

**Васильєва В.В.**

*кандидат юридичних наук,  
науковий співробітник  
Лабораторії проблем  
корпоративного права  
НДІ приватного права  
та підприємництва імені  
акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН  
України*

**Vasyliieva V.V.**

*PhD, scientific researcher  
at the Private Law and  
Entrepreneurship Research  
Scientific Institute named after  
acad. F.G. Burchak of The  
National Academy of Legal  
Sciences of Ukraine*

## **ЮРИДИЧНА ОСОБА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ТА ЮРИДИЧНА ОСОБА ПРИВАТНОГО ПРАВА: ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ**

УДК 347.191

Частиною 2 ст. 81 ЦК України передбачено поділ юридичних осіб на юридичні особи публічного та юридичних осіб приватного права. Критерієм, який при цьому застосовано законодавцем для такого поділу, є порядок створення юридичної особи. Якщо вона створюється в добровільному порядку шляхом заснування її особами на підставі домовленості між собою, то вона вважається юридичною особою 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.

У той час як кваліфікація юридичних осіб, заснованих фізичними чи юридичними особами приватного права, як юридичних осіб приватного права, є безсумнівною, то статус юридичних осіб, створених державою, не завжди є однозначним.

ЦК України серед юридичних осіб публічного права називає:

- державні підприємства, навчальні заклади, створені державою (ч.2 ст.167 ЦК України);
- навчальні заклади, створені АРК (ч.2 ст. 168 ЦК України);
- комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, заклади, створені територіальними громадами (ч. 2 ст.169 ЦК України).

Господарський кодекс України у частині класифікації господарських організацій (підприємств) не закріплює формальний поділ на юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права.

Поняття «юридична особа публічного права» зустрічається також і в інших нормативно-правових актах, де до них відносять:

- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, територіальні органи центрального органу виконавчої влади (ст.ст. 4, 13, 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 №3166-VI);

- архівні установи сільської, селищної, міської ради (наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження типового положення про архівну установу сільської, селищної, міської ради...» від 2.06.2014 №864/5);

- територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції (ст. 21 Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012);

- Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 3 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012) та ін.

За ознаками, притаманними юридичній особі публічного права, до останніх також можна віднести казенні підприємства (ст. 76 ГК України), комунальне унітарне підприємство (ст. 78 ГК України), однак слід зауважити, що Кодекс не кваліфікує їх як особи публічного права.

Також слід зауважити, що Законом України «Про акціонерні товариства» передбачено існування публічних акціонерних товариств, однак їх схожість з юридичними особами публічного права є виключно фонетичною.

Як бачимо, законодавство не дає чіткого та вичерпного переліку організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права та не створює, навіть у загальному вигляді, їх системи. Отже, нормативний критерій розмежування юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права не є достатнім.

Про це свідчить норма Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», який поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб, незалежно від організаційно-правової форми, власності та підпорядкування, їхньої символіки (ст. 3 Закону), в якій визначено, що в Єдиному державному реєстрі відомості про розпорядчий акт, на підставі якого створено юридичну особу, обов'язково вносяться лише стосовно державних органів і органів місцевого самоврядування як юридичних осіб (ч. 3 ст. 9 Закону), а не всіх осіб публічного права.

О. О. Посикалюк слушно зауважує, що поняття “юридичні особи публічного права” охоплює достатньо широке коло юридичних осіб з надто відмінним правовим статусом, серед яких юридичні особи, які як можуть здійснювати владні повноваження, так і ті, що не можуть здійснювати владні повноваження; які як визнаються суб'єктами господарювання, так

і ті, що не належать до суб'єктів господарювання; діяльність яких спрямована на одержання прибутку, так і ті, що не мають на меті отримання прибутку [1, с. 49].

Аналіз норм ЦК України свідчить, що додатковими ознаками розмежування має бути не тільки юридична природа акту, на підставі якого була створена юридична особа, але і організаційно-правова форма, а також мета створення і діяльності юридичної особи та функції, що покладаються на неї.

Так, при кваліфікації юридичної особи публічного права як такої слід враховувати мету створення юридичної особи. Мета створення юридичної особи публічного права полягає у задоволенні публічного інтересу. Такої думки притримується більшість науковців. Так, В. І. Борисова визначає публічних юридичних осіб саме через мету їх діяльності, а саме - задоволення державних інтересів, тобто визнані державною і забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення яких слугує неодмінною умовою і гарантією існування та розвитку держави [2, с. 7-8].

