

Treaties as the source of municipal and legal status of territorial community

Нормативно-правові договори як джерело муніципально-правового статусу територіальної громади

Volodimir Demidenko, Alla Shevchenko

Key words:

personality, legal status, territorial community, local government, status of the territorial community, treaty.

Ключові слова:

амністія, правосуб'єктність, правовий статус, територіальна громада, місцеве самоврядування, статус територіальної громади, договір.

На сучасному етапі розбудови демократичної та правової української держави на основі Конституції України та системи національного законодавства актуалізувалась проблема ефективних форм місцевого самоврядування. Насамперед, йдеться про різноманітні форми самоорганізації населення на місцях із метою вирішення власних проблем місцевого значення.

Первиною ланкою місцевого самоврядування, як відомо, є територіальна громада. Її організаційно-правові та інші форми діяльності не часто досліджуються в сучасній літературі, навіть після реформ у сфері децентралізації влади, створення об'єднаних територіальних громад, розширення їх компетенції тощо.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Вона є невід'ємним складовим елементом системи місцевого самоврядування поряд із сільською, селищною, міською радою, сільським, селищним, міським головою, виконавчими органами, сільської, селищної, міської ради тощо. Територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом та основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад (положення ст. ст. 3, 5, 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)¹.

Власне, територіальна громада є не лише первинним суб'єктом, основним носієм функцій і повноважень системи місцевого самоврядування, а й особливим суб'єктом муніципального права. Її статус визначається системою джерел цієї галузі права, що, на наше переконання, є однією з найбільш розгалужених серед джерел інших галузей права, зумовивши порівняно швидке становлення цієї галузі в нашій країні.

Основними такими джерелами визнають:

- Конституцію України, закони України;
- підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування;
- нормативно-правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування;
- міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування;
- нормативно-правові договори;
- судова практика;
- інші види джерел муніципального права, як-от акти безпосереднього народовладдя, нормативно-правові акти Верховної Ради й Ради Міністрів Автономної Республіки Крим тощо².

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

² Зубач О.І. Місце статутів територіальних громад у системі джерел муніципального права. Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матер. ІХ Всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 31 жовтня 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 77–79.

Камінська Н.В. Міжнародно-правові джерела муніципального права. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 3. С. 87–92.

Водночас варто виділити низку особливих джерел муніципально-правового статусу територіальної громади. Це, зокрема, статут – мала конституція територіальної громади, яка визначає правовідносини в самій громаді та із зовнішнім середовищем. Прийняття статуту територіальної громади не може суперечити Конституції України та законам України, виданим на її основі, а також це виключна компетенція самої територіальної громади.

З огляду на мету нашого дослідження розглянемо інше особливе джерело – нормативно-правові договори. Так, вивчення договору як правового феномена зумовлене його особливою природою та роллю, що він відіграє у правовому житті суспільства. З розвитком суспільних відносин, посиленням демократичних настроїв у суспільстві та впливом ідей народовладдя, диспозитивний метод правового регулювання набуває дедалі більшої ваги. І в умовах панування демократичних державних режимів застосування нормативно-правового договору як інструмента регулювання правових відносин стало об'єктивною необхідністю³. Тому він дедалі більшого поширення набуває як вид джерел муніципального права. Це значною мірою зумовлено статусом підприємств, установ й організацій, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, статусом підприємств, установ та організацій, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, і відносинами з ними органів місцевого самоврядування, а також відносинами між вітчизняними суб'єктами місцевого самоврядування одного рівня або різних рівнів і відносинами між вітчизняними та зарубіжними суб'єктами місцевого самоврядування, можливостями добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування та повноваженнями органів місцевого самоврядування в галузі зовнішньоекономічної діяльності.

Конституція зафіксувала положення, згідно з яким територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи та служби (ч. 3 ст. 142)⁴.

Також у ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. зазначається, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування Законом⁵.

Поряд із цим у ст. 26 закріплено виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, включно з п. 43 про затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції.

За ст. 28 до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать зокрема:

- залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт й утримання на пайових засадах об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;
- укладення з юридичними та фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством.

Закон 1997 р. регламентує й повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту та зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту тощо. Йдеться, зокрема, про такі власні (самоврядні) повноваження, як:

- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту та зв'язку (п. 12 ст. 30);

³ Заболотна Н.Я. Нормативно-правовий договір: деякі проблеми загальної теорії. Право.ua. 2014. № 1. С. 17–22.

⁴ Конституція України: зі змін. та допов., внесеними Законом України від 2 червня 2016 р. у № 1401-VIII. Харків: Фактор, 2016. 118 с.

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення та транспортного обслуговування (п. 4 ст. 31);
- створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за кошт місцевого бюджету, за кошт залучених із цієї мети на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також кошти населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням (п. 3 ст. 32) і так далі;
- укладення та забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг (п. 1 ст. 35)⁶.

