УДК 347.122:351.71

Ю. М. Дзера,
аспірант

ЩОДО ЗМІСТУ ПРАВОВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВНОЮ (БЮДЖЕТНОЮ) УСТАНОВОЮ І ДЕРЖАВОЮ ЯК ЇЇ ЗАСНОВНИКОМ

У статті проаналізовано і розкрито зміст правовідносин між державною (бюджетною) установою і державною як її засновником. Проведено відмежування таких правовідносин від корпоративних.

Ключові слова: установа, правовідносини, Бюджетний кодекс України, державна устнова.

Держава як і інші публічно-правові утворення реалізують своє право власності на майно через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, які належать до їх відання і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. До таких суб'єктів, зокрема, можуть належати державні (бюджетні) установи.

Однак, на сьогодні, мало хто замислюється щодо змісту правовідносин, які виникають і складаються між державною (бюджетною) установою і державою як її засновником. У той же час, дані відносини не можливо у чистому вигляді віднести ні до цивільних, ні до господарських або адміністративних. Дослідження даного питання є актуальним виходячи з того, що визначення змісту таких відносин дозволить на практиці визначити підвідомчість спорів, які виникають між державними (бюджетними) установами та третіми особами.

У науці, питання змісту правовідносин, які складаються між державною (бюджетною) установою і державою як її засновником, активно досліджувалися такими видатними науковцями, як Ю. М. Андреєвим, С. М. Братусем, Є. В. Васьковським, Д. Д. Грімм, Н. В. Козловою, І. О. Покровським, П. В. Степановим, О. С. Йоффе, тощо. Проте на сьогодні, досі не існує абсолютно чіткої і обґрунтованої позиції щодо складових які становлять зміст таких правовідносин.

Передусім, слід звернутися до деяких доктринальних підходів щодо визначення ознак установи як юридичної особи та її відмінності від корпорації, а також визначення правової сутності державної (бюджетної) установи.

Як справедливо зазначає Козлова Н.В. базуючись на теоретичному поділі юридичних осіб на корпорації (що засновані на фіксованому членстві) та установи (що не мають членства), кожна юридична особа має (мала) засновників, однак засновник не завжди є учасником (членом) юридичної особи. Так, юридичні особи у вигляді установ мають засновників, але не мають учасників (членів). У той же час, у юридичних осіб – корпорацій не кожний учасник (член) є її засновником [1, с. 2]. У свою чергу, досліджуючи питання юридичних осіб, Васьковський Є.В. вказував на наступні відмінності корпорації від установи. Так, у корпораціях воля кожного члена виділяє з себе частинку, яка зливається з частинками волі інших членів в єдину нову волю; в установах же індивідуальна воля засновника виділяє з себе частинку, що стає центром, навколо якого об'єднуються волі адміністраторів установи [2, с. 51].

Відповідно до ч. 3 ст. 83 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 року №435-IV (в подальшому – «ЦК України») установою є організація, що створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна.

Водночас, правову сутність державної (бюджетної) установи вбачається можливим прослідкувати у визначенні закріпленому в п. 6 ч. 1 ст. 6 Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 року № 2542-III згідно якого бюджетною установою – є орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. Приймаючи до уваги те, що державні установи фінансуються за рахунок державного бюджету, вбачається можливим говорити про тотожність понять «державна» та «бюджетна» установа.

З позиції Вищого господарського суду України, юридична особа у ЦК України розрізняється за ознакою наявності чи відсутності учасників юридичної особи: якщо юридична особа має учасників (тобто якщо є особа або особи, яким належать правомочності на участь в управлінні даною юридичною особою), то це – товариство, а якщо юридична особа не має учасників – то це установа [3].

З урахуванням вказаного, цілком очевидними постає питання щодо особливостей змісту правовідносин, які виникають і існують між державною (бюджетною) установою як юридичною особою та державою як її засновником.

Виходячи зі змісту ч. 3 ст. 83 ЦК України засновниками установи можуть бути як одна особа, так і декілька осіб. Відразу, звертає на себе увагу термін «особа». Так, під терміном «особа» у розумінні ч. 1 ст. 2 ЦК України є лише фізичні та юридичні особи. Публічно-правові утворення, такі як держава Україна, АРК, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права є відповідно до ч. 2 ст. 2 ЦК України учасниками цивільних відносин, а не «особами», т. б. юридичними особами. У зв'язку з цим, вбачається можливим говорити про те, що у розумінні ЦК України, засновниками державних установ можуть бути лише ті учасники цивільних відносин (держава Україна, АРК, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права), які є «особами» у розумінні ЦК України, т. б. такі, які набули статусу юридичних осіб.

