

**В. І. Борисова**, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## Публічні утворення як учасники цивільних відносин

Поряд з фізичними та юридичними особами учасниками цивільних відносин ЦК визнає державу Україна (далі — державу), Автономну Республіку Крим (далі — АРК), територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права (ч. 2 ст. 2); закріплює правові форми участі держави, АРК, територіальних громад (далі — публічних утворень) у цивільних відносинах (статті 167–169); визначає органи та представників, через яких вони можуть діяти у цих відносинах (статті 170–173); встановлює засади відповідальності за їх зобов'язаннями (статті 174–176).

Включення публічних утворень до кола учасників цивільних відносин пояснюється необхідністю вирішення останніми поряд з публічними, загальнодержавними, місцевими задачами додаткових, допоміжних завдань як учасників майнових відносин, що потребує наділення цих утворень цивільною правоздатністю. Поєднання в останніх владних повноважень з цивільною правоздатністю визначає і особливий підхід до визнання публічних утворень учасниками цивільних відносин. ЦК відокремив публічні утворення від таких суб'єктів цивільних відносин, як фізичні особи та юридичні особи, хоча і визнав, що публічні утворення

діють у цих відносинах на рівних правах з іншими учасниками, тобто користуються одним і тим самим правовим режимом.

Слід зауважити, що при розробці нового ЦК пропонувалося державу, АРК та територіальні громади разом з іншими публічними утвореннями (органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами тощо) визнати юридичними особами публічного права<sup>1</sup>, охопивши, таким чином, терміном «юридична особа публічного права» майже всі види публічних утворень: від господарюючих публічних організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до публічно-владних організацій. Вважаємо, що цей підхід мав чисто утилітарний характер, а саме бажання — обійтися традиційними інститутами цивільного права з тим, щоб не виділяти нового додаткового суб'єкта цивільного обороту. Виходячи з того, що публічні утворення — не природні, а штучні, логічним було прирівняти їх у межах цивільного обороту до статусу штучного утворення — юридичної особи. Між тим при застосуванні цієї концепції виникає певне протиріччя, якого не просто позбутися. Зокрема, держава — це універсальна політико-управлінська система в суспільстві, що виконує публічні функції і виступає в цьому і як цілісний суб'єкт, і як система пов'язаних між собою інститутів і структур, що здійснюють її функції. Конститутивною ознакою держави завжди є публічна влада. А звідси вступ держави у цивільні відносини, що засновані на засадах юридичної рівності і вільного волевиявлення їх учасників, по суті веде до руйнації вказаних засад, незважаючи на те, який статус державі буде надано для участі у цивільних відносинах. Можна, безумовно, погодитися з тим, що у вказаних відносинах публічні утворення не можуть проявляти свої публічно-владні властивості<sup>2</sup>, але як цього досягти?<sup>3</sup> Цивільну

<sup>1</sup> Наприклад, законодавство Німеччини визнає публічно-владні утворення юридичними особами публічного права.

<sup>2</sup> Див.: *Белов В. А.* Гражданское право. Общая и Особенная части: Учебник. — М., 2003. — С. 108.

<sup>3</sup> Певні рекомендації з цього приводу наводить проф. Басин Ю. Г. Див. його: *Правовое регулирование сделок, заключаемых государством. Цивилистические исследования.* Вып. первый: Сборник научных трудов памяти профессора И. В. Федорова / Под ред. Б. Л. Хаскельберга, Д. О. Тузова. — М.: Статут, 2004. — С. 18–35.

правоздатність, наприклад, держави неможливо розглядати ізольовано від її політичної влади<sup>1</sup>. До того ж державі притаманна правотворча функція, а це означає, що вона сама визначає порядок, форми і характер належних їй прав у межах цілей свого існування.

Саме для уникнення цього протиріччя законодавець вже в останній редакції нового ЦК відійшов від вищезгаданої концепції, сприйнявши традиційну теорію держави і не відніс ні державу, ні інші публічні утворення до юридичних осіб публічного права, визнавши між тим їх самостійними учасниками цивільного обороту.

