

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА

І. Спасибо-Фатєєва, член-кореспондент АПрН України

Деякі проблеми, пов'язані з участю держави Україна в цивільно-правових відносинах

У цивільних відносинах беруть участь фізичні та юридичні особи приватного права і суб'єкти публічного права (ст. 2 ЦК України, Підрозділ 3 Розділу 2 Книги першої ЦК України). Одним із них виступає держава Україна. Як специфічний суб'єкт права (безумовно, публічного) для участі в цивільних правовідносинах вона має набути певної форми, притаманної суб'єктам приватного права. Це архіважливе і складне питання в Україні не вирішене ні на законодавчому, ні на доктринальному рівні, що має наслідком невизначеність із багатьма напрямками участі держави в цивільних правовідносинах. Зокрема, це стосується: а) можливості розгляду держави як юридичної особи; б) проблематики органів держави як юридичних осіб та одночасно як представників держави; в) державних юридичних осіб, які не визначаються як органи держави, а здійснюють ту чи іншу соціально значущу та підприємницьку діяльність (державні установи, заклади, підприємства); г) питань правового режиму майна держави, органів держави, державних установ та організацій; ґ) розмежування чи, навпаки, ототожнення їхньої відповідальності як наслідок участі у цивільних правовідносинах та ін.

З приводу зазначеного кола проблем слід виходити передусім із розмежування таких суб'єктів публічного права:

- утворення, якими є держава Україна, Автономна Республіка Крим (АРК), територіальні громади;
- їх органи, які діють не лише в публічних, а й у приватних відносинах;
- суб'єкти публічного права, які не пов'язані з виконанням державних управлінських функцій, не є органами держави, а здійснюють діяльність у різноманітних сферах — науки, освіти, культури, оборони тощо, як і суб'єкти приватного права;

- державні підприємства, в тому числі казенні, державні акціонерні товариства, які також не пов'язані з виконанням державних управлінських функцій, не є органами держави, а здійснюють діяльність у підприємницькій сфері. При цьому така діяльність може як повністю збігатися з діяльністю суб'єктів приватного права, так і мати свою специфіку.

Держава бере участь у цивільних правовідносинах, зокрема власності, не тільки у статичному стані (держава є суб'єктом права власності, тобто має місце закріплення за нею цього права через відносини присвоєності), а й у динамічному (наприклад, при відчуженні об'єктів права державної власності шляхом їх приватизації). В такому разі постає питання: як *хту* вона бере участь у приватних відносинах? Одразу ж відкидаючи різні форми такої участі як владного суб'єкта, констатуємо, що залишається єдина можливість для неї — це стати таким самим суб'єктом, яким є суб'єкти цивільного права. Це може відбуватися у такі способи.

Перший. Оскільки в цивільних правовідносинах беруть участь лише особи, то держава має розумітися як юридична особа. Слід підкреслити, що взагалі такий статус їй не потрібен, він необхідний лише для цивільних правовідносин. Включення держави до цивільних відносин у тому вигляді, як це має місце нині, вимагає визнання її юридичною особою. Такий підхід споріднений із застосуванням у США, де припускаються позови, наприклад, «Крамер проти держави». Невизначеність нашого бачення з цього питання такої можливості не надає. В деяких країнах (Німеччина, Франція, Грузія та ін.) держава розуміється юридичною особою публічного права

Другий. Держава є специфічним, особливим учасником цивільних правовідносин, який діє на рівних засадах з такими суб'єктами, як юридичні та фізичні особи. Саме так врегульована участь держави, як і територіальних громад та АРК, у цивільних кодексах України, Російської Федерації, Республіки Казахстан, Республіки Беларусь, Республіки Вірменія та ін.

Втім у цьому випадку одні вчені розглядають державу як учасника цивільних правовідносин, котрий не є суб'єктом цивільного права¹. Тим самим розрізняють суб'єктів цивільного права й учасників цивільних правовідносин. Першими є приватні особи, а другими — як приватні, так і публічні особи. Інші ж не вбачають відмінності між цими понят-

¹ Див.: *Первомайський О. О.* Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах. – Х., 2005. – С. 29.