Однак, з іншого боку, виникає питання, чи відноситься до державних (бюджетних) установ орган державної влади, який наділений статусом юридичної особи, проте – створений на підставі нормативно-правового акту органу, який у розуміння ЦК України не є «особою».

Так, наприклад, Національний банк України створений на підставі Закону України «Про банки та банківську діяльність» від 20.03.1991 року № 872-XII, а також втративші чинність Постанови Президії Верховної Ради України «Про Статут Національного банку України» від 07.10.1991 року №1605-XII. На сьогодні, основним нормативно-правовим актом, яким визначається діяльність Національного банку України є Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 року № 679-XIV.

Очевидно, що так, адже, згідно змісту поняття бюджетної установи закріпленого в п.6 ч.1 ст. 6 Бюджетного кодексу України, бюджетною установою – є орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. При цьому, згідно абз. 2 ч. 3 ст. 83 ЦК України, особливості правового статусу окремих видів установ можуть встановлюватися законом. Тож, до таких установ, безумовно, можливо віднести державні (бюджетні) установи.

Враховуючи вказане вище, вбачається, що Бюджетний кодекс України можна розглядати у якості спеціального нормативно-правового акту, порівняно з ЦК України. У зв'язку з цим, не буде помилковим зробити висновок про те, що орган державної влади, який наділений статусом юридичної особи, проте – створений на підставі нормативно-правового акту органу, який у розуміння ЦК України не є «особою», також може відноситись до державних (бюджетних) установ.

У своїй діяльності установа має керуватися відповідно до волі її засновника, яка виражається в установчому акті. З урахуванням особливостей правового статусу засновника державної (бюджетної) установи, вбачається можливим говорити про те, що вказаний установчий акт державної (бюджетної) установи може бути затверджений також нормативно-правовим актом. Водночас, установчий акт державної (бюджетної) установи, навіть будучи затвердженим нормативно-правовим актом органу державної влади, не набуває при цьому ознак нормативно-правового акту.

Так, зокрема, на думку Козлової Н. В., у разі коли єдиним засновником юридичної особи виступає публічно-правове утворення, від імені якої діє компетентний державний орган, затверджений ним статут юридичної особи є правовим актом ненормативного характеру (індивідуального характеру). У такому випадку, статут підпорядковується загальним правилам, які стосуються порядку прийняття, виконання, визнання недійними відповідних актів [4, с.136].

На нашу думку, є не коректним говорити про те, що відносини, які складаються між державою та державною (бюджетною) установою, які пов'язані з її заснуванням, управлінням, реорганізацією, ліквідацією тощо є у чистому вигляді адміністративними. Дана обставина пов'язана з тим, що відносини між державою як засновником та державною (бюджетною) установою як юридичною особою, у тому числі у зв'язку з її участю у майнових відносинах, мають цивільно-правовий характер. Натомість, відносини між державою та державною (бюджетною) установою яка не має статусу юридичної особи (наприклад, органом державної влади, іншою бюджетною організацією) є безсумнівно адміністративними. З огляду на вказане, вбачається можливим зробити висновок про те, що відносини між державою як засновником та державною (бюджетною) установою, що діє як орган державної влади (інша бюджетна організація), який наділений одночасно статусом юридичної особи є змішаними – адміністративно-цивільними.

Розглядаючи характерні особливості правовідносин, які виникають між державою як засновником та державною (бюджетною) установою як юридичною особою, слід відзначити їх відмінність від корпоративних.

Так, зокрема, на думку Степанова П. В., на відміну від корпоративних організацій, заснованих на фіксованій участі, юридичні особи – установи не мають членства. На цій підставі прийнято вважати, що навіть, якщо установа створюється декількома особами, корпоративних відносин між ними, рівно як між юридичною особою і окремими засновниками, не виникають [5, с. 15–17].

У той же час, на думку Грімм Д. Д., не можна визнавати правильним розмежування між корпораціями і установами, яке полягає у визнанні одних союзами осіб, а інших майновими комплексами, які мають самостійну правоздатність. Корпорації, як і установи за своєю сутністю є союзними утвореннями [6, с. 84–85].

Козлова Н. В., у свою чергу, взагалі вважає, що корпоративні відносини виникають між будь-якою юридичною особою, навіть якщо юридична особа відноситься до категорії установ. Специфіка юридичних осіб – установ полягає в тому, що в них корпоративні відносини виникають тільки між юридичною особою, суб'єктами, що здійснюють функції його органів, але відсутні у відносинах між засновниками такої установи [7, с. 60–61].

