

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.6.19

Vyacheslav Morgun

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-3582>

National Academy of Internal Affairs, Ukraine

STATUS OF A LEGAL ENTITY OF PUBLIC LAW IN THE FIELD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Вячеслав Моргун

Національна академія внутрішніх справ, Україна

СТАТУС ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

In this article, the author substantiates the need to revise the approach to the concept of legal entity of public law in the field of local self-government. With the adoption of the Civil Code of Ukraine, two new categories were introduced into civil circulation – “legal entity of public law” and “legal entity of private law.” Legal entities of public law in Ukraine are state and municipal formations, state bodies and institutions, local self-government bodies, etc. Many of them, such as local self-government bodies, were already recognized as legal entities by laws and regulations before the adoption of the Civil Code of Ukraine. These regulations only state that local self-government bodies are legal entities, the special nature of such entities is not only unexplained, but also not mentioned. Unlike legal entities of private law, legal entities of public law function only to ensure their main goal – the common good of inhabitants of the territorial community. For this purpose they use different forms and methods, primarily based on public law. This distinguishes legal entities of public law from legal entities of private law, the purpose of which is making profit.

The author suggests to separate the concepts of legal entity of private law and legal entity of public law, by introducing the latter into the constitutional, administrative, municipal, economic legislation of Ukraine.

Keywords: legal entity of public law, local authorities, local self-government, local self-government reform, local policy, civil capacity, municipal authorities.

Постановка проблеми. Питання про значення статусу юридичної особи в сфері місцевого самоврядування, участі органів місцевого самоврядування в цивільному обороті і виконанні своїх публічних функцій є одними з найбільш неоднозначних. Існують різні теорії і точки зору з цього приводу. Запровадження в Цивільний кодекс України поняття «юридична особа публічного права» призвело до значних проблем. Однак наскільки необхідне застосування такої юридичної конструкції в нашому законодавстві і доцільність її поширення на органи місцевого самоврядування? На ці питання належить відповісти в рамках цієї статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика юридичних осіб, безумовно, не є новою у сучасній правовій науці як вітчизняній, так і зарубіжній. Водночас, переважно вчені звертають увагу на юридичних осіб приватного права, а інші юридичні особи залишають поза межами активних наукових дискусій і досліджень. Слід згадати, що певний прогрес у даному напрямі пов'язується з науковими здобутками таких учених як Л.В. Винар, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, В.М. Коссака, І.М. Кучеренко, О.Н. Євтушенко, М.В. Костицький, Н.К. Шапала, Ю.М. Юркевич та ін.

Виклад основного матеріалу. Поява в доктрині, а потім і в практиці поняття юридичної особи – безсумнівна заслуга цивілістичної науки. Так, це поняття є цивілістичним:

– за походженням, оскільки природа даного поняття обумовлена основоположними засадами цивільного права,

– за змістом, з огляду на те, що обов'язкові ознаки юридичної особи зафіксовані в цивільному праві.

Разом з тим, з часом це поняття виявилось зручною юридичною формою і для публічних інститутів – територіальних публічних колективів (територіальних громад) і для органів місцевого самоврядування.

Сучасна доктрина під поняттям юридична особа публічного права розуміє: публічно-правові утворення, їх органи, установи, а також некомерційні організації, метою яких не є отримання прибутку. Вивчати ці юридичні особи тільки з позицій цивілістики вже не можна.

У сучасному українському законодавстві відсутнє визначення поняття «орган юридичної особи», проте в ст. 80 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) відзначається, що юридичною особою є організація, яка створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді¹. А відповідно до ст. 92 ЦКУ юридична особа набуває цивільних прав та обов'язків і здійснює їх через свої органи, які діють відповідно до установчих документів та закону. Таким чином, відповідно до ЦКУ органи місцевого самоврядування можуть бути лише складовою частиною юридичної особи, виступати від імені юридичної особи та діяти відповідно до статуту територіальної громади.

На думку В.Є. Чиркіна, поняття юридичної особи «не повинно створюватися тільки на базі цивілістичних підходів». Він належить до числа прихильників підходу до юридичної особи як міжгалузевої правової конструкції: «Визначення повинно включати дані різних галузей права. Таке поняття буде характеризуватися дуже високим рівнем абстракції, оскільки буде включати тільки найзагальніші риси різних видів юридичних осіб (приватного і публічного права та їх різновидів)»².