тями¹. Ще державу йменують особливим суб'єктом права², або особливим учасником цивільного обороту³, самостійним суб'єктом міжнародного приватного права з особливим статусом, якого не можна ототожнювати з іншими суб'єктами (фізичними та юридичними особами)⁴.

У будь-якому разі розуміння держави і як юридичної особи, і як суб'єкта цивільного права тягне за собою низку питань, оскільки такий її правовий стан породжує багато невідповідностей її статусу як владного суб'єкта з конструкцією юридичної особи, розробленої для участі у невідносинах. Тому поняття держави як юридичної особи або як суб'єкта цивільного права можна «натягнути», але з численними застереженнями. Ними є: (1) владні повноваження, котрі властиві державі як такій і мають якомось нівелюватися у цивільних правовідносинах; (2) визначення осіб та механізмів, через які вона бере участь у цивільних правовідносинах; (3) розуміння взагалі юридичних осіб публічного права; (4) встановлення особливостей регулювання відповідальності держави як наслідок її участі (а також участі її органів і створюваних нею юридичних осіб) у цивільних правовідносинах. Причому окреслені проблеми потребують розв'язання безвідносно до того чи іншого розуміння держави як учасника цивільних правовідносин.

1. Щодо *владних повноважень держави*, то їх безсумнівний вплив на ті чи інші правовідносини, в яких перебуває держава, навряд чи можна заперечувати. Втім думкам учених з цього приводу не притаманна однозначність. Більше того, їх бачення коливаються абсолютно в протилежному напрямі. Так, стверджується, що держава не перестає бути носієм публічної влади, вступаючи в цивільні правовідносини, а лише наділяється деякими властивостями юридичної особи, необхідними їй для цього⁵. Пом'якшує враження від цього позиція про добровільне

¹ Див.: Сулейменов М. К. Коллективные образования в праве. – Цивилистические исследования. – М., 2004. – Вып. 1. – С. 55; Пятков Д. В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // Ежегодник российского права. – 1999. – М., 2000. – С. 129; Клименко О. М. Особливості правового становища держави як суб'єкта приватного (цивільного) права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2006.

² Див.: Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учеб. пособие. – М., 2003. – С. 34.

³ Див.: Гражданское право: Учебник. – 3-е изд. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М., 1999. – Ч. 1. – С. 183.

⁴ Див.: Николаев І. С. Держава Україна як суб'єкт міжнародного приватного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2006. – С. 6,7.

⁵ Див.: Андреев Ю. Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. – СПб., 2005. – С. 13; Гражданское право. Учебник. – 3-е изд. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – 1999. – Ч. 1. – С. 179 (автор – А. А. Иванов).

обмеження держави в силу закону своїх владних повноважень у момент вступу до цивільних правовідносин, які не допускаються нею при реалізації цих правовідносин, одночасно зберігаючи ці владні повноваження поза їх межами¹. Ще одним кроком до наближення розуміння держави як будь-якого іншого суб'єкта цивільних правовідносин є твердження про те, що особливості суб'єктів права, перелічених у гл. 5 ЦК РФ (відповідно гл. 9 ЦК України), не повинні істотно впливати на правовідносини з їх участю². І вже зовсім інший окрас має точка зору про те, що особливість властивостей правосуб'єктності держави не повинна змінювати природу цивільно-правових відносин, в яких вона бере участь, перетворювати їх на «змішані» відносини з елементами влади та підкорення³. Нарешті, доходить до зазначення на те, що держава з моменту вступу до цивільних правовідносин полишає свої публічні повноваження (тобто — владу) за їх межами, оскільки інакше неможливе існування приватних правовідносин⁴.

