

ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Піддубна В. Ф.

ВСТУП

З прийняттям Цивільного Кодексу України в 2003 році була введена класифікація юридичних осіб на юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права. ЦК України визначає порядок створення і види організаційно-правових форм приватних осіб, щодо юридичних осіб публічного права то правове регулювання вказаних осіб здійснюється на рівні Конституції і законів України. Нині виникає багато не врегульованих правових питань щодо участі юридичних осіб публічного права в цивільному обороті. Зокрема, це питання обсягу правоздатності цих осіб, відповідальності, правового режиму майна, організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права. Дослідженню питань правового статусу юридичних осіб публічного права присвячені праці таких вчених, як В.І. Борисова, І.В. Спасибо-Фатеєва, Р.А. Майданик, О.О. Первомайський, В.М. Зубар, Р.Б. Сабодаш та інші. Поняття і термін «юридична особа публічного права» сформувався в західній доктрині і широко застосовується як у романо-германській правовій системі, так і в системі загального права. Для того щоб створити правильне уявлення про сутність і ознаки юридичних осіб публічного права, варто звернутися до історичних витоків цього поняття і проаналізувати різні історичні періоди розвитку цього явища.

1. Аналіз методів дослідження для формування поняття і ознак інституту юридичних осіб публічного права

У процесі дослідження поняття «юридична особа публічного права» застосовувалися кілька наукових методів. По-перше, використовувався загальнонауковий діалектичний метод, який дає змогу будь-яке явище розглядати у взаємозв'язку з іншими подіями і фактами, які існують, по-друге, історичний метод, завдяки якому в хронологічному порядку можна стежити за розвитком поняття «юридична особа публічного права». Автор провів аналіз розвитку

інституту юридичної особи публічного права, починаючи з римських часів, в дореволюційну епоху, радянські часи і сьогодення. Також автор використовує порівняльно-правовий метод, при якому можна відстежити, як у різні часи змінювався обсяг і зміст інституту юридичної особи, зокрема юридичних осіб публічного права.

2. Виникнення і розвиток поняття «юридична особа публічного права» в Римі

Традиційно перші уявлення про юридичну особу пов'язуються з римською юриспруденцією і римським правом. Більшість дослідників вказує на римські муніципії, місцеві громади, їх правове положення, саме в них проглядається перший прообраз юридичних осіб¹. У літературі є й інша позиція з цього питання. Так, зокрема, на думку Н.С. Суворова, термін «юридична особа» був невідомий римському приватному праву. Поділ осіб на дві категорії (фізичних та юридичних), які становлять безумовну належність всіх сучасних систем приватного права, з'явився не в римській юриспруденції, а пізніше. Відомо з джерел, що найдавнішими юридичними особами в Римі були саме публічно-правові утворення: держава і муніципії, а вже на їх прикладі статус юридичної особи був перенесений на інші види об'єднань, зокрема корпорації². Держава розглядається як «публічна особа», як союз, який поєднує у своїй особі і публічні і приватні інтереси³. Особливістю правового положення держави в Римі було поєднання останньою двох груп повноважень: держава як суб'єкт публічного права була носієм державної влади (*impegium*) і в той же час суб'єктом приватного права як носій приватно-правових повноважень (*fiscus*)⁴. Державна земля, державні раби (*servi publici*) належали до публічних речей (*res publicae*). У Римі обіг публічних речей був обмеженим. Так, наприклад, державна земля могла бути відчужена тільки за спеціальним актом *datio adsignatio*. Якщо виникав спір між магістратом як представником держави з приводу державних земельних ділянок і приватним власником, спір розглядався не в позовному порядку, а в порядку адміністративного

¹ Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. Санкт-Петербург : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 183.

² Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. 1900. С. 1.

³ Герваген Г.Г. Развитие учения о юридическом лице. 1888. С. 11.

⁴ Пухан И., Поленак-Акимовская. Римское право. С. 93.

