

12.00.02 – конституційне право, муніципальне право

УДК 342:340.111.5 (477)

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПОНЯТТЯ «ЮРИДИЧНА ОСОБА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА»

CONSTITUTIONALIZATION THE NOTION OF «THE LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW»

Олькіна О. В.,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена проблемі визначення поняття «юридична особа публічного права». Автор аналізує основні визначення поняття «юридична особа публічного права», які були сформовані в юридичній доктрині та закріплені в законодавстві зарубіжних країн. З урахуванням особливостей її конституційно-правового статусу пропонується авторське визначення поняття «юридична особа публічного права».

Ключові слова: юридична особа публічного права, публічний інтерес, публічна влада.

Статья посвящена проблеме определения понятия «юридическое лицо публичного права». Автор анализирует основные определения понятия «юридическое лицо публичного права», которые были сформулированы в юридической доктрине и закреплены в законодательстве зарубежных стран. С учетом особенностей его конституционно-правового статуса предлагается авторское определение понятия «юридическое лицо публичного права».

Ключевые слова: юридическое лицо публичного права, публичный интерес, публичная власть.

The article deals with the definition of "legal entities of public law". The author analyzes the basic definition of "legal entities of public law", which were formed in the legal doctrine as laid down in the legislation of foreign countries, and proposed copyright definition of "legal entities of public law". 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.

Постановка проблеми. Чинне конституційне законодавство все частіше використовує поняття «юридична особа публічного права», відносячи до цього виду юридичних осіб різноманітних суб'єктів конституційних відносин. Зокрема, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» у статті 4 називає юридичними особами публічного права міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Однак, через те, що легальне визначення юридичної особи публічного права відсутнє, а у статті 81 Цивільного кодексу України міститься лише одна ознака віднесення суб'єкта до кола юридичних осіб публічного права, а саме порядок утворення, на практиці виникають проблеми віднесення тих чи інших юридичних осіб до категорії публічних. А з урахуванням нормативного положення стосовно встановлення правового статусу юридичних осіб публічного права Конституцією України та законом актуалізується дослідження конституціоналізації поняття «юридична особа публічного права».

Постановка завдання. Навколо даної термінологічної проблеми ведеться широка наукова дискусія серед таких учених як І. Бабичев, М. Зенков, К. Перейра, В. Чиркін, О. Ястребов та інших.

Метою цієї статті є формулювання визначення поняття «юридична особа публічного права» з урахуванням її конституційно-правової природи.

Результати дослідження. Зміст поняття розкривається в його визначенні, що вказує на його значення й фіксує сукупність його головних

особливостей. Визначення юридичних понять, як відомо, можуть бути легальними, сформульованими в нормативних актах, і доктринальними.

Поняття «юридична особа публічного права» використовується не лише в українському законодавстві. Зокрема, згідно зі ст. 2 Закону Грузії від 28 травня 1999 р. № 2052-11з «Про юридичних осіб публічного права» юридична особа публічного права – це створена відповідним законом, Указом Президента Грузії або адміністративним актом органу державного управління на основі закону відособлена від органів державного управління організація, яка самостійно під контролем держави здійснює політичну, державну, соціальну, освітню, культурну й іншу публічну діяльність, а також створена нормативним актом вищого виконавчого органу автономної республіки, відособлена від органів державного управління організація, яка під контролем держави здійснює соціальну, освітню, культурну й іншу публічну діяльність [1].

О. Ястребов, провівши аналіз даного визначення, слушно зауважує, що грузинський закон наголошує на наступних ознаках юридичної особи публічного права:

- а) особливому порядку створення: за допомогою видання відповідного закону, указу глави держави або адміністративного акту органу державного управління;
- б) відособленості юридичної особи публічного права від органів державного управління, тобто в систему юридичних осіб публічного права дані органи законодавцем не включаються, так само як не включаються в неї сама держава й територіальна автономні утворення. Таким чином, юридичними особами публічного права визнаються лише корпорації публічного права й установи;
- в) діяльність цих організацій має публічний характер та особливий зміст: політичний, державний, соціальний, освітній, культурний і т.д.;
- г) самостійності діяльності цих організацій, але під контролем держави [2, с. 255].

Наведене визначення юридичної особи публічного права є досить вузьким, тому що воно не містить вказівки на осіб, що наділяються в інших країнах публічною правосуб'єктністю, таких як держава, органи публічної влади, муніципальні утворення тощо.

У юридичній науковій спільноті склалось два підходи (широкий та вузький) до визначення поняття «юридична особа публічного права».

Цікавим є визначення юридичної особи публічного права, запропоноване в колумбійській правовій доктрині: юридичними особами публічного права є такі утворення, які безпосередньо походять від держави, мають публічні повноваження, що дозволяють встановлювати відносини підпорядкування, і мають на меті своєї діяльності надання публічних послуг і реалізацію певної діяльності комерційного характеру [3].