Сучасна доктрина при вивченні органу юридичної особи виділяє ряд характерних ознак:

1) статус органу означає наділення особи певними управлінськими повноваженнями всередині організації, а також повноваженнями на вчинення юридично значущих дій у зовнішніх відносинах³;

2) в цивільних правовідносинах від імені юридичної особи може виступати тільки орган юридичної особи, але не його член;

3) орган юридичної особи може складатися з власних членів;

4) як правило, вищий воля утворюючий орган юридичної особи, що створюється на основі членства, складається із сукупності всіх його членів, при цьому ті не мають обов'язку брати безпосередню участь в управлінні справами такої організації. Вони мають право бути присутніми особисто або направляти свого представника для участі в засіданні подібного органу і голосувати з питань порядку денного засідання⁴;

5) спосіб утворення одноосібного виконавчого органу юридичної особи та його компетенція залежать від організаційно-правової форми юридичної особи та визначаються цивільним законодавством⁵ та ін.

Відповідно до Конституції України ст. 143, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності⁶.

Юридична особа публічного права не є організаційно-правовою формою юридичної особи в сенсі гл. 2 ЦКУ. Вона є спеціальним способом створеним суб'єктом права, унікальним за своїм правовим (приватноправовим і публічно правовим) статусом. Оцінка необхідності їх створення, функціонування, прав та обов'язків виходить за рамки цивільного права. Публічний статус повинен визначатися нормами публічного, а не цивільного права. Тому, з нашої точки зору, цілком логічно

¹ Цивільний кодекс України, 2003 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>> (2020, жовтень, 21).

² Чиркин, В. Е. (2007). *Юридическое лицо публичного права*. Москва: Издательство НОРМА, 45.

³ Бушева, С.Г. (2005). Орган юридического лица: правовой статус и соотношение со смежными институтами. *Законодательство*, 3, 31-41.

⁴ Сумской, Д.А. (2007). Соотношение понятия «орган юридического лица» со смежными правовыми понятиями. *Право и политика*, 2, 20-30.

⁵ Пашин, В.М. (2006). Правовой статус единоличного исполнительного органа хозяйственного общества: мнимый конфликт гражданского и трудового права. *Законодательство*, 5, 33-34.

⁶ Конституція України, 1996 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed_20200101#Text> (2020, жовтень, 21).

прийняти закон про юридичні особи публічного права, одним з первинних суб'єктів якого є територіальні громади, які реалізують свої права та обов'язки через утворені ними органи, як структурні підрозділи (органи місцевого самоврядування).

Також потрібно відзначити, що стаття 83 ЦКУ, яка визначає організаційно-правові форми юридичних осіб, не містить такої форми, як орган місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" створив багато суперечок в питанні створення та наділення органів місцевого самоврядування статусом юридичної особи. Дане положення представляється невиправданим, оскільки прямо суперечить нормам цивільного законодавства, з якого випливає, що право вибору тієї чи іншої організаційно-правової форми юридичної особи належить тільки членам територіальної громади, які є власником комунального майна, а воно, своєю чергою, закріплюється за установою.

Видається, що наділення органів місцевого самоврядування статусом юридичної особи:

1. призвело до порушення самостійності місцевого самоврядування в частині реалізації своїх повноважень у якості власника або засновника,

2. призвело до розпорошення владних повноважень місцевого самоврядування між різними органами – юридичними особами,

3. призвело до розпорошення власності територіальної громади (матеріальні та фінансові ресурси) між різними комунальними підприємствами, які фактично є приватними особами, оскільки метою їх статутної діяльності є отримання прибутку, а не вирішення питань місцевого значення,

4. призвело до втрати членами територіальної громади контролю над створенням та функціонуванням вертикалі управління місцевого самоврядування.

Згаданий закон створив дуальну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування: з одного боку, органи місцевого самоврядування розглядаються як повноправні учасники цивільних правовідносин, а з іншого боку, органи місцевого самоврядування є складовою частиною місцевого самоврядування, що також представляється неправомірним.

Концепція територіальної громади як юридичної особи публічного права не заперечує того, що така особа може брати участь у цивільно-правових відносинах, хоча їх участь є обмеженою і має відповідати цільовому призначенню територіальної громади (ефективне публічне управління, використання матеріальних і фінансових ресурсів в інтересах жителів територіальної громади, забезпечення реалізації конституційних прав жителів територіальної громади на місцевому рівні).

Сучасна доктрина вказує на істотну відмінність між юридичними особами публічного та приватного права:

По-перше, йдеться про їх створення. Юридичні особи публічного і приватного права створюються різними суб'єктами, різними методами. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Також створення юридичної особи публічного права – це об'єднання людей (територіального громадського колективу та ін.) для виконання функцій, які покладено на територіальну громаду (вирішення питань місцевого значення). Створення юридичної особи приватного права – це об'єднання капіталів (інших матеріальних засобів) приватних осіб та/або юридичних осіб приватного права та публічного права з метою отримання прибутку.

