
О. П. Печений, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

До питання про місце юридичних осіб публічного права в системі юридичних осіб

Стаття висвітлює проблеми, що виникають у зв'язку із віднесенням окремих організацій до юридичних осіб публічного права. Аналізуються критерії, за якими розмежовуються юридичні особи приватного і публічного права. Визначені особливості участі останніх у цивільно-правових та інших, зокрема публічних, правовідносинах.

Ключові слова: юридичні особи, організація, юридичні особи публічного та приватного права, цивільні правовідносини.

Проблематика юридичних осіб та їх організаційно-правових форм як при фокусуванні погляду зсередини, з царини приватного права, так і при їх аналізі з позицій публічного права, завжди була актуальною. Незважаючи на те, що поділ юридичних осіб на публічні і приватні відомий доктрині права не одне десятиліття, а законодавчо закріплений з прийняттям Цивільного кодексу України (далі – ЦК) від 16 січня 2003 р., системний аналіз класифікації юридичних осіб та їх особливості, зокрема у дихотомії «приватне – публічне» практично не здійснювався. Не претендуючи на завершене наукове дослідження, окреслимо

певне коло питань у цій сфері, яких слід торкнутися. Перш за все, це виокремлення юридичних осіб приватного права і публічного права за відповідними критеріями та використання поняття (із відповідним змістовим навантаженням) «юридична особа публічного права» в актах цивільного законодавства та нормативно-правових актах іншої галузевої належності. Крім того, у практичній площині постає питання про кваліфікацію певних організацій як юридичних осіб публічного права та використання для цього певних правових засобів як ознак індивідуалізації юридичної особи.

Законодавчим базисом створення та діяльності всіх юридичних осіб є ЦК, який не тільки визначає, що такою особою є організація, створена і зареєстрована в установленому законом порядку, а й закріплює поділ усіх юридичних осіб, залежно від порядку їх створення, на юридичні особи приватного права і юридичні особи публічного права (ч. 2 ст. 81 ЦК). Таке рішення законодавця ґрунтується на відомому досить давно доктрині цивільного права поділі юридичних осіб і, безперечно, не є випадковим. У дослідженнях зазначається, що вказана класифікація має відповідати вимогам практичної доцільності, істотної інформативності та належної теоретичної обґрунтованості [2, с. 236]. При цьому слід враховувати, що ЦК та цивільне законодавство взагалі не встановлює організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, не будує навіть у загальному вигляді їх системи, а нормативний критерій відмежування від юридичних осіб приватного права не може бути визнаний необхідним та достатнім. Ю. М. Пустова відмічає, що при визначенні порядку створення та правового статусу юридичних осіб публічного права законодавець відсилає до Конституції України та законів. Хоча, уважно проаналізувавши норми чинної Конституції, жодної згадки щодо організаційно-правових форм юридичної особи публічного права знайти неможливо [3, с. 254]. Очевидно, що законодавець не вважає доцільним визначити та закріпити, принаймні в цивільному законодавстві, організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права. Перелік видів та форм юридичних осіб публічного права не є вичерпним, принцип *numerus clausus* не застосовується перш за все з тих

причин, що ці суб'єкти створює держава, якій не потрібні для цього будь-які межі [4, с. 180]. Цими причинами пояснюється неможливість «закритої» систематизації юридичних осіб публічного права та відмінність їх видів і форм у праві різних країн [1, с. 59]. Але при цьому система юридичних осіб не може будуватись довільно, зокрема, неприпустимі певні гібридні утворення на кшталт національних (державних) акціонерних товариств та ін., які за організаційно-правовою формою є юридичними особами приватного права і тим не менш штучно маскуються законодавцем під публічні юридичні особи. Незважаючи на це, використання самого поняття «юридична особа публічного права» можливе лише при характеристиці участі суб'єкта у майнових та інших цивільних правовідносинах і відповідно не можуть бути ознакою суб'єкта, коли він бере участь у відносинах іншої галузевої належності. На жаль, цього не завжди дотримується законодавець та правозастосовча практика. Так, Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII при визначенні кола суб'єктів, на яких поширюється його дія, вказує на посадових осіб юридичних осіб публічного права. З позицій використання термінології та змістового навантаження таке рішення законодавця не може бути схвалене, оскільки без належних підстав та вагомих причин «втягує» суто цивілістичне поняття до сфери, яка ніяк не є цивільно-правовою. До того ж, суб'єкти застосування цього закону вимушені тлумачити поняття «юридична особа публічного права» у контексті сфери дії саме Закону України «Про запобігання корупції», що призводить до деформації самої конструкції «юридична особа публічного права». Тобто використання як правової форми, так і поняття «юридична особа приватного права» має обмежений характер і стосується лише майнових та інших приватноправових відносин. Натомість постає питання про застосування вже до юридичних осіб публічного права цивільно-правових норм про юридичних осіб приватного права, зокрема тоді, коли відповідне спеціальне регулювання, призначене для юридичних осіб публічного права, відсутнє. Наприклад, це стосується порядку припинення юридичної особи. На практиці досить часто ці питання вирішуються шляхом застосування

