



Олег Александрович ПОСИКАЛЮК,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Хмельницького університету управління та права,
oleg.posikaljuk@gmail.com

УДК 347.19

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Розглядаються питання цивільно-правового статусу юридичної особи публічного права. Проаналізовано законодавче закріплення терміна “юридична особа публічного права”. Окреслено види юридичних осіб, які належать до юридичних осіб публічного права. Розглядаються дискусійні питання про поширення правового статусу юридичної особи публічного права на суб’єктів публічного права, а також віднесення до юридичних осіб публічного права державних та комунальних підприємств. Розкриваються такі ознаки юридичної особи публічного права, як: створення розпорядчим актом Президента України органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування; встановлення порядку утворення та правового статусу юридичних осіб публічного права Конституцією України та законом; наділення юридичних осіб публічного права спеціальною цивільною правоздатністю; мета діяльності юридичних осіб публічного права полягає у забезпеченні публічних інтересів та потреб значної кількості людей.

Ключові слова: юридичні особи публічного права, ознаки юридичних осіб публічного права, види юридичних осіб публічного права.

Поняття “юридична особа публічного права”, закріплене в цивільному законодавстві з метою забезпечення участі публічно-правових утворень у цивільних правовідносинах, на сьогодні знайшло своє застосування в інших галузях законодавства, насамперед публічних. Разом з тим відсутність у законодавстві чітко визначених критеріїв розмежування юридичних осіб приватного і публічного права, а також окреслених видів юридичних осіб публічного права на практиці може призвести до труднощів при віднесенні тієї чи іншої особи до юридичних осіб публічного права.

Проблематика цивільно-правового статусу юридичних осіб публічного права вже неодноразово ставала предметом цивілістичних досліджень, серед яких слід вказати праці таких науковців, як: Т. В. Блащук, Л. О. Бондаренко, В. І. Борисова, Л. В. Винар, І. В. Венедіктова, А. С. Довгерт, В. М. Зубар, С. О. Іванов, Н. С. Кузнєцова, І. М. Кучеренко, Р. А. Майданик, О. О. Первомайський, В. Є. Чіркін та інших. Разом з тим на сьогодні відсутній єдиновизнаний підхід щодо визначення ознак та видів юридичних осіб публічного



права. Завданням дослідження є визначити обсяг та зміст поняття “юридична особа публічного права”.

Поняття “юридична особа публічного права” закріплено в Цивільному кодексі України [1] (далі — ЦК України). Так, відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Разом з тим термін “юридична особа публічного права” досить часто використовується й в інших нормативно-правових актах як на рівні законів (наприклад, Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI [2]), так і підзаконних актів (наприклад, Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України “Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ” від 28 серпня 2003 р. № 41 [3]).

Розкриваючи обсяг досліджуваного поняття, необхідно з’ясувати, які саме юридичні особи відносяться законодавством до осіб публічного права. Насамперед слід зазначити, що ЦК України не встановлює видів юридичних осіб публічного права та не закріплює їх примірного переліку.

Натомість ЦК України вказує окремі приклади юридичних осіб публічного права:

— державні підприємства, навчальні заклади, створені державою (ч. 2 ст. 167 ЦК України);

— навчальні заклади, створені Автономною Республікою Крим (ч. 2 ст. 168 ЦК України);

— комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади, створені територіальними громадами (ч. 2 ст. 169 ЦК України).

Крім того, ціла низка законів та підзаконних актів безпосередньо відносять ті чи інші юридичні особи до осіб публічного права, наприклад:

1) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, територіальні органи міністерства, територіальні органи центрального органу виконавчої влади (ст.ст. 4, 13, 21 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [4]);

2) архівні установи сільської, селищної, міської ради (наказ Міністерства юстиції України “Про затвердження Типового положення про архівну установу сільської, селищної, міської ради для централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових та інших правовідносин юридичних і фізичних осіб, що не належать до Національного архівного фонду” від 2 червня 2014 р. № 864/5 [5]);

3) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах (ст. 21 Закону України “Про зайнятість населення” від 5 липня 2012 р. № 5067-VI [6]);

4) Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 3 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI [7]).