Перелік публічних утворень, що діють у цивільних відносинах, ґрунтується на системі адміністративно-територіального устрою України (ст. 133 Конституції) і є вичерпним. Причому хоча держава традиційно визнавалася особливим суб'єктом цивільних відносин, чіткого її статусу як безпосереднього суб'єкта цих відносин законодавство не визначало. Нормативно регулювалися лише окремі аспекти участі держави в цивільному обігу, зокрема перехід у її власність деяких видів майна (статті 136, 137 ЦК УРСР), відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями державних і громадських організацій, а також службових осіб (ст. 442 ЦК УРСР), участь держави у спадкових відносинах (ч. 2 ст. 524, ст. 534 ЦК УРСР). Новий ЦК визначив статус держави у цивільних відносинах, визнавши її нарівні з АРК і територіальними громадами учасником цих відносин. Визнання АРК і територіальних громад учасниками цивільних відносин обумовлюється здійсненням територіальної автономії та місцевого самоврядування.

Всі публічні утворення діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Але яким чином це досягається? Розуміючи, що до цивільного обороту залучаються нові учасники, закон встановив, що вони набувають і здійснюють права та обов'язки через відповідні органи у межах компетенції<sup>2</sup> останніх, що встановлена законом. Держава набуває і

<sup>1</sup> Див.: *Виткявичюс П.* Гражданская правосубъектность Советского государства. – Вильнюс: Минтис, 1978. – С. 76.

<sup>2</sup> Категорія компетенції пов'язана з встановленням публічно-правового статусу відповідного органу державної (публічної) влади, а тому не є цивільно-правовою і встановлюється нормами конституційного або адміністративного права.

здійснює права і обов'язки через органи державної влади, АРК — через органи влади АРК, територіальні громади — через органи місцевого самоврядування (статті 170–172 ЦК). Зокрема відповідно до Конституції України, а також Закону України від 10 лютого 1998 року «Про Верховну Раду АРК» вищим представницьким органом АРК є Верховна Рада АРК. Це ж стосується й Ради міністрів АРК (ст. 136 Конституції).

Відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи — виконавчі комітети, відділи, управління тощо (ч. 2 ст. 2; ст. 11). Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду (ч. 5 ст. 60).

Для того щоб не руйнувати основний принцип цивільно-правового регулювання у відносинах за участю публічних утворень, для яких основною ознакою є і залишається публічна влада (а це стосується не лише держави, а певною мірою і АРК, і територіальних громад), законодавець знаходить їм для участі в цих відносинах заміну, застосувавши відому цивільному законодавству модель *представництва*. Враховуючи, що відповідно до доктрини цивільного права до участі в цивільному обороті допускаються тільки ті організації, що є юридичними особами, органам влади надається статус юридичних осіб публічного права. Саме ці органи (органи державної влади, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування) є суб'єктами цивільно-правових відносин.

Між тим до останнього часу в науковій літературі стосовно правового статусу цих органів теж існували різні точки зору. Одні правники вважали, що вони повинні мати статус юридичної осо-

би, інші ж виступали проти цього, висловлюючи побоювання, що поява юридичних осіб публічного права перетворить державний апарат на цивілістичну структуру, по суті ототожнюючи такі поняття, як державна служба і публічна юридична особа. Вважаємо, що такий підхід звужує поняття юридичної особи публічного права, а для перетворення державного апарату на цивілістичну структуру немає підґрунтя, бо органи влади діють у цивільних відносинах тільки для виконання певних задач.

До того ж новий ЦК поставив крапку у вирішенні цього питання. Для того щоб стати учасником цивільних відносин, органи влади отримують статус юридичної особи публічного права, будучи одним з її видів. Публічні юридичні особи — це публічні утворення, 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. Порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб публічного права визначаються не нормами цивільного законодавства, а нормами державного, адміністративного та інших галузей публічного законодавства. Звідси і основою їх виникнення є публічно-правовий акт, що одночасно визначає і внутрішній бік відносин юридичної особи публічного права. Коли ж публічні юридичні особи стають учасниками цивільних відносин, на них, якщо інше не буде встановлено законом, поширюються правила ЦК (ст. 82 ЦК), бо саме в цих випадках вони ніби прирівнюються до юридичних осіб приватного права, але, безумовно, ними не стають. При цьому вказані публічні утворення позбавляються будь-яких привілеїв перед іншими учасниками цивільних відносин — фізичними та юридичними особами.

У випадках і в порядку, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, від імені держави, АРК, територіальних громад за спеціальними дорученнями можуть виступати фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування (ст. 173 ЦК). Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» певні повноваження для вступу у цивільно-правові відносини можуть бути покладені на сільського, селищного, міського голову, але в межах його компетенції (ст. 42).