Отже, як видно з наведених позицій, не може не враховуватися те, що держава внаслідок своїх особливостей як суб'єкта публічного права має і владні повноваження, яких не залишає при вступі до цивільних правовідносин. Річ лише в тому, що вона їх не використовує, але така її пасивна позиція, тим не менш, залежить від неї самої, адже ніхто не може на неї вплинути. І хоча при цьому постійно наголошується на тому, що саме така модель поведінки держави зумовлюється цивільними правовідносинами і відхід від неї недопустимий, тим не менш не тільки існує загроза зворотного, а й відсутні механізми реагування на це. Звісно, що в цій моделі правовідносин приватна особа має розумітися як потенційно слабша сторона при декларованій рівності. Це можна порівняти зі становищем споживача, правам якого поміж іншим надається особливе регулювання, що відсутнє у відносинах з участю держави.

Таким чином, можна стверджувати, що, незважаючи на складність і неоднозначність цивільних правовідносин із участю держави, сучасним українським законодавством не врегульовано особливості такої участі

¹ Див.: *Пятков Д. В.* Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. – СПб., 2003. – С. 58.

² Див.: *Пятков Д. В.* О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. – С. 129.

³ Див.: *Комментарий части первой ГК РФ.* – М., 1995. – С. 183 (автор: В. П. Звекон).

⁴ Див.: *Гражданское право.* – Учебник: в 2 т. – Отв. ред.: Е. А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1998. – Т. 1. – С. 281, 282. (автор – Е. А. Суханов).

з передбаченням певних засобів і гарантій прав приватної особи в цих правовідносинах.

2. *Визначення осіб та механізмів, через які держава бере участь у цивільних правовідносинах.* Згідно з ст. 170 ЦК України держава набуває і здійснює цивільні прав та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом. При цьому постає низка питань щодо правової природи відносин між державою та її органом у ракурсі цивільно-правового їх бачення; чи можна їх вважати представницькими; хто буде відповідачем по цивільних зобов'язаннях, в яких зазначаються обидва суб'єкти (і держава, і її орган); які джерела коштів, що спрямовуватимуться для цього. Важливо також з'ясувати, чи можливе виключення безпосередньої участі держави з приватноправових відносин і як розуміти, наприклад те, що держава є суб'єктом права власності (ст. 326 ЦК України), тобто перебуває внаслідок цього у речових правовідносинах? Чи може прийматися однозначно таке становище, коли держава позначається як суб'єкт цивільного права (права власності) і не більше того, адже здійснювати вона його (як суб'єкт) може через свої органи? Питання власності мають основоположне значення для численних правовідносин, до яких вступають учасники, а відтак, і для держави як учасника цивільних правовідносин. Не вщухають і спори щодо того, чи є право державної власності цивільним, тобто чи має воно приватну природу, оскільки це ж публічна власність. Набуло поширення розмежування державної власності на публічну та приватну. Перша являє собою всенародне надбання (земля та інші природні ресурси як основа діяльності народу), а друга — те, що до нього не увійшло (як правило, те, що використовується у підприємницькій діяльності)¹.

Аналіз тих чи інших позицій із цього приводу залишає враження повної плутанини, і найбільше, на що насмілюються вчені, це зазначити на державну власність як міжгалузеву державно-правову підгалузю юридичної науки². Мало місце й висловлення про те, що поняття «публічна власність» є доктринальним, а по суті при участі в цивільному обороті державна власність та комунальна (або муніципальна) власність мають загальні ознаки й належать до одного типу. Проте, існують особливості, пов'язані з суб'єктним складом присвоєння, загальнодоступністю тощо³.

¹ Див.: *Андреев В. К.* Право государственной собственности в России. – М., 2004. – С. 46.

² Див.: Там само. – С. 4.

³ Див.: *Мазаев В. Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. – М., 2004. – С. 47-49.

