

11. *Управленческое консультирование* в 2-х т. Под ред. М. Кубра, т. 1. – М.: 2004. – 624 с.
12. *Цивільне право України: Підручник: У 2-х кн. / За ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової.* – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – Кн. 1. – 713 с.
13. *Сукманова О.* Відповідальність за надання консультаційних

послуг: міф чи реальність? // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 2. – С. 88.

14. *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. Книга первая: Общие положения. 2-е изд. – М.: Статут, 2005. – С. 147.

15. *Маринко Г. И.* Управленческий консалтинг: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 63.

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ УТВОРЕНЬ

**Первомайський О. О.,**

*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник відділу проблем приватного права  
НДІ приватного права і підприємництва АПрН України*

Відповідно до ч. 2 ст. 2 ЦК України учасниками цивільних відносин можуть бути держава Україна, територіальні громади та інші суб'єкти публічного права. З метою узагальнюючого позначення зазначених суб'єктів в теорії права використовується термін – юридичні особи публічного права. Звісно, зарахування держави Україна та територіальних громад до різновидів юридичних осіб публічного права є до цього часу дискусійним, підтвердження чого є існування точки зору про визнання цих осіб «особливими» учасниками цивільних відносин. Однак в межах цієї статті зробимо припущення про істинність судження про визнання територіальних публічно-правових утворень (держави Україна, територіальних громад) юридичними особами публічного права.

Однією із істотних ознак будь-якого самостійного учасника цивільних правовідносин, звісно, юридичної особи є здатність такого учасника бути суб'єктом цивільно-правової відповідальності, що одержало в теорії цивільного права назву деліктоздатність. При чому слід вести мову про те, що, за загальним правилом, відповідальність особи має бути повною та самостійною й не залежати від можливості притягнення до відповідальності інших учасників цивільних відносин.

У ст. 96 ЦК України закріплено загальні положення про відповідальність юридичних осіб [1]. Незважаючи на лаконічність тексту цієї статті, відзначимо важливість її положень на практиці.

Так, юридична особа як самостійний учасник цивільних відносин є самостійним та свого роду незалежним від інших учасників цивільних відносин суб'єктом відповідальності. З цього судження слідує те, що, за загальним правилом, до механізму притягнення юридичної особи до відповідальності не залучаються інші особи, зокрема, учасники, засновники, працівники, органи управління юридичної особи тощо, незалежно від того чи мають останні статус учасників цивільних відносин чи ні.

Винятком з зазначеного вище загального правила є й випадки залучення інших осіб до механізму притягнення юридичної особи до відповідальності, які можуть бути передбачені законом та домовленістю сторін, що має бути зафіксовано в обов'язкових для цих осіб документах.

Юридична особа як власник має відповідати всім належним їй на праві власності майном. ЦК України не допускає до участі у цивільних відносинах юридичних осіб приватного права, що не є власниками.

У зв'язку з тим, що територіальні публічно-правові утворення як учасники цивільних відносин є юридичними особами публічного права, то питання визначення виду та сутності права, на якому належить майно цим суб'єктам, та особливостей їх відповідальності має вирішуватися не лише відповідно до положень актів цивільного законодавства, а й публічно-правових актів, що визначають правовий статус цих суб'єктів. Порядок та обсяг цивільно-правової відповідальності цих осіб мають свої обмеження та особливості, однак при цьому можемо констатувати, що відносини, пов'язані з особливостями відповідальності юридичних осіб публічного права, не можуть не виправдано обмежувати права інших учасників цивільних відносин, у тому числі обмежувати право на відшкодування шкоди, завданої цим суб'єктам державою Україна чи будь-якою територіальною громадою.

Статтями 174 і 175 ЦК України передбачено потенційну можливість притягнення до відповідальності держави Україна та територіальних громад сіл, селищ та міст України з відсутністю вказівок на те, що можливість притягнення цих суб'єктів до цивільно-правової відповідальності залежить від факту притягнення чи можливості притягнення до відповідальності інших осіб. Внаслідок цього можемо стверджувати, що згідно зі ст. 174, 175 ЦК України фактично єдиною особливістю цивільно-правової відповідальності держави та територіальної громади є вказівка на наявність імунітету стосовно звернення стягнення на майно держави та територіальної громади, що визначене законом. Прикладами такого законодавчого закріплення майна є відповідні положення Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» [2] та ч. 8 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

Разом з тим, незважаючи на положення зазначених норм ЦК України, можемо констатувати, що практика застосування процедури притягнення до цивільно-правової відповідальності держави або територіальної громади стикається з великою кількістю проблем. На підставі цього слід проаналізувати особливості притягнення до цивільно-правової відповідальності таких учасників цивільних відносин як держава Україна та територіальні громади сіл, селищ і міст та визначити дієві механізми, які нададуть змогу притягати до цивільно-

правової відповідальності цих суб'єктів у випадку вчинення останніми цивільних правопорушень.