Виходячи з приблизного переліку юридичних осіб публічного права, що згадуються в нормах різних законодавчих актів, можна стверджувати, що завданням(и) юридичних осіб публічного права є:

- задоволення публічних інтересів та потреб значної кількості людей (йдеться про створення насамперед органів державної влади або місцевого самоврядування);

- реалізація функцій держави, що належать до виключної компетенції держави;

- задоволення соціальних потреб суспільства, які не можуть бути повністю задоволені підприємствами, що перебувають у приватній власності (йдеться про створення державних підприємств, діяльність яких може бути або є збитковою, однак їх функціонування є необхідним для забезпечення суспільних потреб).

Окрім того, для юридичних осіб публічного права специфічним є правовий режим майна, яке їм належить. Державне майно належить їм на праві господарського відання чи оперативного управління. Юридичні особи публічного права не є власниками майна, для них майнова ознака має дещо формальний характер, оскільки майно належить їм на підставі речових прав. Право на управління державою юридичними особами публічного права базується на повноваженнях держави-власника, а управління державою юридичними особами приватного права - на володінні корпоративними правами.

Юридичні особи публічного права володіють також спеціальною правосуб'єктністю, яка полягає у встановленні особливостей призначен-

ня керівних органів та їх відповідальності, на них впливає плановість державних програм розвитку та підпорядкованість публічним інтересам.

Окрім закріпленого права держави створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо), у ст. 167 ЦК України передбачається право держави створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах. До підприємницьких товариств, відповідно до ст. 84 ЦК України, належать господарські товариства (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство) або виробничі кооперативи. Виходячи зі змісту цієї правової норми, створення державою підприємницького товариства у формі акціонерного товариства є створенням юридичної особи приватного права. Наявність держави в особі відповідного органу у складі його засновників та володіння нею корпоративними правами щодо товариства не дає жодних підстав вважати таку юридичну особу юридичною особою публічного права.

Так само той факт, що акціонерна компанія утворюється на основі власності держави, не зумовлює того, що новостворена особа є юридичною особою публічного права. Держава, передаючи майно у власність юридичної особи, набуває корпоративних прав щодо неї. Неможливе «розщеплення» участі держави, як одного і того ж суб'єкту, і в цивільних, і в публічних правовідносинах.

Показовою справою, де піднімається проблема визначення акціонерного товариства юридичною особою приватного права чи юридичною особою публічного права, є справа щодо банкрутства Державної акціонерної компанії «Хліб України», в якій позовні вимоги щодо майна Компанії, головним чином, ґрунтувались на твердженні про те, що дана компанія є юридичною особою публічного права [3]. Державна акціонерна компанія «Хліб України» була заснована на виконання Постанови Кабінету міністрів України №1000 від 22 серпня 1996 року «Про утворення Державної акціонерної компанії «Хліб України». Компанія утворена у формі відкритого акціонерного товариства, засновником якої виступило міністерство.

Компанія стала правонаступником прав і обов'язків Головного управління по хлібопродуктах та Головного управління комбікормової промисловості Міністерства сільського господарства і продовольства, які були ліквідовані. Внаслідок ліквідації вищезазначених управлінь майно, що залишилось після проходження ліквідаційної процедури, було передане Міністерством в статутний фонд Компанії. Власником переданого майна

є заснована державою юридична особа у вигляді державної акціонерної компанії, а натомість міністерство, як засновник та основний акціонер, набуло 100% корпоративних прав щодо даної Компанії. Це підтверджується Статутом Компанії, де зазначається, що власником майна (в тому числі коштів), переданого їй у власність засновником та акціонерами, є Компанія, а не держава. А це означає, що Компанія має самостійний баланс, володіє, користується та розпоряджається належним їй майном на свій розсуд, вчиняючи стосовно нього будь-які дії, що не суперечать законодавству, Статуту та меті діяльності Компанії. Натомість, у державній власності перебувають корпоративні права, які посвідчуються акціями, і належать державі в особі міністерства.

Пункт 2 Постанови Кабінету міністрів України від 22 серпня 1996 року № 1000 Про утворення державної акціонерної компанії «Хліб України», а також Статут Компанії встановлює, що Компанія на рівних з іншими суб'єктами комерційної діяльності умовах і конкуруючи з ними бере участь у посередницьких операціях із закупівлі зерна, продуктів його переробки, незернової сировини для державних, регіональних та інших потреб. Твердження, що Компанія є юридичною особою публічного права, є хибним, оскільки неможливе існування права власності держави одночасно і на майно Компанії, і на її ж корпоративні права щодо останньої.