У розвиток питання про безпосередню чи опосередковану участь держави у цивільних правовідносинах потребує визначення її статусу органів держави, через які вона діє. Не може не звернути на себе увагу, що у ст. 170 ЦК України використовується такий вираз, як «органи, через які діє держава у цивільних відносинах», а у ст. 173 — «представники держави». Чи можуть органи держави вважатися її представниками? Який правовий статус мають органи держави і як йменуються ті дії, які вони здійснюють відповідно до ст. 170 ЦК? Від імені кого вони їх здійснюють, як при цьому мають укладатися правочини та хто зазнає негативних наслідків їх невиконання (несе відповідальність)?

Ураховуючи межі статті, зазначимо лише на деякі аспекти в цьому плані. Органам держави, як і державі, за великим рахунком статус юридичної особи сам по собі також не потрібен для виконання своїх функцій. Для цього їм достатньо поняття компетенції¹. Однак надання їм цього статусу вимагає не лише їхня безпосередня участь у приватних відносинах (придбати обладнання, орендувати приміщення), а й виконання дій для набуття державою цивільних прав та обов'язків — укладення договорів із державним майном при приватизації, виступ засновниками та акціонерами АТ тощо.

При цьому виявляється абсолютно різне становище державного органу. В першому випадку (наприклад, при перебуванні в правовідносинах з приводу оренди приміщень, в яких розташований державний орган) вони виступають як суто приватні особи і діють у своєму приватному інтересі. В другому випадку (при укладенні договору оренди єдиного майнового комплексу державного підприємства з орендарем) вони також виступають як приватні особи, бо тим самим перебувають у цивільних договірних правовідносинах. Однак, по-перше, тут проглядається й публічний інтерес, а по-друге, спостерігається плутанина з визначенням сторони таких правовідносин через те, що іноді зазначається, що нею є «держава в особі Фонду державного майна України», а іноді — сам ФДМУ.

Відповідь на це питання не надає й ст. 326 ЦК, в ч. 2 якої передбачено, що від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади. Це співзвучно ст. 237 ЦК, в якій визначається поняття представництва. Однак чому ж тоді, як уже відмічалось, Глава 10 ЦК розмежовує органи та представників держави?

¹ З приводу компетенції див.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001.

На жаль, ґрунтовних досліджень цих питань в Україні немає. Науковці інших країн ставили за мету розв'язати окреслені проблеми, але їх бачення важко однозначно схвалити. Так, Ю. Басін впевнений, що основоположним у визначенні того, у кого виникнуть права й обов'язки з договору, укладеного органом держави — у цього органу чи у держави, — є посилання на це в договорі. Якщо в договорі не зазначається, що компетентний орган діє від імені держави або прямо передбачається, що він діє від власного імені, то його стороною має бути підписант. Тому не має значення, що власником майна останнього є держава. Безумовним винятком з цього правила автор бачить укладення договору Урядом від свого імені або кимсь від імені Уряду. Він вказує на те, що Уряд ніколи не є самостійним учасником цивільних правовідносин. За ним завжди стоїть держава¹. При всій вагомості цих аргументів не слід скидати з рахунку те, що тому чи іншому виразу в договорі навряд чи можна надавати такого значення. Критерій має бути не у формулюванні тексту договору², а в сутності правовідносин, до яких вступає безпосередньо держава або її орган.

Це питання також має бути однозначно вирішене з метою уникнення проблем із наслідками участі держави в такого роду правовідносинах. Відомий спір з приводу літаків «Руслан» більшою мірою стосувався визначення з боку суддів інших країн того, хто ж дійсно є стороною цивільних правовідносин — держава Україна чи ФДМУ.

Не можна не враховувати й те, що стосовно державної власності вживається не триада правомочностей власника по володінню, користуванню та розпоряджанню (ч. 1 ст. 317, ч. 1 ст. 319 ЦК), а йдеться про право управління об'єктами державної власності. Тривалий час визначення цього права в нормативно-правових актах взагалі не було, хоча сам термін постійно вживався, і навіть у нормативних актах відносно державного майна таке право піддавалося регулюванню³. І тільки у щойно прийнятому Законі України «Про управління об'єктами державної власності» визначається, що управління об'єктами державної власності — це здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повно-

¹ Див.: *Басин Ю. Г.* Правовое регулирование сделок, заключаемых государством. – *Гражданско-правовые исследования*. – М., 2004. – Вып. 1. – С. 31, 32.