судочинства (*extraordinaria cognitio*)⁵. Управління публічною власністю від імені держави здійснюють представники влади, зокрема республіканські магістрати⁶. Римська держава вступала в договірні відносини з приватними особами. Найбільш поширеними серед правочинів були такі: надання в оренду державних об'єктів, рудників, солеварень, пасовиськ, пахотних земель, допускалася субаренда. Державна земля могла здаватися як у довгострокову і короткострокову оренду на певний строк і під певну (державну) суму. Коло осіб, які здійснювали надання в оренду державних (публічних) земель, називалися *publicani*. Крім вказаних правочинів, держава могла здавати підряди для задоволення державних потреб здійснювала продаж конфіскованого майна. У процесі укладення таких правочинів за участю держави застосовувався особливий порядок, а саме здійснювалися вказані правочини публічно, тобто шляхом торгів, майно, яке передбачалося для надання в оренду або підряд, присуджувалося тій особі, яка пропонувала найвигідніші умови. Відомо, що римська держава в цивільному обігу могла брати участь у вигляді казни (фіску). Питання правового положення казни в літературі є дискусійним. Так, одні дослідники стверджують, що казна належала до особливих юридичних осіб у Римі, інші вказують, що державна казна не є юридичною особою, а є тільки місцем для державних податків і витрат. Відомо, що відносини, пов'язані з казною в Римі, визначалися не приватним правом, а публічним правом. Зокрема, в разі здачі державного майна, наприклад, землі в оренду приватним особам, укладався спеціальний акт, який не мав сили приватно-правового договору, разом із тим виконання обов'язків, які випливали з цього акту, забезпечувалися не судом, а діяльністю магістратів. Історично казна (*fiscus*) виникла в класичну епоху поряд із республіканською казною «*aerarium*». Первинно казна «*fiscus*» вважалася приватним майном імператора, тому до відносин казни з третіми особами застосовувалися норми приватного права. Пізніше, з посиленням імператорської влади «*fiscus*» витісняє «*aerarium*», зберігаючи приватно-правовий режим регулювання. Таким чином, «*fiscus*» виступав суб'єктом цивільного права нарівні з іншими приватними особами, але відрізнявся від останніх рядом привілеїв, наприклад, державне майно не могло переходити у власність приватних осіб за

⁵ Ельяшевич Б.Б. Юридическое лицо. Его происхождение и функции в римском праве. 1910. С. 38.

⁶ Покровский В.А. История римского права. 1998. С. 158.

давністю володіння, зобов'язальні вимоги держави задовольнялися переважно перед вимогами інших кредиторів⁷. Казна «fiscus» у Римі мала публічно-правову природу, оскільки володіла привілеями в обігу, регулювалися нормами публічного права, в цивільному обігу казна виступала нарівні з приватними особами. На думку В.Б. Базарова, фіск не виступав рівноправним учасником щодо приватних осіб, фіск був прообразом сучасних публічних юридичних осіб країн Західної Європи⁸. Відомо, що правосуб'єктність визнавалася також за муніципіями. Так називалися місцеві громади, які раніше були самостійними державами, а пізніше ввійшли до складу римської держави як автономні одиниці. Їхні майнові відносини з іншими особами регулювалися нормами приватного права, також муніципії виступали в суді як позивачів і відповідачів через спеціальних представників (муніципальних магістратів), які призначалися сенатом у кожному випадку. Ці ж представники діяли від імені муніципій і в процесі укладення договорів.

Аналіз правового положення держави, казни, муніципій дає змогу виділити особливості в правовій природі і участі в приватно-правових відносинах. Держава визнавалася суб'єктом публічного права разом із тим у цивільному обігу виступала нарівні з іншими приватними особами. Участь у майнових відносинах держава здійснювала у вигляді казни (фіску), казна порівняно з іншими учасниками обороту мала певні привілеї. Місцеві громади (муніципії) мали публічну природу, володіли всіма ознаками юридичної особи, є учасниками обігу нарівні з іншими особами. Особливістю участі суб'єктів публічного права в цивільному обігу є представницькі функції, які здійснювали від їх імені адміністративних органів – магістратів. У процесі вирішення спорів за участю суб'єкта публічного права можливим було застосування адміністративного порядку розгляду справи. Суб'єкти публічного права порівняно з приватними особами в Римі мали певні особливості як учасники цивільного обороту.

⁷ Иоффе О.С., Мусин В.А. Основы римского гражданского права. 1975. С. 59–60.

⁸ Базаров В.Б. История развития представлений о комплексных субъектах гражданского права в Древнем Риме. URL: <https://cyberleninka.ru/article>

3. Аналіз дореволюційного і радянського законодавства щодо розвитку поняття «юридична особа публічного права»

