

УДК 347.19:342.922

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.28.02>

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПРИВАТНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Жильцов Олександр Леонідович,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
професійних та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Стаття присвячена дослідженню правового статусу юридичних осіб приватного та публічного права з метою визначення їх спільних та відмінних рис. Автор на підставі аналізу загальних властивостей юридичних осіб, які закріплені у законодавстві та були сформовані в юридичній доктрині, розглядає основні критерії виділення юридичних осіб публічного права і на цій основі формує власне бачення щодо особливостей цього виду суб'єктів права.

В межах дослідження розглянуто питання про порядок створення юридичних осіб як приватного так і публічного права і з'ясовано, що ця процедура регулюється нормами різних галузей права як приватного (цивільного, господарського) так і публічного (адміністративного), а відтак, є міжгалузевим інститутом. Значна частина процедур у сфері створення юридичних осіб за характером належить до публічно-правових, оскільки вони передбачають необхідність їх легалізації з боку держави шляхом залучення суб'єктів владних повноважень.

Автор доходить висновку, що основними відмінними рисами юридичних осіб приватного та публічного права, в першу чергу, є мета створення останніх, а також інтерес, який покладено в основу діяльності юридичної особи публічного права. Також у статті зазначається, що юридичні особи приватного та публічного права мають свої особливості щодо порядку їх створення, функціонування, реорганізації та ліквідації. Розглянуто і обсяг дієздатності цих суб'єктів щодо участі в реалізації державно-владних повноважень з метою забезпечення публічного інтересу. Окремо звернуто увагу на відмінності між цими суб'єктами щодо правового режиму їх майна, методів регулювання відносин та відповідальності.

Враховуючи, що на сьогоднішній день не існує закону, який би визначив вичерпний перелік юридичних осіб публічного права із зазначенням особливостей їх правового статусу, порядку створення, правосуб'єктності, а у чинному законодавстві України відсутнє легальне визначення юридичної особи публічного права, автором запропоновано власне бачення її сутності.

В ЦК України наведені загальні ознаки, які мають бути властивими всім юридичним особам незалежно від їх виду та організаційно-правової форми. Разом з тим, існуюче у сучасних умовах різноманіття юридичних осіб, вимагає упорядкування статусу цих організацій та запровадження уніфікованого порядку їх створення, реорганізації та ліквідації тощо.

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

**LEGAL ENTITIES UNDER PRIVATE AND PUBLIC LAW:
COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS**

Zhiltsov Oleksandr Leonidovych,
Doctor of Law,
Senior Teacher at the Department of
Professional and Special Disciplines
(Kherson faculty of Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article is devoted to the study of the legal status of legal entities under private and public law in order to determine their common and distinctive features. Based on the analysis of the general properties of legal entities, which are enshrined in legislation and were formed in legal doctrine, the author examines the main criteria for distinguishing legal entities under public law and, on this basis, forms his own vision regarding the features of this type of legal entity.

Within the framework of the study, the issue of the procedure for creating legal entities under both private and public law was considered and it was clarified that this issue is regulated by the norms of various branches of law (civil, economic, and administrative) and, accordingly, is an interdisciplinary institute. A significant part of the procedures in the field of creation of legal entities are public-legal in nature, because they require the recognition of legal entities and their activities by the state, the participation in this process of subjects of power.

The author concludes that the main distinguishing features of legal entities under private and public law are, first of all, the purpose of creating the latter, as well as the interest that is the basis of the activity of a legal entity under public law. The article also notes that legal entities under private and public law have their own peculiarities regarding the order of their creation, functioning, reorganization and liquidation. The extent of competence of these subjects regarding participation in the implementation of state-authority powers with the aim of ensuring public interest is also considered. Particular attention is paid to the differences between these subjects regarding the legal regime of their property, methods of regulating relations and legal responsibility.

Considering that to date there is no law that would define an exhaustive list of legal entities under public law with an indication of the specifics of their legal status, order of creation, legal personality, and the current legislation of Ukraine lacks a legal definition of a legal entity under public law, the author proposed his own vision its essence.

