

ЦИВІЛІСТИКА

ВОЛКОВА Л. О.,

аспірант відділу проблем цивільного,
трудового і підприємницького права
(Інститут держави і права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України)

УДК 347.19

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ

У роботі розглянуто поняття, історичний розвиток та основні сучасні підходи до концепції юридичної особи публічного права, досліджений зарубіжний досвід. Запропоновано тезу про міждисциплінарний характер досліджуваної категорії та необхідність її комплексного дослідження в межах саме цивільного права.

Ключові слова: юридична особа, юридична особа публічного права, держава, державні утворення.

В работе исследовано понятие, история развития и основные современные подходы к концепции юридического лица публичного права, исследован зарубежный опыт. Предложен тезис о междисциплинарном характере исследуемой категории и необходимости ее комплексного изучения в рамках именно гражданского права.

Ключевые слова: юридическое лицо, юридическое лицо публичного права, государство, государственные образования.

The article considers concept of legal entity of public law, its historical evolution, main modern approaches and related foreign experience to this subject. There was proposed thesis on interdisciplinary nature of covered category and necessity for its research within civil law.

Key words: legal entity, legal person of public law, state public education.

Вступ. Розвиток нових форм участі державних (публічних) утворень у цивільному обігу України зажадав перегляду як принципів участі публічних утворень у цивільних правових відносинах, так і зміни цивільного законодавства України. Але такі процеси, як участь державних утворень у комерційних відносинах призводять до комплексу проблем, вирішити які є завданням юриспруденції, зокрема, цивільного права. Гостро поставлені питання цивільної правоздатності держави та її органів, можливості і необхідності обмеження їх правоздатності, механізмів участі таких суб'єктів у правовідносинах, відповідальності публічно-правових утворень. У зв'язку з цим у сучасній правовій доктрині України концепція юридичної особи публічного права (надалі – ЮОПП) активно розвивається і знаходить все більшу кількість своїх прихильників.

Однак в Україні комплексні дослідження ЮОПП майже відсутні, переважають роботи, пов'язані здебільшого з дослідженням юридичних осіб приватного права. Проте до окремих проблем ЮОПП зверталися вчені-цивілісти різних часів, зокрема, Г.Ф. Шершеневич, А.В. Венедиктов, Н.І. Мірошникова, О.Ю. Усков, Т.А. Лахтіна, Н.Є. Кантор, В.Є. Чиркін та інші.



Постановка завдання. Дослідження полягає у тому, щоб розглянути основні теорії щодо поняття та правової природи ЮОПП, які були вироблені протягом історії розвитку концепції ЮОПП як у праві України, так і в праві зарубіжних країн, а також оцінити їхнє значення для вибору сучасних підходів до формування і розвитку законодавства про ЮОПП.

Результати дослідження. Для того, щоб простежити історичне становлення ЮОПП, необхідно почати вивчення даного явища з часів римського приватного права. У Стародавньому Римі юридична особа активно виступає не лише як учасник приватного права, але і як суб'єкт публічного права. На той час виокремлювали три види юридичних утворень: держава, громади і близькі до них громадські об'єднання та установи [13, с. 154]. Отже, римське приватне право включало публічні утворення у цивільний обіг, а це означає, що правовий статус тодішніх ЮОПП регламентувався нормами приватного права. З цього випливає висновок про те, що хоча римське приватне право не розрізняло юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права, воно розглядало публічні утворення (державу, громади та установи) як суб'єктів приватноправових відносин. Таким чином у розумінні сучасного цивільного права України ці суб'єкти фактично були ЮОПП.