У дореволюційному законодавстві вчення про юридичну особу було відсутнім. Під юридичною особою розуміють всіх осіб в юридичному сенсі, які не є людськими істотами. Не було вироблено поняття дієздатності і правоздатності такого суб'єкта. Разом із тим російське законодавство містить поділ юридичних осіб на види, зокрема юридичні особи, які мають публічний характер, значення державних і суспільних установ, і приватні, які виникають і припиняються за волею приватних осіб. Як головний критерій такої класифікації розглядалася наявність чи відсутність волі приватних осіб зі створення юридичної особи. Публічні юридичні особи виникають поза волею приватних осіб. Вони створюються або історично, або в законодавчому порядку⁹. До видів юридичних осіб публічного права належали казна, казенні установи та відомства, учбові заклади, монастирі, церкви, органи місцевого самоврядування. У дореволюційний період конструкція «юридичної особи публічного права» була неврегульована на законодавчому рівні, разом із тим почала входити в науковий обіг XVIII–XIX століть, виходячи з потреб практики, для позначення колективних суб'єктів права, які реалізують свої повноваження в публічній сфері, що виходить за межі сфери цивільного права. Так, зокрема, К.Н. Анненков вважав, що юридичні особи публічного права виникають і існують в силу закону, яким регулюється їх майнова правоздатність і здійснюють свою діяльність на підставі різних статутів і положень. Припинення діяльності юридичних осіб публічного права може виникати тільки на підставі закону. Обсяг правоздатності юридичних осіб публічного права визначається статутом або положенням, на підставі якого діє юридична особа. Тобто можна говорити про цільовий характер правоздатності. Наприклад, казна як юридична особа публічного права мала право набувати рухоме і нерухоме майно шляхом дарування, пожертвувань, спадкування у виморочному майні, приймати участь в укладенні договорів представниками різних відомств та установ, зокрема договори поставки та підяду¹⁰. Н.Л. Дювернуа визначальною ознакою юридичних осіб публічного права вважав служіння публічним цілям. Серед видів юридичних осіб публічного права він виділяв державні установи, казну, удільне відомство. На

⁹ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1. 2005. С. 43

¹⁰ Анненков К.Н. Система русского гражданского права. 1899. С. 236–251.

його думку, юридична особа публічного права може виступати в організаційно-правовій формі установи, а не корпорації. Так, державна установа має всі ознаки юридичної особи: це певним чином створені організації, які мають правоздатність і дієздатність. Правоздатність визначається окремими положеннями і статутами; дієздатність здійснюють посадові особи державної установи; останні мають право набувати певні майнові права і майно; виступати позивачами і відповідачами в суді; нести самостійну цивільно-правову відповідальність¹¹. У літературі того часу існувала і інша позиція з приводу правового положення державних установ. Так, на думку К.Д. Кавеліна, не можна говорити про самостійний статус юридичної особи багатьох відомств, урядових установ і посадових осіб. Оскільки вони хоча і мають у своєму розпорядженні майно і вступають у договірні відносини, вони виступають представницькими органами держави, які вступають у відносини з третіми особами від імені держави і держава має нести відповідальність за діяльність таких установ¹². Були різні позиції науковців того періоду щодо правового становища держави і казни. Так, одні вчені їх вважали окремими юридичними особами публічного права: «...гражданская правоспособность казны есть вполне обособленно личная и пределы ее ясно обозначены в составе гражданских законов, інші ототожнювали їх: «...казна не есть ни особое от государства юридическое лицо, ни особое ведомство, а только совокупность юридических отношений государства, как единого целого к составным своим элементам, по имуществам и обязательствам». Держава як юридична особа публічного права має верховну владу як зсередини, так і ззовні. Урядові установи і посадові особи як представники держави реалізують владні повноваження. У майнових відносинах держава виступає у вигляді казни. Казна має майно, яке не належить ні фізичним, ні юридичним особам, а належить державі, має право на стягнення податків, земських повинностей, право вимагати повернення втраченого володіння нерухомим майном. Інші види юридичних осіб публічного права в дореволюційному законодавстві володіли майном і мали право на стягнення податків. Права юридичних осіб публічного права витікали з загальних функцій, які здійснювала держава. Дослідивши правове положення юридичних осіб

¹¹ Дювернуа Н.Л. Чтения по гражданскому праву. 1902. С. 187–192.

¹² Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам в применении к русскому законодательству. 1879. С. 17–20.

публічного права в російському законодавстві, можна сформулювати ознаки, які були притаманні вказаним особам. Юридичні особи публічного права створювалися поза волею осіб, або історично або на підставі закону, діяльність їх здійснювалася на підставі встановленого в законі положення чи статуту, наявність публічної мети, владних повноважень, цільової або спеціальної правоздатності.

У радянські часи більшість юридичних осіб, які існували на той час, створювалися державою¹³. На думку вчених радянського періоду, поділ юридичних осіб на публічні і приватні з позиції цивільно-правових наслідків є марним. Поняття юридичної особи має теоретичну і практичну цінність тільки як цивільно-правове поняття. Тому з позиції цивільно-правової характеристики юридичної особи як суб'єкта майнових прав і обов'язків найменування його публічним чи приватним не має значення¹⁴. Разом із тим в юридичній літературі досліджувалося питання стосовно правової природи юридичних осіб публічного права. Так, Венедиктов вказував про те, що певні особливості має правове становище державних органів і інших колективних суб'єктів адміністративного права, які в буржуазно-правовій літературі називають юридичними особами публічного права. Особливість вказаного правового положення полягає у тому, що вказані суб'єкти мають подвійну правову природу, з одного боку, вони можуть бути носіями адміністративної правоздатності як органи держави, які виконують владні повноваження, з іншого – вони мають і цивільну правоздатність, якщо вони є учасниками цивільного обороту, тобто вони можуть бути наділені статусом юридичної особи цивільного права¹⁵.

