

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ КАЗНИ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Вивчення робіт, в яких порушується проблема казни на різних етапах її історичного розвитку, становить великий інтерес для дослідження чинників відродження у цивільному праві України юридичної конструкції казни в умовах перегляду правових засад участі держави у врегульованих цивільним правом відносинах. Тому метою даного дослідження є аналіз історії виникнення та розвитку цивільно-правової конструкції казни з давніх часів, а також в період дореволюційної Росії, Радянської України та на сучасному етапі реформування цивільного законодавства, виявлення та дослідження чинників, що істотно змінили цивільно-правове становище казни-держави як суб'єкта цивільного права, і з їх урахуванням визначити підхід до дослідження проблем казни в сучасній науці цивільного права, обґрунтувавши необхідність її відродження для врегулювання цивільних правовідносин в Україні.

Аналіз робіт, присвячених казні в Давньому Римі, країнах Європи, дозволяє зробити висновок, що побудова юридичної конструкції казни, держави як суб'єкта цивільного права, юридичної особи, була неможливою, доки суб'єктом права власності на державне майно виступав монарх, що був одночасно і носієм політичної влади. Тільки тоді, коли державна власність стала розглядатися як щось відокремлене від особистої власності державця, і сама держава стала розглядатися як суб'єкт права, з'явилася можливість вважати казну суб'єктом цивільного права, який нічим не відрізнявся від інших суб'єктів і підпорядковувався всім нормам цивільного права.

Державне майно в Росії почало розглядатися як самостійний вид майна, не пов'язаного з державцем, лише при Павлові I, яким у 1797 р. було видано Указ «Заснування про імператорську фамілію», відповідно до якого був утворений особливий, невідомий раніше рід майна під назвою удільних маєтків, право на володіння яким було надано тільки членам Імператорської родини. Його утворення мало на меті зменшення державних витрат на їх утримання.

Утворення удільного майна, відмінного від майна державного, створювало передумови для визнання держави самостійним суб'єктом цивільного права, юридичною особою, оскільки юридично державець вже не міг розглядатися як власник державного майна і, відповідно, суб'єкт права власності на нього. Напевне, з цього часу він став «найближчим і верховним представником казни» [1, с.156]. Водночас, у дореволюційній цивілістичній літературі була висловлена думка, що казна в Росії як суб'єкт не публічного, а приватного права, як юридична особа, з'явилася тільки в зв'язку з прийняттям Статуту цивільного судочинства 1864 року.

Розвиток суспільного життя потребував підпорядкування казни в її господарській діяльності загальним нормам цивільного права. Розвиток цивільного законодавства в країнах Європи і, в першу чергу, у Німеччині, пішов шляхом визнання держави в майновому обороті суб'єктом, що ко-

ристується такими ж правами, як громадяни і юридичні особи. В зв'язку з цим визначну роль у визнанні казни юридичною особою в Росії зіграло прагнення Росії не відставати від інших країн.

Необхідність визнання казни юридичною особою була викликана і практичними потребами майнового обороту. В умовах панування приватної власності держава, вступаючи в майнові відносини з приватними особами, повинна була «вселити своїм контрагентам впевненість в тому, що їхні права й інтереси одержать достатню охорону» [2, с.37]. В цьому зв'язку укладачі Статуту цивільного судочинства ставили перед собою завдання «зрівняти в цивільно-процесуальному відношенні казну з приватними особами», вилучивши з відання казенних управлінь, які були розпорядниками майна казни, більшість цивільних справ і підпорядкувавши їх загальним судам, що зустріло протидію з боку представників цих управлінь і, на думку В.Хлебнікова, укладачам статуту доводилося поступатися, в зв'язку з чим для казни були зроблені винятки з загального порядку [2]. Проте оскільки спеціальних норм, які регламентують цивільно-правові відносини казни, було небагато, суди при розгляді конкретних цивільних справ почали поширювати загальні норми цивільного права і на казну. Саме завдяки діяльності судів, на думку Н.Лазаревського, на «казну просто поширилося загальне цивільне право, вона стала юридичною особою цивільного права» [3, с.155]. Цьому, на його думку, сприяло і те, що і до прийняття Статуту цивільного судочинства казенним управлінням при розгляді справ за участю казни в деяких випадках доводилось керуватися загальними нормами цивільного права. Обумовлювалося це тим, що тільки для казенних підрядів і поставок були встановлені особливі правила, а в інших випадках, на його погляд, «волею неволею... до казни доводилось застосовувати загальні норми цивільного права» [3, с.149]. Через це справи казни у більшості випадків стали підсудні загальному цивільному суду.