У рамках нашого дослідження важливо звернутися до вітчизняного історичного досвіду. Особливу цінність при цьому набуває історичний досвід дореволюційної України, де в силу об'єктивних потреб юридична наука досить докладно аналізувала категорію ЮОПП. Особливого успіху у цьому контексті цивільне право досягло в середині ХІХ ст., коли у правознавстві ще панували переконання про єдність держави з особою імператора, такий стан речей мав місце до прийняття в 1864 році Статуту цивільного судочинства: доти держава та її утворення не підпорядковувалися дії цивільного права. Прийняття Статуту цивільного судочинства стало переломним етапом у розвитку цивільного законодавства в контексті правового статусу юридичних осіб публічного права. Незважаючи на те, що Статут не містив безпосередньо норм прямої дії у відношенні держави, однак фактично державне майно залучалося в цивільний обіг. У зв'язку з тим, що спеціальних норм, що регламентували б цивільно-правові відносини скарбниці (держави і її утворень), було небагато, на державу поширилося цивільне право, загальне для всіх [12, с. 131]. Таким чином, можемо зробити висновок про те, що дореволюційне цивільне право України фактично регулювало діяльність публічно-правових утворень диспозитивними методами.

Зазначимо, що у дореволюційній юриспруденції було поставлене питання про можливість і необхідність віднесення до ЮОПП органів держави. Д.І. Мейер відмічав, що присутні місця також є юридичними особами [11, с. 312]. Г.Ф. Шершеневич констатував, що від держави, як ЮОПП, відокремлюються ряд самостійних суб'єктів: державних відомств і т. п. [16, с. 120]. Такі думки дають підстави стверджувати, що правова природа ЮОПП має давню історію, і хоча саме поняття «ЮОПП» сформулювалося у правознавстві відносно недавно, проте фактично було відоме цивільному праву давно.

Деякі вчені-правники наголошували на тому, що відносини, в яких беруть участь державні утворення, завжди публічні. Тому держава ні при яких умовах не може бути учасником цивільних правовідносин. Подібні твердження зустрічаються і зараз у колах фахівців із конституційного та адміністративного права. Прибічники такої концепції наголошують на публічній природі державних утворень та стверджують, що правовий статус державних утворень повинен визначатися в рамках галузей публічного права.

У вітчизняній фаховій літературі поняття ЮОПП одним із перших використав Г.Ф. Шершеневич, який зазначав, що на першому місці серед ЮОПП знаходиться держава – казна [16, с. 122]. Зазначимо, що досі в наукових колах точаться дискусії про те, чи варто відносити державу до ЮОПП через її особливий статус. Прихильники віднесення держави до ЮОПП (насамперед, це фахівці в галузі цивільного права) наголошують на тому, що учасниками цивільних правовідносин є лише фізичні та юридичні особи; оскільки держава не є фізичною особою, то за суттєвими ознаками відноситься до юридичних осіб. Відстоюється думка про те, що державі притаманні всі ознаки юридичної особи. Натомість прихильники виключення держави з кола учасників цивільних правовідносин апелюють до думки, що



держава є найбільшим публічним утворенням, що має низку специфічних ознак, не притаманних юридичним особам. Ми вважаємо, що слід поєднати обидва ці підходи і вивчати публічні утворення в рамках як приватного права, так і публічного. Обумовлено це тим, що держава та її утворення мають подвійну природу: з одного боку – їм притаманне публічне походження, з іншого – вони включені в цивільний обіг.

О.Л. Рассказов зауважує, що дослідження вчених-юристів про ЮОПП як форми участі публічних утворень у приватно-правовій діяльності втратили актуальність за часів радянського періоду історії. У цей історичний період у силу монополії держави на власність по-новому було поставлене питання про особливості правосуб'єктності держави та її утворень [12, с. 140]. А.В. Венедиктов стверджував, що в «буржуазному» законодавстві до ЮОПП підходять лише як до учасників цивільного обороту [4, с. 636].

Найбільш детально в той час ЮОПП були описані М.І. Кулагінін. На думку вченого в добу імперіалізму в буржуазних країнах поряд із юридичними особами приватного права з'являються ЮОПП та «змішані» юридичні особи, правове становище та діяльність яких регулюється як приватним, так і публічним правом. Серед ЮОПП автор виділяв буржуазну державу, штати та землі в федераціях, публічні утворення, які виступають у якості господарюючих суб'єктів і органів управління [8, с. 35].