4. Зміст терміну «юридична особа публічного права» у західних країнах

У західній науковій доктрині і законодавстві немає єдиного теоретичного підходу до сутності інституту юридичної особи. У науковій літературі під юридичною особою розуміють допущене

¹³ Болдырев В.А. О юридических лицах публичного права. URL: cyberleninka.ru/article

¹⁴ Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. 1947. С. 62

¹⁵ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. 1948. С. 646–647

правопорядком правоздатне об'єднання осіб або майна¹⁶. У континентальній системі права юридичні особи поділяються на дві основні групи: юридичні особи публічного і юридичні особи приватного права¹⁷. Так, зокрема, в законодавстві Німеччини відсутнє визначення поняття юридичної особи публічного права, разом із тим у Німецькому Цивільному Укладенні (далі – НЦУ) закріплюється норма щодо відповідальності юридичних осіб публічного права в §89 [Ответственность; конкурсное производство] «... нормы §31 (відповідальність союзу за дії його органів: союз відповідає за збитки, спричинені третій особі діями правління, члена правління або іншої уповноваженої особи у відповідності зі статутом представника, які здійснені при виконанні покладених на них обов'язків) застосовуються до казни, а також до публічно-правових корпорацій, установ і органів»¹⁸. Так, на думку Л. Еннекцера, «...відповідальність за шкоду, яку органи, які виражають побудову органів юридичної особи, його волю, спричинили під час виконання належних їм функцій, така ж, як і відповідальність юридичних осіб приватного права, бо §89, абз. 1, визнає норму § 31 відповідно застосованою як щодо казни, так і щодо корпорацій, установ і закладів публічного права»¹⁹. Вказуючи про діяльність органів публічно-правової особи, закон має на увазі приватно-правову діяльність вказаних органів. Остання має місце, коли здійснюється діяльність, яку з таким же успіхом може здійснювати будь яка приватна особа, і ця діяльність не є за своєю природою дією публічно-правової особи. Йдеться про діяльність фіскального характеру, а не про здійснення публічної влади. Таким чином, можна зробити висновок про те, що юридичні особи публічного права, беручи участь у цивільному обігу, за правовим становищем прирівнюються до юридичних осіб приватного права. У доктрині німецького права під юридичними особами публічного права розуміють юридичних осіб, які створені або безпосередньо в силу закону або адміністративного акту, як виконавців задач публічного характеру з тим, щоб створення установи регламентується нормою закону, або такі, які, здійснюючі публічні

¹⁶ Семилютіна Н.Г. Юридические лица в гражданском праве зарубежных стран. 2015. С. 118.

¹⁷ Васильев Е.А., Комаров А.С. Гражданское и торговое право зарубежных государств. 2008. С. 140.

¹⁸ Германское гражданское уложение. URL: <https://www.twirpx.com/file/250517/>

¹⁹ Сннекцерус Л. Курс германского гражданского права. 1979. С. 420.

завдання, в майбутньому визнаються такими, що наділені правами законом або адміністративним актом. З цього поняття можна виокремити два критерія розмежування юридичних осіб публічного і приватного права. Перший критерій – порядок створення юридичної особи публічного права (розпорядчий), оскільки виникає юридична особа публічного права на підставі закону або адміністративного акту, натомість юридична особа приватного права створюється в нормативно-явочному порядку; другий критерій – метою функціонування юридичної особи публічного права є виконання публічних завдань. Щодо питання виникнення і створення юридичних осіб публічного права, то в питанні про їх відокремлення від юридичних осіб приватного права (товариств, установ) вирішальним є не Німецьке Цивільне Укладення, а публічне імперське право або право окремих держав (земель), залежно від джерела, яке викликало до життя юридичну особу. Таким чином, правове положення юридичних осіб публічного права закріплюється на рівні Конституції і спеціального законодавства Німеччини. До видів юридичних осіб публічного права належать такі: юридичні особи, які володіють публічною владою на певній території, – федерація, федеральні землі, громади; державні університети; професійні об'єднання (палати адвокатів, торгово-промислові палати); федеральне радіо; установи публічного права: земельні радіостанції, ощадні каси; фонд публічного права²⁰. Юридичні особи публічного права поділяються на дві групи: об'єднання осіб і об'єднання майна. У Німеччині діють публічні і приватні фонди. Під фондами публічного права розуміють засновану або визнану на основі публічного права адміністративну одиницю, яка володіє власною правоздатністю, здійснює завдання з публічного управління шляхом використання переданого їй капіталу або майна. Фонди публічного права і фонди приватного права відрізняється один від одного методом створення і управління: фонди публічного права створюються й управляються від імені держави на підставі державного акту, а фонди приватного права створюються приватною особою й управляються також приватними особами, хоча обидва види фондів можуть переслідувати публічні, суспільні цілі. Державні структури можуть створювати також і приватні фонди, але в цивільно-правовому, а не публічному порядку. У Німеччині простежується тенденція з

²⁰ Семилютіна Н.Г. Юридические лица в гражданском праве зарубежных стран. 2015. С. 46.