The Central Committee of Ukraine lists general features that must be inherent to all legal entities, regardless of their type and organizational and legal form. At the same time, the diversity of legal entities existing in modern conditions requires the regulation of the status of these organizations and the introduction of a unified procedure for their creation, reorganization and liquidation, etc.

Key words: legal entities, legal entities under public law, legal entities under private law, public interest, private interest, public authority.

Постановка проблеми. Юридичні особи як суб'єкти цивільного права посідають важливе місце не тільки в системі цивільного та господарського обороту, а й виступають активними учасниками правових відносин у сфері реалізації ними публічних інтересів, зокрема у сфері функціонування державної виконавчої та муніципальної влади. Класифікувати юридичних осіб можна за різними критеріями, але з усіх

загально визнаних, що пропонуються цивілістичною наукою, на законодавчому рівні (у ЦК України) використана лише одна – поділ юридичних осіб на осіб приватного права та осіб публічного права за таким критерієм як порядок їх створення. Так, згідно із ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України [1] (далі – ЦК України) юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 ЦК України; вона може створюватись і діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Відповідно до ч. ч. 2, 3 ст. 167 ЦК України держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України й законом. Держава може створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлюється законом.

Виходячи із цих законодавчих положень вбачається, що статус юридичних осіб публічного права має державно-правову природу, оскільки основним критерієм розмежування є порядок та спосіб їх утворення – правовими актами суб'єктів владних повноважень. На наш погляд, використання лише цього критерію для розмежування статусу юридичних осіб приватного та публічного права, є не достатнім, оскільки статус юридичних осіб публічного права має свої особливості щодо їх функціонування та взаємодії з іншими суб'єктами державно-владних правовідносин.

Важливість порівняння сутнісних характеристик юридичних осіб приватного та публічного права, з одного боку, сприяє розкриттю їхніх ознак, а з іншого – викликає необхідність здійснення подальших досліджень цієї проблематики. На сьогодні в Україні не розроблена концепція юридичних осіб публічного права, потребують подальших наукових досліджень такі питання як обсяг правоздатності, правовий режим майна, відповідальності тощо.

Стан дослідження. Актуальність дослідження критеріїв розмежування юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права підтверджується широкою науковою дискусією з цієї проблеми, зокрема у дисертаційних дослідженнях Л. Винара, Л.Волкової, Н.Ільницької, І. Кучеренко, І. Спасибо-Фатєєвої. Різним аспектам правового статусу юридичних осіб присвячені праці таких вчених як О.Банчук, Н.Гнат, В. Зубар, О. Дашковська, В.Кравчук, Н.Кузнєцова, І. Кучеренко, Р. Майдачник, А. Москаленко, О. Олькіна, В. Піддубна, О.Харитонова, Ю.Юркевич та інші.

Метою статті є дослідження проблем правового статусу юридичних осіб публічного та приватного права і виокремлення на цій основі їх спільних та відмінних ознак.

Виклад основного матеріалу. Якщо правовий статус юридичних осіб приватного права є достатньо дослідженим науковцями та врегульованим законодавством, то з приводу поняття та статусу юридичних осіб публічного права лишається багато дискусійних питань, існують різні позиції щодо правових характеристик юридичних осіб публічного права. Тому, перш ніж здійснити порівняльно-правовий аналіз юридичних осіб приватного та публічного права, необхідно зупинитися на критеріях законодавчого закріплення їх поділу на ці види. Як впливає зі змісту ст. 81 ЦК України, юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 ЦК України; вона може створюватись і діяти на підставі модельного статуту в порядку,

визначеному законом. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [1].

