

УДК 347.413

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.45>

ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ ДЕРЖАВИ В ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Піддубна В.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правової політики,
права інтелектуальної власності та інновацій
Національного юридичного університету імені Я. Мудрого
ORCID: 0000-0001-6532-9884*

Піддубна В. Правові форми участі держави в цивільно-правових відносинах.

В статті автором досліджуються правові форми участі держави в цивільно-правових відносинах, зокрема правові проблеми створення державою юридичних осіб публічного права, досліджуються як доктринальні так і законодавчі положення діючого законодавства. В статті надається визначення поняття юридичної особи публічного права, ознаки, критерії розмежування з юридичними особами приватного права. Під юридичною особою публічного права розуміють юридичних осіб, які створюються безпосередньо законом або адміністративним актом як носії публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів публічних інтересів і вони загалом виконують відповідні публічні функції. До критеріїв розмежування юридичних осіб приватного і публічного права можна віднести такі: 1) інтерес; 2) наявність владних повноважень; 3) організаційну і майнову підпорядкованість юридичної особи. Автором досліджується судова практика щодо встановлення юридичного факту з питання віднесення державного підприємства до юридичних осіб приватного права. В статті аналізується питання про те, що повноваження і компетенцію на створення юридичних осіб публічного права мають лише державні органи, органи місцевого самоврядування і приватні особи не можуть мати такої компетенції. Автором розглядається питання відповідальності органу місцевого самоврядування за боргами комерційних підприємств. В статті аналізується правовий статус навчального закладу як юридичної особи публічного права на прикладі державного університету. Автором досліджується питання створення державою юридичних осіб приватного права. Найбільш поширеною організаційно-правовою формою в якій створюються юридичні особи приватного права є акціонерні товариства. В статті аналізується діюче законодавство в сфері корпоратизації державних підприємств. Автором аналізується правовий статус публічного акціонерного товариства, розглядаються питання його створення і характер діяльності.

Ключові слова: держава, юридичні особи публічного права, державні органи, порядок створення, відповідальність.

Poddubna V. Legal forms of state participation in civil-legal relations.

In the article, the author examines the legal forms of the state's participation in civil law relations, in particular the legal problems of the state's creation of legal entities under public law, examines both the doctrinal and legislative provisions of the current legislation. The article provides a definition of the concept of a legal entity of public law, features, and criteria for distinguishing it from legal entities of private law. A legal entity under public law is defined as legal entities that are created directly by law or an administrative act as bearers of public tasks, their organization is regulated by the prescriptions of public interest laws, and they generally perform relevant public functions. The criteria for distinguishing legal entities under private and public law include the following: 1) interest; 2) the presence of authority; 3) organizational and property subordination of a legal entity. The author examines judicial practice regarding the establishment of a legal fact on the issue of classifying a state-owned enterprise as a legal entity under private law. The article analyzes the issue that only state bodies have the authority and competence to create legal entities under public law, local self-government bodies and private

individuals cannot have such competence. The author considers the issue of the responsibility of the local self-government body for the debts of commercial enterprises. The article analyzes the legal status of an educational institution as a legal entity under public law on the example of a state university. The author examines the issue of the state's creation of legal entities of private law. The most common organizational and legal form in which legal entities under private law are created are joint-stock companies. The article analyzes the current legislation in the field of corporatization of state enterprises. The author analyzes the legal status of a public joint-stock company, considers the issues of its creation and nature of activity.

Key words: state, legal entities under public law, state bodies, order of creation, responsibility.