По-друге, у юридичних осіб публічного і приватного права принципово різні цілі та завдання. Юридичні особи приватного права (акціонерні товариства, товариства та ін.) орієнтовані на отримання та максимізацію прибутку. В основі створення та діяльності юридичних осіб приватного права лежить приватний інтерес. Юридичні особи публічного права створюються в публічних, громадських інтересах з метою виробництва громадського блага (це можуть бути, наприклад, реалізація конституційних прав громадян на охорону здоров'я, освіту, безпеку, екологію, житло і т.д.), створення системи управління для ефективного використання в публічному інтересі матеріальних, фінансових ресурсів територіальної громади та регуляторної функції в інтересах територіальної громади. Різниця приватних і публічних інтересів має на увазі неоднакове правове регулювання.

По-третє, у юридичних осіб приватного та публічного права різна юридична сутність. Публічна сутність, статус, місце такої юридичної особи публічного права в суспільстві повинна регулюватися нормами публічного права. Якщо юридична особа публічного права може брати участь в цивільному

обороті та займатися господарською діяльністю, виконуючи свою функцію, наприклад, утримання житлового фонду, комунікацій територіальної громади, питання екології та інше, тобто є суб'єктом публічного права та управління, то юридична особа приватного права не є суб'єктом публічного права, не бере участі в управлінні публічними справами. Юридична особа приватного права є об'єктом публічного права та управління, а не суб'єктом.

По-четверте, юридичні особи приватного та публічного права отримують права власності по різному і для різних цілей. Юридичні особи публічного права наділяються власністю відповідно до Конституції та законів України, цільове використання власності обмежене статутними цілями і законом, тобто публічними інтересами. Юридичні особи приватного права отримують права власності відповідно до ЦКУ і використовують в приватному інтересі юридичної особи та власників.

По-п'яте, у юридичних осіб публічного і приватного права існує різний характер зв'язку з публічною владою. Юридичні особи публічного права пов'язані з публічною владою різного рівня. На юридичні особи публічного права покладені функції (регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної спільноти) по врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених чинним законодавством держави. Виділяють, зокрема, такі функції: легітимну, нормотворчу, управлінську, регуляторну, правотворчу, інноваційну, реформаторську, правозахисну, етичну.¹ Юридичні особи приватного права відокремлені від публічно-владних відносин, їх сфера – господарська діяльність, а результатом роботи – отримання прибутку.

По-шосте, юридичні особи приватного права мають загальну правоздатність, а публічного права – спеціальну. Загальна правоздатність однакова для всіх суб'єктів, являє собою рівні умови для всіх суб'єктів вступати в будь-які правовідносини. Ми вважаємо, що правоздатність юридичних осіб публічного права (територіальних громад) є спеціальною², оскільки обумовлена специфічними завданнями і цілями (вирішення питань місцевого значення), закріпленими в Конституції України, нормативно правових актах, статутах та інших формально-правових джерелах, що визначають правове становище територіальної громади.

По-сьоме, юридичні особи приватного права та публічного права мають неоднакові характер, форми відповідальності та наслідки для суспільства та власників. На відміну від юридичних осіб приватного права за дії публічно-правових утворень відповідає не тільки юридична особа або орган, але і всі члени територіальної громади, які фактично несуть субсидіарну відповідальність, як власники, за боргами створеного публічно-правового утворення. Наприклад, відшкодування, заподіяних певним суб'єктам правовідносин, збитків, сплату неустойки (штрафів, пені). Ці відшкодування сплачується за рахунок недовироблення юридичною особою суспільного блага, яке призводить до недоотримання жителями територіальних громад цих благ. Приміром таких наслідків може бути – невиконання в повному обсязі робіт з утримання житлового фонду, що може призвести до руйнування будинків і загибелі людей, непроведення робіт по ремонту доріг, лікарень, мостів. Всі ці роботи можуть бути проведені за рахунок підвищення тарифів і податків, тобто за рахунок солідарної відповідальності жителів територіальної громади.

У сучасній доктрині та практиці спостерігається тенденція до розширення поняття юридичної особи та видів таких осіб. Поняття «юридична особа публічного права» закріплена в законодавстві Німеччини, Франції, України та інших країнах. В основному даний інститут були створений в цих державах для участі в цивільному обороті публічно-правових утворень, а також ряду публічних установ, наприклад, університетів, державних банків, державних і муніципальних органів влади. Органи держави, органи місцевого самоврядування в зарубіжному законодавстві поки не використовуються в якості юридичних осіб публічного права, принаймні в широкому масштабі. Вони розглядаються найчастіше лише як представники відповідних публічно-правових утворень.