² Які хоч у порядку приписів і міститимуться в нормативно-правових актах, що регулюють ці питання, але, як свідчить практика, існує велика вірогідність неврахування цього при укладенні договорів.

³ Наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1992 р. «Про управління майном, що є у загальнодержавній власності».

важень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

3. Розуміння юридичних осіб публічного права, як і попередні питання, є абсолютно різним. В. Белих слушно відмічає, що публічна юридична особа — це категорія цивільного права, навіть у тих випадках, коли вона (особа) створюється в особливому порядку¹. Міністерства ж та відомства, які мають статус юридичної особи, на його думку, тим не менш не виходять із зони приватноправового регулювання хоча б тому, що іншої зони просто не існує. У свій час ще А. Венедиктов зважував на те, що зазначення на юридичних осіб публічного права означає застосування до них цивільної правоздатності, розуміння їх як учасників цивільного обороту, а відтак, підхід до них як до юридичних осіб саме цивільного права².

При всій неоднозначності такого твердження слід, однак, погодитися з тим, що навіть якщо публічне право і надає регулювання таким суб'єктам, як міністерства та відомства, але воно аж ніяк не стосується їх правового статусу як юридичних осіб публічного права.

Суб'єкти публічного права, не пов'язані з виконанням державних управлінських функцій, не є органами держави, а здійснюють діяльність у підприємницькій та інших різноманітних сферах з надання послуг, виконання робіт, здійснення різної діяльності, фактично діють як юридичні особи приватного права. Різниця між ними та юридичними особами приватного права полягає в їхньому порядку створення, правовому режимі майна, зв'язку із засновником (який зумовлюється передусім правовим режимом майна, тобто речовим чи корпоративним характером правовідносин між ними), відповідальності юридичної особи та її засновника, управлінні юридичною особою. Тобто відмінностей досить багато, але питання у тому, чи можна від них абстрагуватися, аби поєднати цих осіб з особами приватного права (товариствами та установами),

¹ Він наводить як приклад Банк Росії. Тобто тим самим автор підкреслює не звичайну відмінність створення юридичних осіб приватного і публічного права, про яку ми завжди наголошуємо як властивий першим реєстраційний або добровільний порядок створення, а другим — розпорядчий. Науковець доводить існування особливостей іншого порядку. (див.: *Белих В. С.* О соотношении частного и публичного права в правовом регулировании общественных отношений // *Цивилистические записки.* — М., 2004. — Вып. 3. — С. 71.

² Див.: *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность. — М.; Л., 1948. — С. 646.

тобто розуміти їх як звичайних осіб приватного права. Очевидно, так. Щодо їх мети створення, то на перший погляд здається, що вони виконують і суспільні функції, зокрема при здійсненні діяльності у системі освіти, культури, спорту, науки. Проте це не має заважати тому, що вони як юридичні особи приватного права виконували б ті самі функції. Особливо, коли йдеться про суб'єктів підприємницької діяльності — державні та комунальні підприємства, котрі взагалі не виконують ніяких суспільних функцій, а значущість їх діяльності для суспільних потреб може задовольнятися іншими цивільно- та публічно-правовими механізмами — державним замовленням, концесіями тощо¹.

Таким чином, суб'єкти публічного права поділяються на таких, щодо яких є різні ставлення відносно можливості надання їм статусу юридичної особи (держава, АРК, територіальні громади та органи цих утворень), та таких, стосовно яких немає сумніву в цьому (державні організації, заклади, установи, підприємства). Проте останні не врегульовуються цивільним законодавством, чим фактично відокремлюються від юридичних осіб приватного права. Стосовно них також мають місце особливості не лише їх створення та управління ними, а й як відбиток проблем із першою групою суб'єктів публічного права, — правовий режим їх майна та відповідальність. І оскільки ці проблеми взаємообумовлені, первісного значення набуває розв'язання саме останніх у світлі визначення особи держави та державних юридичних осіб.