Виходячи з вищевикладеного, слід розрізняти, тим не менш, хто стає стороною в договорах, які укладаються такими представниками. Так, якщо договір укладається безпосередньо компетентним органом держави від її імені, остання і стає стороною цього договору. Саме у держави в такому випадку виникають права, обов'язки та відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору. Навпаки, якщо договір укладається, наприклад, державним підприємством без посилання на те, що воно діє як представник держави, то така публічна юридична особа діє як самостійний учасник цивільного обороту і за її дії держава не відповідає.

Публічні утворення як учасники цивільних відносин мають спеціальну цивільну правоздатність, що відповідає меті їх створення.

До цивільних відносин, в яких можуть брати участь публічні утворення, слід віднести речові, спадкові, зобов'язальні, виключні правовідносини тощо.

Відомо, що до суттєвих ознак учасників цивільних відносин ЦК відносить їх майнову самостійність (ст. 2), а це означає, що кожен з останніх має майно, що належить йому на відповідному праві (титулі). Право власності — основне з речових прав, яке свідчить про майнову самостійність учасника. Звідси логічним є той підхід, що застосував законодавець при визначенні видів права власності, здійснивши її поділ за суб'єктивним принципом, закріпивши існування таких видів права власності, як право власності Українського народу, право приватної власності, право державної власності та право комунальної власності (статті 324–327 ЦК).

Між тим ЦК не дає переліку майна, що перебуває у державній власності, встановлюючи лише, що у державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна (ч. 1 ст. 326). Перелік такого майна містить Закон України «Про власність», ст. 34 якого встановлює, що у державній власності перебуває майно, що зокрема забезпечує діяльність Верховної Ради України та утворюваних нею державних органів; майно Збройних Сил, органів державної безпеки, внутрішніх військ; Державної прикордонної служби, оборонні об'єкти; єдина енергетична система; системи транспорту загального користування,

зв'язку та інформації, що мають загальнодержавне значення; кошти Державного бюджету; Національний банк України, інші державні банки та їхні установи і створені ними кредитні ресурси; державні резервні, страхові та інші фонди; майно вищих і середніх спеціальних навчальних закладів, майно державних підприємств, об'єкти соціально-культурної сфери або інше майно, що становить матеріальну основу суверенітету України і забезпечує її економічний та соціальний розвиток. У державній власності може перебувати також і інше майно, передане у власність України іншими державами, а також юридичними і фізичними особами. Наприклад, у власність держави переходить скарб, що є пам'яткою історії та культури (ч. 4 ст. 343 ЦК), реквізоване (ст. 353 ЦК) та конфісковане майно (ст. 354 ЦК) тощо.

Комунальна власність — самостійний вид права власності, суб'єктами якої виступають територіальні громади. ЦК теж не містить переліку майна, що може бути у комунальній власності. Такий перелік закріплено в ст. 142 Конституції і деталізовано в ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом (ч. 2 ст. 60 Закону).

Слід зазначити, що ЦК дещо по-новому підходить до вирішення питань, пов'язаних з набуттям права власності, зокрема, на безхазяйне нерухоме майно (ст. 335 ЦК), знахідку (ст. 338 ЦК), бездоглядну домашню тварину (ст. 341 ЦК) тощо, встановлюючи, що за певних обставин вказане майно може перейти до комунальної власності.

Публічні утворення можуть створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, комунальні підприємства, навчальні заклади), а також юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (частини 2–3 ст. 167, ст. 168, 169 ЦК). Причому юридична особа публічного права, як і юридична особа приватного права, набуває право власності на майно, передане їй у власність, та на майно,

набуте нею у власність на підставах, не заборонених законом (ст. 329 ЦК).

Публічні утворення можуть стати суб'єктами спадкових правовідносин, а саме набути право на майно, що входить до спадкової маси. Суб'єктами права спадкування за заповітом можуть бути держава, АРК, територіальні громади, іноземні держави (ч. 2 ст. 1222 ЦК). Територіальна громада за місцем відкриття спадщини стає її власником у разі визнання цієї спадщини відумерлою (ст. 1277 ЦК).

Публічні утворення беруть участь і у *договірних зобов'язаннях*, за винятком випадків прямо передбачених законом. Зокрема, ч. 1 ст. 720 ЦК передбачає, що сторонами у договорі дарування можуть бути не тільки фізичні особи, юридичні особи, а також держава, АРК, територіальна громада. Це ж стосується і договору про пожертву (ч. 1 ст. 729 ЦК). Між тим за договором довічного утримання (догляду) сторонами можуть бути: відчужувачем — фізична особа, а набувачем — повнолітня фізична особа або юридична особа (ст. 746 ЦК). Держава здійснює внутрішні і зовнішні державні позики, зокрема шляхом випуску державних цінних паперів.