Отже, розподіл системи права на приватне і публічне є вихідним пунктом для поділу законодавцем юридичних осіб на приватні та публічні. Якщо приватне право регулює відносини між приватними особами (фізичними і юридичними) і забезпечує їхні приватні інтереси, то публічне право – 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 [2, с. 91–92]. Таким чином, основа концепції поділу права на приватне та публічне полягає в існуванні у системі права норм, покликаних забезпечувати передусім загальнозначущі (публічні) інтереси, тобто інтереси суспільства, держави в цілому (конституційне, адміністративне, фінансове право), і норм, які захищають інтереси приватних осіб (цивільне, сімейне, трудове).

Публічне право пов'язане з публічною владою, носій якого – держава. Публічне право є сферою влади та підпорядкування. Приватне право – це сфера свободи і приватної ініціативи, воно обслуговує в основному потреби приватних осіб (юридичних і фізичних), які не володіють владними повноваженнями та виступають як вільні рівноправні власники [3, с. 25].

Законодавче визначення юридичних осіб міститься у ст. 80 ЦК України: «Юридичною особою є організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді» [1]. Разом з тим, таке легальне визначення досить стисло характеризує досліджувану категорію.

Разом з тим, на доктринальному рівні, визначальними ознаками юридичних осіб більшість учених називає такі: організаційна єдність, майнова відокремленість, участь у цивільному обороті від власного імені, здатність нести майнову відповідальність, здатність бути позивачем або відповідачем у суді [4, с. 104]. Виокремлення якоїсь з перелічених ознак в якості основної, як пропонують деякі правники-цивілісти, на нашу думку буде не зовсім точно відображати сутність юридичної особи як колективного суб'єкта. В цьому контексті поділяємо точку зору В.Д. Кравчука, який вважає, що кожна ознака є важливою і не одна, а всі вони в комплексі визначають юридичну особу. Саме в цьому полягає їх значення. Якщо для певних юридичних осіб якась окрема ознака не притаманна, вона не може мати значення ознаки. Єдність ознак, як зауважує вчений, для всіх видів юридичних осіб є обов'язковою. Вчений пропонує поділяти ознаки юридичної особи на соціальні та правові, оскільки останні мають розкривати складну природу досліджуваної категорії. Так, соціальні ознаки, на його думку, це – похідна природа юридичної особи, організаційно-правова форма, власне найменування. До правових ознак дослідник пропонує відносити такі: майнова відокремленість; самостійність у цивільному обороті. Правові ознаки характеризують саме правові якості, якими наділена юридична особа, та виникають лише у результаті офіційного визнання юридичної особи державою [5, с. 40].

Підсумовуючи вищезазначене та керуючись нормами цивільного законодавства і досягненнями цивілістичної науки, можна констатувати, що визначальними ознаками юридичних осіб як приватного так і публічного права є: організаційна єдність, майнова відокремленість, участь у цивільному обороті від власного імені, здатність нести майнову відповідальність, здатність бути позивачем або відповідачем у суді.

В межах нашого дослідження проаналізуємо також відмінні риси юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права, взявши за основу точку зору В. Зубар, який зазначає, що «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» [6, с. 33]. Ми поділяємо думку автора про те, що першочерговими критеріями слід вважати не порядок, а мету створення, а також сферу, в якій може діяти та або інша юридична особа [7, с. 33].

Мета створення юридичної приватного права (виходячи із концепції поділу права на приватне та публічне) – 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. Саме інтерес покладений в основу функціонування юридичної особи є визначальним критерієм розмежування юридичних осіб публічного та приватного права [8].

Отже, мета створення юридичної особи публічного права – задоволення публічного інтересу у певній сфері суспільних відносин, що передбачає відповідність потребам, цілям всього суспільства або значної його частини, неперсоніфікованість носія інтересу та захист з боку спеціалізованих суб'єктів від спроб обмеження публічного інтересу.

