

УДК 342:340.111.5 (477)

**ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: ПОСТАНОВКА
ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ РОЗМЕЖУВАННЯ
ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Олькіна О. В.,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного права

Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена проблемі визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. Автор аналізує основні критерії виділення юридичних осіб публічного права, які були сформовані в юридичній доктрині та доходить висновку, що мета створення, а також інтерес, який покладено в основу діяльності юридичної особи є критерієм, що відображає сутність юридичної особи публічного права та зумовлює її правовий статус.

Ключові слова: юридичні особи публічного права, публічний інтерес, публічна влада.

**Олькина Е. В. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО И
ЧАСТНОГО ПРАВА / Национальный университет «Одесская
юридическая академия», Украина**

Статья посвящена проблеме определения критериев разграничения юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права. Автор анализирует основные критерии выделения юридических лиц публичного права, которые были сформированы в юридической доктрине и приходит к выводу, что цель создания, интерес положенный в основу деятельности

юридического лица является критерием, отображающим его сущность и определяющим его правовой статус.

Ключевые слова: юридические лица публичного права, публичный интерес, публичная власть.

Olkina O. V. LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW: THE PROBLEM OF DETERMINATION OF THE CRITERIA FOR DIFFERENTIATION LEGAL ENTITIES OF PUBLIC AND PRIVATE LAW / National University «Odesa Law Academy», Ukraine

The article deals with the criteria for differentiation legal entities of public and private law.

The main criteria for identification the legal entities of public law in legal doctrine are justified as follows: the division of law into public and private law, which is the starting point for the division of legal entities into public and private; availability of public authority; integrity of the legal entity in public administration; the purpose of their activities; ownership, (they are based on a legal entity); method of formation (origin criterion) according to which legal entities of public law are created by the state, municipal bodies.

The author claims that all of these criteria for identification of legal entities of public law disclose only some of their features, and do not characterize their nature due to the objective necessity of their functioning. Any legal entities are created for a specific purpose, for the implementation and protection of certain interests. Thus, the purpose and public interests that form the basis of legal entities of public law determine its legal status.

Legal entities of private law are created to meet the interests of certain individuals and/or legal entities. Legal entities of public law are created to achieve the public interest, which is the basis of public law and public authorities.

Key words: legal entities of public law, public interest, public authorities.

До числа юридичних осіб публічного права чинне конституційне законодавство відносить різноманітних суб'єктів конституційних відносин. Нормативною основою такого виокремлення виступає ст. 81 Цивільного кодексу України, за якою «юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. 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».

Зі змісту цього законодавчого положення вбачається, що статус юридичних осіб публічного права має конституційно-правову природу, а в якості критерію їх виокремлення законодавець обрав порядок утворення. Однак, на конституційному рівні статус групи юридичних осіб публічного права не отримав комплексного врегулювання, що негативно впливає на їх діяльність та взаємодію з іншими суб'єктами конституційних правовідносин.

Складність узгодженої конституційно-правової регламентації статусу юридичних осіб публічного права полягає у дискусійності визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. Адже саме ця ознака є характеристикою, в якій проявляється сутність юридичних осіб публічного права.

Актуальність дослідження критеріїв відокремлення юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права підтверджується широкою науковою дискусією з цієї проблеми, зокрема працями таких учених як В. Борисова, В. Зубар, Н. Косякова, Н. Кузнєцова, І. Кучеренко, Р. Майданик, О. Усков, Л. Чантурия, В. Чигир, В. Чиркін, О. Ястребов.

Метою цієї статті є окреслення проблеми визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права та вироблення пропозицій щодо її вирішення.

В якості основоположних критеріїв виділення юридичних осіб публічного права в юридичній доктрині, зокрема, обґрунтовуються наступні:

- розподіл системи права на приватне і публічне, який є вихідним пунктом для поділу юридичних осіб на приватні та публічні [1]. При цьому, публічне право регулює відносини між органами влади і між ними та приватними особами і спрямоване на захист інтересів усього суспільства. Приватне право регулює відносини між приватними особами (фізичними і юридичними) і забезпечує їхні приватні інтереси [2, с. 23]. Публічне право, на думку О. Харитонової, — це така правова сфера, в основі якої лежать державні інтереси, тобто сама побудова та діяльність держави як публічної влади, регламентація діяльності державного апарату, посадових осіб, державної служби, кримінальне переслідування правопорушників, кримінальна та адміністративна відповідальність тощо, інститути, що побудовані у вертикальній площині, на засадах влади і підпорядкування, на принципах субординації [3, с. 91-92];
- наявність публічно-владних повноважень [4, с. 104]. Р. Майданик також, на підставі аналізу законодавств європейських країн, пропонує включити до критеріїв поділу юридичних осіб також наявність або відсутність уповноваження з боку держави на здійснення елементів державного управління. Відповідно, якщо юридичній особі надано такі повноваження, вона є юридичною особою публічного права [5, с. 139]. Дійсно, юридична особа, яка бере участь у здійсненні публічної влади, є юридичною особою публічного права. Однак, цей критерій не є самодостатнім якщо враховувати широкий обсяг цілей і обов'язків, які здійснює сучасна державна та муніципальна адміністрація. Реалізація багатьох з них не передбачає неодмінного використання владних повноважень;
- інтегрованість юридичної особи в систему публічного управління, яка в демократичній державі постає не тільки сферою *imperium*, публічного інтересу, але і сферою узгодження публічних і приватних інтересів,

