визнане та гарантоване Конституцією України місцеве самоврядування (стаття 7), яке здійснюється територіальною громадою безпосередньо в порядку встановленому законом, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їх виконавчі органи (частина третя статті 140), а також районні та обласні ради (частина четверта статті 140).

Переходячи до господарсько-правового регулювання суспільних відносин, ГК України встановлює наступну норму: держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання (частина перша статті 8).

ГК України закріплює, що учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності. Такий перелік учасників господарських відносин спричинений розумінням концепції предмету господарського права, що має охоплювати в цілому народне господарство [3, с. 51].

Отже, органи державної влади та органи місцевого самоврядування (далі – публічні органи) в межах господарсько-правового регулювання можуть бути залучені до господарських відносин, маючи або організаційно-господарські повноваження, або здійснювати відповідне регулювання у сфері господарювання. У юридичній літературі окремо виділяють суб'єктів адміністративно-господарських відносин: суб'єкти публічних адміністрацій та суб'єкти, що реалізують господарську компетенцію [8, с. 223].

Аналіз законодавства, що регулює діяльність органів державної влади, надає можливість висновувати, що з метою участі у госпо-

дарських відносинах створюється додаткова організація, зокрема:

– організаційне, матеріально-технічне, господарсько-правове та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради (частина перша статті 7 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»), який є юридичною особою (пункт 5 Положення про Апарат Верховної Ради України, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 року № 769);

– організаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України, який є юридичною особою (частини перша, десята статті 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»);

– суд є юридичною особою, якщо інше не визначено законом (частина восьма статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), хоча державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом є Державна судова адміністрація України, яка є юридичною особою (частини перша, п'ята статті 151 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» натомість встановлює, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону (частина перша статті 16).

Звертаємо увагу, що усі названі приписи містять поняття «юридична особа» без вказівки на їх вид за частиною другою статті 81 ЦК України. Стверджуємо, що йдеться про юридичних осіб приватного права не лише з огляду на порядок їх формування, унормований ЦК України, а й сутністю – «задоволення певного публічного інтересу (державного інтересу, інтересу певної територіальної громади або іншого публічного інтересу) шляхом виконання однієї чи кількох публічних функцій» [7, с. 40].

Звертаємо увагу, що за частиною 2 статті 175 ГК України негосподарюючі суб'єкти – юридичні особи, а також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією можуть бути суб'єктами майново-господарських зобов'язань. Такий припис корелюється із розумінням категорії «замовник» відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», до якої за частиною першою статті 2 належать, зокрема: органи державної влади (орган законодавчої, органи виконавчої, судової влади), та правоохоронні органи держави, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад (пункт 1); Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди зі страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування та страхування на випадок безробіття (пункт 2).

Дійсно, інститут юридичної особи дійсно не може бути «ексклюзивом виключно цивільного права» [9, с. 46]. Розв'язання проблеми співвідношення суб'єктів господарювання та юридичних осіб можливе у належному правозастосуванні та юридичній узгодженості нормативно-правового регулювання, зокрема узгодження податкового та бюджетного законодавства відповідно до потреб економічної (комерційної та некомерційної) діяльності публічних утворень.

За частиною другою статті 8 ГК України рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з фінансових питань, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, а також з адміністративних та інших відносин управління, крім організаційно-господарських, в яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, приймаються від імені цього органу і в межах його владних повноважень.

Названий припис деталізує частину другу статті 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та

у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». «Винятком» з цього припису є організаційно-господарські відносини – щодо управління господарською діяльністю (частина шоста статті 3 ГК України), зокрема щодо здійснення на користь другої сторони певної управлінсько-господарської (організаційної) дії або утримання від певної дії (частина перша статті 176 ГК України).

Отже, йдеться про реалізацію відповідного публічного управління у спосіб застосування засобів державного регулювання господарської діяльності (статті 12–24 ГК України) та управління окремим суб'єктом господарювання.

Головним чином це стосується функцій держави в ринковій економіці – відносно сталих напрямів діяльності держави, в яких втілюється її сутність і призначення, цілі, завдання та властиві їй засоби регулювання ринкових процесів [2, с. 102]. Серед усієї сукупності функцій слід виокремити ті, реалізація яких можлива шляхом безпосередньої участі в господарських відносинах: клієнтська (замовлення і придбання продукції для армії, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, органів державної влади), власницька (виконання ролі власника), інноваційно-інвестиційна, структурна (сприяння формуванню та реалізації національної науково-дослідної, інноваційно-технічної та інвестиційної політики) [2, с. 104].

Аналіз змін до законодавства свідчить, що існує тенденція приватизації підприємств публічних утворень (наприклад, відповідно до Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України „Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації“ від 2 жовтня 2019 року № 145–IX всупереч пункту 36 частини першої статті 85 Конституції України відсутній відповідний перелік об'єктів), а також удосконалення законодавства про корпоративне управління (наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління» від 22 лютого 2024 року № 3587–IX).