Такий перелік юридичних осіб публічного права викликає певні дискусії. Насамперед, проблемним є розуміння правового статусу держави Україна, Автономної Республіки Крим, територіальних громад, іноземних держав та інших суб’єктів публічного права як учасників цивільних відносин. Слід зауважити,



що при розробці нового ЦК пропонувалося державу, АРК та територіальні громади разом з іншими публічними утвореннями (органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами тощо) визнати юридичними особами публічного права, охопивши, таким чином, терміном “юридична особа публічного права” майже всі види публічних утворень: від господарюючих публічних організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до публічно-владних організацій. Однак законодавець вже в останній редакції нового ЦК України відійшов від вищезгаданої концепції, сприйнявши традиційну теорію держави, і не відніс ні державу, ні інші публічні утворення до юридичних осіб публічного права, визнавши між тим їх самостійними учасниками цивільного обороту [8, с. 89–90]. Отже, положення ч. 2 ст. 2 ЦК України тлумачать таким чином, що Кодекс відносить державу, АРК, територіальні громади тощо до самостійного, окремого, третього виду учасників цивільних відносин. Однак така позиція розділяється далеко не всіма вченими. Так, Н. С. Кузнєцова та А. С. Довгерт вважають, що таке тлумачення не відповідає концепції ЦК України, засадам громадянського суспільства та доктрині приватного права. Світова практика не знає іншої юридичної конструкції для визнання центру юридичних інтересів як суб’єкта цивільного права, крім конструкції юридичної особи. Тому державу Україна, АРК та територіальні громади у цивільному обороті слід характеризувати як юридичні особи публічного права [9, с. 14].

Спірним також є віднесення до юридичних осіб публічного права державних та комунальних підприємств, за винятком казенних підприємств. Зокрема І. М. Кучеренко стверджує, що це не відповідає їх сучасному правовому статусу, яке визначає ГК України. Статті 167–169 ЦК України віднесли до юридичних осіб публічного права державні та комунальні підприємства. Включення їх як суб’єктів цивільних правовідносин до ЦК України було досягненням компромісу між цивілістами та господарниками, оскільки, обстоюючи загальну цивілістичну концепцію про неможливість існування такої організаційно-правової форми юридичної особи, як підприємство, цивілісти не могли погодитися з тим, що державне чи комунальне підприємство буде віднесено до юридичних осіб приватного права. Хоча навряд чи всі державні та комунальні підприємства можна віднести до юридичних осіб, які реалізують публічні інтереси. Це стосується передусім підприємств, які не були приватизовані через відсутність бажаючих їх викупити або які тільки включені в плани приватизації [10, с. 12]. Більше того, державні підприємства в процесі корпоратизації можуть бути перетворені на акціонерні товариства. Необхідно зауважити, що створення акціонерного товариства у процесі приватизації та корпоратизації відбувається на підставі розпорядчого акта органу публічної влади та регламентується спеціальним законодавством. Однак при цьому слід враховувати, що відповідно до ч. 3 ст. 1 Закону України “Про акціонерні товариства” 17 вересня 2008 р. № 514–VI [11] особливості створення акціонерних товариств у процесі приватизації та корпоратизації їх правового статусу та діяльності у період до виконання плану приватизації (розміщення акцій) визначаються законодавством про приватизацію та корпоратизацію. Отже, з моменту виконання плану приватизації (розміщення акцій) акціонерного товариства, створеного в процесі приватизації та корпоратизації, таке товариство набуває усіх ознак юридичної особи приватного права: установчим документом такого товариства є статут товариства, затверджений загальними зборами товариства, а його організаційно-



правова форма та правовий статус регулюються ЦК України та Законом України “Про акціонерні товариства”.

Таким чином, поняття “юридичні особи публічного права” охоплює достатньо широке коло юридичних осіб з надто відмінним правовим статусом, серед яких юридичні особи, які як можуть здійснювати владні повноваження, так і ті, що не можуть здійснювати владні повноваження; які як визнаються суб’єктами господарювання, так і ті, що не належать до суб’єктів господарювання; діяльність яких спрямована на одержання прибутку, так і ті, що не мають на меті отримання прибутку. Разом з тим ні вичерпного, ні примірного переліку юридичних осіб публічного права, ані їх систематизації чинне законодавство не містить.

Розкриваючи зміст поняття “юридична особа публічного права”, необхідно з’ясувати його характерні ознаки. Насамперед ч. 2 ст. 81 ЦК України встановлює, що юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. З цього випливає, що право створювати юридичні особи публічного права визнається за державою в особі Президента України та органів державної влади, за Автономною Республікою Крим в особі її органів влади, за територіальною громадою в особі органів місцевого самоврядування. При цьому ми критично ставимось до твердження про те, що правом створювати юридичні особи публічного права наділені лише органи виконавчої влади, а законодавчий орган та органи судової влади не мають права засновувати юридичні особи [12, с. 9]. Це твердження спростовується чинним законодавством України, на підтвердження чого приведемо декілька прикладів. По-перше, Рахункова палата, яка відповідно до свого правового статусу повинна бути віднесена до юридичних осіб публічного права (ст. 1, 2, 5 Закону України “Про Рахункову палату” [13]), є постійнодіючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України (ст. 1 цього ж Закону). По-друге, Державна судова адміністрація України, яка відповідно до Положення затвердженого рішення Ради суддів України 22 жовтня 2010 р. № 12 [14] є органом у системі судової влади, вже створила низку юридичних осіб публічного права: державне підприємство “Інформаційні судові системи”; Державне підприємство “Судовий будівельно-експертний центр”; Державне підприємство “Автопідприємство Державної судової адміністрації України” тощо. Відтак ч. 2 ст. 81 ЦК України підлягає обмеженому тлумаченню лише з урахуванням того, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади можуть створювати юридичні особи публічного права тільки здійснюючи свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6 Конституції України [15]).