Постановка проблеми. Учасниками цивільних відносин крім фізичних та юридичних осіб є суб'єкти публічного права: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Держава як специфічний суб'єкт права для участі в цивільних правовідносинах має набути певної форми, яка притаманна суб'єктам приватного права. В доктрині і законодавстві західноєвропейських країн держава і інші суб'єкти публічного права відносяться до юридичних осіб публічного права. На сьогодні питання віднесення суб'єктів публічного права до юридичних осіб публічного права в Україні не вирішено ні на законодавчому ні на доктринальному рівні. Разом з тим, питання які виникають в практичній площині за участю суб'єктів публічного права потребують вирішення, зокрема чи можна розглядати державу в якості юридичної особи публічного права, правові проблеми наділення статусом юридичної особи публічного права органів державної влади, правовий статус державних акціонерних товариств, питання правового режиму майна держави, державних установ, державних акціонерних товариств. Таким чином вельми актуальним є питання правових форм участі держави в цивільних правовідносинах зокрема участь держави у створенні юридичних осіб публічного права (державні підприємства, навчальні заклади) а також створення юридичних осіб приватного права і участь в їх діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання участі держави в цивільних відносинах було предметом наукових досліджень таких вчених як: Н.С. Кузнецової, А.С. Довгерта О.В. Дзери, Р.А. Майданика, І.В. Спасибо-Фатєєва, В.І. Борисової, О.О. Первомайського, А.В. Коструби та інших. Разом з тим, в наукових працях вчених не в повному обсязі досліджені всі правові проблеми пов'язані з участю держави в цивільних правовідносинах.

Метою наукової статті є наукове дослідження доктринальних та законодавчих положень щодо правових форм участі держави в цивільно-правових відносинах.

Вклад основного матеріалу дослідження. В доктрині цивільного права виділяють дві правові форми участі держави в цивільних відносинах: першою є засновницька або установча правова форма яка полягає у створенні державою юридичних осіб публічного права та приватного права (ч. 2 ст. 167 ЦКУ), другою формою участі є управлінська або корпоративна тобто участь в діяльності створених державою юридичних осіб приватного права (ч. 3 ст. 167 ЦКУ) [1, с. 898]. Згідно з ч. 2 ст. 167 ЦКУ держава може створювати юридичні особи публічного права в двох організаційно-правових формах: державні підприємства, навчальні заклади. В основу поділу юридичних осіб на юридичних осіб приватного і публічного права покладений критерій порядку створення вказаних осіб. Так юридичні особи публічного права створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 81 ЦКУ). На відміну від юридичних осіб приватного права, порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюється Конституцією України та законом (ч. 3 ст. 81 ЦКУ). Так, наприклад, згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17.03.2011 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права [2]. В діючому законодавстві не міститься визначення поняття юридичної особи публічної особи. Разом з тим, в доктрині права надається таке визначення і вказуються ознаки юридичної особи публічного права. Так, юридичні особи публічного права є юридичними особами, які створюються безпосередньо законом або адміністративним актом як носії публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів публічних інтересів і вони загалом виконують відповідні публічні функції [3]. До критеріїв розмежування юридичних осіб приватного і публічного права можна віднести такі: 1) інтерес; 2) наявність владних повноважень; 3) організаційну і майнову підпорядкованість юридичної особи

[4]. Враховуючи визначення поняття, ознаки, критерії розмежування юридичних осіб на види, на практиці в певних випадках складно однозначно віднести юридичну особу то того чи іншого виду. Так, наприклад, у справі № 466/1776/17 від 04.10.2018 за позовом особи яка звернулася до суду щодо встановлення факту який має юридичне значення, а саме щодо віднесення Державного підприємства “Львівський державний авіаційно-ремонтний завод” до юридичної особи приватного права [5]. В обґрунтування позовних заяв позивач вказав про те, що працюючи на посаді начальника юридичного відділу державного підприємства останнього було зобов’язано подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування і перебувають у трудових відносинах з юридичними особами публічного права.

