

Włodzimierz Zubar (Володимир Михайлович Зубар)
Uniwersytet Państwowy „Odeska Akademia Prawnicza”
(Національний університет „Одеська юридична академія”)

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ЗА ЦИВІЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Проблема участі держави у цивільних правовідносинах неодноразово досліджувалася у вітчизняній та зарубіжній літературі, але й до сьогоднішнього дня залишається актуальною. Статті 167–176 ЦК України встановлюють правові форми участі держави, територіальних громад у цивільних правовідносинах, а також визначають органи та представників, через які діють вказані суб'єкти у цивільних правовідносинах. З питань про цивільно-праве положення публічно-правових утворень та їх органів у цивілістиці відсутній єдиний підхід. Перш за все необхідно визначити критерії поділу юридичних осіб на осіб приватного та публічного права. А також є потреба у аналізі аргументів противників визнання юридичних осіб публічного права суб'єктами цивільних правовідносин.

Окремі аспекти участі юридичних осіб публічного права були предметом дослідження багатьох науковців: Борисової В. І., Довгерта А. С., Кузнецової Н. С., Майданика Р. А., Мозоліна В. П., Первомайського О. О., Чантурії Л. Л. тощо. Однак, комплексного вітчизняного дослідження проблем участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах до цього часу проведено не було, що зумовлює актуальність цього дослідження.

У зв'язку з відображенням у цивільному кодексі України нового підходу щодо участі держави у цивільних правовідносинах, слід говорити про необхідність створення або при наймі корегуванні існуючої концепції суб'єктів цивільних правовідносин. Як правильно зазначає Майданик Р. А., поділ юридичних осіб на осіб приватного та публічного права обумовлений тим, що держава та територіальні громади стали створювати не тільки юридичні особи, що виконують публічні функції, але й підприємницькі юридичні особи¹. Стаття 82 ЦК України поділяє юридичні особи, залежно від порядку їх створення, на юридичних осіб приватного права та юридичних

¹ Майданик Р. А. *Юридические лица публичного права в украинском и международном праве* // Альманах цивилистики: Сборник статей. Вып.3 / Под ред. Р. А. Майданика – К.: Алерта; КНТ; Центр учебной литературы, 2010. С. 148.

осіб публічного права. При цьому критерієм такого поділу став порядок створення тих або інших юридичних осіб.

Порядок створення юридичних осіб регламентується законодавством України. Залежно від виду організації, завдань і цілей їх діяльності, від форми власності тощо розрізняють розпорядчий, дозвільний і нормативно-явочний порядок утворення юридичних осіб.

При розпорядчому способі утворення юридичних осіб потрібно лише розпорядження засновника, а додаткової державної реєстрації такі організації не потребують.

Дозвільний порядок утворення юридичних осіб характеризується тим, що для їх створення необхідно отримати дозвіл відповідних органів, які розглядають питання доцільності створення юридичних осіб. Наприклад, для створення міжгалузевих об'єднань підприємств необхідний відповідний дозвіл Антимонопольного комітету України.

Нормативно-явочний порядок утворення юридичних осіб найбільш поширений в Україні. Для утворення юридичної особи будь-якого спеціального дозволу державних органів і третіх осіб не потрібно. Реєструючий орган реєструє таку юридичну особу після перевірки дотримання порядку його утворення і відповідності засновницьких документів законодавству.

Юридична особа приватного права створюється у нормативно-явочному порядку на підставі установчих документів відповідно до статті 87 ЦК України. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органом місцевого самоврядування.

Більш детальний аналіз норм діючого законодавства та літератури дозволяє говорити про наявність інших додаткових критеріїв за якими юридичні особи розділяться на публічні та приватні.

Юридичні особи приватного права створюються на підставі приватноправового акту для досягнення приватних цілей². До речі держава, територіальні громади також можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом. Н. С. Кузнецова зазначає, що 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 функції³. В. І. Борисова визначає публічних юридичних осіб через мету їх діяльності – як публічно-правові утворення (органи державної влади, органи місце-

² Чигир В. Ф. *Физические и юридические лица как субъекты гражданского права*. – Минск: Амалфея, 2000. С. 87

³ Кузнецова Н. *Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України* // Матеріали регіональної науково-практичної конференції „Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні”. – Львов, 2002, С. 215.

вого самоврядування, державні підприємства, державні установи тощо), що мають на меті державні інтереси, тобто визнані державою і забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення яких слугує неодмінною умовою і гарантією її існування і розвитку.