Однак самого факту створення юридичної особи розпорядчим актом відповідного органу не є достатнім для кваліфікації такої юридичної особи, як особи публічного права. Пояснюється це тим, що держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади можуть створювати як юридичні особи публічного права, так і юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 167, ч. 2, 3 ст. 168, ч.ч. 2, 3 ст. 169 ЦК України). Тому такий критерій відмежування юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного зазнає обґрунтованої критики. Так, С. О. Іванов як аргумент приводить той факт, що згідно із Законом України “Про реєстрацію



юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” [16] спосіб утворення юридичної особи не впливає на виникнення правосуб’єктності в останньої. Згідно з п. 4 ст. 87 ЦК України та п. 4 ст. 25 зазначеного Закону юридична особа вважається створеною не з часу прийняття акта державних органів про її заснування, а з моменту внесення до Єдиного державного реєстру запису про проведення державної реєстрації. Автор вважає, що не можна видову приналежність юридичної особи прив’язувати до моменту, коли вона ще не є створеною, так як використання нормативно-явочного або розпорядчого способу утворення не дає повної гарантії її засновникам на здобуття організацією статусу окремого суб’єкта правовідносин — юридичної особи [17, с. 102]. З точки зору формальної логіки, таке судження є достатньо справедливим. Однак, усвідомлюючи те, що відносини, які виникають з приводу створення юридичної особи, в тому числі публічного права, до моменту її державної реєстрації не є юридично байдужими, слід визнати, що порядок створення юридичної особи залежить від того, який вид юридичної особи при цьому створюється.

Наступною ознакою юридичної особи публічного права, як це впливає із змісту ч. 3 ст. 81 ЦК України, є те, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом. Це слід розуміти таким чином, що порядок створення та правовий статус юридичних осіб публічного права визначається не актами цивільного законодавства, а актами іншого галузевого законодавства, в першу чергу, конституційного та адміністративного, а також іншими галузями публічного права. З цього приводу висловлено пропозицію, відповідно до якої загальні положення цивільно-правового статусу юридичних осіб незалежно від способу їх створення повинні бути врегульовані нормами ЦК України на єдиних для всіх учасників цивільних відносин засадах. Як наслідок, пропонується внести зміни у ч. 1 п. 3 ст. 81 ЦК України такого змісту: “Цим Кодексом встановлюється порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права”. Відповідно ч. 2 п. 3 ст. 81 ЦК України виключити [18, с. 16]. Попри слушність цієї пропозиції, вважаємо її все ж таки дещо передчасною, принаймні допоки система юридичних осіб, закріплена в ЦК України, не набуде ознак універсальної, тобто такої, що охоплює всі можливі види юридичних осіб.

У той же час на юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах поширюються положення ЦК України, якщо інше не встановлено законом (ст. 82 ЦК України). З цього приводу необхідно зауважити, що в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би визначав систему юридичних осіб публічного права та встановлював загальні положення їх правового статусу. Натомість наявні жодним чином не систематизовані нормативно-правові акти, які закріплюють правовий статус окремих видів юридичних осіб публічного права (Господарський кодекс України (далі — ГК України) [19] щодо державних та комунальних підприємств) або конкретної юридичної особи публічного права (Закон України “Про Національний банк України” [20]). Позитивним у цьому контексті слід визнати досвід країн, у яких прийнятий єдиний систематизований законодавчий акт, що визначає поняття, ознаки, види, загальні положення про порядок створення та правовий статус юридичних осіб публічного права, як наприклад, Закон Грузії “Про юридичних осіб публічного права” [21]. Запровадження такого законодавчого акта вже знайшло підтримку у вітчизняних наукових колах. Так, на думку Р. А. Майданика, системне правове регулювання



статусу юридичних осіб публічного права в Україні можливо здійснити шляхом прийняття спеціального Закону “Про юридичні особи за участі держави і територіальних громад”, що закріплював би особливості їх створення, правосуб’єктності та припинення діяльності [22, с. 78].