На момент розгляду справи в суді вказане державне підприємство знаходиться в підпорядкуванні Державного концерну “Укроборонпром”. Державний концерн “Укроборонпром” є державним господарським об’єднанням. Засновується державний концерн державою в особі Кабінету Міністрів України [6]. Метою створення державного концерну є забезпечення ефективного функціонування та управління суб’єктами господарювання державного сектору економіки, які провадять господарську діяльність у сфері розроблення, виготовлення, реалізації, ремонту, модернізації та утилізації озброєння, військової і спеціальної техніки та боєприпасів і беруть участь у військово-технічному співробітництві з іноземними державами (п. 17 Статуту державного концерну “Укроборонпром”, тобто отримання прибутку не є основною метою діяльності концерну. До органів управління державного концерну належать такі: вищим органом державного концерну є наглядова рада, яка складається з п’яти членів, три з яких призначаються Президентом України, а два – уповноваженим органом управління; виконавчий орган – рада директорів, генеральний директор, в концерні може створюватися орган внутрішнього фінансового контролю – аудиторська служба. Правовий режим майна державного концерну базується на державній власності і знаходиться в останнього на праві господарського відання. При цьому, державний концерн може користуватися і розпоряджатися майном згідно до мети діяльності яка визначені в законодавстві і в статуті. Державний концерн несе відповідальність за своїми зобов’язаннями, разом з тим в п. 7 Статуту вказано про те, що на майно державного концерну може бути звернено стягнення за вимогами кредиторів. В зв’язку з цим, виникає питання щодо цільового використання майна згідно з метою діяльності концерну. Аналізуючи вказані положення законодавства і статутні документи державного концерну “Укроборонпром” можна вказати про те, що і за порядком створення і за організаційною структурою, правовим режимом майна його можна віднести до юридичних осіб публічного права. До підпорядкування державне підприємство “Львівський державний авіаційно-ремонтний завод” належало Міністерству оборони України. В 1998 р., за наказом Міністра оборони України було перетворено 117 авіаційний ремонтний завод і військову частину в державне підприємство “Львівський державний авіаційно-ремонтний завод”. В 2011 р., вказане державне підприємство було передане до складу Державного концерну “Укроборонпром”. На відміну від Державного концерну “Укроборонпром” який відноситься до юридичних осіб публічного права і не є державним органом, Міністерство оборони України згідно з Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство оборони України є головним органом в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та особливий період [7]. Таким чином, державне підприємство “Львівський державний авіаційно-ремонтний завод” створено за рішенням Міністерства оборони України як одного з центральних органів виконавчої влади, тобто державне підприємство можна віднести до юридичних осіб публічного права. Разом з тим, юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів згідно зі ст. 87 ЦКУ. Для створення юридичної особи приватного права засновники розробляють установчі документи, які викладаються письмово і підписуються всіма засновниками (учасниками). Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної республіки Крим або органу місцевого самоврядування. В судовій справі яка розглядалася позивачем не були надані достатні докази належності державного підприємства до юридичної особи приватного права, тому рішенням суду в задоволенні позовної заяви було відмовлено за безпідставністю.

Як вказується в юридичній літературі держава в особі її органів влади може створювати такі юридичні особи публічного права як державні унітарні або комерційні підприємства (ст.ст. 73, 74 Господарського Кодексу України) та казенні підприємства (ст. 76 ГКУ). В зв'язку з цим виникає питання чи можуть створювати юридичні особи публічного права органи місцевого самоврядування або суб'єкти приватного права? Вважаємо що не можуть, оскільки останні не є органами державної влади і не мають встановленої в законі компетенції щодо створення відповідних юридичних осіб. В правозастосовній практиці стосовно діяльності комерційних підприємств виникають питання які пов'язані наприклад з відповідальністю органу місцевого самоврядування по боргам вказаного підприємства. Так, згідно зі ст. 169 ЦК України територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом. Так, комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених ЦКУ та іншими законодавчими актами. Майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство). Правовий статус комунального комерційного підприємства схожий із статусом державного унітарного комерційного підприємства. Згідно з ч. 1 ст. 176 ЦК України держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади не відповідають за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, крім випадків, встановлених законом. В Господарському Кодексі України передбачена повна субсидіарна відповідальність держави за діяльністю казенних підприємств. Щодо відповідальності комунальних підприємств, в діючому законодавстві норма прямої дії не передбачена. Так, аналізуючи судову практику, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що орган місцевого самоврядування несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями створеного ним комунального підприємства (Постанова по справі № 5023/4388/12 від 04.10.2018 р.). Обґрунтовуючи свою позицію, Верховний Суд України вказав про те, що незалежно від статусу підприємства як самостійної юридичної особи, муніципальна влада і відповідно держава мають бути в межах Конвенції визнані відповідальними за діяльність і бездіяльність підприємства. Вважаємо, що можна погодитися з думкою, висловленою в юридичній літературі, про те, що з урахуванням відсутності в Господарському Кодексі України прямої норми, яка б передбачала повну субсидіарну відповідальність власника за зобов'язаннями комунального підприємства, такий випадок субсидіарної відповідальності можливий лише з підстав, встановлених іншими законами. Норми закону як підстава субсидіарної відповідальності мають бути нормами прямої дії і не можуть застосовуватися за аналогією закону чи аналогією права. Таким чином, враховуючи все вищевикладене можна зробити висновок про те, що орган місцевого самоврядування не несе відповідальність по боргам підприємства, яке є комерційним підприємством.