Визнання казни суб'єктом цивільного права, юридичною особою, було характерним і для науки цивільного права др. пол. XIX – поч. XX ст., що відповідало вимогам, які ставилися в той час до держави як учасника майнових правовідносин і були спрямовані на підпорядкування держави в її господарській діяльності нормам, якими керувалися приватні особи.

В.Б. Сляшєвич підкреслював, що «вступаючи в майновому обороті, держава підпорядковується загальним формам і нормам цивільного обороту: її права щодо майна трактуються цілком також як і права приватних осіб, вона вчиняє ті ж угоди та в тих же формах, що і приватні особи, вона цілком прирівнюється в цій сфері до приватних осіб» [4, с.93]. Проте цей принцип не знаходив послідовного втілення в дореволюційному цивільному законодавстві: казна користувалася деякими привілеями в порівнянні з іншими учасниками цивільного обороту, які носили, в основному, процесуальний характер. Так, не всі спірні справи казни з приватними особами підлягали розгляду судом, для неї були встановлені довші строки для оскарження рішень в порядку апеляції і касації, в позовах проти

казни не припускалося ні забезпечення їх, ні попереднє виконання, її справи слухалися за участю прокурора тощо.

Щодо привілеїв для казни, закріплених у матеріальному праві, то основну роль тут відіграло законодавство про казенні підряди і поставки, в якому були закріплені такі виключні права казни, як право без суду діяти за несправного підрядчика, право до закінчення підряду наступні до видачі підрядчику гроші звільняти від арештів по інших боргах підрядчика тощо.

Визнання казни юридичною особою означало поширення на неї основних положень законодавства про юридичних осіб. Так казна, як всяка юридична особа, здійснювала свою діяльність через повірених і представників, якими виступали різні відомства й установи, казенні підприємства, які незважаючи на те, що мали в своєму розпорядженні майно і брали участь у зобов'язальних правовідносинах, в дореволюційному цивільному праві і законодавстві юридичними особами не визнавалися.

К.Кавелін зазначав, що вони «лише органи або, так би мовити, повірені, уповноважені держави в значенні казни, мають у своєму віданні казенне майно, вступають у юридичні відносини за її дорученням і за її рахунок. За принципом, усі вони між собою солідарні, як повірені і представники одного й того ж господаря – держави, за вказівкою якого вони діють і якому надають звіт в своїх розпорядженнях» [5,с.19].

В дореволюційній цивілістичній літературі відомства й установи не визнавалися і власниками речевих прав, зокрема, права власності на майно, що знаходиться в їхньому віданні. В літературі відзначалося, що відомства й установи не можуть ані укласти між собою юридичних угод (хоча вони вправі були вступати в угоди з приводу казенного майна, що знаходилося в їхньому віданні), ані пред'являти один до одного позовів. Всі майнові суперечки між ними вирішувалися в адміністративному порядку.

В дореволюційному законодавстві були врегульовані і питання відповідальності казни за своїми зобов'язання Так, у ст.1537 X томі Зводу законів було відзначено, що «присутственные места и должностные лица, заключившие с частными людьми договоры, не должны оных нарушать каким бы то образом ни было, но содержать в такой силе и твердости, как бы эти контракты были за собственноручным подписанием Императорского Величества. Если же правительственное место или лицо заключит контракт с ущербом казенным, – відзначається в статті, – то хотя такой договор для сохранения народного доверия не нарушается, но за казенный убыток отвечает то место или лицо, которое сие допустило» [6].

Проголошення Радянської влади не спричинило за собою зникнення з цивільного обороту казни. Навпаки, націоналізація, що почалася згодом, призвела до того, що майнова база для виступу казни в цивільному обороті значно розширилася, в результаті чого відбулося різке збільшення державного сектору в економіці, тому важливого значення набуло питання про організацію управління цією власністю з боку держави.