У цивілістичній доктрині існує кілька точок зору щодо тлумачення поняття цивільно-правової відповідальності, однак найбільш виваженим, з нашої точки зору, є визначення, згідно з яким під цивільно-правовою відповідальністю розуміється застосування до правопорушника мір цивільно-правової відповідальності у випадку порушення ним суб'єктивних цивільних прав та обов'язків інших учасників цивільних відносин, внаслідок чого порушник зазнає додаткових майнових втрат [4; 5].

Незважаючи на те, що держава Україна й територіальні громади є суб'єктами публічного права, участь цих осіб у цивільних відносинах іманентно передбачає можливість їх притягнення до цивільно-правової відповідальності на рівних засадах з іншими учасниками цивільних відносин. Тому логічним є припущення щодо можливості притягнення цих осіб до такого виду юридичної відповідальності шляхом застосування традиційних матеріально- та процесуально-правових засобів, зокрема, пред'явлення кредитором (потерпілим) позовних вимог саме до держави Україна або відповідної територіальної громади.

Однак завдяки аналізу інших положень ЦК України можна стверджувати, що притягнення територіальних публічно-правових утворень до цивільно-правової відповідальності відбувається, як правило, опосередковано, а саме, шляхом притягнення до такої відповідальності органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

Так, згідно зі ст. 1173–1175 ЦК України йдеться про можливість притягнення до цивільно-правової відповідальності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Згадування ж про державу Україна чи ту чи іншу територіальну громаду, як потенційних суб'єктів цивільно-правової відповідальності, у гл. 82 ЦК України, що регулює відносини з відшкодування шкоди, взагалі відсутнє.

Вважаємо, що подібного роду прогалина в правовому регулюванні відносин з відшкодування шкоди є не випадковою, вона пов'язана з тим фактичним станом речей, коли на практиці реальним учасником цивільних відносин, у тому числі в аспекті відповідальності, в значній кількості випадків визнаються не самі територіальні публічно-правові утворення, а їх органи, якими в цьому випадку є або органи державної влади, або органи місцевого самоврядування.

Чи означає це, що притягнення до цивільно-правової відповідальності безпосередньо держави Україна чи територіальної громади взагалі неможливе, оскільки фактично суб'єктами такої відповідальності є, відповідно, органи державної влади й органи місцевого самоврядування? Вважаємо, що ні, оскільки саме держава та територіальні громади не лише мають бути, а й фактично є учасниками різного роду цивільних відносин, наприклад, відносин власності, що повинно мати наслідком їх здатність бути самостійними суб'єктами цивільно-правової відповідальності, які мають майно для відшкодування завданої іншим учасникам цивільних відносин майнової або моральної шкоди. При цьому залучення органів державної влади та органів місцевого са-

моврядування до участі в цих справах як відповідачів має відбуватися з урахуванням того, що ці органи є лише представниками (агентами) держави чи територіальної громади, а тому з урахуванням змісту представницьких відносин (навіть з огляду на публічно-правовий характер такого представництва) не можна усувати з цих відносин особу, яку представляють. Такими особами, у випадку завдання шкоди державою Україна чи територіальними громадами, є саме ці суб'єкти, що обов'язково має знайти своє легальне закріплення в чинному законодавстві України для усунення будь-яких сумнівів з цього приводу.

Серед способів притягнення територіальних публічно-правових утворень до цивільно-правової відповідальності з урахуванням зазначеного вище про те, що така відповідальність пов'язана з додатковими майновими втратами для особи правопорушника, можна виокремити такі способи: а) стягнення, спрямовані на припинення права державної або комунальної власності; б) позбавлення майнових прав, у тому числі прав вимоги за договорами; в) покладення обов'язку щодо відшкодування майнової та/чи компенсації моральної шкоди.

Разом з тим застосування цих способів покладення цивільно-правової відповідальності на особу щодо територіальних публічно-правових утворень набуває певної специфіки, оскільки майно, майнові права та інші об'єкти права власності держави Україна чи тієї чи іншої територіальної громади переважно розподілені між різними суб'єктами: органами державної влади й органами місцевого самоврядування, державними й комунальними підприємствами, установами тощо. Зазначене правило дотримується на практиці й щодо центральних органів державної влади: Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, які фактично позбавлені статусу самостійних учасників цивільних відносин не лише на загальнодержавному рівні, а й у відносинах забезпечення власної, так званої господарської діяльності (діяльності з забезпечення функціонування цих органів влади)

Інша ситуація складається щодо таких об'єктів права власності як земля, природні ресурси, бюджетні кошти тощо, оскільки ці об'єкти через їх внутрішні властивості чи інші обставини не можуть або не повинні бути розподілені між органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, установами чи іншими суб'єктами. При цьому ці об'єкти не лише обмежені в можливості розподілення між суб'єктами управління, а й, окрім того, обмежені в цивільному обороті.

З урахування викладеного вище доходимо висновку, що безпосередньо з того майна, яке перебуває у віданні територіального публічно-правового утворення, стягнення фактично може бути звернено лише на бюджетні кошти, оскільки інші об'єкти (земля, природні ресурси тощо) з тих чи інших причин не можуть бути відчужені в територіальній громаді.