Згідно з ч. 2 ст. 167 ЦКУ держава може створювати юридичні особи публічного права – навчальні заклади. Так, аналізуючи статутні документи державного університету, університет є юридичною особою публічного права, створений в розпорядчому порядку на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України [8]. До організаційної структури університету входять такі органи: ректор, вчена рада університету, наглядова рада університету, робочі органи - приймальна комісія, деканати факультетів, дорадчі органи - науково-методична рада, бюджетно-фінансова комісія, в університеті діють органи громадського, студентського самоврядування. Ознакою майнової відокремленості університету є те що майно належить останньому на праві господарського відання, має цільове призначення і не може бути предметом застави, не підлягає вилученню, відчуженню, приватизації або передачі у власність юридичним, фізичним особам без згоди Міністерства освіти і науки України, матеріально-технічна база університету може включати будівлі, споруди, землю, комунікації, обладнання, транспортні засоби і інше майно. Джерелами формування майна університету є такі: майно, передане Міністерством освіти і науки України, кошти отримані із загального фонду державного бюджету, власні надходження університету. Університет діє в організаційно-правовій формі установи. Враховуючи те що, в ЦКУ міститься низка норм, які регулюють відносини зі створення та діяльності установ, зокрема ст.ст. 83, 86, 87, 88,

101-103, створення і функціонування державних установ як юридичних осіб публічного права регулюється не положеннями ЦКУ, а нормами Конституції України і законами. Університет відноситься до неприбуткових державних установ, у зв'язку з цим забороняється розподіл доходів від здійснення діяльності серед засновників, працівників або членів управління університету, доходи витрачаються виключно для фінансування видатків на утримання університету, виконання статутних завдань. Університет як юридична особа публічного права є учасником цивільного обороту, виступає в суді від свого імені в якості позивача або відповідача. В разі припинення діяльності університету його активи передаються одній або кільком непідприємницьким організаціям або зараховуються до державного бюджету. Як вказується в юридичній літературі, не можна ототожнювати поняття державної установи (закладу, центру) та органу державної влади. Державні установи не є органами державної влади, разом з тим згідно із законом можуть бути наділені окремими владними повноваженнями.