переводу господарських товариств із державною участю, а також економічно самостійних підприємств і муніципальних підприємств у форму установи. Юридичні особи публічного права не переслідують мети отримання прибутку, а навпаки, слугують державним, суспільним інтересам.

У правовій доктрині Франції юридичними особами є об'єднання осіб або капіталів, які мають відокремлене майно і здійснюють свою діяльність із певною метою, яка не суперечить закону. Різниця між юридичними особами публічного права і приватного права полягає в тому, що перші діють у суспільних цілях, а діяльність других спрямована на задоволення особистих інтересів. Юридичні особи публічного права мають спеціальну правоздатність. Так, зокрема, як вказується в юридичній літературі, діяльність, правоздатність і дієздатність публічних юридичних осіб (крім держави) обмежуються принципом спеціалізації, який забороняє вказаним юридичним особам здійснення «актів, які не належать до мети їх діяльності»²¹. Ознаками юридичних осіб публічного права є наявність публічної влади і відповідних обов'язків. До видів юридичних осіб публічного права Франції належать такі: держава, департаменти, комуни, заморські колективи, які володіють правосуб'єктністю, публічні установи. Визначальною ознакою правосуб'єктності департаментів і комун як юридичних осіб публічного права є принцип децентралізації і деконцентрації. Загальним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження з прийняття важливих рішень вилучаються в центральній владі і здійснюються на місцях. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральній владі або її представників. Децентралізація передбачає передачу, управління максимальної частини справ у руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників. Разом із цим децентралізація не рівнозначна федералізму, якщо вона веде до виникнення публічних юридичних осіб, інших, ніж держава, то ці публічні юридичні особи мають чисто адміністративний характер і не мають законодавчої або судової влади. Як правило, у французькому праві проводять розмежування між територіальною децентралізацією і відомчою децентралізацією. В основі першої лежить географічний фактор: вона призводить до створення публічних юридичних осіб,

²¹ Ведель Ж. Административное право Франции. 1973. С. 391.

компетенція яких поширюється на певну територію (наприклад, комуна), в основі іншої лежить технічний фактор, що призводить до передачі певних функцій публічній юридичній особі, яка існує у формі публічної установи (наприклад, факультет права). Особливістю функціонування юридичних осіб публічного права у Франції є поняття «адміністративної опіки», сутність якої полягає в тому, що остання регулює відносини не між вищим і нижчим органом, а між контролером (орган опіки) і підконтрольним (органи підопічної публічної юридичної особи). Контроль є умовним і здійснюється тільки у випадках і в формі, яка передбачена законом. У ст. 72 Конституції Франції йдеться про те, що територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи, вказані в ст. 74 Конституції Франції²². Департаментом є територія адміністративного округу, яка знаходиться у віданні префекта під управлінням держави. Нині у Франції виокремлюють 101 департамент, з яких 96 розташовані на території метрополії Франції (включаючи 2 департаменти на Корсиці), і 5 заморських департаментів які мають особливий статус: Гваделупа, Мартиніка, Гвіана, Реюньйон, Майотта. Департамент є юридичною особою публічного права. При департаменті діє генеральна рада, дорадчий орган, який здійснює діяльність щодо створення, організації і управління департаментськими публічними службами. Генеральна рада управляє майном департаменту стосовно як приватного, так і публічного секторів. Департамент приймає бюджет і контролює його виконання. Джерелами доходів департаменту є такі: податки, державні субсидії, займи. Низовою адміністративно-територіальною одиницею є комуна (грумада). При комуні діє муніципальна рада, мер є представником державної влади в комуні. Комуна має свій статут. До відання комуни належать водопостачання, ринки, муніципальні бібліотеки, музеї, кладовища²³. Термін «публічна установа» часто зустрічається в процесуальному і цивільному кодексах Франції, інколи цей термін виступає як еквівалент терміна «юридична особа публічного права» або «адміністративна юридична особа». Також термін «публічна установа» може застосовуватися до юридичної особи приватного права, яка користується певним захистом із боку адміністрації, зокрема щодо

²² Конституція Франції. URL: <https://legalns.com/>

²³ Кормушкіна Н.В. Конституционное право зарубежных стран. URL: <http://be5.biz/pravo/k038/43.html>