Водночас, з вказаними твердженнями Грім Д. Д. та Козлової Н. В. вочевидь погодитися не можна виходячи з того, що реалізовуючи своє право на створення державної (бюджетної) установи, у держави, в особі уповноваженого органу, по відношенню до заснованої нею установи як юридичної особи корпоративні права не виникають в силу відсутності відносин власності на частку (пай), акцію тощо юридичної особи.

Для вирішення вказаного питання, з нашої точки зору, хотілося б особливо відзначити положення Цивільного кодексу РФ. Так, відповідно до ч. 2 ст. 48 Цивільного кодексу РФ, у зв'язку з участю в утворенні майна юридичної особи її засновники (учасники) можуть мати зобов'язальні права по відношенню до юридичної особи або речові права на її майно. До юридичних осіб, по відношенню до яких їх учасники мають зобов'язальні права, відносяться господарські товариства і організації, виробничі і споживчі кооперативи. До юридичних осіб, на майно яких їх засновники мають право власності або інше речове право відносяться державні і муніципальні унітарні підприємства, у тому числі дочірні підприємства, а також установи, що фінансуються власником.

Поняття корпоративних прав на законодавчому рівні закріплене в Господарському кодексі України від 16.01.2003 року № 436-IV та Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 року № 334/94-ВР.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 167 Господарського кодексу України корпоративні права – це права особи, частка якої визначається у статутному фонді (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами.

У свою чергу, згідно з Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» корпоративні права – це право власності на статутний фонд (капітал) юридичної особи або його частку (пай), включаючи права на управління, отримання відповідної частки прибутку такої юридичної особи, а також активів у разі її ліквідації відповідно до чинного законодавства, незалежно від того, чи створена така юридична особа у формі господарського товариства, підприємства, заснованого на власності однієї юридичної або фізичної особи, або в інших організаційно-правових формах.

Враховуючи вказане вище, вбачається можливим говорити про те, що корпоративні права є зобов'язальними, а не речовими правами. При цьому, права держави як засновника по відношенню до державної (бюджетної) установи як юридичної особи щодо її управління, реорганізації, ліквідації тощо не можуть розглядатися у якості корпоративних. Хоч з іншого боку, такий елемент змісту корпоративного права, як право на участь у управлінні, у відносинах між державою як засновником по відношенню до державної (бюджетної) установи як юридичної особи вбачається присутнім. Однак, враховуючи те, що корпоративне право не може бути «усіченим» т.б. власник корпоративного права отримує всі елементи, які входять до їх змісту, то з нашої точки зору, розглядати право держави як засновника по відношенню до державної (бюджетної) установи як юридичної особи щодо її управління, реорганізації, ліквідації тощо, у якості «усіченого корпоративного права» є некоректним і невірним.

Таким чином, аналіз змісту правовідносин держави по відношенню до створюваної нею державної (бюджетної) установи як юридичної особи дає підстави зробити висновок щодо їх можливого умовного поділу на речові та адміністративно-цивільні. Речові права держави, по відношенню до створеної державної (бюджетної) установи як юридичної особи, полягають у речовому праві на закріплене за такою установою майно. У той же час, адміністративно-цивільні права держави, пов'язані з повноваженнями держави по відношенню до державної (бюджетної) установи яка діє як орган державної влади (або бюджетна організація), що одночасно наділений статусом юридичної особи.

Література

1. *Козлова Н. В.* Правосубъектность юридического лица. М., «Законодательство» №12, 2003. – 8 с.

2. *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского права. Санкт-Петербург, 1896. – 190 с.

3. *Лист Вищого* господарського суду «Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України» від 07.04.2008 року №01-8/211.

4. *Козлова Н. В.* Правосубъектность юридического лица. М., Статут, 2005. – 476 с.

5. *Степанов П. В.* Корпоративные отношения в коммерческих организациях как составная часть предмета гражданского права: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.03: М., 1999. – 190 с.

6. *Гримм Д. Д.* Лекции по догме римского права / Под ред. В. А. Томсинова. М., 2003. – 496 с.

7. *Козлова Н. В.* Указ. соч. – 476 с.

Ю. Н. Дзера

Относительно содержания правоотношений между государственной (бюджетной) учреждением и государством как ее основателем.

В статье проанализировано и раскрыто содержание правоотношений между государственным (бюджетным) учреждением и государством, являющимся ее учредителем. Проведено разграничение таких правоотношений от корпоративных.

Y. N. Dzera

Regarding the content of relationships between the state (budget) as a state institution and its founder.

The article analyses and elucidates the essence of the legal relations between the state (budget) institution and the state as its founder. A clear distinction is drawn between such legal relations and corporate relations.