Наступним критерієм розмежування юридичних осіб публічного та приватного права є порядок (спосіб) утворення, який знайшов своє відображення у ст.81 ЦК України, про що зазначалося вище. Слушною є думка окремих вчених про те, що якщо юридична особа створюється в добровільному порядку шляхом заснування її особами на підставі домовленості між собою, то це юридична особа приватного права. Якщо ж вона створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, то це юридична особа публічного права [9, с. 71]. При цьому не можна відкидати також інтерес, який слугує для осіб мотивацією для об'єднання з іншими особами задля створення юридичної особи, чи взагалі мету, задля якої вирішується її створити [10, с. 90-93].

І.М. Кучеренко у своєму дисертаційному дослідженні пропонує, окрім вищезазначених, віднести до ознак юридичних осіб публічного права – відповідальності держави, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями юридичних осіб публічного права під час виконання ними публічних функцій і субсидіарної відповідальності в разі недостатності майна таких юридичних осіб чи неможливості звернення стягнення на їх майно. Виділення цієї ознаки є необхідною умовою для виконання ними публічних функцій та не має залежати від їх майнового стану [11, с. 16-18]. На нашу думку, така позиція автора є цілком виправдана, і більш того, вона підтверджується рішеннями ЄСПЛ. Так у справі «Михайленки та інші проти України» ключовим питанням суд визначив наявність відповідальності держави за борги державного підприємства, яке є окремою юридичною особою і у своєму рішенні дійшов висновку, що за вказаних обставин держава є відповідальною за заборгованість компанії перед заявниками, незважаючи на той факт, що вона була окремою юридичною особою [12].

Відмінностями статусу юридичних осіб приватного та публічного права є їх правоздатність. Так, правоздатність юридичних осіб приватного права, як правило, є загальною, а юридичних осіб публічного права – спеціальною. Державний установчий акт має завжди містити мету створення юридичної особи та наділяти її для досягнення

цієї мети відповідною правоздатністю. Органам держави статус юридичної особи потрібен не лише для участі у приватних відносинах, але й для виконання дій з метою набуття державою цивільних прав та обов'язків (наприклад, набуття корпоративних прав під час створення корпорацій). У більшості випадків правоздатність юридичних осіб публічного права визначається законами про них, наприклад, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [13]. Крім того, якщо здійснення окремих видів діяльності для юридичних осіб приватного права є їх правом, то для юридичних осіб публічного права – може становити обов'язок, оскільки останні створюються для реалізації певних державних функцій та виконання завдань, наприклад, здійснення фінансово-кредитної політики з боку Національного банку України. В окремих випадках законодавством юридичним особам публічного права надається право на прийняття обов'язкових до виконання іншими юридичними особами нормативних актів, наприклад, рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг в частині встановлення відповідних тарифів.

Відмінним є також і правовий режим майна юридичних осіб публічного та приватного права. Як правило, юридичні особи публічного не є власниками майна, оскільки воно передається їм у користування для здійснення передбаченого нормативними актами певного виду діяльності, наприклад здійснення державної виконавчої влади на території держави, адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Використання переважно імперативних методів регулювання правовідносин є наступною ознакою юридичних осіб публічного права. У публічно-правових відносинах їх суб'єкти можуть діяти лише у випадках, порядку та у спосіб, визначені Конституцією та законами держави. Це імперативний метод. Приватноправові відносини будуються на принципах диспозитивності: їх учасники можуть діяти за власною ініціативою та у вибраний ними спосіб, при умові, що він не суперечить закону.

Характер правового захисту прав також можна віднести до ознак, що відрізняють юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права, оскільки особливості процесуальних правовідносин формуються, виходячи зі змісту матеріальних публічних або приватних правовідносин. Приватні відносини, для яких характерна рівність їх учасників, підлягають розгляду в суді на засадах безсторонності та повної реалізації принципів змагальності й диспозитивності. Публічні ж правовідносини (кримінальні й адміністративні) через те, що обов'язковою є підпорядкованість приватних осіб волі владних суб'єктів, реалізованій у публічних повноваженнях, мають розглядатися судом з огляду на всебічний захист прав фактично слабшої сторони у відносинах (приватної особи) [14, с. 185- 186].