Наприкінці 80-х і в 90-і р. р. ХХ ст. розуміння ЮОПП докорінно змінилося. Реформи 90-х ХХ ст. поставили питання участі публічних утворень у господарських та цивільних відносинах.

На сьогодні актуальною є проблема не тільки доцільності виділення ЮОПП, але й проблема визначення правильності з точки зору правознавства термінології: «юридична особа публічного права» чи «публічна юридична особа». Наприклад, Л.Л. Чантурія вважає, що словосполучення «ЮОПП» викликає деякі непорозуміння, оскільки категорія юридичної особи є характерною лише для приватного права [18, с. 39]. Ми погоджуємося з даною думкою та вважаємо, що саме через суперечність терміну «ЮОПП» він є незвичним для публічних галузей права, які не оперують таким цивільно-правовим поняттям і не можуть включити його до своєї термінології, по-перше, через усталену практику, що склалася в понятійному апараті, по-друге, через незначну дослідженість самого явища ЮОПП. Тому ми пропонуємо не розповсюджувати термін «ЮОПП» на публічні галузі права, для яких не є характерним навіть більш загальний термін «юридична особа». Публічні утворення повинні вивчатися адміністративним, конституційним правом у тому контексті, в якому вони вивчалися доти, а «ЮОПП» – це термін цивільного права, що введений в законодавство в Цивільному кодексі України та який досі не знайшов більш широкого законодавчого застосування: найбільш ґрунтовно він застосовується в рамках доктрини цивільного права.

Варто зазначити, що специфіка участі суб'єктів публічного права у приватних відносинах була предметом вивчення деяких учених нашої держави. Так, Л.В. Винар проаналізував окремі аспекти участі у цивільних відносинах ЮОПП. Правовий статус таких різновидів державних організацій, як військові частини в якості учасників цивільних відносин, досліджував В.Й. Кісель. Крім цього, предметом вивчення цивільного статусу окремих видів суб'єктів публічного права були присвячені роботи таких учених: О.О. Первомайський (територіальних громад), В.І. Ямковий (казни).

Відповідно до ст. 81 ЦК України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [2, ст. 81].

Незважаючи на те, що в цивільному законодавстві є фактично дві статті, присвячені ЮОПП, науковцями (В.І. Борисова, І.М. Кучеренко, Н.С. Кузнецова) все ж таки робляться спроби по встановленню особливостей ЮОПП та їх відмінностей від юридичних осіб права приватного.

В.Є. Чиркин, порівнюючи ЮОПП з юридичними особами приватного права, до найбільш загальних ознак поняття юридичної особи публічного права відносить такі:

- 1) ЮОПП – це завжди не приватно-правове, а публічно-правове утворення;



2) ЮОПП має інше (в порівнянні з юридичною особою приватного права) соціальне призначення;

3) юридичні особи приватного та публічного права мають різні інтереси;

4) ЮОПП завжди пов'язана з публічною владою;

5) специфічні способи утворення ЮОПП;

6) ЮОПП має інший суб'єктний, матеріальний склад;

7) ЮОПП має свою систему органів;

8) ЮОПП мають певну автономію в своїй діяльності;

9) відповідальність ЮОПП у своїй основі має не приватноправовий, а публічно-правовий характер [19, с. 76–94].

Беручи до уваги різні підходи до поняття «ЮОПП», Р.В. Сабодаш під «ЮОПП» пропонується розуміти юридичних осіб, які відповідають таким ознакам:

1) ЮОПП створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування;

2) метою створення ЮОПП є задоволення або інтересів держави, або конкретної територіальної громади, або виконання завдань, покладених на публічний орган, що прийняв рішення про створення ЮОПП;

3) особа перебуває в інституційній та організаційній залежності від держави Україна, її органів та/або АРК, або їх органів та/або органів місцевого самоврядування.