Хоча ЦК України закріпив правило про те, що юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов’язки, як фізична особа, крім тих, що за своєю природою можуть належати лише людині, сформулювавши таким чином принцип універсальної правоздатності, ми солідарні з тими науковцями, які стверджують, що універсальна правоздатність не може бути застосована до юридичних осіб публічного права [23, с. 52]. Юридичні особи публічного права наділяються спеціальною правоздатністю. Під спеціальною правоздатністю розуміється наявність у юридичної особи таких прав та обов’язків, які відповідають меті та завданням її діяльності. Обсяг правоздатності юридичних осіб публічного права визначається у спеціальних нормативно-правових актах про ці особи, а також у їхніх засновницьких документах [24, с. 31]. З цього випливає, що юридичні особи публічного права мають спеціальну цивільну правосуб’єктність. Зокрема юридична особа публічного права набуває право власності на майно, передане їй у власність, та на майно, набуте нею у власність на підставах, не заборонених законом (ст. 329 ЦК України).

Більше того, для юридичних осіб публічного права можуть бути встановлені спеціальні обмеження щодо участі у цивільних правовідносинах. Наприклад, ст. 12 Закону України “Про благодійну діяльність та благодійні організації” від 5 липня 2012 р. № 5073–VI [25] вказує, що засновниками благодійних організацій можуть бути дієздатні фізичні та юридичні особи, крім органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права. Також законодавством може передбачатися окремий порядок здійснення юридичною особою публічного права цивільних прав. Так, юридичні особи публічного права, які діють на підставі законів, не подають установчий документ банку при відкритті поточного, вкладного (депозитного) рахунків (п.п. 3.2, 9.2 Постанови Правління Національного банку України “Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах” від 12 листопада 2003 р. № 492 [26]), депозитарній установі для відкриття рахунку в цінних паперах (п. 22 Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку “Про затвердження Положення про провадження депозитарної діяльності” від 23 квітня 2013 р. № 735 [27]).

Поняття “юридична особа публічного права” отримало вже достатню правозастосовну практику, а тому ставало предметом легального та судового тлумачення. Так, Міністерство юстиції України неодноразово розкривало зміст цього поняття (лист Міністерства юстиції України “Щодо застосування антикорупційного законодавства” від 11 березня 2014 р. № 1050–0–4–14–1111 [28], Методичні рекомендації Міністерства юстиції України “Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування” від 12 листопада 2013 р. № 208 [29], Роз’яснення Міністерства юстиції України “Проблемні питання застосування Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 10 липня 2012 р. [30]), однак при цьому фактично обмежувалось цитуванням ч. 2 ст. 81 ЦК України, відповідно до якої юридичною особою публічного права визначається юридична особа, яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади



Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування. Натомість Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у листі “Про доповнення до інформаційного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 листопада 2012 р. № 223–1679/0/4–12 “Про деякі питання здійснення кримінального провадження на підставі угод” від 5 квітня 2013 р. № 223–558/0/4–13 [31] звертає увагу на те, юридичні особи публічного права діють із метою забезпечення публічних інтересів та потреб значної кількості людей. Таким чином, виділяється ще одна ознака юридичної особи публічного права — мета її діяльності.

Хоча мета юридичної особи публічного права безпосередньо не закріплюється як її ознака на рівні ЦК України, однак більшість науковців визнають за метою юридичної особи публічного права конститутивне значення. Так, В. І. Борисова визначає публічних юридичних осіб саме через мету їх діяльності як публічно-правові утворення (органи державної влади, органи місцевого 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 [32, с. 7–8]. Більше того, небезпідставно стверджується, що саме інтерес, покладений в основу функціонування юридичної особи, є визначальним критерієм розмежування юридичних осіб публічного та приватного права [33, с. 93].

Кожна юридична особа публічного права має свою мету діяльності, а також завдання та функції, які сприяють її досягненню. Мета діяльності юридичної особи публічного права визначається нормативно-правовими актами, які регламентують порядок створення та діяльності юридичної особи публічного права (наприклад, ч. 2 ст. 1 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166–VI [4] встановлює, що міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики) або в її установчих документах (наприклад, відповідно до п. 2.1 Статуту Державного підприємства з питань поводження з відходами як вторинною сировиною, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2002 р. № 1393 [34], це підприємство утворене з метою провадження в Україні екологічної діяльності та подання допомоги підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності у сфері поводження з відходами як вторинною сировиною, запобігання накопиченню відходів, а також провадження господарської діяльності у цій сфері, створення і поліпшення умов запровадження систем збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини, зменшення негативного впливу їх на довкілля).