Ці зміни мають зводитися до основного принципу Організації економічного співробіт-

ництва та розвитку, який реалізується у відносинах держави як власника, – держава повинна діяти як поінформований та активний власник, забезпечувати управління державними підприємствами у прозорий та відповідальний спосіб, на високому рівні професіоналізму та результативності [12, с. 22].

Урешті, для безпосередньої участі у господарських відносинах виникає потреба пошуку належної форми участі. Так, відповідно до частини третьої статті 8 ГК України господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи; безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Господарська компетенція є колом прав та обов'язків, які формують модель господарської (підприємницької) правосуб'єктності [11, с. 13], яку у юридичній літературі називають спеціальною господарською правоздатністю (чи господарською (підприємницькою) правосуб'єктністю) юридичних осіб [5, с. 155].

Згадка про цивільно-правове регулювання не є випадковою, оскільки ЦК України унормовує відносини участі держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад у цивільних відносинах (статті 167–176). Узагальнюючи відмінності у суб'єктному складі слід виділити такі засади участі: 1) рівність публічних утворень у цивільних відносинах; 2) можливість створення юридичні особи публічного права (виняткова можливість публічних утворень); 3) можливість створення юридичних осіб приватного права; 4) ілюстративність видів організацій, які не є відповідною організаційно-правовою формою чи видом юридичної особи.

Головною ж особливістю такої участі є те, що публічні утворення є носіями влади та владних функцій, суб'єктами владних повноважень, внаслідок чого мають владу стосовно інших учасників публічно-правових відносин [6, с. 897].

Для подолання ситуації одночасної наявності влади та господарської компетенції

застосовуються процедури енбандінгу власності (*ownership unbundling*), які ілюструються Директивою № 2012/34/EU про створення єдиного європейського залізничного простору та Директива (EU) № 2019/944 про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та внесення змін до Директиви 2012/27/EU. Ці процедури в Україні реалізовані законами України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» та «Про ринок електричної енергії» зі змінами.

Окрему увагу слід приділити формам управління державною власністю. Так, слід навести Закон України «Про управління об'єктами державної власності», відповідно до статті 4 якого визначено широке коло суб'єктів управління (Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи; Фонд державного майна України; органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України та інші), а також Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якого управлінням об'єктами державної власності має здійснювати такий центральний орган виконавчої влади як агентство (абзац четвертий частини другої статті 17).

Підсумовуючи особливості участі держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування (публічних утворень) в господарській діяльності, звертаємо увагу на наступне. Потребує розмежування участь публічних утворень у господарських відносинах (акцентуючи унормування відносин на публічному регулюванні) та господарській діяльності (участь у господарських та цивільних відносинах як рівний учасник). Відповідно, реалізація принципу, за яким публічне утворення не є суб'єктом господарювання, може реалізовуватися шляхом створення окремої юридичної особи публічного права або через визнання публічного утворення юридичною особою публічного права. З метою забезпечення юридичної визначен-

ності, слід відійти від категорії «негосподарюючий суб'єкт». В умовах приватизації державних підприємств слід послуговуватися Керівними принципами ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, а також актами

ЄС щодо енбандінгу власності. Вважаємо, що перспективним є зменшення суб'єктного складу публічних утворень як безпосередніх учасників господарських відносин та формування єдиної нормативної моделі їх господарської компетенції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Kochyn V. V. Research methodology of legal regulation of economic relations in the conditions of privatization and European Integration. *Приватне право і підприємництво*. 2023. № 22. С. 158–169.
2. Бодров В. Г., Сафронова О. М., Балдич Н. І. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. Київ: Академвидав, 2010. 520 с.
3. Вінник О. М. Господарське право: навчальний посібник. 2-е вид. Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 766 с.
4. Головатий С. П. Еволюція української офіційної доктрини конституційного права. *Конституція України в практиці Конституційного Суду: офіційне тлумачення та юридичні позиції*. 1997–2023. Київ: ВАІТЕ, 2024. С. 5–31.
5. Кочин В. В. Правове регулювання цивільних відносин у невідприємницьких товариствах та установах в умовах адаптації до правової системи Європейського Союзу: монографія. Київ: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2020. 435 с.
6. Первомайський О. О. Стаття 167. Правові форми участі держави у цивільних відносинах. *Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар. Т. 1: Загальні положення. Особи*. За ред.: Спасибо-Фатеева І. В. Харків: ЕКУС, 2020. С. 896–904.
7. Первомайський О. О. Юридична особа публічного права: дискусія щодо змісту поняття. *Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті (Матвеевські цивілістичні читання). Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 8 листопада 2016 року*. Київ: ТОВ «Білоцерків-друк», 2016. С. 35–41.
8. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права: монографія. Харків: Діа плюс, 2012. 392 с.
9. Прилуцький Р. Б. Основні теорії юридичної особи та їх вплив на розвиток організаційних форм суб'єктів господарювання. *Юридична наука*. 2013. № 3. С. 35–49.
10. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В., та ін. Загальна теорія держави і права. За ред.: Цвік М. В., Петришин О. В. Харків: Право, 2011. 584 с.
11. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права. Монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 264 с.
12. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, редакція 2015 року. OECD, 2019. 90 с.
13. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. За ред.: Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.