опосередкованих владними відносинами та суб'єктивними публічними правами приватних осіб та органів публічної влади [6, с. 14];

- мета їх функціонування. Зокрема, В. Борисова визначає публічних юридичних осіб 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 [7, с. 7-8].

- форма власності, на основі якої створено юридичну особу [8, с. 223];

- спосіб утворення (критерій походження), за яким юридичні особи публічного права створюються державою, муніципальним чи іншим публічно-правовим суб'єктом [9]. Однак цей критерій також не є самодостатнім, бо держава та інші публічно-правові утворення можуть створювати юридичні особи приватноправового характеру.

Крім, підходу до вирішення даної наукової проблеми шляхом вироблення одного базового, основоположного критерію для виділення юридичних осіб публічного права, існує також інший підхід – формування сукупності специфічних критеріїв для виокремлення таких юридичних осіб. Так, за твердженням І. Кучеренко, до критеріїв поділу юридичних осіб, окрім підстав і порядку створення, необхідно включити також мету діяльності. Відповідно, якщо метою діяльності юридичної особи, створеної на підставі адміністративного акту, є реалізація публічних інтересів (завдань, функцій), то така особа є юридичною особою публічного права [10, с. 304]. В. Чигир до відмінних ознак юридичних осіб публічного права відносить природу акта, необхідного для виникнення юридичної особи (закон, адміністративно-правовий акт) і публічний характер цілей, для яких юридична особа створюється, наявність у неї владних повноважень. Юридичні особи приватного права створюються на підставі приватноправового акту для досягнення приватних цілей [11, с. 87]. Такої ж думки дотримується Н.

Кузнєцова, яка зазначає, що юридичні особи публічного права — це ті юридичні особи, 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. Вони створюються розпорядчим способом державними органами та органами місцевого самоврядування або організаціями, які віднесені до публічних за іншими підставами, визначеними в законі чи іншому нормативно-правовому акті і порядок їх створення, організаційно-правові форми, правове становище не є предметом цивільно-правового регулювання, а отже, визначається публічними законами [12, с. 215-216].

В. Зубар наголошує, що першочерговими критеріями слід вважати не порядок, а мету створення, а також сферу, в якій може діяти та або інша юридична особа [13, с. 33]. А також продовжує «порівнюючи юридичні особи публічного та приватного права, можна виділити такі критерії для їх поділу: способи утворення, мета (цілі) діяльності, правоздатність, правовий режим майна, перелік організаційно-правових форм, наявність можливості видавати нормативно-правові акти тощо [14, с. 33].

В. Чиркін, порівнюючи юридичних осіб публічного права з юридичними особами приватного права, до найбільш загальних ознак юридичної особи публічного права відносить такі: юридична особа публічного права - це публічно правове утворення; юридична особа публічного права має інше (у порівнянні з юридичною особою приватного права) соціальне призначення; юридичні особи приватного та публічного права мають різні інтереси та волю; юридична особа публічного права завжди пов'язана з публічною владою; специфічні способи утворення юридичних осіб публічного права; юридична особа публічного права має інший суб'єктний, матеріальний склад; юридична особа публічного права має свою систему органів; юридичні особи публічного права мають певну автономію в своїй діяльності; відповідальність

юридичних осіб публічного права в своїй основі має не приватноправовий, а публічно-правовий характер [15, с. 219].

Слід зауважити, що, по-перше, вибір того чи іншого критерію або сукупності критеріїв може значною мірою змінити результат віднесення певної юридичної особи до категорії юридичних осіб публічного або приватного права, по-друге, сам критерій може відрізнятися за змістом у інтерпретації різних авторів. Наприклад, О. Усков справедливо піддає критиці надмірно широке трактування В. Чиркіним сукупності ознак таких суб'єктів, в силу чого до юридичних осіб публічного права може бути, по суті, віднесена будь-яка установа, так чи інакше пов'язана з публічною владою, що призводить до втрати будь-якої практичної значущості виділення таких суб'єктів [4, с. 102-103].

Крім того, усі наведені вище позиції щодо визначення критеріїв виокремлення юридичних осіб публічного права, як правило, розкривають лише окремі їх особливості, а не характеризують їх сутність, що зумовлена об'єктивною необхідністю їх функціонування. Адже, юридична особа є юридичною фікцією, організацією, яка може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна. Будь-яка юридична особа створюється з певною метою, для реалізації та захисту певних інтересів. Саме мета створення, інтерес покладений в основу діяльності юридичної особи є тим критерієм, що зумовлює її сутність, визначає її правовий статус.