Вітчизняна та іноземна доктрина виробила низку інших ознак, що характеризують юридичну особу публічного права. Зокрема І. В. Венедіктова небезпідставно стверджує, що для юридичних осіб публічного права специфічним також є правовий режим майна, що їм належить. Юридичні особи публічного права не є власниками майна, вони володіють ним на підставі інших речових прав. Для них майнова ознака має депо формальний характер, оскільки вони не є суб’єктами права власності, а тому не стають власниками майна, що їм передається засновником [35, с. 90]. Як особливість юридичних осіб публічного права можна виділити правовий режим майна, яке за ними закріплене. Держава (АРК, територіальні громади) передають майно юридичним особам публічного



права, які в подальшому володіють ним на праві оперативного управління або повного господарського відання. При цьому це майно залишається в державній або комунальній власності [24, с. 33]. Попри справедливості сказаного, вважаємо, що правовий режим майна не може слугувати ознакою, що розмежовує юридичні особи приватного та публічного права, оскільки право оперативного управління або господарського відання може закріплюватись за підприємствами об'єднання громадян, релігійної організації (ч. 5 ст. 112 Господарського кодексу України), які не можуть бути віднесені до юридичних осіб публічного права.

Досить часто в науковій літературі вказують на таку ознаку юридичної особи публічного права, яка полягає у покладенні цивільної відповідальності на державу, АР Крим, територіальні громади за юридичних осіб публічного права. Так, на думку І. М. Кучеренко, така відповідальність повинна охоплювати два випадки: деліктну відповідальність за шкоду, завдану юридичною особою публічного права при виконанні нею публічних функцій; субсидіарну відповідальність зазначених утворень у випадках, коли юридичні особи є учасниками цивільних правовідносин, за борги юридичних осіб публічного права [10, с. 13–14]. Загалом, підтримуючи позицію щодо безпосередньої чи субсидіарної відповідальності публічно-правових утворень за борги створених ними юридичних осіб публічного права, все ж таки вважаємо, що визнавати це ідентифікуючою ознакою останніх не варто в силу таких міркувань.

По-перше, ЦК України встановлює як загальне правило розмежування відповідальності за зобов'язаннями держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад та створених ними юридичних осіб. Так, ч. 1 ст. 176 ЦК України закріплює, що держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади не відповідають за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, крім випадків, встановлених законом. До винятків із цього правила слід віднести: відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування (ст. 1173 ЦК України); відшкодування шкоди, завданої посадовою або службовою особою органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ст. 1174 ЦК України); відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності (ст. 1175 ЦК України); відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ст. 1176 ЦК України); повна субсидіарна відповідальність держави в особі органу, до сфери управління якого входить казенне підприємство, за зобов'язаннями казенного підприємства у разі недостатності коштів, що перебувають у його розпорядженні (ч. 7 ст. 77 ГК України), тощо. Натомість ч. 5 ст. 74 ГК України встановлює, що держава та орган, до сфери управління якого входить державне комерційне підприємство, не несуть відповідальності за його зобов'язаннями, крім випадків, передбачених законом. Таким чином, на сьогодні закріплені в законодавстві України випадки відповідальності публічно-правових утворень за створені ними юридичні особи публічного права охоплюють не усіх юридичних осіб публічного права та не усі підстави цивільно-правової відповідальності.

По-друге, відповідальність держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади за зобов'язаннями юридичної особи публічного права обумовлена не стільки правовим статусом останніх, скільки правовим режимом



їх майна — правом оперативного управління або повного господарського відання. Так, Л. О. Бондаренко саме цільовим призначенням майна й обмеженим характером речових прав пояснює те, що юридичні особи публічного права, за якими майно закріплено на праві оперативного управління чи господарського відання, не несуть із власником майна роздільної юридичної відповідальності [36, с. 102]. Більше того, як слушно зауважує О. О. Первомайський, не викликає сумнівів, що звернення стягнення на майно будь-якої юридичної особи публічного права (органу влади, підприємства, установи) можна розглядати як звернення стягнення на майно самої держави Україна чи певної територіальної громади, оскільки саме вони залишаються власниками майна, переданого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, державному чи комунальному підприємству або установі [37, с. 50–51]. При цьому слід мати на увазі, що інститут оперативного управління та повного господарського відання сформувався в праві радянського періоду і зберігся в законодавстві країн СНД, практично невідомий романо-германській та англо-американській системі приватного права.