Також серед делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначено, наприклад, участь у соціальному діалозі, веденні колективних переговорів, укладенні територіальних угод, здійсненні контролю за їх виконанням, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території; повідомна реєстрація в установленому порядку колективних договорів і територіальних угод відповідного рівня (ст. 34).

Керуючись законами України «Про оренду державного та комунального майна», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації», місцеві ради визначають, що «органами, які уповноважені управляти майном, здійснювати функції з укладення, переукладення, припинення дії договорів оренди, виступати позивачами та відповідачами в суді, є управління, відділи, підприємства, організації комунальної форми власності (крім житлово-експлуатаційних контор та управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології), на балансі яких перебуває комунальне майно»⁷.

Реалізація муніципально-правового статусу сільського, селищного, міського голови зумовлена зафіксованою в законодавстві України низкою його повноважень, зокрема, на основі п. 16 ст. 42 Закону 1997 р. місцевий голова укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради.

Інший нормативно-правовий акт, що регламентує муніципально-правовий статус територіальної громади, – Закон України «Про транскордонне співробітництво» 2004 р. передбачає, що суб'єкти транскордонного співробітництва – територіальні громади, їхні представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють із територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво. Останні є угодами між суб'єктами транскордонного співробітництва, що регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва.

Отже, у цьому контексті можна виокремити окремий вид договорів (угод) – угоди про транскордонне співробітництво. За ст. 8 Закону України «Про транскордонне співробітництво» 2004 р., суб'єкти транскордонного співробітництва України за запитами центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, надають інформацію щодо виконання угод про транскордонне співробітництво, а також про його результати⁸.

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. і додаткові протоколи до неї створили сприятливі умови для співпраці територіальних громад, їхніх органів влади в Європі, вплинули на законодавство європейських держав у цій сфері. Збороняються застереження, та визнається юридична сила у внутрішньодержавному просторі угод *pro*

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

⁷ Про внесення змін в рішення міської ради від 20 червня 2011 р. № 6/9/14 «Про удосконалення порядку оренди майна, що належить до комунальної власності територіальної громади м. Тернополя» від 15 червня 2018 р. № 7/25/49 URL: <http://rada.te.ua/sesiya/rishennya-sesii/21070.html>.

⁸ Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 45. Ст. 499.

транскордонну (прикордонну) співпрацю. Прийняті в рамках таких угод рішення здійснюються територіальними громадами та владами в межах їхньої національної правової системи, відповідно до законодавства європейських країн⁹.

Висловлюється припущення, що це особлива категорія юридичних актів, які не належать ні до міжнародного публічного права, оскільки укладені не між державами, ні до міжнародного приватного права, оскільки сторонами угод виступають особи публічного права, а не приватні особи. Вони законні тією мірою, у якій не суперечать внутрішньому законодавству держави, до складу якої входять територіальні громади-учасники¹⁰.

Угоди про транскордонне співробітництво можуть передбачати утворення органів транскордонного співробітництва. Статус, функції, повноваження та джерела фінансування органів транскордонного співробітництва визначаються міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво, угодами про транскордонне співробітництво, законодавством держав, на території яких вони розміщені, статутами цих органів.

У разі, коли угодою про транскордонне співробітництво передбачається розміщення органів транскордонного співробітництва на території України, вони можуть утворюватися як юридичні особи. В окремих випадках їхні функції можуть покладатися на відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади. Орган транскордонного співробітництва виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами, їхніми представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, відповідно до його повноважень та в порядку, передбаченому законодавством України.

Поширена протягом тривалого часу практика укладення угод між містами-побратимами, спрямованих на забезпечення миру та порозуміння між різними народами й громадами. В епоху глобалізації з усіма її проблемами та можливостями побратимство об'єднує людей і громади з усього світу. Тому його розвитку приділяється належна увага в країнах Європейського Союзу, Ради Європи, міжнародних неурядових організацій.

На основі ст. 9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України висунуло наказ від 27 серпня 2014 р. № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад», у якому зазначаються такі форми договорів:

- 1) про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань;
- 2) про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проектів;
- 3) про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної власності;
- 4) про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- 5) про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільного органу управління¹¹.

Насамперед, варто зазначити, що договір вважається дійсним за дотримання таких умов: законності дії, волевиявлення сторін, дотримання встановленої законом форми договору, право- та дієздатності сторін. Головним елементом кожного договору є воля сторін, спрямована на досягнення певної мети, яка не суперечить закону. Змістом будь-якого договору є права та обов'язки сторін, установлені ним. Зміст будь-якого договору також характеризується його умовами. При цьому прийнято розрізняти істотні, звичайні та випадкові умови договору.