Держава бере участь і у *недоговірних зобов'язаннях*, зокрема у зобов'язаннях, що виникають внаслідок рятування здоров'я та життя фізичної особи, майна фізичної або юридичної особи (глава 80 ЦК); у зобов'язаннях при відшкодуванні шкоди, завданої прийняттям закону про припинення права власності на певне майно (ст. 1170 ЦК); у зобов'язаннях про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду (ст. 1176 ЦК), тощо. АРК або органом місцевого самоврядування відшкодовується шкода у випадках, передбачених статтями 1173, 1174, 1175 ЦК.

Публічні утворення несуть *самостійну майнову відповідальність* за своїми зобов'язаннями (статті 174, 175 ЦК). Це означає, що держава не відповідає за зобов'язаннями АРК, територіальних громад, юридичних осіб, що нею створені, крім випадків, встановлених законом (ч. 3, ч. 1 ст. 176 ЦК). Відповідно АРК не відповідає за зобов'язаннями держави і територіальних громад, а також юридичних осіб, що нею створені, крім випадків, встанов-

лених законом (ч. 3 та ч. 1 ст. 176 ЦК), а територіальна громада не відповідає за зобов'язаннями держави, АРК, інших територіальних громад та юридичних осіб, що нею створені, крім випадків, встановлених законом (ч. 5 та ч. 1 ст. 176 ЦК). Логічним є те, що і юридичні особи, створені публічними утвореннями, не відповідають за зобов'язаннями останніх (ч. 2 ст. 176 ЦК).

ЦК встановлює межі майнової відповідальності публічних утворень (статті 174, 175 ЦК). Держава і територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення, тобто це майно, що може знаходитися відповідно тільки у державній чи комунальній власності<sup>1</sup>. Звернення стягнення на землю та інші природні ресурси, які перебувають у державній або у комунальній власності, дозволяється лише у випадках, передбачених законом.

Аналіз норм ЦК приводить до висновку, що хоча АРК визнається учасником цивільних правовідносин, між тим ЦК навіть не містить спеціальної статті, яка б вказувала, за рахунок якого майна відповідає цей учасник цивільних відносин за своїми зобов'язаннями. Вважаємо, що це пов'язано з тим, що в ЦК взагалі суперечним є визначення участі АРК у відносинах власності.

Що ж стосується таких учасників цивільних відносин, як іноземні держави, то в ч. 2 ст. 2 ЦК лише згадується про можливість існування цивільних відносин за участю іноземних держав, але надалі ЦК не містить ніяких норм, які б регулювали ці відносини. Тому нині головним джерелом, що регулює такі відносини, є відповідні міжнародні договори.

<sup>1</sup> Так, ч. 2 ст. 325 ЦК встановила, що відповідно до закону фізичним та юридичним особам, які є суб'єктами права приватної власності, не можуть належати окремі види майна. Постановою Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна» від 17 червня 1992 р. встановлено перелік видів майна, що не може перебувати у власності фізичних осіб (за термінологією постанови – громадян), громадських організацій, міжнародних організацій і юридичних осіб інших держав на території України, а також впроваджено спеціальний порядок придбання права власності на окремі види майна.

---

*О. А. Лукашев*, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

---

## Правове регулювання банківської діяльності: галузь права, галузь законодавства чи фінансово-правовий інститут?

---

Соціально-економічні перетворення, що відбуваються в Україні з початку здобуття незалежності, знаходять відповідне відбиття у стані правової системи країни. Вже сьогодні як окремий напрям фінансово-правових наукових досліджень можна розглядати тенденції еволюції предмета та системи фінансового права. Докорінна зміна економічної формації держави спричинила як розвиток нових форм та методів фінансової діяльності, так і суттєву зміну тих, які існували раніше. Ці чинники безпосередньо вплинули на стан системи фінансового права та тенденції розвитку системи фінансового законодавства.

Проблеми розвитку та трансформації системи фінансового права, еволюції окремих фінансово-правових інститутів вимагають проведення спеціальних системних досліджень. У межах цієї статті ставиться завдання проаналізувати окремі теоретичні аспекти регулювання фінансово-правових відносин, учасниками яких є банки. При цьому безпосередньою метою такого аналізу є виокремлення відносин за участю банківських установ, які є об'єктом фінансово-правового регулювання. Це, у свою чергу,