Отже, ЮОПП є:

1) державні і комунальні підприємства;

2) державні і комунальні установи;

3) публічно-правові утворення зі статусом юридичної особи;

4) інші юридичні особи, які перебувають в інституційній та організаційній залежності від будь-якого публічно-правового утворення та/або ЮОПП [14, с. 125]. Такий перелік ЮОПП видається нам дещо невизначеним та неповним. По-перше, в ньому відсутня держава та державні і муніципальні органи. По-друге, перелік є відкритим, тобто містить ознаки утворень, які є по суті ЮОПП, але перелік не містить їхніх організаційних форм, тобто є занадто широким.

Варто зауважити, що на діяльність тих ЮОПП, які мають правовий статус публічного органу, розповсюджується дія принципу, відповідно до якого ці особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень, що передбачаються Конституцією та законами України [1, ст. 19], тобто, зауважує О.С. Іванов, їм дозволено лише те, що прямо передбачено в законі [5, с. 305]. На нашу думку, ця суттєва ознака особливо впливає на статус ЮОПП, оскільки вказує на принципово інший алгоритм їхньої діяльності не лише в публічній сфері, а і в рамках цивільного обігу.

Особливість правового статусу ЮОПП полягає в тому, що він регламентується комплексно: положеннями норм як приватного, так і публічного права. Так, в правилах господарського права договір, укладений учасниками господарських відносин із порушенням спеціальної правосуб'єктності, може бути на вимогу однієї зі сторін або відповідного органу державної влади визнано судом недійсним повністю або частково (п. 1 ст. 207 Господарського кодексу України). У положеннях бюджетного законодавства нікчемними визнаються будь-які зобов'язання, взяті фізичними та юридичними особами за коштами Державного бюджету України без відповідних бюджетних асигнувань або ж з перевищенням повноважень, встановлених законом (п. 6 ст. 48 Бюджетного кодексу України).

Отже, основою побудови можливостей суб'єктів публічного права у сфері майнових відносин є зміст поставлених перед ними завдань та ресурсне забезпечення виконання цих завдань. Зазначену залежність цивільної правоздатності суб'єктів публічного права від обумовленої у публічному порядку направленості їхніх дій окремі вчені пропонують окреслити через встановлення за ними спеціальної [17, с. 117] або функціональної (обумовленої обов'язком виконання публічних функцій) правоздатності. Юридичні особи, що утворюються на основі державного майна, повинні володіти спеціальною правоздатністю, обмеженою



цілями реалізації ними публічних функцій *pro bono publico* (для загального блага) [6, с. 38]. Ми погоджуємося з даною пропозицією встановлення спеціальної (функціональної) правоздатності для ЮОПП. Фактично вона діє і зараз, оскільки досі ЮОПП не прирівняні до юридичних осіб приватного права. Головна складність особливості правоздатності ЮОПП полягає в тому, що досі вона є недостатньо вивченою та законодавчо врегульованою. Це пояснюється тим, що публічні утворення дотепер були предметом вивчення конституційного та адміністративного права, які прямо не займаються питаннями правоздатності. Тож дослідження особливостей правоздатності ЮОПП слід проводити в рамках цивільного права.

Таким чином, на основі аналізу різних підходів до правової природи та правового статусу ЮОПП ми пропонуємо виокремити такі їхні ознаки:

- ЮОПП створюється особливим шляхом: не в порядку установчого договору і т. п., а у розпорядчому порядку;
- ЮОПП не завжди має свій статут, не завжди вона потребує державної реєстрації, але завжди створюється і діє на основі певного нормативно-правового акта;
- ЮОПП є носієм прав і обов'язків публічного характеру;
- ЮОПП цільовим призначенням має реалізацію суспільних інтересів;
- ЮОПП володіє різними за своїм характером владними повноваженнями державної корпоративної влади, але це все є управлінські повноваження;
- майно ЮОПП використовується не для отримання прибутку, іншої господарської діяльності, а для здійснення її повноважень;
- відповідальність ЮОПП у своїй основі має не приватний, а публічно-правовий характер;
- ЮОПП за своїм походженням – публічно-правове утворення: її «цивільістичні» властивості, якщо вони є, не є основними в її правовому статусі.