Водночас не викликає сумнівів, що звернення стягнення на майно будь-якої юридичної особи публічного права (органу влади, підприємства, установи) можна розглядати як звернення стягнення на майно самої держави Україна чи певної територіальної громади, оскільки саме вони залишаються власниками майна, пере-

даного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, державному чи комунальному підприємству або установі. Останні ж володіють цим майном на інших, відмінних від права власності, титулах. Не перешкоджає такому висновку й положення ч. 2 ст. 176 ЦК України стосовно заборони звернення такого стягнення на майно юридичної особи за зобов'язаннями територіальної громади, яка її створила, оскільки зазначені вище органи, підприємства й установи є юридичними особами публічного права, до яких це положення ЦК України не застосовується.

У той же час наочним прикладом протилежної залежності цих суб'єктів може послужити притягнення на підставі ст. 56 Конституції України до цивільно-правової відповідальності шляхом відшкодування завданої майнової та/чи моральної шкоди органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Аналізуючи механізм застосованих обтяжень, доходимо висновку, що фактичним суб'єктом відповідальності в подібних випадках виступає держава Україна або відповідна територіальна громада з тих причин, що фактично стягнення буде звернене на майно (як правило, гроші), яке належить, відповідно, або державі Україна, або тій чи іншій територіальній громаді, органи ж влади останніх є лише розпорядниками цього майна (коштів) згідно з положеннями бюджетного законодавства.

Враховуючи наведене, вважається необхідним ви-

значення та законодавче закріплення випадків, коли суб'єктом відповідальності є відповідне територіальне публічно-правове утворення або той чи інший орган державної влади, чи орган місцевого самоврядування.

У першому випадку об'єктом стягнення для позивача (кредитора, потерпілого) мають бути переважно кошти, а представником держави чи територіальної громади має бути відповідний фінансовий орган влади (казначейство).

У випадку ж коли об'єктом стягнення є певне майно, то обов'язковим учасником цього спору має бути той орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, а також підприємство чи установа, які наділені зазначеним майном на певному речовому праві чи іншій підставі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Цивільний кодекс України* // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
2. *Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»* // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 37. – Ст. 332.
3. *Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»* // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. *Грибанов В. П.* Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей. – М.: Знание, 1973. – 97 с.
5. *Красавчиков О. А.* Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // Сб. науч. тр. —Свердловск: Юрид. ин-т., 1973. – Вып. 27. – С. 11–16.

## ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА У ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ

**Блащук Т. В.,**

*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник відділу історії та теорії приватного права  
НДІ приватного права і підприємництва АПРН України*

Учасниками цивільних правовідносин поряд з фізичними особами є також юридичні особи, у створенні та функціонуванні яких беруть участь фізичні особи. Об'єднання фізичних осіб завжди передбачає досягнення якоїсь спільної мети. Кожна фізична особа, вступаючи до об'єднання, передає йому частину прав і обов'язків, в результаті чого об'єднання, яке бере на себе ці права і обов'язки, уособлює своїх засновників. З метою реалізації своїх функцій держава створює органи, що діють від її імені. Зрозуміло, що держава в особі її вищих органів влади і управління не може управляти всіма належними їй цінностями. Закріплюючи майно за окремими державними підприємствами, установами та організаціями, держава як власник дозволяє їм управляти цим майном, розпоряджатися правовим капіталом, вступати від свого імені в різні правовідносини, тобто надає статус суб'єктів цивільного права, а саме, статус юридичних осіб.

Серед юридичних осіб особливий статус мають юридичні особи публічного права. Норми цивільного права визначають їх загальне становище як учасників суспільних відносин. В той же час значна частина норм, як правове становище окремих видів таких юридичних осіб, становлять норми інших галузей права, що ускладнює їх правове регулювання. Невирішеними зали-

шаються питання про застосування правових норм при регулюванні діяльності таких осіб в разі їх колізії з нормами інших галузей права.

Вступ у цивільно-правові відносини можливий лише за наявності статусу суб'єкта таких відносин. Відтак, вступ у цивільні відносини осіб, що наділені державно-владними повноваженнями і володіють певним конституційно-правовим, адміністративним статусом, ускладнений подвійною природою таких суб'єктів.

Цивільний кодекс України вперше поділив юридичних осіб, залежно від порядку їх створення, на осіб приватного і публічного права. Такий поділ ґрунтується на відомому всьому світові ще з часів римського права поділу права на публічне і приватне і схвалюється дослідниками [10]. Деякі автори зазначають, що такий поділ застарів, не відповідає потребам часу і не слід розвивати право в напрямі до римського, адже це повернення назад. Немає ніяких підстав для регламентації порядку створення, організаційно-правових форм, правового становища юридичних осіб приватного і публічного права [4].

Не вдаючись в дискусію щодо доцільності та значення такого поділу, слід зазначити, що поділ юридичних осіб на осіб приватного права і осіб публічного права дає змогу розмежувати правовий статус цих осіб,