До середини 1919 р. остаточно сформувалася система господарських зв'язків, за якою затвердилася назва главкізм. «Главкізм – відзначає Л.Гінцбург – ґрунтувався на запереченні якої б то не було самостійності й

автономії окремих елементів адміністративно-господарського цілого» [7, с.7]. Державні промислові підприємства перебували у віданні й управлінні главків – головних управлінь з окремих галузей промисловості і народного господарства, або центрів – центральних управлінь. Фінансування підприємств здійснювалося безпосередньо центральними управліннями; підприємства перебували на кошторисно-бюджетному утриманні. Забезпечення їх всіма засобами виробництва, необхідними матеріалами, а також збут їхньої продукції здійснювалися за планами, встановленими главками, тобто в адміністративному порядку. Главки і центри централізовано розподіляли в порядку нарядів продукцію, що знаходилася на суворому обліку, а її продаж самими виробниками суворо заборонявся. І.Б. Новицький звертає увагу на те, що «застосування цивільно-правових договорів цілком або значною мірою виключалося» [8, с.70].

Відсутність господарського розрахунку і твердої грошової одиниці, знеособленість доходів і витрат підприємств означала відсутність майнової самостійності і самостійної майнової відповідальності підприємств. Виходячи з цього, С.М. Братусем був зроблений висновок, що «навіть чи можна державні підприємства й установи років громадянської війни визнати юридичними особами» [9, с.257]. А відсутність юридичної особи в державних підприємств і установ до прийняття ЦК УРСР 1922 року означала, що вони не могли брати участь в цивільному обороті від свого власного імені, як самостійні суб'єкти цивільного права. Припустивши можливість майнових відносин між ними і суб'єктами недержавного сектора економіки, тим самим слід визнати, що в такому випадку саме казна повинна стояти за державними підприємствами й установами, а всі угоди, що укладаються цими підприємствами й установами, повинні були укладатися винятково від імені казни.

З прийняттям ЦК УРСР 1922 р. в умовах панування державної власності в економіці подальший розвиток цивільного законодавства пішов шляхом визнання юридичними особами державних органів, підприємств й установ, що знаходяться в рамках державного сектора економіки. Таким чином, дореволюційна юридична конструкція казни-держави в колишньому вигляді не була сприйнята радянським правом, вже починаючи з першого радянського ЦК УРСР 1922 р. Проте визнання частини державних підприємств самостійними юридичними особами не означало, що відбулася відмова від казни. Розгляд проблеми участі казни в цивільних правовідносинах у цивільному праві перших років Радянської влади показує, що участь казни в цивільному обороті не зводилася тільки до участі в них казенних або державних підприємств. Від імені казни могли виступати підприємства й установи, не переведені на госпрозрахунок і такі, що фінансуються в кошторисному порядку, не наділені правами юридичної особи. Тому поява в цивільному обороті державних підприємств – юридичних осіб тягла за собою не відмову від казни, а тільки звужувала майнову базу для її особистої участі в цивільних правовідносинах. Особливість юридичної конструкції казни полягала тепер в тому, що участь державних підприємств – юридичних осіб у цивільних правовідносинах не

пов'язувалася лише з участю в них самої казни – вони одержали можливість виступати в цивільному обороті від свого власного імені. Крім того, казна не відповідала за зобов'язаннями своїх підприємств з моменту визнання їх юридичними особами, а державні підприємства – юридичні особи не відповідали за зобов'язаннями казни.

Доки установи не були наділені правами юридичної особи, можна було будувати юридичну конструкцію, відповідно до якої виступ у цивільних правовідносинах тих або інших державних установ і підприємств, не переведених на госпрозрахунок і не юридичних осіб, що фінансуються в кошторисному порядку, пов'язувався винятково з діяльністю самої казни як суб'єкта цивільного права. Але у прийнятих у 1961 р. Основах цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік (надалі – Основи), у ст.11, присвяченій юридичним особам, було записано, що юридичними особами є установи й інші державні організації, що перебувають на державному бюджеті і мають самостійний кошторис, керівники яких користуються правами розпорядників кредитів, і державні організації, що фінансуються за рахунок інших джерел і мають самостійний кошторис і самостійний баланс.