суспільно-корисних установ. Публічна установа характеризується трьома основними рисами: це юридична особа, юридична особа публічного права, остання управляє публічною службою. Публічна установа володіє власним майном, фінансовою автономією і діє на підставі принципу спеціалізації, володіючи повноваженнями і компетенцією тільки в тій сфері, яка зарахована до його відання законом і регламентами. Складне питання, що виникає у праві Франції, – це відмежування публічної установи, яка являє собою публічну службу від суспільно-корисної установи. Так, у літературі виділяють кілька критеріїв, за якими можна провести відмежування останніх. По-перше, це походження публічної установи, яка створюється на підставі закону адміністративного розпорядження, натомість суспільно-корисна установа створюється на підставі волі приватних осіб; по-друге, природа діяльності установи – публічна служба; по-третє, прерогатива публічної влади. Публічна установа є юридичною особою публічного права. Публічна установа має фінансову автономію, може приймати виконавчі рішення, виконувати фіскальні функції, зокрема право стягнення з боржників заборгованості. Діяльність публічних установ у Франції регламентується нормами адміністративного права. Крім цього, у Франції існують публічні служби промислового і торгівельного характеру, які не підпадають під норми адміністративного права, а регулюються нормами приватного права. Наприклад, «Електрисите-де Франс», яка покликана забезпечувати електропостачання населення Франції, управління такою компанією здійснює публічна служба на підставі концесії. Натомість заводи компанії «Рено» не належать до публічної служби. Тобто зміст поняття «публічна служба» нині є неповною мірою визначеним. Наприклад, товариство залізничних доріг належить до змішаних товариств, в яких поєднані як публічні, так і приватні капітали, і діяльність таких товариств регулюється нормами приватного права. У доктрині і в законодавстві Франції відсутнє єдине поняття «публічної служби» і єдиного правового режиму майна цих установ. До ознак, які можна виділити як визначальні для поняття «публічна служба», можна зарахувати такі: по-перше, кожна публічна установа є юридичною особою, по-друге, має суспільно корисну мету, по-третє, знаходиться під опікою держави. Певну специфіку мають об'єднання осіб вільних професій, діяльність вказаних об'єднань підпадає під дію норм публічного права, що знаходить прояв у

контролі, який здійснюють державні органи. Разом із тим самі об'єднання належать до приватно-правових установ.

5. Формування концепції «юридична особа публічного права» в Україні

Можна вказати на те, що поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного і приватного права характерний для романо-германської правової системи. Україна теж пішла шляхом встановлення класифікації юридичних осіб на вказані види. Так, юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права (ч. 2 ст. 81 ЦК). У доктрині права тільки формується концепція юридичних осіб публічного права, серед котрих науковці називають і державу, і органи державної влади юридичними особами публічного права. Зокрема, наводяться їх ознаки: 1) юридичні особи публічного права є певними публічно-правовими утвореннями; 2) вони не є професійними учасниками цивільного обігу, а вирішують завдання суспільного, соціального характеру; 3) вони безпосередньо пов'язані з публічною владою; 4) особливості порядку створення, формування та державної реєстрації; 5) вони не є власниками майна; 6) чітко визначена структура органів; 7) юридична відповідальність за прийняті рішення.

До юридичних осіб публічного права можна зарахувати державні підприємства, організації, установи, різні за правовим статусом заклади тощо, які створені розпорядчими (владними) актами з їх специфічною правосуб'єктністю, а також державні органи. Так, згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 року міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права. При цьому в юридичній літературі про наділення центральних органів виконавчої влади статусом юридичної особи точиться дискусія, яка вказує на вирішення нагальних питань про співвідношення публічно-правових понять органу публічної влади та цивільно-правової конструкції юридичної особи як правового інституту цивільного права. Яка різниця є між юридичною особою з притаманними їй ознаками (1) організаційною єдністю; 2) майновою відокремленістю; 3) самостійною цивільно-правовою відповідальністю; 4) участю в цивільному обороті від свого імені) та органом державної виконавчої влади, який відповідно до порядку створення в статутних (інших засновницьких) документах

поіменований як юридична особа публічного права²⁴? Не з'ясованим нині є питання правового режиму майна юридичних осіб публічного права. Якщо проаналізувати чинне законодавство, то юридичні особи публічного права не є власниками майна, яке їм належить. Як правило, таке майно належить останнім на обмежених речових правах: праві повного господарського відання та праві оперативного управління. Вказані права є наслідком одержавленої радянської економіки і нині існування таких прав заперечується більшістю цивілістів. Нині право оперативного управління і право господарського відання вилучені з Цивільного кодексу України і знаходяться в Господарському кодексі України. Разом із тим у Законі України «Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень» державній реєстрації підлягають право господарського відання і право оперативного управління. Більшість вчених нині критично ставляться до існування права оперативного управління і права повного господарського відання як залишку від радянської системи планово-адміністративної економіки, які були свого часу розроблені і запропоновані радянським цивілістом Венедиктовим. Разом із тим є і прибічники залишення цих прав за юридичними особами не власниками. Так, на думку Л.В. Винара, який досліджував правовий статус юридичних осіб заснованих державою у своїх наукових працях, стосовно правового режиму юридичних осіб, заснованих державою (юридичних осіб публічного права), вказував про те, що має доповнити положення Цивільного кодексу України, які присвячені речовим правам на чуже майно, ще двома реальними видами прав – правом господарського відання та правом оперативного управління²⁵.