По-третє, необхідно враховувати, що відповідальність держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб не обмежується юридичними особами публічного права. Так, для притягнення держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади до відповідальності за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб приватного права може бути використана відома як англо-американському, так і романо-германському праву, доктрина “зняття корпоративної вуалі” (“*piercing the corporate veil*”). Суть вказаної доктрини полягає у відмові від розмежування майна корпорації від майна її учасників, з покладанням на останніх відповідальності за борги корпорації. Наприклад, щодо державних корпорацій може бути застосований один із випадків “зняття корпоративної вуалі” щодо компаній, єдиним учасником якої є держава, що може спричинити необґрунтоване обмеження майнової відповідальності такої корпорації перед кредиторами [38, с. 182–195]. Більше того, про можливість притягнення держави до відповідальності за зобов'язаннями створених нею юридичних осіб свідчить і практика міжнародного комерційного арбітражу. Серед випадків притягнення держави до такої відповідальності слід назвати такі: держава безпосередньо набула зобов'язань згідно з контрактом, а отже, має відповідати за його порушення; порушення державною корпорацією свого зобов'язання є наслідком нездійснення державою належного контролю або нагляду; держава навіть у не явно вираженій формі виступає гарантом зобов'язань державної корпорації; держава є правонаступником ліквідованої державної корпорації [39, с. 56–57].

Достатньо часто в науковій літературі вказується на таку ознаку юридичної особи публічного права, як зв'язок із публічною владою, оскільки вона або здійснює таку владу, або бореться за неї, співпрацює з нею, виступає складовою частиною груп тиску на владу, складає джерело такої влади [40, с. 80–81]. Насправді, в силу публічно-правової мети створення більшість юридичних осіб публічного права мають владні повноваження, здійснюючи їх шляхом прийняття відповідних нормативно-правових та індивідуально-правових актів, які є обов'язковими для виконання. З цього приводу Р. А. Майданик висловив пропозицію про розуміння юридичної особи публічного права як суб'єкта приватного права, одночасно уповноваженого здійснювати як публічно-правові функції, так і господарську діяльність. Відповідно до цього критерію та з урахуванням того, що унітарні державні і комунальні підприємства (крім



казенних — уточнено автором — О. П.) зазвичай не здійснюють компетенцію публічного органу (державного або комунального), такі юридичні особи не повинні визнаватися юридичними особами публічного права [41, с. 150]. Висловлюючи солідарність із такою позицією, вважаємо що її слід розглядати як *de lege ferenda*.

Крім того, до охарактеризованих ознак нерідко додають і деякі інші риси, що характеризують особливий цивільно-правовий статус юридичних осіб публічного права, зокрема: можливість створення такої юридичної особи тільки публічно-правовим утворенням, а не громадянами або звичайними юридичними особами; неможливість її реорганізації (перетворення) в юридичну особу приватного права (що не унеможливорює приватизації чи корпоратизації державних комерційних підприємств); судова оцінка здійснюваних юридичною особою публічного права правочинів з позицій доктрини *ultra vires* (тобто визнання за нею виключно цільової, а не загальної правоздатності); особливий порядок звернення стягнення на майно юридичної особи публічного права по її зобов'язаннях (зокрема заборона звернення стягнення на речі, що забезпечують виконання її публічних функцій); неможливість банкрутства такої юридичної особи (хоча в деяких правопорядках допускається банкрутство юридичних осіб публічного права, створених муніципальними і регіональними публічно-правовими утвореннями) [38, с. 259]. У тій чи іншій мірі наявність таких ознак підтверджується національним законодавством, наприклад: ч. 7 ст. 77 ГК України обмежує можливість звернення стягнення за зобов'язаннями казенного підприємства лише коштами, що перебувають у його розпорядженні, а Закон України “Про введення мораторію на примусову реалізацію майна” [42] встановлює мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств; ч. 3 ст. 209 ГК України забороняє визнавати банкрутом казенні підприємства (юридичні особи публічного права, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, також не можуть бути суб'єктами банкрутства), а ст. 96 Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” [43] визначає особливості банкрутства державних підприємств. Однак такі ознаки або не стосуються в однаковій мірі всіх юридичних осіб публічного права або охоплюються змістом досліджених вище ознак.

На основі проведеного дослідження приходимо до таких висновків.

По-перше, поняття “юридична особа публічного права” охоплює різноманітні юридичні особи з притаманними їм відмінними, подекуди протилежними ознакам. Це призводить до того, що віднесення тієї чи іншої юридичної особи до юридичних осіб публічного права не розкриває особливості її цивільної правосуб'єктності, межі участі в цивільних правовідносинах, оскільки її правовий статус визначається переважно спеціальним нормативно-правовим актом, розпорядчим актом про її створення та відповідними установчими документами.

По-друге, до ознак юридичної особи публічного права слід віднести такі: юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування; порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом; юридичні особи публічного права наділяються спеціальною цивільною правоздатністю; юридичні особи публічного права діють із метою забезпечення публічних інтересів та потреб значної кількості людей.



По-третє, на сьогодні нарізла об'єктивна необхідність систематизації законодавства про юридичні особи публічного права, яка б могла виконати серед іншого такі завдання: встановити систему чи принаймні основні види юридичних осіб публічного права; чітко окреслити коло публічно-правових утворень, які можуть створювати юридичні особи публічного права; визначити загальні риси цивільної правосуб'єктності юридичних осіб публічного права.