Виходячи з відмінностей у правосуб'єктності юридичних осіб у галузі публічного і приватного права (в галузі публічного права – це переважно питання юридичної субординації та підпорядкування, в галузі приватного права – питання координації), порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб публічного права визначаються не нормами цивільного законодавства, а нормами державного, адміністративного та інших галузей публічного законодавства⁴. В. П. Мозолін зазначав, що управлінська функція публічної юридичної особи органічно пов'язана з допоміжною господарсько-правовою функцією. Без такого нерозривного зв'язку публічна юридична особа існувати не може⁵.

На відміну від положень Цивільного кодексу 1963 р., юридичні особи приватного права мають, як правило, не спеціальну, а універсальну **правоздатність**. За наявності універсальної правоздатності юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа. Виняток складають лише ті права, які за своєю природою можуть належати тільки людині (наприклад, право на життя, право на охорону здоров'я тощо).

Юридичні особи публічного права наділяються спеціальною правоздатністю. Під спеціальною правоздатністю розуміється наявність у юридичної особи таких прав та обов'язків, які відповідають цілям і завданням її діяльності. Об'єм правоздатності юридичних осіб публічного права визначається у спеціальних нормативно-правових актах про ці особи, а також в їх засновницьких документах.

Якщо для юридичних осіб приватного права здійснення певних видів діяльності є правом, то для певних видів юридичних осіб публічного права така діяльність є обов'язком. Так, відповідно до ст.6 Закону України „Про Національний банк основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. На виконання своєї основної функції Національний банк сприяє дотриманню стабільності банківської системи, а також, у межах своїх повноважень, – цінової стабільності. Виходячи з цього, виключною функцією НБУ є право монопольно здійснювати емісію національної валюти України та організовувати її обіг; виступає

⁴ Борисова В. І. *До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах* // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції „Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми”. – Одеса: ОНУ МОНУ, „Астропринт”, 15.05.03, С. 7–8.

⁵ Мозолін В. П. *На пике времени. Избранные труды. В поисках научной истины: Юстициформ*; Москва 2014. С. 203.

кредитором останньої інстанції для банків і організовувати систему рефінансування тощо.

Оскільки юридичні особи публічного права створюються розпорядчим способом державними органами та органами місцевого самоврядування або організаціями, які віднесені до публічних за іншими підставами, визначеними в законі чи іншому нормативно-правовому акті їх **організаційно-правові форми** не є предметом цивільно-правового регулювання, а отже, визначається публічними законами. Слід також зазначити, що в деяких республіках колишнього СРСР (наприклад, Грузія) прийнято спеціальний узагальнюючий закон про юридичні особи публічного права.

Під організаційно-правовою формою юридичної особи мається на увазі передбачений законодавством певний тип організацій, в якості яких повинні створюватися та діяти юридичні особи. Юридичні особи приватного права можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Як видно, перелік форм не вичерпний, але у ЦК України розглядається перш за все правовий статус товариств та установ. Товариством визнається організація, створена шляхом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі у цьому товаристві. В залежності від мети діяльності та розподілу прибутку товариства поділяються на підприємницькі та непідприємницькі. Підприємницькими визнаються товариства, які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками. На відміну від них, непідприємницькі товариства не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Установою визнається організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Особливості правового статусу окремих видів установ встановлюються законом.

На відміну від юридичних осіб публічного права, де неможливе встановлення вичерпного переліку організаційно-правових форм, для юридичних осіб приватного права законодавством передбачений певний обмежений перелік таких форм.

Л. Л. Чантурія виділяє також таку особливість юридичних осіб приватного права за якою, вони, як правило, є **суб'єктами основних прав та свобод, визначених конституцією, а для юридичних осіб публічного права така можливість не передбачена**. Це обумовлено сутністю та значенням цих прав, що направлені на захист суб'єктів приватного права від втручання держави. Оскільки юридичні особи публічного права самі є державними організаціями, то відсутня необхідність у їх захисті від держави⁶.

⁶ Чантурія Л. Л. *Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования*. // Государство и право – 2008. – № 3. С. 40–41.

І в зв'язку з цим більшість юридичних осіб публічного права мають владні повноваження стосовно третіх осіб, здійснюючи їх шляхом видання відповідно нормативно-правових актів, що стають обов'язковими для виконання останніми. Юридичні особи приватного права на відміну від юридичних осіб публічного права не **наділені можливістю видавати нормативно-правові акти**.