Вважаємо, що нині відсутні підстави доповнення ЦК України вказаними обмеженими «квазіречовими» правами. Так, згідно з Концепцією рекодифікації цивільного законодавства, наділення майном унітарних державних та комунальних підприємств на праві господарського відання та праві оперативного управління є способом здійснення права власності, перш за все, для публічно-правових утворень, і жодним чином не є юридичною формою економічно необхідної участі однієї особи в праві власності іншої,

²⁴ Козлова С.А. Являются ли органы государственной власти юридическими лицами? URL: <https://center-bereg.ru/b3594.html>

²⁵ Винар Л.В. Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.03. URL: <http://www.disslib.org/pravovyi-status-jurydychnykh-osib-zasnovanykh-derzhavoyu.html>

що є головною передумовою існування самої категорії²⁶. Як відомо, державні органи мали право в радянські часи вилучати майно та припиняти правові титули на власний розсуд і тому не відповідають традиційним уявленням про речові права на чуже майно. Таким чином, квазіречові права не можуть використовуватися в умовах ринкової економіки, оскільки юридичні особи публічного права діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками (ст. 82 ЦК України). І нині триває пошук ефективної конструкції обмежених речових прав для участі юридичних осіб публічного права в цивільному обороті.

ВИСНОВКИ

Проаналізувавши все вищевикладене, можна дійти таких висновків: прообразами сучасних юридичних осіб публічного права виступали місцеві громади (муніципії), які мали публічну природу, володіли всіма ознаками юридичної особи, були учасниками обігу нарівні з іншими особами. Особливістю участі суб'єктів публічного права в цивільному обігу є представницькі функції, які здійснювали від їх імені адміністративні органи – магістрати. У процесі вирішення спорів за участю суб'єкта публічного права можливим було застосування адміністративного порядку розгляду справи. Суб'єкти публічного права порівняно з приватними особами в Римі мали певні особливості як учасники цивільного обороту. У дореволюційний період до видів юридичних осіб публічного права належали казна, казенні установи та відомства, навчальні заклади, монастирі церкви, органи місцевого самоврядування. У дореволюційний період конструкція «юридичної особи публічного права» була неврегульована на законодавчому рівні, разом із тим почала входити в науковий обіг XVIII–XIX століть, виходячи з потреб практики, для позначення колективних суб'єктів права, які реалізують свої повноваження в публічній сфері, що виходить за межі сфери цивільного права. Юридичні особи публічного права створювалися поза волею осіб, або історично, або на підставі закону, діяльність їх здійснювалася на підставі встановленого в законі положення чи статуту, наявності публічної мети, владних повноважень, цільової або спеціальної правоздатності. На думку вчених радянського періоду, поділ юридичних осіб на публічні і приватні з позиції цивільно-правових

²⁶ Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ, 2020. С. 24–25.

наслідків є марним. Поняття юридичної особи має теоретичну і практичну цінність тільки як цивільно-правове поняття. Тому з позиції цивільно-правової характеристики юридичної особи як суб'єкта майнових прав і обов'язків найменування його публічним чи приватним не має значення. У західній науковій доктрині і законодавстві немає єдиного теоретичного підходу до сутності інституту юридичної особи. У науковій літературі під юридичною особою розуміють допущене правопорядком правоздатне об'єднання осіб або майна. У континентальній системі права юридичні особи поділяються на дві основні групи: юридичні особи публічного і юридичні особи приватного права. До ознак юридичної особи публічного права в західній доктрині зараховують такі: заснуються в розпорядчому порядку; мають спеціальну правоздатність; переслідують публічні і інші суспільно-корисні цілі; мають владні повноваження; можуть приймати нормативні акти. У доктрині права України тільки формується концепція юридичних осіб публічного права, серед котрих науковці називають і державу, і органи державної влади юридичними особами публічного права. До ознак останніх можна зарахувати такі: юридичні особи публічного права є певними публічно-правовими утвореннями; вони не є професійними учасниками цивільного обігу, а вирішують завдання суспільного, соціального характеру; вони безпосередньо пов'язані з публічною владою; особливості порядку створення, формування та державної реєстрації; вони не є власниками майна; чітко визначена структура органів; юридична відповідальність за прийняті рішення.