Безумовно, ці питання є вельми важливими і багатofакторними, тому торкнемося лише таких аспектів: чи слідє однозначно з того, що суб'єкт, який українським законодавством визнається «юридичною особою», наділяється окремою юридичною особистістю і чи можливе застосування в Україні відомих у світі доктрин «*alter ego*» («друге я») і зняття корпоративної вуалі.

Аналіз участі держави в приватних відносинах крізь призму означених питань дозволяє стверджувати:

- статус юридичної особи автоматично не слідє з позначення в українському законодавстві тих чи інших суб'єктів (передусім публічного права) юридичними особами;

¹ Див.: Кучеренко І. М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права. — К., 2004. — С. 12. З цього приводу див. також: Спасибо-Фатєєва І. В. Деякі розсуди про юридичні особи та їх організаційно-правові форми // Право України. — 2006. — № 11; Борисова В. І. До проблеми участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми», 15 травня 2003 р. — Одеса, 2003. — С. 7,8.

- органи держави (зокрема ФДМУ) у відносинах, в яких вони виступають не у власних інтересах, а в інтересах держави (а часто й від її імені), не мають юридичної особистості, окремої від держави Україна;
- залишається проблематичним те, яким чином модус (статус, властивість) одного суб'єкта права (держави) отримує вираз в правосуб'єктності іншої особи (спеціальної організації або органу)¹.

4. *Особливості регулювання відповідальності держави є наслідком викладених міркувань стосовно форм її участі в цивільних правовідносинах. Вони зумовлені тим, хто від імені Української держави виступав у правовідносинах або в яких саме правовідносинах. Перший випадок становить відповідальність держави як окремого суб'єкта (відповідальності) у відносинах, в яких вона стає учасником унаслідок дій своїх органів, наприклад, при невиконанні ФДМУ своїх обов'язків із договору, який було ним укладено від імені держави (скажімо, при приватизації або оренді державного майна), чи проведенні ним конкурсу або аукціону, результати якого не тільки оспоруються, а й якими заподіяно шкоду. Трохи відрізняється ситуація у разі заподіяння шкоди приватній особі та/або її майну органами держави, наприклад, у процесі дізнання або досудового слідства. При цьому діяльність цих органів є публічною, приватні правовідносини при цьому не виникають. Однак у разі заподіяння шкоди незаконним засудженням, незаконним притягненням як обвинуваченого, незаконним взяттям під варту і триманням під вартою, а також в інших випадках, передбачених в Законі України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», у громадянина виникає право вимагати її відшкодування, тобто з'являються деліктні правовідносини.*

Другий випадок охоплює ситуації, коли держава заявила на рівні закону про свою відповідальність за наслідки діяльності певних державних юридичних осіб — казенних підприємств або установ, наприклад, вищих навчальних чи наукових закладів (ст. 39 Закону України «Про власність», ч. 7 ст. 77 Господарського кодексу України).

Незважаючи на істотне значення, яке має приділятися врегулюванню питання відповідальності взагалі, а відповідальності такого неординарного суб'єкта цивільних правовідносин, як держава, зокрема, все це практично залишається тривалий час майже не врегульованим. Адже

¹ Див.: Пятков Д. В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. – С. 128.

важко назвати регулюванням просте зазначення у цих законах на те, що в таких випадках «при недостатності у державної установи (організації) коштів відповідальність за її зобов'язаннями несе власник» (ст. 39 Закону України «Про власність»). Звісно, що одразу постає питання про те, *хто* такий цей власник, ким він представлений у матеріальних та процесуальних відносинах. Трохи пролив світла на це питання ГК, у ст. 77 якого вказується, що це буде держава в особі органу, до сфери управління якого входить казенне підприємство. Однак це стосується лише казенних підприємств. Чи слід за аналогією застосовувати це правило і при вирішенні питань про притягнення до відповідальності державу і за боргами державних установ, державних органів? Судова практика саме так розв'язує ці проблеми.