Список використаних джерел

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 40. — Ст. 356.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 40. — Ст. 404.
3. Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ : розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28.08.2003 р. № 41 [Текст] // ОВУ. — 2003. — № 38. — Ст. 2048.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 38. — Ст. 385.
5. Про затвердження Типового положення про архівну установу сільської, селищної, міської ради для централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових та інших правовідносин юридичних і фізичних осіб, що не належать до Національного архівного фонду : наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2014 р. № 864/5 [Текст] // ОВУ. — 2014. — № 47. — Ст. 1262.
6. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI [Текст] // ВВР. — 2013. — № 24. — Ст. 243.
7. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-VI [Текст] // ВВР. — 2012. — № 50. — Ст. 564.
8. *Борисова, В. І.* Публічні утворення як учасники цивільних відносин [Текст] / В. І. Борисова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — Вип. 10. — Х. : Право, 2005. — С. 88-96.
9. *Кузнєцова, Н.* Цивільний кодекс України: визнані здобутки кодифікації [Текст] / Н. Кузнєцова, А. Довгерт // Право України. — 2014. — № 2. — С. 9-24.
10. *Кучеренко, І. М.* Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права [Текст] : монограф. / І. М. Кучеренко. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — 328 с.
11. Про акціонерні товариства : Закон України від 17.09.2008 р. № 514-VI [Текст] // ВВР. — 2008. — № 50-51. — Ст. 384.
12. *Винар, Л. В.* Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 "Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право" / Л. В. Винар ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2006. — 20 с.
13. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1998. — № 24. — Ст. 137.
14. Положення про Державну судову адміністрацію України, затв. рішенням Ради суддів України 22.10.2010 р. № 12 [Електронний ресурс] Державна судова адміністрація України. — URL : <http://dsa.court.gov.ua/dsa>.
15. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
16. Про реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 31. — Ст. 263.
17. *Іванов, С. О.* До питання поділу юридичних осіб на юридичні особи приватного та публічного права [Текст] / С. О. Іванов // Університетські наукові записки. — 2005. — № 3. — С. 100-106.



18. *Іванов, С. О.* Участь юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах (на прикладі Міністерства оборони України) [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 “Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право” / С. О. Іванов ; НАН України, Ін-тут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2009. — 19 с.
19. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
20. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV [Текст] // ВВР. — 1999. — № 29. — Ст. 238.
21. О юридическом лице публичного права : Закон Грузии от 28.05.1999 г. № 2052 [Электронный ресурс] ЮЛПП Законодательный вестник Грузии. — URL : https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=19204&lang=ru&Itemid=0.
22. *Майданик, Р. А.* Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання [Текст] / Р. А. Майданик // Правові та економічні передумови участі суб’єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти : зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. / ред. кол. О. О. Первомайський (голова), Г. Ю. Шаркова (заст. голови) та ін. — К., 2011. — С. 76–79.
23. *Блащук, Т. В.* Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах [Текст] / Т. В. Блащук // Приватне право і підприємництво [редкол.: О. Д. Крупчан (голов. ред.) та ін.]. — Вип. 8. — К. : НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2009. — С. 51–56.
24. *Зубар, В. М.* Співвідношення понять “юридична особа публічного права” та “юридична особа приватного права” [Текст] / В. М. Зубар // Актуальні проблеми держави і права. — Вип. 41. — Одеса, 2008. — С. 30–33.
25. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI [Текст] // ВВР. — 2013. — № 25. — Ст. 252.
26. Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах : постанова Правління Національного банку України від 12.11.2003 р. № 492 [Текст] // ОБУ. — 2003. — № 51. — Ст. 2707.
27. Про затвердження Положення про провадження депозитарної діяльності : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23.04.2013 р. № 735 [Текст] // ОБУ. — 2013. — № 52. — Ст. 1910.
28. Щодо застосування антикорупційного законодавства : Лист Міністерства юстиції України від 11.03.2014 р. № 1050-0-4-14-1111 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1050323-14>.
29. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 12.11.2013 р. № 208 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.
30. Проблемні питання застосування Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” : Роз’яснення Міністерства юстиції України від 10.07.2012 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-12>.
31. Про доповнення до інформаційного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15.11.2012 № 223-1679/0/4-12 “Про деякі питання здійснення кримінального провадження на підставі угод”: листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.04.2013 р. № 223-558/0/4-13 [Електронний ресурс] Верховна Рада