Юридична особа повинна мати своє майно, відокремлене від майна його учасників (засновників), членів трудового колективу, інших організацій, громадян, держави тощо. Наявність майна створює матеріальну базу діяльності юридичної особи. Під майном розуміються не тільки речі, але й майнові права та обов'язки (наприклад, право користування природними ресурсами, приміщеннями). Міра майнової відособленості у різних юридичних осіб може відрізнятися. Однак у всіх випадках можливість володіти, користуватися і розпоряджатися майном має таку міру відособленості майна, яка достатня для визнання організації юридичною особою. В якості особливості юридичних осіб публічного права можна виділити **правовий режим майна**, яке за ними закріплене. Держава (територіальні громади) передають майно юридичним особам публічного права, які в подальшому володіють ним на праві оперативного управління або господарського відання. При цьому це майно залишається у державній або комунальній власності. За юридичними особами приватного права майно, як правило, закріплюється на праві власності, що обумовлює можливість для органів управління такою юридичною особою більш широко та самостійно використовувати речові права. Наприклад, право товариства з обмеженою відповідальністю на передачу в заставу майна не вимагає отримання додаткових дозволів (погоджень) інших організацій.

Таким чином, порівнюючи юридичні особи публічного та приватного права, ми можемо виділити наступні критерії для їх поділу: способи утворення, мета (цілі) діяльності, правоздатність, правовий режим майна, перелік організаційно-правових форм, наявність можливості видавати нормативно-правові акти тощо. Безумовно, зазначений перелік критеріїв не є вичерпним, що дозволяє звертатися до цієї проблеми в подальших дослідженнях.

Не зважаючи на законодавче закріплення юридичних осіб публічного права (ст. 81 ЦК України), в літературі висловлюються різні точки зору щодо необхідності поділу юридичних осіб по такому критерію.

Основні аргументи противників поняття юридичних осіб публічного права полягають у тому, що введення такої категорії потребує внесення відповідних змін у законодавство, зміну термінології, перегляд існуючих теорій юридичної особи.

Радянське цивільне право виходило з того, що держава є особливим суб'єктом цивільного права. Цю позицію висловлювали Брагинський М. І.⁷, С. Н. Братусь⁸, Дзера О. В.⁹ та інші.

В сучасній українській цивілістиці група авторів, серед яких А. С. Довгерт¹⁰, О. А. Пушкін¹¹, О. О. Первомайський¹² вважають, що для участі публічних утворень у цивільних відносинах виникає необхідність отримання ними статусу юридичної особи публічного права.

Цікавою є позиція російських цивілістів щодо зазначеної проблеми. Як відомо ЦК РФ не відома категорія юридичних осіб публічного права. Хоча у проекті Концепції розвитку законодавства про юридичні особи визнається, що існують пропозиції (та навіть є відповідні законопроекти) про особливий статус юридичних осіб публічного права. Але автори проекту Концепції приходять до висновку про те, що такий вид юридичних осіб властивий деяким країнам Західної Європи, де це склалося історично, і немає необхідності вводити його до російського законодавства. В свою чергу, у п.1.7. проекту Концепції визнається певна користь категорії „юридичних осіб публічного права” з точки зору упорядкування регламентації участі в цивільних правовідносинах публічно-правових утворень.

Аргументи авторів, які заперечують існування юридичних осіб публічного права зводяться до наступного.

По перше, введення такої категорії може привести до обмеження відповідальності публічно-правових утворень у цивільних правовідносинах, оскільки, зміст конструкції юридичної особи полягає у зменшенні ризику для учасника цивільного обігу.

По-друге, оскільки юридична особа є цивільно-правовою категорією, то відповідно лише цивільне право, яке регулює приватно-правові відносини, може визначати види юридичних осіб.

По-третє, вважається, що навіть державні юридичні особи мають створюватися за правилами цивільного права, вони є рівноправними

⁷ Брагинский М. И. *Участие Советского государства в гражданских правоотношениях*. – М.: Юрид. Лит., 1981. С. 135.

⁸ Братусь С. Н. *Субъекты гражданского права*. М.: Госюриздат, 1950. С. 93.

⁹ *Суб'єкти цивільного права* / За загальною редакцією академіка АПРН України Я. М. Шевченко. – Х.: Харків юридичний, 2009. С. 443.

¹⁰ *Кодифікація приватного (цивільного) права України* / За ред. проф. А. Довгерта. – К.: Український центр правових студій, 2000. С. 131–133.

¹¹ Пушкін А. А. *Советское государство как субъект советского гражданского права*. – Харьков: ХЮИ, 1965. С. 6.

¹² Первомайський О. О. *Окремі питання участі територіальної громади у цивільних правовідносинах*. – Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права, 2003, № 2. С. 69–71.

учасниками приватно-правових відносин і немає необхідності введення спеціального поняття юридичної особи публічного права.