Визнання юридичними особами бюджетних організацій ще більше ускладнило визначення випадків особистої участі в цивільних правовідносинах саме казни, тому що тепер ці бюджетні організації в певних випадках могли брати участь у цивільному обороті не тільки від імені казни або відповідного виконкому, але і від свого власного імені як юридичної особи. Виділити казну як самостійний суб'єкт цивільного права можна було тільки шляхом допущення можливості участі в цивільних правовідносинах зазначених суб'єктів – юридичних осіб не тільки від свого власного імені, але і від імені казни. Тому в результаті визнання бюджетних установ юридичними особами відбулося не тільки звуження майнової бази для особистої участі казни в цивільних правовідносинах, але і сама казна стала брати участь у цивільному обороті лише за допомогою виступу в ньому від імені казни самостійних юридичних осіб. Таким чином, можна констатувати, що в радянській науці цивільного права, незважаючи на наділення правами юридичної особи держпідприємств, відповідних виконкомів та інших бюджетних установ, визнавалося існування казни як самостійного суб'єкта цивільного права. Причому цивільно-правові наслідки виступу в цивільному обороті відповідних суб'єктів від імені державказни в цивілістичній літературі залишилися практично не вивченими.

Крім того, вже в 20–ті роки ХХ ст. відбувся розподіл як самого державного майна, так і компетенції щодо управління державною власністю, єдиним державним фондом, між радянськими державними органами відповідних рівнів. При цьому в цивілістичній літературі відзначалося, що майно союзного значення перебуває у віданні державних органів Союзу РСР і створених ними господарських підприємств, всі результати експлуатації цього майна (прибутки і збитки) відбиваються на загальносоюзному бюджеті. Майно республіканського значення перебуває у віданні державних органів союзних республік, його фінансування, а також усі резуль-

тати експлуатації цього майна відбиваються на республіканських бюджетах. Майно місцевого значення перебуває у віданні місцевих органів влади. В той же час поділ майна на майно союзного, республіканського і місцевого значення, на думку С.М. Братуся, «абсолютно не суперечить єдності фонду державної соціалістичної власності» [10, с.83]. С.М. Корнеев також вважав, що суб'єктом права державної власності є держава. Єдність суб'єкта і єдність фонду державної власності, на його погляд, не порушується тим, що державне майно розподілене між СРСР, союзними й автономними республіками, місцевими радами, оскільки такий поділ державного майна «означає розмежування компетенції щодо здійснення господарсько-організаторської діяльності і правомочностей держави як власника» [11, с.254].

Якщо ЦК УРСР 1922 р. не дозволяв цілком виключити казну з числа суб'єктів цивільного права і підмінити її якими-небудь іншими суб'єктами, оскільки в цілому ряді його статей йшлося саме про державу-казну, як єдиного суб'єкта цивільного права, а не про окремі її ланки чи державні органи, то після прийняття Основ 1961 р. в науковій літературі стала висловлюватися ідея, що самостійними суб'єктами цивільного права є Союз РСР і союзні республіки, а не держава-казна як єдине ціле.

За своєю суттю ця концепція зводиться до того, що ті чи інші державні юридичні особи беруть участь у цивільних правовідносинах від свого власного імені, від імені відповідних виконкомів як юридичних осіб, і від імені Союзу РСР чи союзної республіки як самостійних суб'єктів цивільного права, а не від імені держави-казни. Специфіка поглядів деяких цивілістів з цього питання полягала в тому, що в останньому випадку державні юридичні особи можуть виступати не тільки від імені Союзу РСР чи союзної республіки, але і від імені країв, областей, автономних утворень тощо як самостійних суб'єктів цивільного права.

Так, М.І. Брагінським була висловлена думка, що Основи 1961 р. «роздрібнили єдине поняття «казна», говорячи окремо про цивільну правосуб'єктність як Союзу РСР, так і союзних республік» [12, с.52]. На підтвердження своєї точки зору він посилається на чинне на той час цивільне законодавство, зокрема, на ст.11 Основ 1961 р., яка розглядає Союз РСР і союзні республіки як різні суб'єкти цивільного права.

Ідеї про право власності відповідних ланок держави стали одержувати втілення в чинному законодавстві, починаючи з 1990 року, ще в законодавстві Союзу РСР. При прийнятті союзного закону про власність представникам союзних і автономних республік, національно-державних і адміністративно-територіальних утворень вдалося провести статті, що передбачали наділення перерахованих суб'єктів правом власності на відповідну частину державної власності.