Висновки. Резюмуючи, зазначимо, що в ЦК України в якості критерію поділу юридичних осіб на осіб приватного і публічного права визначено порядок їх утворення. Але як справедливо зазначається в літературі, усі юридичні особи створюються за рішенням своїх засновників і цим юридичні особи приватного права не відрізняються від юридичних осіб публічного права; особа засновника (чи то орган державної влади, чи приватна особа) також в решті-решт не впливає на правовий статус створюваної юридичної особи. «Якщо б різниця була лише в процедурі створення, то мабуть правовий статус юридичних осіб публічного права мав би бути таким самим, як і в юридичних осіб приватного права (разом із поділом на товариства та установи, які просто по-іншому б створювалися)» [10, с. 119].

Поділ на юридичних осіб публічного та приватного права, визначений ЦК України є недостатнім, щоб врахувати все різноманіття організацій, які функціонують в різних сферах, оскільки навіть схожість їх назв, організаційно-правових форм може

передбачити, в той же час, суттєві відмінності у їх правовому статусі. Законодавством України фактично передбачено класифікацію лише юридичних осіб приватного права. Визначити вичерпний перелік видів, організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, на думку вчених, видається неможливим [15, с. 305].

До ознак, спільних для всіх видів юридичних осіб, як приватного так і публічного права належать: 1) організаційна єдність; 2) існування у передбаченій законом організаційно-правовій формі; 3) створення у встановленому законом порядку; 4) наявність відокремленого майна; 5) вступ у правовідносини від свого імені. Ознаками, що відрізняють юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права слід вважати: мету та порядок утворення; особливості відповідальності; обсяг правоздатності, імперативність правового регулювання відносин; правовий режим майна тощо.

Юридична особа публічного права – це організація, створена відповідно до норм публічного права у передбаченому законом порядку та організаційно-правовій формі розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування для забезпечення реалізації функцій держави або місцевого самоврядування з використанням імперативних методів правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. (дата звернення 21.03.2023)
2. Харитонов О.І. Методологічні питання розмежування приватного та публічного права. *Методологія приватного права* : зб. наук. праць (за матеріалами наук.-теорет. конф., Київ, 30 травня 2003 р.) / Редкол. : О. Д. Крупчан та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 86–92.
3. Майданик Р.А. Цивільне право. Загальна частина. Т. I : Вступ у цивільне право. Київ : Алерта, 2012. 472 с.
4. Бірюков І.А., Заїка Ю.О. Цивільне право. Загальна частина : навч. посіб. Київ : КНТ, 2006. 480 с.
5. Кравчук В.М. Соціально-правова природа юридичної особи : дис. канд. юрид. наук : 12.00.03. / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2000. 186 с.
6. Зубар В. М. Співвідношення понять «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права». *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць . 2008. Вип. 41. С. 30-33.
7. Зубар В. М. Деякі аспекти правосуб'єктності юридичних осіб публічного права. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. 2007. Вип. 33. С. 32–35.
8. Олькіна О. В. Юридичні особи публічного права: постановка проблеми визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 91–93. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2014/23.pdf (дата звернення 21.03.2023)
9. Спасибо-Фатєєва І.В. Юридичні особи за Цивільним кодексом України. *Право України*. 2014. № 2. С. 70–79.
10. Спасибо-Фатєєва І.В. Деякі розсуди про юридичні особи та їх організаційно-правові форми. *Право України*. 2007. № 2. С. 88–102.
11. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ. 2004. 475 с.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Михайленки та інші проти України» (заяви №№ 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02,

35953/02, 36800/02, 8296/02, 42814/02) від 30.11.2004 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_231/page (дата звернення : 23.03.2023).

13. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення : 28.03.2023).

14. Банчук О.А. Проблема розмежування публічного і приватного права у правовій думці України XIX – початку XX століття : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ, 2007. 213 с.

15. Зубар В. М. Участь юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Молодий вчений*. 2016. № 11 (38). С. 304–307.