По-четверте, словосполучення „юридична особа” характерне тільки для приватного права.

Як пише Л. Чантурія, на пострадянському просторі противники поняття юридичної особи публічного права поки ще є у більшості. Причини невизнання такого поділу слід шукати у радянській правовій доктрині, котра в силу загальновідомих ідеологічних заборон забороняла усе приватне, у тому числі і приватне право¹³. На його думку, юридичні особи публічного права не підривають основи цивільного права. Їх існування – це реальність і будь-яка розвинута система права має враховувати цю реальність, якщо вона не хоче залишитися у минулому. Правова наука має показати перспективи розвитку цієї області права.

З цього приводу, правильно зазначає В. Є. Чиркін¹⁴, що по суті мова йде про необхідність перегляду підходів до однієї з фундаментальних теорій правової науки – концепції юридичних осіб, а якщо так – то суттєвій зміні структури законодавства.

Розробники проекту ЦК України спочатку запропонували концепцію участі держави у цивільних правовідносинах у правовій формі загальнодержавної скарбниці або у формі створених нею юридичних осіб публічного права. При цьому загальнодержавна скарбниця є єдиним суб'єктом цивільного права на все майно скарбниці. Юридичними особами публічного права визнавалися як загальнодержавна скарбниця, так і скарбниці адміністративно-територіальних утворень¹⁵. Зазначена концепція фактично створювала нову систему суб'єктів цивільних відносин, в якій ключову роль відігравали юридичні особи публічного права. У зв'язку з цим виправданим і логічним виглядав поділ юридичних осіб на осіб публічного та приватного права.

¹³ Чантурія Л. Л. *Введение в общую часть гражданского права (сравнительно-правовое исследование с учетом некоторых особенностей постсоветского права)*. – М.: Статут, 2006. С. 36–37.

¹⁴ Чиркин В. Е. *Юридические лица публичного права* / В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. С. 342.

¹⁵ Цивільний кодекс України. Проект від 25 серпня 1996р. – Українське право, 1996, число 2. С. 77–78.

CORPORATE BODIES OF PUBLIC LAW IN UKRAINIAN CIVIL LAW REGULATIONS

Summary

The article studies the characteristic features of legal entities of public law in accordance with the Civil Code of Ukraine. Comparative characteristics of legal entities of public law and private law is carried out. Criteria of differentiation of these two types of legal entities are distinguished. In addition, the arguments of authors who deny the need for selection of legal entities of public law as an independent participant of civil legal relations are considered and assessed.

BIBLIOGRAFIA

- Борисова В. І., *До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах*, [w:] *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції „Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми”*, Одеса 2015
- Брагинский М. И., *Участие Советского государства в гражданских правоотношениях*, Москва 1981
- Братусь С. Н., *Субъекты гражданского права*, Москва 1950
- Кодифікація приватного (цивільного) права України, А. Довгерт (red.), Київ 2000
- Кузнецова Н., *Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України*, [w:] *Матеріали регіональної науково-практичної конференції „Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні”*, Львов 2002
- Майданик Р. А., *Юридические лица публичного права в украинском и международном праве*, [w:] *Альманах цивилистики: Сборник статей. Вып. 3*, Р. А. Майданик (red.), Київ 2010
- Мозолин В. П., *На пике времени. Избранные труды. В поисках научной истины*, Москва 2014
- Первомайський О. О., *Окремі питання участі територіальної громади у цивільних правовідносинах*, [w:] *„Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права”* 2003, № 2
- Пушкин А. А., *Советское государство как субъект советского гражданского права*, Харьков 1965
- Суб'єкти цивільного права*, Я. М. Шевченко (red.), Харків 2009
- Цивільний кодекс України. Проект від 25 серпня 1996 р.*, [w:] *„Українське право”* 1996, число 2
- Чантурия Л. Л., *Введение в общую часть гражданского права (сравнительно-правовое исследование с учетом некоторых особенностей постсоветского права)*, Москва 2006

Чантурия Л. Л., *Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования*, [w:] „Государство и право” 2008, № 3

Чигир В. Ф., *Физические и юридические лица как субъекты гражданского права*, Минск 2000

Чиркин В. Е., *Юридические лица публичного права*, Москва 2007

KEYWORDS

legal entities of public law, legal entities of private law, the state, civil legal relations, characteristics of legal entities, territorial community

SŁOWA KLUCZOWE

osoby prawne prawa publicznego, osoby prawne prawa prywatnego, państwo, stosunki cywilnoprawne, cechy osób prawnych, wspólnoty terytorialne