Також необхідно відрізнити, коли створення юридичної особи вирішується розпорядчим актом органу публічної влади, а коли рішення державного органу є за своєю суттю рішенням власника майна і засновника юридичної особи. В останньому випадку не викликає сумніву, що йдеться про створення юридичної особи приватного права, незважаючи на те, що статутний капітал був сформований за рахунок майна, що перебувало у державній власності, а рішення про створення було прийняте міністерством, однак не в якості держави як суверену, а як правосуб'єктом власником майна.

При цьому розмір частки, що належить державі, не впливає на статус такого товариства і не перетворює його на особу публічного права.

Таким чином, держава в особі уповноваженого органу є власником акцій акціонерного товариства, а звідси впливає, що акції та посвідчені ними корпоративні права перебувають у державній власності. У той самий час, власником майна державного акціонерного товариства є саме товариство, як юридична особа приватного права і, відповідно до ч. 1 ст. 325 ЦК України, така власність належить до приватної. Саме це є найбільш суттєвою економічно-правовою ознакою відмінності правового

статусу юридичних осіб приватного права від юридичних осіб публічного права.

Таким чином, слід визнати, що одним з ключових критеріїв розмежування юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права слід вважати організаційно-правову форму, в якій створена юридична особа, що дозволяє організаціям, групі фізичних осіб, об'єднанням або державі брати участь у цивільному обороті. В цивільно-правових відносинах держава діє на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, а для участі у приватно-правових відносинах та у цивільному обороті на загальних засадах держава обирає ті ж організаційно-правові форми діяльності, що і суб'єкти приватного права.

1. *Posykaliuk O. To the question about the notion of a legal entity of public law. University Scientific Notes, 2015, No. 1 (53). P. 46-59.*
2. *Borisova V. I. To the problem of participation of public legal entities in civil legal relations. Materials of the international scientific and practical conference «Transformation of relations in Ukraine: organizational legal and economic problems». Odessa: ONU MONU, Astroprint. 2003. P. 7-8.*
3. *Resolution dated March 10, 2016 of the Supreme Economic Court of Ukraine in case No. 17/04/05/10-01-14-05-08/4129 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56481788>*

**Васильєва В.В. Юридична особа публічного права та юридична особа приватного права: до питання розмежування.**

У даній статті автор висловлює думку, що порядок створення юридичної особи не може бути визначальним критерієм для поділу юридичних осіб на юридичних осіб приватного та юридичних осіб публічного права. Додатковими ознаками розмежування має бути не тільки юридична природа акту, на підставі якого була створена юридична особа, але і організаційно-правова форма, а також мета створення і діяльності юридичної особи та функції, що покладаються на неї.

Досліджується, що створення державою підприємницького товариства у формі акціонерного товариства є створенням юридичної особи приватного права. Той факт, що акціонерна компанія утворюється на основі власності держави, не зумовлює того, що новостворена особа є юридичною особою публічного права. Держава, передаючи майно у власність юридичної особи, набуває корпоративних прав щодо неї.

Як висновок автором обґрунтовується, що одним із ключових критеріїв розмежування юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права слід вважати організаційно-правову форму, в якій створена юридична особа, що дозволяє організаціям, групі фізичних осіб, об'єднанням або державі брати участь у цивільному обороті.

---

**Ключові слова:** юридична особа приватного права, юридична особа публічного права, держава, акціонерне товариство.

**Vasileva V.V. Legal person of public law and legal person of private law: the problems of delimitation**

In this article the author's opinion is that the procedure for the creation of a legal entity can not be the determining criteria for the division of legal entities into legal entities of private and legal persons of public law. Additional features of the distinction should be not only the legal nature of the act, on the basis of which was formed a legal entity, but also the organizational and legal form, as well as the purpose of the creation and operation of the legal entity and the functions entrusted to it.

It is researched that the creation of a state-owned enterprise in the form of a joint-stock company is the creation of a legal entity of private law. The fact that a joint-stock company is formed on the basis of state ownership does not imply that a newly formed person is a legal entity of public law. The state by transferring its property to the ownership of a legal entity acquires corporate rights instead.

As the author's conclusion, it is proved that one of the key criteria for the distinction between legal entities of private law and legal persons of public law should be considered the organizational legal form in which a legal entity is created, which allows organizations, a group of individuals, an association or a state to participate in civil turnover.

**Keywords:** legal person of private law, legal person of public law, state, joint-stock company.