норм ЦК (статті 104–112), з урахуванням специфіки юридичних осіб публічного права. Так, Указом Президента України від 19 січня 2016 р. «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів» ліквідовано три районні суди в місті Херсоні: Дніпровський, Комсомольський і Суворовський – та утворено Херсонський міський суд. На офіційному веб-порталі судової влади України міститься роз'яснення Державної судової адміністрації України, що суд є юридичною особою публічного права, а процедура ліквідації юридичних осіб визначається, зокрема, ЦК та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». При цьому зроблено посилання на ст. 81, ч. 2 ст. 104 ЦК та вказується, що припинення повноважень і ліквідація зазначених вище судів здійснюється не з дня набрання чинності Указом Президента України від 19 січня 2016 р., а лише після проведення регламентованої законом процедури, результатом якої є припинення діяльності суду як органу державної влади та юридичної особи. Дніпровський, Комсомольський та Суворовський районні суди міста Херсона та судді цих судів будуть продовжувати у встановленому законом порядку здійснювати свої повноваження до початку роботи Херсонського міського суду [5]. Тобто до процедури ліквідації судів як юридичних осіб публічного права застосовуються відповідні положення ЦК. Причому застосування положень ЦК може стосуватись не тільки порядку ліквідації юридичних осіб публічного права, а й інших випадків відсутності спеціального регулювання.

Нормою, що міститься у ст. 81 ЦК, передбачено, що юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів, а юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 4 ст. 87 ЦК юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації. Державна реєстрація юридичної особи відбувається відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», який поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб не-

залежно від організаційно-правової форми, власності та підпорядкування, їхньої символіки (ст. 3 Закону). При цьому Законом визначено, що в Єдиному державному реєстрі відомості про розпорядчий акт, на підставі якого створено юридичну особу (крім місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів), обов'язково вносяться лише стосовно державних органів і органів місцевого самоврядування як юридичних осіб (ч. 3 ст. 9 Закону), а не всіх юридичних осіб публічного права.

Зіставлення відповідних абзаців ч. 2 ст. 81 ЦК, зміст яких викладено вище, свідчить, що порядок утворення, включаючи наявність у ньому як складному юридичному факті розпорядчого акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, не свідчить, що це не є єдиною законодавчо закріпленою ознакою розмежування юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права, про що неодноразово зазначалося в наукових дослідженнях. Застосування виключно цієї ознаки як єдиної для вирішення питання віднесення юридичної особи до юридичних осіб публічного або приватного права внаслідок певної неповноти законодавчого регулювання не дасть однозначної та такої, що відповідає суті відповідних правових конструкцій, відповіді на поставлене питання.

Аналіз наведених норм ЦК свідчить, що такою ознакою має бути не тільки порядок або підстави утворення юридичної особи, зазначені у законах та інших нормативно-правових актах, а й мета створення та діяльності такої юридичної особи та функції, які покладаються на неї у відповідній сфері правовідносин, як у сфері, що регулюється цивільним законодавством, так і у сферах, що регулюються нормативно-правовими актами іншої галузевої належності. Це має значення з огляду на те, що при визначенні суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», до них належать уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування особи та особи, які для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»).