Тепер є потреба розглянути практику визначення статусу ЮОПП у зарубіжних державах.

У сучасній доктрині і законодавстві різних країн (перш за все, континентального права) відсутня єдність у поглядах щодо поняття та системи ЮОПП, що обумовлено особливостями історичного розвитку та сформованим на основі цього досвіду положеннями доктрини і законодавства різних країн. Р.А. Майданик зауважує, що в європейській юридичній науці термін «ЮОПП» застосовується досить часто, причому переважно адміністративістами, а сфера його застосування є предметом наукових дискусій. У законодавстві країн Західної Європи ЮОПП зазвичай визнають державу, публічно-правові установи і фонди публічного права, а також приватні підприємства з отриманими (делегованими) повноваженнями.

При цьому кожна країна має власну унікальну систему ЮОПП з притаманними їй особливостями різновидів таких юридичних осіб. У ФРН такими ЮОПП визнаються державні установи, корпорації публічного права, самостійні майнові організації публічного права, фонди публічного права. Відповідно до законодавства Нідерландів статус ЮОПП мають держави, провінції, муніципалітети, управління з нагляду за греблями, а також всі органи, яким у силу Конституції надані відповідні повноваження. Термін «ЮОПП» існує і в законодавстві інших країн: Греції, Бразилії, Кіпру. Характерно, що подібний до європейського підхід щодо поширення кола юридичних осіб прослідковується і в країнах англо-американського права. Зокрема, у США ЮОПП є держава, державні (муніципальні) органи, державні департаменти, незалежні агентства тощо [10, с. 57].

Що стосується пострадянських країн, то, наприклад, Цивільний кодекс Російської Федерації не розкриває правовий характер ЮОПП. Дослідник юридичних осіб В.Є. Чиркін зазначає, що в останні десятиріччя поняття «юридична особа» вийшло за межі цивільного права. Дане словосполучення з'явилося в актах конституційного і адміністративного права, що вже само по собі надає цьому словосполученню міждисциплінарного характеру. Все це, на думку автора, вимагає з нових позицій поглянути на загальне поняття «юридична особа» та її різновиди [19, с. 61–67]. На думку частини російських науковців, переважно спеціалістів у галузі публічного права, інститут юридичної особи та форма юридичної особи, що ним



визначається, мають міжгалузеве значення і повинні реформуватися в цьому напрямку. Так, критикуючи цивілістичний, тобто «односторонній» підхід до визначення поняття юридичної особи, деякі автори доходять висновку, що необхідно створити інше загальне поняття «юридична особа» [15, с. 680].

Висновки. За результатами дослідження нами зроблені висновки:

– історія ЮОПП починається ще з часів римського права. Оскільки римське приватне право розглядало публічні утворення як суб'єктів приватноправових відносин, можна говорити про них, як про ЮОПП у розумінні сучасного цивільного права України;

– поняття «ЮОПП» є відносно новим у сучасній юриспруденції, однак проблеми статусу публічно-правових утворень були актуальними і вивчалися відомими дореволюційними вченими;

– термін «ЮОПП» є спірним серед науковців. Ми пропонуємо не розповсюджувати термін «ЮОПП» у галузях публічного права, адже це термін, що відображений лише в ЦК України і найглибше вивчається саме в рамках доктрини цивільного права та потребує більш широкого, повного визначення, а також відповідного законодавчого врегулювання;

– однією з ознак правового статусу ЮОПП, яка якісно вирізняє їх від інших суб'єктів цивільного обігу, є спеціальна правоздатність ЮОПП, встановлена *de facto*, однак не відзначена *de iure*. Ми вважаємо необхідним законодавчо врегулювати питання спеціальної правоздатності ЮОПП з урахуванням мети діяльності останніх.