Ще один немаловажливий аспект — це *чим* відповідатимуть державні органи та установи і чим держава. Очевидно, що замало вказати в законі, що «відшкодування шкоди провадиться за рахунок коштів державного бюджету» (ст. 4 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду»). Відомо, що як суб'єкти, що фінансуються з бюджету, вони вільних коштів для цього не мають, бо отримують кошти лише в межах кошторисів. Логічно було б припустити, що платитиме державне казначейство, але чи може воно притягуватися як відповідач або лише виконавець рішення суду? І якщо у державного органу або установи немає вільних коштів, то навіщо її притягувати взагалі до відповідальності? А тоді чи є сенс у субсидіарній відповідальності держави? До того ж, висновок про саме цей вид відповідальності також не є однозначним. Так, Ю. Басін, наприклад, зазначав, що договір може одночасно укладатися від імені держави і від імені державного органу. І оскільки вони діють спільно на боці сторони підприємницького договору, то стають солідарно зобов'язаними суб'єктами¹. Нарешті, якщо йдеться про відповідальність держави, то абсолютно зрозуміло, що питання фінансів для цього аж ніяк не вирішуються на рівні цивільного законодавства, а має йтися про бюджетне законодавство.

Отже, в законі треба чітко вказати: (а) яка має бути відповідальність — чи у всіх випадках вона носитиме субсидіарний характер; (б) хто буде відповідачем від імені держави, тобто якщо йдеться про відповідальність державного органу або казенного підприємства чи державної установи, то очевидно, що має йтися про таких суб'єктів відпові-

¹ Див.: Басин Ю. Г. Вказ. праця. — С. 31.

дальності, як самі ці юридичні особи публічного права, та того, хто представлятиме державу; (в) хто виконуватиме рішення суду про стягнення з держави коштів на виконання своїх зобов'язань — чи це буде казначейство, чи інша державна структура; (г) як це питання пов'язуватиметься з бюджетним законодавством і як бути у випадках, коли в Державному бюджеті не вистачає коштів на такі виплати; (г) які наслідки невиконання або несвоечасного виконання судових рішень, чи може при цьому йтися про проценти річних та інфляційні втрати та ін. ?

В Україні відсутнє поняття казни як публічної юридичної особи, яка б представляла державу і була єдиним суб'єктом, незважаючи на те що господарську діяльність держави здійснюють різні органи. Саме вона розумілася раніше¹ і пропонувалася й у сучасності як особливий суб'єкт права, що виконує функцію державного управління і виступає в майнових відносинах від імені держави².

Не можна не враховувати й те, що участь у цивільних відносинах вимагає від держави чіткості в цих питаннях, адже приватній особі невідомо, хто представлятиме державу в тих чи інших відносинах, вона не освічена в цьому з огляду на складності в питаннях формування і компетенції державного апарату. І це не повинно впливати на рівень захисту прав тих осіб, які перебувають у правовідносинах із державою. Гадаємо, що у зазначених випадках Українська держава має позначатися безпосереднім відповідачем, виключаючи участь інших ланцюгів — її органів, які управляють державним майном, залучатимуться до справи виключно в процесуальному порядку.

Наведене свідчить про істотні прогалини в регулюванні участі держави в цивільних правовідносинах, які мають бути заповнені. Повинні бути запропоновані однозначні й прозорі, чіткі й вивірені механізми такої участі як у цивільному, так і у публічному (фінансовому, бюджетному) законодавстві.

Надійшла до редколегії 14. 08. 06

¹ Див.: *Шершеневич Г. Ф.* Ученик русского гражданского права (по изданию 1907 г.) – М., 1995.

² Див.: *Красько И.* Некоторые проблемы теории юридических лиц и их прикладное значение (классификация, корпоративные права, ответственность участников) // *Предпринимательство, хозяйство и право.* – 1998. – № 10. – С. 3.