Висновок. Проведений аналіз засвідчив, що територіальний публічний колектив (територіальна громада) – це постійне об'єднання людей (жителів), яке склалося природним чином, членами якого є громадяни – жителі певної території, у встановлених правовими актами адміністративних межах. На таке об'єднання покладено головну мету: забезпечення життєдіяльності даного локального колективу. Для цього мешканці створюють свої владні органи, використовують інститути безпосередньої демократії, використовують власні матеріальні та фінансові ресурси.

¹ Євтушенко, О. Н., Лушагіна, Т. В. (2011). *Міське самоврядування в Україні: теорія та практика становлення: навчальний посібник*. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 327.

² Карташов, В. Н. (2005). *Теория правовой системы общества : учебное пособие*. Ярославль: ЯрГУ, 547.

Територіальні публічні колективи у своїй сукупності – це публічно правові утворення, які мають майнову відповідальність за дії (бездіяльність) їх органів, установ і посадових осіб. Крім майнової відповідальності вони можуть нести й інші форми відповідальності, наприклад адміністративну фінансову відповідальність.

На нашу думку, створення юридичної особи публічного права дозволить на належному рівні забезпечити реалізацію конституційних основ місцевого самоврядування (правову, організаційну, матеріальну і фінансову основи), підвищення якості життя жителів територіальної громади, забезпечення реалізації інтересів і потреб її членів на місцевому рівні.

References:

1. *Tsyvilnyy kodeks, 2003* [Civil Code, 2003] (Verkhovna Rada Ukrayiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>> [in Ukrainian]. (2020, November, 20).
2. Chirkin, V. E. (2007). *Iuridicheskoe litco publichnogo prava* [Legal entity of public law]. Moscow: Izdatelstvo NORMA. [in Russian].
3. Busheva, S. G. (2005). Organ iuridicheskogo litca: pravovoi status i sootnoshenie so smezhnymi institutami [Body of a legal entity: legal status and relations with related institutions]. *Zakonodatelstvo* [Legislation], 3, 31-41. [in Russian].
4. Sumskoï, D. A. (2007). Sootnoshenie poniatiia «organ iuridicheskogo litca» so smezhnymi pravovymi poniatiiami [Correlation of the concept of "body of a legal entity of public law" with related legal concepts]. *Pravo i politika* [Law and policy], 2, 20-30. [in Russian].
5. Pashin, V.M. (2006). Pravovoi status edinolichnogo ispolnitelnogo organa khoziaistvennogo obshchestva: mnymi konflikt grazhdanskogo i trudovogo prava [The legal status of the sole executive body of a business society: an alleged conflict between civil and labor law]. *Zakonodatelstvo* [Legislation], 5, 33-34. [in Russian].
6. *Konstytutsiia Ukrainy, 1996* [Constitution, 1996]. (Verkhovna Rada Ukrayiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20200101#Text>> (2020, November, 20). [in Ukrainian].
7. Jevtushenko, O. N. Lushaghyna, T. V. (2011). *Misceve samovrjaduvannja v Ukraïni: teoriia ta praktyka stanovlennja: navchalnyj posibnyk* [Local self-government in Ukraine: theory and practice of formation: a textbook]. Mykolajiv: ChDU im. Petra Moghyly. [in Ukrainian].
8. Kartashov, V. N. (2005). *Teoriia pravovoi sistemy obshchestva : uchebnoe posobie* [The theory of the legal system of society: a tutorial]. Yaroslavl: IarGU. [in Russian].
9. Kaminsjka, N. V. (2014). *Jevropejsjka sistema miscevogho i rehionalnogho samovrjaduvannja ta Ukraïna* [European system of local and regional self-government and Ukraine: monograph] Kyiv: KNT. [in Ukrainian].
10. Morgun, V. V. (2020). Udoskonalennja finansovoji osnovy miscevogho samovrjaduvannja v konteksti decentralizaciji, realizaciji bjudzhetnoji ta podatkovoji polityky derzhavy [Improved financial bases of local government in the context of the decentralization, budget and tax policy of the state]. *Jurydychnyj chasopys Nacionalnoji akademiji vnutrishnikh sprav* [Legal magazine of the National Academy and internal regulations], 1 (19), 25-32. doi:<https://doi.org/10.33270/04201901.25>. [in Ukrainian].
11. Simon, Y. R. (1993). *Philosophy of Democratic Government*. *University Notre Dame* <<https://maritain.nd.edu/jmc/etext/pdg.htm>> (2020, November, 20). [in English].
12. Hondius, T. (1998). *The Law Governing of Foundation and Similar Bodies*. Strasbourg. [in English].