Отже, правова природа ЮОПП ще з часів римського приватного права і до теперішнього часу обумовлювалася їхнім публічним походженням, але в той самий час такі публічні утворення, як держава, державні і муніципальні органи та підприємства мають бути нормативно включені в цивільний обіг. Оскільки з точки зору цивільного права учасниками цивільних можуть бути лише фізичні та юридичні особи, то для публічних утворень була розроблена концепція юридичних осіб публічного права. Однак дана концепція недосконала і потребує деяких змін та доповнень.

На перший погляд здається, що теорією ЮОПП повинні займатися, в першу чергу, конституціоналісти і адміністративісти, тобто спеціалісти в галузі публічного права. І хоча поняття юридичної особи визначається виключно у цивільному праві, а конструкція держави, державних, муніципальних органів – предмет вивчення конституційного і адміністративного права, натомість поняття ЮОПП є комплексним. Воно не може бути цілісно вивчене в рамках однієї галузі права. Відтак сама ідея включення ЮОПП в систему суб'єктів цивільного права заслуговує підтримки, оскільки інститут ЮОПП *де-факто* існує і в нашій країні, а значить, потребує законодавчої регламентації на більш широкому рівні, ніж дві статті Цивільного кодексу України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: станом на 10 серп. 2015 р.: офіц. текст. – К.: Правова єдність: Алерта, 2015. – 78 с.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2013 № 435-4 / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – ст. 356
3. Борисова В.І. До проблеми участі публічних юридичних осіб у цивільних правовідносинах / В.І. Борисова // Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції – О.: ОНУ МОНУ, «Астропринт». – 2003.
4. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – М.-Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1948. – 834 с.
5. Иванов С.О. Доктрина *Ultra vires* у діяльності юридичних осіб публічного права / С.О. Иванов // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 303–310.
6. Кузнецова Н.Б. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України / Н.Б. Кузнецова // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали VIII регіональної наук.-практ. Конференції. – Львів, 2002.



7. Кантор Н. Цели и принципы создания юридических лиц публично-правовыми образованиями / Н. Кантор // *Хозяйство и право*. – 2004. – № 5. – С. 36–43.
8. Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо / М.И. Кулагин // *Избранные труды*. – М.: Статут, 1997. – С. 16–182.
9. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія / І.М. Кучеренко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 328 с.
10. Майданик Р.А. Юридичні особи публічного права в країнах континентального права / Р.А. Майданик // *Юридична Україна*. – 2010. – № 2. – С. 56–62.
11. Мейер Д.І. Российское гражданское право. – Петроград, 1914. – 312 с.
12. Рассказов О.Л. Юридические лица в сфере предпринимательской (хозяйственной) деятельности в Российском государстве: теоретический и историко-правовой анализ: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01 / О.Л. Рассказов; Кубан. гос. аграр. ун-т. – Краснодар, 2008. – 469 с.
13. Римське приватне право / Є.М. Орач, Б.Й. Тищик; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – К.: Ін Юре, 2012. – 390 с.
14. Сабодаш Р.Б. Проблеми відповідальності юридичних осіб публічного права за невиконання грошових зобов'язань / Р.Б. Сабодаш // *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. – 2013. – Вип. 32. – С. 124–134.
15. Шелест М.В. Держава як юридична особа публічного права: стан проблеми / М.В. Шелест // *Форум права*. – 2009. – № 3. – С. 677–685.
16. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Спарк, 1995. – 556 с.
17. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар / ред. та авт. А.С. Довгерт [та ін.]. – [Б. м.]: Істина, 2004. – 928 с.
18. 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. 38–45.
19. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 352 с.