АНОТАЦІЯ

В Україні нині відбувається процес рекодифікації (оновлення) Цивільного кодексу України. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання участі юридичних осіб публічного права в цивільному обороті. Інститут юридичної особи публічного права історично сформувався в романо-германській правовій системі і в нашій країні є практично не дослідженим. В Україні тільки формується концепція поняття і ознак юридичної особи публічного права, тому вельми важливо проаналізувати вказаний інститут в історичному аспекті. У статті дається аналіз правового положення прообразів юридичних осіб публічного права в римському праві. Розглядаються організаційно-правові форми і особливості правового статусу юридичних осіб публічного права в дореволюційний час і за радянських часів. Досліджується питання

розвитку поняття і ознак вказаних суб'єктів у західній доктрині і законодавстві. Доведено, що поділ юридичних осіб на юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права закріплений у романо-германській правовій системі. У статті детально розглянуті види юридичних осіб публічного права у Франції, їх різновиди, ознаки і відмінності між ними. Автор аналізує питання правового положення юридичних осіб публічного права в Україні. Розглядаються види, ознаки, правовий режим майна юридичних осіб публічного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование : монография. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2004. 469 с.
2. Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву : монография. Москва : печатня А.И. Снегиревой, 1900. 62 с.
3. Герваген Г.Г. Развитие учения о юридическом лице : монография. Санкт-Петербург : типография И.Н. Скороходова. 1888. 91 с.
4. Пухан И, Поленак-Акимовская М., Римское право : учебное пособие. Москва : Зерцало, 2000. 411 с.
5. Ельяшевич Б.Б. Юридическое лицо его происхождение и функции в римском частном праве : монография. Санкт-Петербург : типо-литография Шредера, 1910. 482 с.
6. Покровский И.А. История римского права : монография. Санкт-Петербург : изд-торг. Дом «Летний Сад», 1998. 560 с.
7. Иоффе О.С., Мусин В.А. Основы римского гражданского права : учебное пособие. Ленинград : изд-во Ленинградского ун-та, 1975. 156 с.
8. Базаров В.Б. История развития представлений о комплексных субъектах гражданского права в Древнем Риме. URL: <https://nauchtrud.com/9585/2020071210433425946>
9. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1. Москва : изд-во «Статут», 2005. 461 с.
10. Анненков К.Н. Система русского гражданского права. Т. 1 : сочинения. Санкт-Петербург : тип. М.М. Стасюлевича, 1899. 672 с.
11. Дювернуа Н.Л. Чтения по гражданскому праву. Т. 1: учебник. Москва : Зерцало, 2015. 320 с.
12. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам в применении к русскому законодательству: Опыт

систематического обозрения. Санкт-Петербург : тип. ММ. Стасюлевича, 1879. 459 с.

13. Болдырев В.А. О юридических лицах публичного права. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-yuridicheskikh-litsah-publichnogo-prava-1> (дата звернення: 09.11.2020)

14. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве: ученые труды. Выпуск XII. Москва : юрид. изд-во Мин. Юст. СССР, 1947. 358 с.

15. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность : монография. Москва : изд-во АН СССР, 1948. 834 с.

16. Васильев Е.А., Комаров А.С. Гражданское и торговое право зарубежных стран : учебник. Москва : Международные отношения, 2008. 560 с.

17. Германское гражданское уложение, URL <https://www.twirpx.com/file/250517/>

18. Эненкцерус Л. Курс германского гражданского права. Кн. 1. Москва : изд-во иностранной литературы, 1979. 428 с.

19. Семилютина Н.Г. Юридические лица в гражданском праве зарубежных стран : монография. Москва, 2015. 609 с.

20. Ведель Ж. Административное право Франции : монография / под общ. ред. Крутоголов М.А. Москва : Прогресс, 1973. 512 с.

21. Конституция Франции. URL: <https://legalns.com/http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm>

22. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая. Москва : Норма, 2004. 832 с. URL: <http://krasinskiy.ru/Baglai.pdf>

23. Козлова С.А. Являются ли органы государственной власти юридическими лицами? *Административное право и процесс*. 2012. № 6. URL: <https://center-bereg.ru/b3594.html>

24. Винар Л.В. Правовой статус юридичних осіб, заснованих державою : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Львів, 2006. 20 с. URL: <http://www.disslib.org/pravovyi-status-jurydychnykh-osib-zasnovanykh-derzhavoju.html> (дата звернення: 16.03.2021)

Information about the author:

Piddubna Viktoriia Fedorivna,

Candidate of Legal Sciences (Ph.D),

Associate Professor at the Department of Civil Law № 2

Yaroslav Mudryi National Law University

4, Dynamovskaya str., Kharkiv, 61023, Ukraine