- України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0223740-13>.
32. *Борисова, В. І.* До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах [Текст] / В. І. Борисова // *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції “Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми”* (м. Одеса, 15 травня 2003 р.). — Одеса : ОНУ МОНУ, Астропринт, 2003. — С. 7–8.
 33. *Олькіна, О. В.* Юридичні особи публічного права: постановка проблеми визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права / О. В. Олькіна // *Юридичний науковий електронний журнал*. — 2014. — № 4 [Електронний ресурс] Електронне наукове видання “Юридичний науковий електронний журнал”. — URL : http://www.lsej.org.ua/4_2014/23.pdf.
 34. Статут Державного підприємства з питань поводження з відходами як вторинного сировиною, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.2002 р. № 1393 [Текст] // *ОВУ*. — 2002. — № 38. — Ст. 1788.
 35. *Венедіктова, І. В.* Правові режими майна лікувально-профілактичних закладів [Текст] / І. В. Венедіктова // *Ліки України*. — 2008. — № 5. — С. 90–91.
 36. *Бондаренко, Л. О.* До питання цивільно-правової відповідальності юридичних осіб публічного права [Текст] / Л. О. Бондаренко // *Право України*. — 2006. — № 7. — С. 100–103.
 37. *Первомайський, О. О.* Деякі питання цивільно-правової відповідальності територіальних публічно-правових утворень [Текст] / О. О. Первомайський // *Приватне право і підприємництво* [редкол.: О. Д. Крупчан (голов. ред.) та ін.]. — Вип. 8. — К. : НДІ приватного права і підприємництва АПРН України, 2009. — С. 49–51.
 38. *Суханов, Е. А.* Сравнительное корпоративное право [Текст] / Е. А. Суханов. — М. : Статут, 2014. — 454 с.
 39. *Сліпачук, Т.* Відповідальність держави за дії державних утворень: український аспект [Текст] / Т. Сліпачук, О. Перепелинська, С. Уваров // *Юридичний журнал: аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика*. — 2010. — № 5. — С. 54–62.
 40. *Чиркин, В. Е.* Юридическое лицо публичного права [Текст] / В. Е. Чиркин. — М. : НОРМА, 2007. — 352 с.
 41. *Майданик, Р.* Юридические лица публичного права в украинском и европейском праве [Текст] / Р. Майданик // *Ежегодник украинского права : сб. науч. тр. / Нац. акад. правов. наук Украины*. — 2011. — № 3. — X. : Право, 2011. — С. 137–152.
 42. Про введення мораторію на примусову реалізацію майна : Закон України від 29.11.2001 р. № 2864–III [Текст] // *ВВР*. — 2002. — № 10. — Ст. 77.
 43. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. № 2343–XII, у ред. Закону від 22.12.2011 р. № 4212–VI [Текст] // *ВВР*. — 2012. — № 32–33. — Ст. 413.

*Рекомендовано до друку кафедрою цивільного права та процесу
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 10 від 18 лютого 2015 року)*

Надійшла до редакції 01.03.2015



Посикалюк О. А. К вопросу о понятии юридического лица публичного права

Рассмотрены вопросы гражданско-правового статуса юридического лица публичного права. Проанализировано законодательное закрепление термина “юридическое лицо публичного права”. Очерчены виды юридических лиц, которые относятся к юридическим лицам публичного права. Затрагиваются дискуссионные вопросы о распространении правового статуса юридического лица публичного права на субъектов публичного права, а также отнесения к юридическим лицам публичного права государственных и коммунальных предприятий. Раскрываются такие признаки юридического лица публичного права, как: создание распорядительным актом Президента Украины органа государственной власти, органа власти Автономной Республики Крым или органа местного самоуправления; установление порядка образования и правового статуса юридических лиц публичного права Конституцией Украины и законом; надделение юридических лиц публичного права специальной гражданской правоспособностью; цель деятельности юридических лиц публичного права заключается в обеспечении публичных интересов и потребностей значительного количества людей.

Ключевые слова: юридические лица публичного права, признаки юридических лиц публичного права, виды юридических лиц публичного права.

Posykaliuk, O. O. Towards the Concept of Legal Entities of Public Law

Research deals with study of the civil legal status of legal entity of public law. The legislative setting of the law-term “legal entity of public law” is analysed. The types of legal entity, which belong to legal entity of public law, are described. The article touches upon a debatable question about the extension of legal status of legal entity of public law to subject of public law, as well rating a state and municipal enterprises as legal entity of public law. Such features of legal entity of public law are characterized, as: establishing by the regulatory Act of the President of Ukraine, the state power authority and the power authority of the Autonomous Republic of Crimea or the local self-government body; establishing the procedure for the creation of legal entities of the public law and their legal status by the Constitution of Ukraine and the law; legal entity of the public law has special legal capacity; the purpose of the legal entity of the public law consists in guaranteeing the public interest and public need of multitude of people.

Keywords: legal entities of public law, features of legal entities of public law, types of legal entities of public law.

