

УДК 342.25

Ж. В. Грушко
аспірантка Інституту законодавства
Верховної Ради України

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ДОГОВОРУ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Постановка проблеми. Збільшення ролі договору в житті українського суспільства обумовлено процесами правової та економічної інтеграції до ЄС та формуванням ліберальних цінностей демократичної правової держави. Це створює підвалини до всебілшого поширення та активного застосування диспозитивного договірної методу правового регулювання суспільних відносин. Тому закономірно, що сфера застосування договору в Україні не обмежується лише приватно-правовими (цивільними, господарськими) суспільними відносинами, а й поширюється на публічно-правові (адміністративні, муніципальні тощо) відносини.

Під час проведення широкомасштабної реформи, пов'язаної з децентралізацією влади в державі увага вчених прикута до нових її напрямів. Одним з них виступає співробітництво територіальних громад, засноване на договірних засадах.

Із прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [11] (далі – Закон про співробітництво) у правовий обіг введено нове юридичне поняття – «договір про співробітництво», що визначається як: договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування (ст. 1). При цьому кваліфікуючими ознаками договору про співробітництво територіальних громад є характеристики самого співробітництва територіальних громад. Згідно зі ч. 2 ст. 3 Закону про співробітництво, співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

Тому особливою є природа договору про співробітництво територіальних громад. Вона потребує ретельного вивчення з метою подальшого ефективного застосування таких договорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пізнання правової природи договору про співробітництво територіальних громад неможливе без звернення до правової природи самого місцевого самоврядування і співробітництва територіальних громад, тому в якості теоретичної основи нашого дослідження були використані наукові праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. А. Куян, П. М. Любченко, Х. В. Приходько, А. С. Серебреннікова та ін.

Задля встановлення правової природи договору про співробітництво територіальних громад автор звернувся до загальнотеоретичних праць Л. Ю. Бельо, В. І. Борисової, В. В. Луця, В. Л. Яроцького, які досліджували сутність і зміст цивільного договору. Разом з цим, науковий інтерес становила правова природа господарських договорів. Їх досліджували такі науковці-юристи як М. А. Бояринцева, А. Гелич, В. С. Мілаш, О. В. Синьов, К. Є. Соляник та інші.

Питанням адміністративного договору приділяли увагу в своїх наукових працях такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Р. О. Куйбіда та інші вітчизняні вчені.

Що ж стосується досліджень правової природи договору про співробітництво як таке та співробітництво територіальних громад, то в науковій юридичній літературі їм не було приділено належної уваги.

Метою статті є визначення правової природи договору про співробітництва територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Як ми вже зазначали, Закон України «Про співробітництво територіальних громад», поняття договору про співробітництво характеризує досить лаконічно, – це договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування.

Частиною 1 статті 9 цього Закону регламентовано, що співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проєктів сільськими, селищними, міськими радами. Тому є необхідність сформулювати авторське визначення досліджуваного договору.

Загальновживаних значень терміна «договір» є три: договір як правочин, договір як зобов'язання, договір як документ [1, с. 125; 7, с. 453, 15, с. 576].

Як відомо, договір – це завжди правочин. Щодо договору як документа, то договір про співробітництво укладається у письмовій формі (ч. 2 ст. 8 Закону про співробітництво), а значить його завжди можна розглядати в аспекті документа.

Тому найбільшу цінність має визначення договору про співробітництво як зобов'язання. За за-

гальним правилом, зобов'язання розуміють як правовідношення у якому одна сторона (боржник) зобов'язана на користь іншої (кредитора) вчинити певну дію або утриматись від неї, а кредитор повинен оплатити цю дію. Якщо розглядати договір про співробітництво з позиції зобов'язання, то всі його сторони мають спільний інтерес. Співробітництво територіальних громад, як впливає із ст.1 Закону про співробітництво, здійснюється метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Безпосередньо, – це реалізація якогось проекту, фінансування або створення об'єкта інфраструктури тощо. Сторони договору беруть участь у фінансуванні певних об'єктів та вчиняють дії не на користь одна одної, а задля реалізації спільної мети. У цьому і полягає особливість такого зобов'язання.

Варто зауважити, що природа договорів про співробітництво залежить від форм співробітництва. До них відносяться:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (ч. 1 ст. 4 Закону України про співробітництво) [11].

Кожна з цих форм і становить предмет досліджуваного договору. А залежно від предмету договору ми вирізняємо і природу самого договору. Тому пропонуємо виділяти дві групи договорів про співробітництва: з публічної природою або адміністративною та з приватною або з господарською.

Так, до публічно-правових належать договори у формі делегування виконання завдань одним суб'єктом іншому та утворення спільного органу управління. Вони певною мірою схожі на адміністративний договір.

З одного боку, адміністративний договір визнають як одну із форм правової взаємодії між владни-

ми інституціями, з другого – як необхідну складову етапу реалізації рішення, яке тягне за собою необхідність формування цивільно-правових відносин [2, с. 57]. Саме в розумінні останнього йдеться про нього в Кодексі адміністративного судочинства України. Погоджуємося із думкою К. Є. Солянника те, що віднесення адміністративного договору до джерел муніципального права є виправданим, оскільки такий договір є необхідною складовою для реалізації владного рішення і породжує права та обов'язки між суб'єктами муніципально-правових відносин у певній сфері [14, с. 147].