Правовою формою участі держави в цивільних відносинах є створення державою юридичних осіб приватного права. Так, згідно з ч. 3 ст. 167 ЦКУ держава може створювати юридичні особи приватного права, зокрема підприємницькі товариства. На практиці найбільш поширеною організаційно-правовою формою, що використовується державою при створенні юридичних осіб приватного права є акціонерні товариства. Як правило, створення державою підприємницьких товариств відбувається шляхом корпоратизації вже існуючих державних підприємств. Так, на виконання Закону України “Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування” Постановою КМУ від 25.06.2014 р., № 200 “Про утворення публічного акціонерного товариства “Українська залізниця” було утворено публічне Акціонерне Товариство “Українська залізниця” на базі Державної адміністрації залізничного транспорту, підприємств та установ залізничного транспорту загального користування. Пізніше Постановою КМУ від 02.09.2015 № 735 “Питання акціонерного товариства “Українська залізниця” було затверджено статут цього товариства, Постановою КМУ від 31.10.2018 р., № 938 “Деякі питання акціонерного товариства “Українська залізниця” цей статут викладено в новій редакції. Як вірно вказується в доктрині цивільного права якщо в процесі корпоратизації державних підприємств та їх перетворення на підприємницькі товариства виникає питання їх належності до юридичних осіб приватного чи публічного права, оскільки якщо початково такі суб'єкти могли бути визначені як державні підприємства і віднесені до юридичних осіб публічного права, то внаслідок їх корпоратизації ці ж суб'єкти набувають ознак юридичної особи приватного права – підприємницького товариства (ч. 3 ст. 167 ЦКУ). Крім цього, аналіз спеціального законодавства в сфері діяльності ПАТ “Укрзалізниця” дає підстави віднести вказане товариство до юридичних осіб приватного права. Правовий статус ПАТ “Укрзалізниця” врегульовано положеннями Закону України “Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування” [9], постанови КМ від 25.06.2014 № 200 “Про утворення публічного акціонерного товариства “Українська залізниця” [10], статутом ПАТ “Укрзалізниця”. Товариство є державним акціонерним товариством, засновником якого є держава в особі Кабінету Міністрів України (п. 26 Статуту ПАТ “Укрзалізниця”). Аналізуючи предмет і мету діяльності товариства, можна вказати про те, що ПАТ здійснює діяльність з надання послуг з перевезення, зокрема надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів, в тому числі небезпечних вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти залізничним транспортом у внутрішньому та міжнародному сполученні (п.п. 6, 7 Статуту). ПАТ “Укрзалізниця” має певну структуру органів які здійснюють дієздатність товариства: вищим органом товариства є загальні збори, виконавчим органом є колегіальний орган правління яке може складатися з 8 осіб, персональний склад якого затверджується Кабінетом Міністрів України, в товаристві створюється наглядова рада. Майно належить товариству на праві власності, державне майно закріплюється за ПАТ “Укрзалізниця” на праві господарського відання, яке передається останньому згідно з законом. ПАТ “Укрзалізниця” несе самостійну відповідальність за боргами товариства. Отже, враховуючи що засновником ПАТ “Укрзалізниця” виступає державний орган в особі Кабінету Міністрів України, тобто за порядком створення можна віднести до юридичної особи публічного права а за характером організаційної структури і діяльності це товариство не відрізняється від юридичних осіб приватного права.

Висновок: правовими формами участі держави в цивільних правовідносинах є право створювати юридичні особи публічного права, а також юридичні особи приватного права і брати участь в їх діяльності. Орган місцевого самоврядування не несе відповідальність по боргам підприємства,

яке є комерційним підприємством. Державні установи не є органами державної влади, разом з тим згідно із законом можуть бути наділені окремими владними повноваженнями. Враховуючи що засновником ПАТ “Укрзалізниця” виступає державний орган в особі Кабінету Міністрів України, то за порядком створення останнє можна віднести до юридичної особи публічного права а за характером організаційної структури і діяльності це товариство не відрізняється від юридичних осіб приватного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар. Т. 1 Загальні положення. Особи / за ред. І.В. Спасибо-Фатєєвої. Харків: ЕКУС, 2020. 928 с.
2. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
3. Кузнецова Н.С. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України. Матеріали VIII регіональної науково-практичної конференції “Проблеми державновотворення і захисту прав людини в Україні”. Секція цивілістичних наук. Львів. 2002. С. 215-216.
4. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 49-55 URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Prip_2019_19_12.
5. Рішення Шевченківського районного суду м. Львова від 04.10.2018 у справі № 466/1776/17. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court/1328/>.
6. Статут державного концерну “Укроборонпром”. URL: <https://ukroboronprom.com.ua/documents/statut>.
7. Положення про Міністерство оборони України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>.
8. Статут Українського державного університету ім. М. Драгоманова затв. Конференцією трудового колективу університету від 31.05.2023 К. 2024. URL: <https://udu.edu.ua/resursy/normativni-dokumenty/statut-ukrayinskoho-derzhavnoho-universytetu-imeni-mykhayla-drahomanova>.
9. Закон України “Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування” від 23.02.2012 № 4442-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4442-17#Text>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення публічного акціонерного товариства “Українська залізниця” від 25.06.2014 № 200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2014-%D0%BF#Text>.