Юридичні особи приватного права створюються з метою задоволення інтересів окремих фізичних та/або юридичних осіб, у більшості випадків для отримання прибутку. Юридичні особи публічного права створюються для досягнення публічного інтересу, який є основою публічного права та публічної влади.

У цілому під публічним інтересом розуміють життєво необхідне становище великих соціальних груп (включаючи суспільство взагалі), обов'язок щодо реалізації (досягнення, розвитку) якого лежить на державі [16, с. 25]. Професор Ю. Тихомиров розуміє публічний інтерес як «визнаний

державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого слугує умовою та гарантією її існування і розвитку» [17, с. 55]. М. Васильєва вважає, що публічні інтереси охоплюють, по-перше, державні в тій частині, яка відображає інтереси суспільства в цілому, і, по-друге, суспільні як інтереси громадянського суспільства тією мірою, яка відповідає рівню їх пізнання і яка може бути забезпечена правовим захистом [18, с. 64].

Ознаками публічного інтересу є відповідність потребам, цілям всього суспільства або значної його частини; неперсоніфікованість носія інтересу; захист з боку спеціалізованих суб'єктів; законність; публічний інтерес закріплюється в законодавстві і відповідає йому; неприпустимість обмеження публічного інтересу [19, с. 8].

Публічні інтереси закріплюються у системі принципів, які є основою конституційного ладу України, формуються народом та реалізуються у конституційних правовідносинах юридичними особами публічного права.

Підсумовуючи слід зауважити, що саме інтерес покладений в основу функціонування юридичної особи є визначальним критерієм розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. Безумовно, зміст та реалізація публічного інтересу юридичними особами публічного права потребує подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Чантурия Л. Гражданское право и юридические лица публичного права: особенности правового регулирования / Л. Чантурия // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.cac-civillaw.org/publikationen/chanturia.jur.personen.ru.rtf>.
2. Попондопуло В.Ф. Частное и публичное право как отрясли права / В.Ф. Попондопуло // Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 2. – М.: СТАТУТ – Екатеринбург: Институт частного права, 2002. – С. 17-40.

3. Харитонova О.І. Методологічні питання розмежування приватного та публічного права / О.І. Харитонova // Методологія приватного права: Зб. наук. праць (за матеріалами наук.-теорет. конф., Київ, 30 травня 2003 р.) / Редкол.: О. Д. Крупчан та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 86–92.
4. Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О. Ю. Усков // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 101-111.
5. Майданик Р. Юридические лица публичного права в украинском и европейском праве / Р. Майданик // Ежегодник украинского права. 2011. № 3 : сб. науч. пр. / Нац. акад. правов. наук Украины. - Х. : Право, 2011. - С. 137-152.
6. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореферат дис. докт. юрид. наук: 12.00.14 / О.А. Ястребов. – М., 2010. – 60 с.
7. Борисова В.І. До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах / В.І. Борисова // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми». – Одеса: ОНУ МОНУ, Астропринт, 15.05.03. – С. 7-8.
8. Гражданское право. В 3 т. Т. 1: учебник / А.В. Каравай и др.; под ред. проф. В.Ф. Чигира. – Минск: Амалфея, 2008. – 864 с.
9. Косякова Н.И. Юридические лица в российском и иностранном праве: сравнительный анализ / Н.И. Косякова // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://library.by/portalus/modules/internationallaw/print.phpsubactionshowfull&id095955010&archive&startfrom&ucat10>
10. Кучеренко, І. М. Історія виникнення юридичних осіб публічного права / І. М. Кучеренко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. Вип.35. - К. : Ін-т держави і права НАН України / голова ред. кол. Ю. С. Шемшученко, 2007. - С. 298-306.
11. Чигир В.Ф. Физические и юридические лица как субъекты гражданского права. / В. Ф. Чигир. - Минск : Амалфея, 2000. - 224 с.

12. Кузнєцова Н. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України / Н. Кузнєцова // Матеріали VIII регіональної науково-практичної конференції «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні». Секція цивілістичних наук. – Львов, 2002. – С. 215-216.
13. Зубар В. М. Деякі аспекти правосуб'єктності юридичних осіб публічного права / В.М. Зубар // Актуальні проблеми держави і права : Зб. наук. праць. - 2007. - Вип. 33. – С. 32-35.
14. Зубар В. М. Співвідношення понять «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права» / В. М. Зубар // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць . - 2008. - Вип. 41. – С. 30-33.
15. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. / В. Е. Чиркин ; Институт государства и права РАН. - М. : НОРМА, 2007. - 351 с.
16. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. -2002. -№ 9. - С. 19-25.
17. Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
18. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве / М. И. Васильева. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 424 с.
19. Ломаев А. Ю. Публичный интерес как правовая категория: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 - теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / А. Ю. Ломаев. - Казань, 2012. – 22 с.