У даному визначенні виділяються специфічні ознаки цього суб'єкта:

- а) наявність у цих суб'єктів права владних публічних повноважень і в силу цих прерогатив можливість установа відносин підпорядкування із третіми особами;
- б) надання публічних послуг як мета діяльності;
- в) можливість здійснення юридичними особами публічного права окремих видів комерційної діяльності.

При тому, що це визначення можна визнати досить широким за обсягом, що дозволяє відносити до юридичних осіб публічного права таких суб'єктів, як державні й муніципальні підприємства, що здійснюють комерційну діяльність, досить спірною є їх публічно-правова природа та доцільність їх відокремлення від юридичних осіб приватного права, головним завданням яких є здійснення комерційної діяльності. У цьому контексті до числа істотних ознак юридичної особи публічного права слід віднести встановлений публічним правом публічно-правовий режим її діяльності, обумовлений тим, що призначення юридичної особи публічного права – це реалізація не приватного інтересу, не підприємницька діяльність, а вирішення завдань і досягнення цілей публічного характеру.

Досить розгорнутим слід визнати визначення юридичної особи публічного права, запропоноване проф. В. Чиркіним, за яким «юридична особа публічного права – це визнане публічною владою в цій якості матеріальне і публічно-правове некомерційне утворення, що виступає в правовідносинах у різних організаційно-правових формах з метою загального добра шляхом законного застосування публічної влади, співробітництва з нею, тиску на неї, що має ідентифікуючі ознаки, володіє майном, правами й обов'язками й несе відповідальність за свої правові акти й дії» [4, с. 94].

Слушною у цьому визначенні слід визнати вказівку на мету діяльності даного виду юридичних осіб. У межах найбільш загального суспільного інтересу (загального добра) автор цілком справедливо розрізняє конкретні суспільні інтереси різних видів публічних суб'єктів (соціальних, територіальних, національних або інших спільнот, усього суспільства в цілому, територіального колективу, держави). Разом з тим, потрібно звернутись до співвідношення понять суспільного, державного й публічного інтересу, які за своїм змістом можуть не тільки співпадати, а й суперечити один одному. У літературі цілком справедливо вказується, що поняття суспільного інтересу ширше, чим поняття державного інтересу, під яким розуміється суспільний інтерес, що проявляється через діяльність державного апарата, у якого можуть бути свої інтереси, що не збігаються з інтересами всього суспільства. Виходячи із цього публічні інтереси розглядаються як охоронювані правом державні та суспільні інтереси [5, с. 40-41].

Публічні інтереси – це інтереси, реалізація яких опосередковує в тій або іншій формі діяльність державної та муніципальної влади, що забезпечує їх реалізацію та правовий захист. Вони пов'язані зі сферою формування й здійснення публічної влади й виражають найбільш важливі потреби суспільства, соціальних спільнот, які можливо задовольнити тільки шляхом публічної форми їх організації. Саме тому використання поняття «публічні інтереси» у законодавстві та наукових юридичних дослідженнях, у тому

числі стосовно вивчення юридичних осіб публічного права, уявляється більш доцільним у порівнянні із близькими за значенням поняттями суспільного або державного інтересів, тому що вони стимулюють і направляють публічну діяльність на організацію суспільства за допомогою публічної влади.

Проте досить спірною є формула, що описує зв'язок юридичних осіб публічного права з публічною владою, за якою одні з них є носіями публічної влади, інші тією чи іншою мірою беруть участь у її реалізації, треті, будучи суб'єктами публічного права, вступають із нею в різні форми взаємодії, у якості носіїв корпоративних інтересів, загальних для більш-менш широких верств населення країни, борються за публічну владу або виявляють на неї тиск у рамках установленого правопорядку. За такого підходу до числа юридичних осіб публічного права можна віднести громадські організації та політичні партії, які хоч і мають конституційно-правовий статус, але в них інша – громадська природа та завдання, що досить часто зводяться до контролю за дотриманням органами публічної влади чинного законодавства.

Представником вузького термінологічного підходу є бразильський науковець Кайо Марио да Сильва Перейра, який вказує, що юридична особа внутрішнього публічного права є утворенням, яке переслідує мету, пов'язану з безпосередніми інтересами спільноти, інкорпороване в державний організм і діє відповідно до принципів публічного права [6, с. 317].