Згідно зі ст. 638 Цивільного кодексу України договір вважається укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Істотними умовами договору є умови про пред-

⁹ Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. Офіційний вісник України. 2006. № 9. Ст. 585.

¹⁰ Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. К.: КНТ, 2014. 414 с.

¹¹ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167;

Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серпня 2014 р. № 233. URL: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/mistseve-samovryaduvannya/formi-dogovoriv-pro-spivrobotnitstvo-teritorialnih-gromad/>.

мет договору, умови, що визначені законом як істотні або які є необхідними для договорів цього виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї зі сторін має бути досягнуто згоди. До звичайних умов належать ті, які самі по собі передбачаються, скажімо, місце виконання договору. Ці умови не обов'язково повинні бути включені до договору. Якщо їх не включено до договору, то діє загальна норма з врегулювання певних договірних відносин. Випадковими визнаються такі умови договору, які зазвичай у договорах такого виду не передбачаються, але можуть бути встановлені угодою сторін, та підлягають виконанню сторонами. Договір укладається шляхом пропозиції однієї сторони укласти договір (оферти) і прийняття пропозиції (акцепту) другою стороною¹².

З одного боку, ці приклади є свідченням того, що можливо на локальному чи регіональному рівнях створити нормативно-правове підґрунтя для співробітництва між територіальними громадами. З іншого – вищевказані примірні форми договорів, тобто їх перелік є вичерпним, що не дає можливості територіальним громадам на власний розсуд впроваджувати власні напрями співпраці.

Також варто наголосити на тому, що ведеться реєстр про співробітництво територіальних громад, а саме те, що Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України видало наказ, яким затверджений Порядок формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад. Цей Порядок визначає механізм формування та ведення вищевказаного реєстру¹³.

Отже, аналіз джерел муніципально-правового статусу територіальних громад демонструє їхню розгалуженість, різноманіття специфічних регуляторів системи муніципально-правових відносин за участю чи від імені первинного суб'єкта місцевого самоврядування. У вітчизняній правовій дійсності лише починають активно впроваджуватись такі нові форми договорів, які проаналізовано в цій статті, проте ще виникає й виникатиме чимало питань стосовно їхніх юридичних властивостей, зокрема загальнообов'язковості чи нормативності, суб'єктного складу, способів забезпечення виконання тощо.

Анотація

Статтю присвячено вивченню системи джерел муніципально-правового статусу територіальної громади. Виокремлено зокрема нормативно-правові договори як специфічні регулятори системи муніципально-правових відносин за участю чи від імені первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Автором наведено приклади угод про транскордонне співробітництво, договори про співробітництво територіальних громад, договори про надання різноманітних послуг у системі місцевого самоврядування, інші форми чи види договорів.

Summary

The article is devoted to the study of the system of the sources of municipal-legal status territorial communities. There are founded, in particular, normative-legal contracts as specific regulators of municipal system of legal relations involving or on behalf of the primary subject local governments. The author provides examples of agreements on cross-border cooperation, regional cooperation agreements communities, agreements on the provision of various services in the system of local self-government, other forms or kinds of contracts.

¹² Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

¹³ Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 серпня 2014 р. № 225. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14/paran13#n13>.

Використана література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Зубач О.І. Місце статутів територіальних громад у системі джерел муніципального права. Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матер. ІХ Всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 31 жовтня 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 77–79.
3. Камінська Н. В. Міжнародно-правові джерела муніципального права Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 3. С. 87–92.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Офіційний вісник України. 2013. № 39. Ст. 181.
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. Офіційний вісник України. 2006. № 9. Ст. 585.
6. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 45. Ст. 499.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.
9. Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. URL: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/reg.rozvutok>.
10. Заболотна Н.Я. Нормативно-правовий договір: деякі проблеми загальної теорії. Право.ua. 2014. № 1. С. 17–22.
11. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серпня 2014 р. № 233 (за станом на 1 травня 2015 р.). URL: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/mistseve-samovryaduvannya/formi-dogovoriv-pro-spivrobotnitstvo-teritorialnih-gromad/>.
12. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
13. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 серпня 2014 р. № 225 (за станом на 1 травня 2015 р.). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14/paran13#n13>.
14. Про внесення змін в рішення міської ради від 20 червня 2011 р. № 6/9/14 «Про удосконалення порядку оренди майна, що належить до комунальної власності територіальної громади м. Тернополя» від 15 червня 2018 р. № 7/25/49. URL: <http://rada.te.ua/sesiya/rishennya-sesii/21070.html>.
15. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. К.: КНТ, 2014. 414 с.

Volodimir Demidenko,

*Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Department of constitutional law and human rights
of the National Academy of Internal Affairs*

Alla Shevchenko,

*Postgraduate Student,
Kyiv University of tourism, economics and law*