Однією з основних ознак адміністративного договору є адміністративна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень при укладанні адміністративного договору [2, с. 56]. Вона виявляється в нормативно закріпленій за ним компетенції, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій. З огляду на положення Закону про співробітництво, повноваження на укладення таких договорів мають територіальні громади через сільські, селищні та міські ради. Тому поза сумнівом залишається наявність адміністративної правосуб'єктності у сторін договору про співробітництво.

Крім наведеної, до ознак адміністративного договору відносять публічно-правовий характер договірних зобов'язань; імперативно визначені умови договору за способом конструювання; мету договору – задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [13]. Наявність цих ознак також присутня у досліджуваній категорії договорів.

Деякі дослідники до ознак адміністративного договору відносять неможливість односторонньої відмови від виконання зобов'язань і неможливість односторонньої зміни умов договору [2, с. 58]. Цікавим є те, що відповідно до Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) від 27.08.2014 № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [9] у розділі «Припинення договору» однією із підстав припинення є відмова від співробітництва однієї із сторін, що унеможливорює подальше здійснення співробітництва. До речі, і в приватно-правових договорах про співробітництво визначена така підстава припинення договору. Тому наявність можливості розірвання договору в односторонньому порядку підкреслює особливість договору про співробітництво від адміністративного.

Варто зауважити, що дослідники адміністративного договору є солідарними у тому, що незмінною їх ознакою виступає нерівність суб'єктів адміністративно-правових відносин. У випадку співробітництва територіальних громад, сторони

договору є рівноправними і метод субординації в них не застосовується. Схиляємося до думки, що нерівність сторін такого типу договору може лише доповнюватися партнерськими відносинами та наповнювати ці відносини новим змістом, коли субординація і координація зміцнюються погодженням із запровадженням реординації. Однак, у договірних відносинах співробітництва територіальних громад застосовується виключно диспозитивний метод та метод координації між сторонами договору.

Цікавою є думка М. А. Бояринцевої, яка не погоджується із виокремленням такого виду адміністративного договору як адміністративний договір про делегування повноважень [2, с. 59]. Так, Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що до компетенції обласної, районної ради належить право ухвалення рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад [10]. Проте в статті 43 наведеного Закону мова йде про делегування таких повноважень шляхом ухвалення рішення на пленарному засіданні відповідної ради. Більше того, таке право належить до кола питань, що вирішуються виключно на пленарному засіданні ради. Також зі змісту ст. 3 КАС України [16] та визначеному у ній понятті адміністративного договору впливає, що суб'єкт владних повноважень є тільки однією зі сторін такої угоди. Делегування повноважень завжди відбувається на підставі імперативної норми закону шляхом одностороннього волевиявлення суб'єкта таких повноважень. А тому не має підстав для виникнення договірних правовідносин у цій сфері. Ураховуючи, що Законом про співробітництво дозволяється територіальним громадам здійснювати делегування завдань, то можемо припустити, що договір про делегування можливий лише у рамках співробітництва.

Хоча, не зовсім зрозумілою видається правова конструкція «делегувати завдання». Що в юридичному сенсі означає поняття «завдання»? Виконання зазначених завдань неможливе без передачі суб'єктами відповідних прав та обов'язків. Таким чином, фактично мова йде про делегування суб'єктами не завдань, а окремих повноважень.

До групи договорів про співробітництво територіальних громад, що мають ознаки приватно-правового характеру належать, на нашу думку, договори, предметом яких є реалізація спільних проектів, спільне фінансування та утворення спільних комунальних підприємств.

Ми не заперечуємо публічно-правову природу цієї групи договорів, оскільки їм властиві такі елементи: сторонами виступають суб'єкти владних повноважень; такі договори спрямовані на задоволення публічних інтересів (інтересів населення територіальних громад).

Однак, слід звернути увагу і на притаманні їм ознаки приватно-правового змісту. Територіальні громади визнаються учасниками цивільних правовідносин. Таким чином, повністю реалізується механізм участі цих публічних утворень у приватних відносинах – набуття цивільних прав і обов'язків через органи місцевого самоврядування (ст. 172 ЦК України), а також створення юридичних осіб (ч. 2 ст. 169 ЦК України) – зокрема, спільних комунальних підприємств як суб'єктів публічного права.

Автор погоджується з думкою про наявність у досліджуваному виді договорів елементів, що характеризують їх господарсько-правову природу.

Так, С. А. Подоляк, І. І. Бочкова пропонують розглядати господарський договір як домовленість, яка слугує юридичною (правовою) підставою виникнення зобов'язальних правовідносин, спрямована на досягнення соціально-правової мети [8, с. 97]. Ці ознаки повною мірою притаманні і договорам про співробітництво територіальних громад.