В цивілістичній літературі вже на підставі цього закону робився висновок, що державна власність характеризується множинністю суб'єктів, і зверталася увага на те, що «державна власність тепер буде представлена майном, що належить на праві власності Союзу РСР (загальносоюзна власність), союзним, автономним республікам і автономним утворенням

(«республіканська» власність), а також адміністративно-територіальним утворенням (комунальна власність)» [13, с.69].

Ідеї, закладені в Законі СРСР від 06.03.1990 р. «Про власність в СРСР», були сприйняті і українським законодавцем. Нові підходи в регулюванні відносин державної власності одержали насамперед розвиток у прийнятому в 07.02.1991 р. Законі УРСР «Про власність», відповідно до ст.31 якого державна власність в Україні виступає у вигляді загальнодержавної (республіканської) власності і власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність). Закон передбачив також в ст.36, що держава та її адміністративно-територіальні одиниці не відповідають за зобов'язаннями один одного.

Всі ці нововведення в цивільному законодавстві дозволили деяким цивілістам зробити в цілому обґрунтований з огляду на діюче на той час законодавство висновок, що в даний час відпала єдність суб'єкта державної власності і зникло «абстрактне поняття держави, як єдиного суб'єкта цивільного права» [14, с.15]. На її місці, на думку Є.А. Суханова, з'явилася безліч суб'єктів – Союз РСР, суверенні республіки, інші національно-територіальні утворення, а також адміністративно-територіальні утворення, кожен з яких розглядається тепер законом не тільки як самостійний власник свого майна, але й у силу цього і як самостійний учасник (суб'єкт) цивільних правовідносин.

Дійсно, з визнанням УРСР і адміністративно-територіальних утворень суб'єктами права державної власності і, відповідно, самостійними суб'єктами цивільного обороту, в цивільному законодавстві відбулася відмова не тільки від принципу єдності фонду державної власності, але і від держави – казни як єдиного самостійного суб'єкта цивільного права. Замість казни як суб'єкта цивільного права в цивільному обороті стали брати участь Україна та її адміністративно-територіальні одиниці.

Разом з тим, розвиток цивільного законодавства після 1991 р., показує, що поняття «держава» в значенні «казна», у сенсі держави як учасника цивільних правовідносин і суб'єкта права власності, продовжує використовуватися, причому в даний час це пов'язується винятково з загальнодержавною власністю і діяльністю центральних держорганів.

Зі спробою проєкту ЦК відновити цивільно-правовий статус держави як юридичної особи публічного права і визнати державну скарбницю матеріальною базою її участі у цивільних правовідносинах з'явилися всі чинники для відродження юридичної конструкції казни в розумінні держави як суб'єкта майнових, приватноправових відносин.

Таким чином, відновлення казни у сучасному цивільному законодавстві України ґрунтується на глибоких вітчизняних цивілістичних традиціях і з огляду на це є цілком виправданим і обґрунтованим.

Список літератури: 1. Мейер Д.И. Русское гражданское право. Спб., 1861. 2. Хлебников В. Казна перед судом. Спб., 1892 3. Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Спб., 1905. 4. Ельяшевич В.Б. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве. Спб., 1910. 5. Кавелин К. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. Спб., 1879. 6.

Законы гражданские (Свод Законов Т.Х. Ч.1. изд. 1900 г.) сост.под ред. А.К. Гаугера. Спб., 1909. 7. Гинцбург Л. Высший Совет Народного Хозяйства. М., 1926. 8. Новицкий И.Б. История советского гражданского права. М., 1957. 9. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. 10. Гражданское право. М., 1938. Т.1. 11. Советское гражданское право / Под ред. И.Б.Новицкого, П.Е.Орловского. М., 1959. Т.1. 12. Брагинский М.И. Гражданская правосубъектность Союза ССР и союзных республик // Правоведение. 1963. №1. 13. Грибанов В.П., Суханов Е.А. Право собственности в новой редакции Основ гражданского законодательства // Вестн. Моск. ун-та. Сер.Л, Право. 1989. №5. 14. Суханов Е.А. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик. Комментарий // Хозяйство и право. 1991. №11.

Надійшла до редколегії 05.03.03