Оскільки у ч. 2 ст. 81 ЦК йдеться про розпорядчий акт Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, тлумачення цієї правової норми не може бути проведене без розгляду її співвідношення із визначеними ЦК правовими формами участі держави у цивільних відносинах, про що йдеться у ст. 167 ЦК. У цій статті законодавчо закріплене право держави створювати як юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо), так і юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах. До підприємницьких товариств відповідно до ст. 84 ЦК належать господарські товариства (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство) або виробничі кооперативи. За змістом цієї правової норми як підприємницькі товариства можуть бути створені лише господарські товариства у зазначених п'яти формах або виробничі кооперативи. Виходячи із зв'язку ч. 2 ст. 81, ст. 84, ст. 167 ЦК, державою можуть створюватися господарські товариства, які належать до юридичних осіб приватного права, із відповідними наслідками. Наявність держави в особі відповідного органу або територіальної громади у складі засновників такого господарського товариства не дає жодних підстав вважати його юридичною особою публічного права. У контексті ч. 2 ст. 81, статей 84, 87 ЦК необхідно відмежовувати розпорядчий акт органу публічної влади (державної влади, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування) і рішення власника про створення юридичної особи приватного права у формі господарського товариства.

При цьому розмір частки, що належить державі, або ж кількість акцій, що є у державній власності, не впливають на статус такого товариства і не перетворюють його на юридичну особу публічного права. Законом України «Про акціонерні товариства» передбачено існування публічних акціонерних товариств, але їх схожість із юридичними особами публічного права є суто фонетичною. Публічне акціонерне товариство, серед акціонерів

якого є держава, не може бути визнане юридичною особою публічного права, навіть і тоді, коли державі належить більше 70 відсотків акцій такого товариства. Буквальне тлумачення цього Закону дає підстави саме для таких висновків. Статтею 5 Закону України «Про акціонерні товариства» передбачено, що акціонерні товариства за типом поділяються на публічні акціонерні товариства та приватні акціонерні товариства, але не передбачено, що публічні акціонерні товариства є юридичними особами публічного права. Відповідно, система юридичних осіб, особливо в частині публічних, має зазнати певного упорядкування з тим, щоб не допускати надмірного розширення обсягу поняття «юридична особа публічного права».

Для цілей практичного застосування доцільно передбачити внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців вказівки про віднесення тієї чи іншої організації до юридичних осіб публічного права, якщо в законі про це немає прямої вказівки.

Список використаних джерел

1. Майданик, Р. Юридичні особи публічного права в країнах континентального права [Електронний ресурс] / Р. Майданик // Юрид. Україна. – 2010. – № 2. – С. 56–62. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2010_2_12.
2. Примак, В. Д. Цивільно-правова відповідальність юридичних осіб [Текст] : монографія / В. Д. Примак. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 432 с.
3. Пустова, Ю. М. Юридичні особи публічного права [Електронний ресурс] / Ю. М. Пустова // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 1. – С. 249–256. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2010_1_36.
4. Чантурия, Л. Л. Введение в общую часть гражданского права: Сравнительно-правовое исследование с учетом некоторых особенностей постсоветского права [Текст] / Л. Л. Чантурия ; авт. предисл. В. В. Витрянский. – М. : Статут, 2006. – 349 с.
5. Щодо утворення Херсонського міського суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/237221/>.

О. П. Печеный

**К вопросу о месте юридических лиц публичного права
в системе юридических лиц**

В статье освещены проблемы, которые возникают в связи с отношением отдельных организаций к юридическим лицам публичного права. Анализируются критерии, по которым разграничиваются юридические лица частного и публичного права. Определяется круг юридических лиц публичного права и особенности их участия в гражданско-правовых и других, в частности публичных, правоотношениях.

Ключевые слова: юридические лица, организация, юридические лица публичного и частного права, гражданские правоотношения.

O. P. Pechenyi

**To a question about the place of legal entities
of public law in the system of legal entities**

In the article is analyzed the existent system of legal entities, which supposes their division on legal entities of private and public law. The criterion of division of private and public legal individuals are in-process probed and fixing them in the civil legislation of Ukraine. It is indicated on imperfection of existent criterion which basis only on the order of creation of legal entity. The legal entities of public law are created the state and mainly it is organs of the state. But the state can create the legal entities of private right also, to choose from by the set civil legislation of organizational forms of legal entities. A conclusion is done in the article, that in the case of creation the state of joint-stock company, it will be the legal entity of private right, but not legal entity of public law. Thus amount of actions of joint-stock company, which are in the property of the state does not influence on his status as a legal entity of private law. It is suggested to perfect the system of legal entities of public law.

The legal entity of public law can be used for participating in property and other private legal relationships.

Keywords: legal entities, organization, legal entities of public and private law, civil legal relationships.