На думку М. Зенкова, юридична особа публічного права – це «організація, створювана на основі нормативного правового акту уповноваженого державного або муніципального органа для самостійної в межах своєї компетенції й наданих повноважень реалізації винятково суспільно значимої мети, не пов'язаної з одержанням прибутку; організація, структура, керівництво, гранична чисельність працівників і ліміти витрат на зміст якої затверджуються актом уповноваженого органу; організація, наділена у відповідному порядку державним або муніципальним майном (на спеціальному речовому праві), фінансування діяльності якої проводиться із засобів відповідного державного або муніципального бюджету (бюджетно-

кошторисний режим використання фінансових і матеріальних ресурсів), а підзвітність і контроль здійснюються в адміністративно-публічному порядку Російською Федерацією, суб'єктом РФ або муніципальним утворенням і їх органами» [7].

Проаналізувавши останні два визначення можна зробити висновок, що володіння публічними владними повноваженнями не можна розглядати як універсальну, обов'язкову для характеристики юридичних осіб публічного права ознаку. Виходячи з того, що для реалізації окремих функцій держави у сфері задоволення публічних інтересів не потрібні владні повноваження, створюються публічні установи (школи, лікарні тощо).

Дійсно, правосуб'єктність юридичної особи публічного права, що визначається нормативно-правовими актами, зокрема тим, за яким вона була створена, відрізняється від правосуб'єктності складових її фізичних осіб та юридичних осіб приватного права. Юридична особа публічного права перш за все володіє власною публічною правосуб'єктністю, яка зумовлена метою її створення та визначає коло її прав та обов'язків, відповідальність і правовий режим діяльності даної особи. Їй притаманна наявність особливих строго регламентованих публічно-правовими нормами способів і методів здійснення діяльності, а також як правило – особливих процедурно-процесуальних форм (нормотворчих, адміністративних, судових, службових тощо). Так, більшість розділів Конституції України регламентує порядок формування та функціонування органів публічної влади (юридичних осіб публічного права), можна виділити такі особливості механізму конституційно-правового регулювання їх діяльності:

а) застосування методу централізованого, імперативного регулювання, що сформульований у ч. 2 ст. 19 Конституції України: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

- б) переважне використання зобов'язального способу правового регулювання пов'язане зі специфікою повноважень органів публічної влади, які одночасно є правами та обов'язками і мають забезпечувати належне функціонування державного механізму в цілому та права кожної окремої людини;
- в) визначальними формами втілення конституційних норм у життя є їх виконання та застосування.

Можна також погодитись з І. Бабичевим у тому, що поряд із проаналізованими вище ознаками юридичним особам публічного права, притаманна така «особлива характеристика, як фактор тривалості їх існування, тобто значно більшу за часом тривалість існування, ніж інших юридичних осіб» [8, с. 3-4].

Висновки. З урахуванням викладеного вище, можна запропонувати наступне доктринальне визначення: юридична особа публічного права – це організація, яка створена на основі нормативно-правового або розпорядчого акту органу публічної влади з метою виконання покладених на них Конституцією України та законами публічних завдань та задоволення публічних інтересів, яка діє від свого імені у встановленій організаційно-правовій формі в межах правового режиму, обумовленого нормами публічного права.

У цьому визначенні містяться найбільш істотні ознаки юридичної особи публічного права. Разом з тим слід зазначити, що визначення юридичної особи публічного права має значний евристичний потенціал. Висловлені в цьому дослідженні міркування, у тому числі критичні, щодо пропонованих у юридичній літературі визначень юридичної особи публічного права створюють передумову для подальших теоретичних міркувань із приводу розробки такої дефініції, яка відбивала б найбільш істотні конституційно-правові властивості юридичної особи публічного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. О юридических лицах публичного права: Закон Грузії від 28 травня 1999 р. № 2052-11 // Электронний ресурс. – Режим доступу: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=19204&lang=ru
2. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории / О.А. Ястребов. – М.: Наука, 2010. – 383 с.
3. Ayala Caldas, Jorge Enrique. Elementos de Derecho administrative colombiano. Bogota.: Ed. Doctrina y ley, 2001. - P. 18-9 // Электронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.gerencie.com/persona-juridica.html>
4. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. / В. Е. Чиркин ; Институт государства и права РАН. - М. : НОРМА, 2007. - 351 с.
5. Курбатов А.Я. Теоретические основы комбинации частиц и публичных интересов в правовом регулировании предпринимательской деятельности / А.Я. Курбатов // «Черные дыры» в российском законодательстве. - № 1. - 2001. - С. 40-41.
6. Pereira Caio Mario da Silva. Instituicoes de direito civil. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. - Vol.1. Teoris geral do direito civil. - 379 p.
7. Зенков М. Ю Адміністративна реформа й зміна правового статусу державних органів і органів місцевого самоврядування / М.Ю. Зенков // Электронний ресурс. – Режим доступу: <http://sibags.narod.ru/dfiles/kem.doc>.
8. Бабичев И.В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. - № 10. - 2007. - С. 2-8.