На користь приватно-правової складової у змісті природи досліджуваних договорів можемо навести ще й такі аргументи. Внаслідок здійснення господарської діяльності спільними комунальними підприємствами, останні отримують прибуток. Зрозуміло, що ці кошти будуть становити певний приватний інтерес для самого підприємства. До того ж, в жодному законі не заборонено таким підприємствам здійснювати емісію власних цінних паперів. Тому логічно, що така діяльність можлива. Вона окреслює приватний характер відносин, що виникають під час співробітництва. Крім цього, як впливає із змісту ст. 16 Закону про співробітництво, фінансування співробітництва може здійснюватися не лише за рахунок бюджетних коштів, але й за рахунок міжнародної фінансової допомоги, кредитних ресурсів тощо.

Поряд з цим, звернемо увагу на істотні умови господарського договору. Ними виступають предмет, строк і ціна. Проведений нами аналіз низки подібних договорів про співробітництво територіальних громад [4; 5; 6] свідчить про наявність в них відповідних умов.

Підтримуємо думку В. С. Мілаш, що публічна компонента надає господарському договору конкретизуючого та динамічного характеру [8, с. 119], що особливо проявляється в договорах про співробітництво територіальних громад, пов'язаних з реалізацією спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; утворення

суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів.

Висновки. Безсумнівно, що договори про співробітництво мають особливу правову природу. Вважаємо, що їм притаманна змішана (публічно-приватна) правова природа. Деякі з них, предметом яких є делегування повноважень та утворення спільного органу мають переважно публічну природу, а всі інші – переважно приватну. Договір про співробітництво необхідно розуміти як специфічне правовідношення двох і більше рівноправних суб'єктів, яке полягає у здійсненні прав та виконанні обов'язків, спрямованих на досягнення спільного публічно-приватного інтересу.

Література

1. Бельо Л. Ю. Договір: деякі аспекти поняття // Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 63. С. 453–459. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_63_70.
2. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: суб'єктний склад і склад елементів договору // Адміністративне право і процес. 2015. № 1 (11). С. 55–64.
3. Гелич А. Утворення спільних комунальних підприємств, установ, організацій як форма співробітництва територіальних громад // Юридична Україна. 2014. Вип. № 10. С. 66–71.
4. Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Якісні дороги – міст до об'єднання громадян» від 21 листопада 2016 року. 5 с.
5. Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Пожежна охорона – запорука профілактики виникнення пожеж» від 06 грудня 2016 року. 5 с.
6. Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Реконструкція системи теплопостачання з встановленням енергозберігаючих твердотопливних котлів в Перелюбській ЗОШ – III ст.» від 01 березня 2017 року. 4 с.
7. Луць В. В. До питання про сутність і зміст цивільно-правового договору // *Приватне право*. 2013. С. 118–128.
8. Мілаш В. С. Перспективи модернізації договорівних правовідносин у сфері господарювання: монографія / В. С. Мілаш; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 227 с.
9. Наказ Мінрегіону від 27.08.2014 № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс] Офіційний сайт Міністерства регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytkmistsevoho-samovryaduvannya/spivrobitnytstvo/nakazi-minregionu/nakaz-minregionu-vid-27-08-2014-233-pro-zatverdzhennya-primirnih-form-dogovorivpro-spivrobitnistvo-teritorialnih-gromad-2/>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР станом на 07 лютого 2016 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII станом на 17 червня 2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
12. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/reestr-01.02.2017.pdf>.
13. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору / [Електронний ресурс]. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183-171-8.pdf>.
14. Соляник К. Є. Система джерел муніципального права // Право та інновації. 2015. Вип. № 1(9). С. 142–147.
15. Цивільне право : підручник. У 2 т. Т. 2 / В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, Т. І. Бегова [та ін.] ; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасиво-Фатеевої, В. Л. Яроцького. Х. : Право, 2011.
16. Кодекс адміністративного судочинства України / [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2747-15>.

Анотація

Грушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад. – Стаття.

Стаття присвячена проблемам визначення правової природи договору про співробітництво територіальних громад в сучасній правовій доктрині. Автором здійснений критичний аналіз проблем та існуючих підходів до визначення сутності договору про співробітництво територіальних громад.

Ключові слова: договір про співробітництво територіальних громад, правова природа договору про співробітництво, зміст договору про співробітництво.

Аннотация

Грушко Ж. В. К вопросу о правовой природе договора о сотрудничестве территориальных общин. – Статья.

Статья посвящена проблемам определения правовой природы договора о сотрудничестве территориальных общин в современной правовой доктрине. Автором осуществлен критический анализ проблем и существующих подходов к определению сущности договора о сотрудничестве территориальных общин.

Ключевые слова: договор о сотрудничестве территориальных общин, правовая природа договора о сотрудничестве, содержание договора о сотрудничестве.

Summary

Hrushko Zh. V. On the legal nature of the agreement on cooperation of territorial communities. – Article.

The article is devoted to the problems of determining the legal nature of the agreement on cooperation of territorial communities in the modern legal doctrine. The author carried out a critical analysis of the problems and existing approaches to the definition of the essence of the agreement on cooperation of territorial communities.

Key words: agreement on cooperation of territorial communities, legal nature of the cooperation agreement, content of the cooperation agreement.