

МАРКЕВИЧ І. Б.,
аспірант кафедри цивільного права та процесу
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 347.41

ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ КОМУНАЛЬНИХ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА У ДОГОВІРНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Стаття присвячена аналізу особливостей участі комунальних юридичних осіб публічного права у договірних правовідносинах. У статті проаналізовано актуальний стан правового регулювання таких правовідносин, досліджено законодавчі та доктринальні підходи, сформульовано висновки і пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання договірних правовідносин, в які вступають комунальні юридичні особи публічного права.

Ключові слова: комунальна юридична особа публічного права, територіальна громада, договір, договірні правовідносини.

Статья посвящена анализу особенностей участия коммунальных юридических лиц публичного права в договорных правоотношениях. В статье проанализированы актуальное состояние правового регулирования таких правоотношений, исследованы законодательные и доктринальные подходы, сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования договорных правоотношений, в которые вступают коммунальные юридические лица публичного права.

Ключевые слова: коммунальное юридическое лицо публичного права, территориальная община, договор, договорные правоотношения.

In the article are considered the peculiarities of municipal legal entities of public law participation in contractual relations. The article analyzes the current state of legal regulation of such legal relationships, explores legislative and doctrinal approaches, formulates the conclusions and proposals aimed at improving the legal regulation of contractual relations with the participation of municipal legal entities of public law.

Key words: municipal legal entity of public law, territorial community contract, contractual relations.

Вступ. Комунальною юридичною особою публічного права є організація, створена територіальною громадою села, селища, міста або об'єднанням територіальних громад на підставі публічно-правового акта з метою реалізації та захисту інтересів такої територіальної громади або об'єднання територіальних громад, та яка може бути учасником цивільних правовідносин [1, с. 164].

Згідно зі ст. 82 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), на юридичних осіб публічного права (зокрема на комунальних юридичних осіб публічного права) у цивільних відносинах поширюються положення ЦК, якщо інше не встановлено законом. Фактично законодавець надає юридичним особам публічного права однаковий з юридичними особами приватного права правовий статус.

Деякі науковці вважають, що цивільна (приватна) правосуб'єктність юридичних осіб публічного права є вторинною порівняно з публічною. Так, Е. Салей вважає, що юридичні



особи публічного права, у першу чергу, виконують публічні функції, а їх діяльність спрямована на досягнення публічних цілей. Вступ таких юридичних осіб у цивільні правовідносини зумовлений спрямованістю на реалізацію публічних інтересів [2, с. 341]. В. Чиркін також вважає, що «цивілістичні» властивості не є основними та визначальними у правовому статусі юридичної особи публічного права, на відміну від їхніх публічних властивостей [3, с. 76]. Проте доволі складно екстраполювати вказані твердження на комунальні підприємства або ж інші комунальні юридичні особи публічного права (за винятком органів місцевого самоврядування), які здебільшого беруть участь саме у цивільних правовідносинах.

Разом із тим варто звернути увагу на той факт, що комунальна юридична особа публічного права вступає у цивільні правовідносини, як правило, з певною метою, тобто «цільово», для прикладу укладає необхідні для забезпечення власної діяльності та публічних інтересів договори тощо.

Дослідження питань договірних правовідносин за участю юридичних осіб публічного права (зокрема комунальних юридичних осіб публічного права) проводили у наукових роботах українські і зарубіжні учені, зокрема Т. Блащук, А. Довгерт, О. Первомайський, Р. Сабодаш, Е. Салей, Є. Суханов, Н. Федорченко, В. Чиркін, О. Ястребев.

Постановка завдання. Метою статті є розглянути особливості участі комунальних юридичних осіб публічного права у договірних правовідносинах з іншими учасниками цивільних правовідносин.

Результати дослідження. Усі комунальні юридичні особи публічного права можна розділити на дві групи залежно від наявності у них публічно-владних повноважень. Так, до комунальних юридичних осіб публічного права, в яких наявні публічно владні повноваження, відносяться органи місцевого самоврядування та їх структурні підрозділи зі статусом юридичних осіб. До комунальних юридичних осіб публічного права без публічно-владних повноважень належать комунальні та спільні комунальні підприємства, комунальні організації (заклади, установи).

У ЦК зафіксовано, що територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Проте, згідно зі ст. 172 ЦК, територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Тобто органи місцевого самоврядування представляють територіальні громади у цивільних правовідносинах, зокрема договірних. Разом із тим як у законодавстві, так і у науці немає однозначної відповіді на питання, хто буде стороною у договірних зобов'язаннях: орган місцевого самоврядування чи територіальна громада.

Так, Е. Суханов вважає, що, хоча стороною договору вказується орган місцевого самоврядування, він є лише номінальною стороною, оскільки відповідні договори спрямовуються на задоволення окремих публічних (державних) потреб [4, с. 120]. А. Довгерт розглядає це питання під дещо іншим ракурсом, вважаючи, що визначальну роль відіграє мета участі в договірних відносинах. Якщо орган місцевого самоврядування вступає в договірні відносини з метою задоволення та захисту інтересів територіальної громади, такий орган буде представником територіальної громади і набуває прав та обов'язків територіальної громади, тобто учасником договірних відносин буде територіальна громада. Якщо орган місцевого самоврядування вступає у договірні правовідносини з метою забезпечення своєї поточної діяльності, учасником договірних правовідносин буде саме орган місцевого самоврядування [5, с. 118–121]. О. Первомайський зазначає, що фактично участь територіальної громади у договірних правовідносинах може бути обмежена лише у разі, коли у територіальній громаді відсутні природні властивості, які притаманні фізичній особі, або ж у зв'язку з тим, що мета діяльності територіальних громад не пов'язана з отриманням прибутку [6, с. 134]. Н. Федорченко погоджується з позицією А. Довгерта та О. Первомайського, проте на основі аналізу цивільного законодавства доходить висновку, що стороною договірних правовідносин все ж вважатиметься орган місцевого самоврядування [7, с. 189].

У багатьох країнах суб'єктом договірних відносин є саме територіальна громада (або її аналог), а не органи/організації, через які вона діє [3, с. 63]. Саме такий підхід і



закладався авторами ЦК у його проєкті [7, с. 66–67], хоча і не був реалізований. Так, чинне законодавство відносить територіальні громади до суб'єктів публічного права, які беруть участь у цивільних правовідносинах через органи місцевого самоврядування. Саме останні мають статус юридичної особи та беруть участь у договірних правовідносинах, що знаходять підтвердження у положеннях нормативно-правових актів.

Наприклад, за Законом України «Про публічні закупівлі», замовниками публічних закупівель товарів (послуг, робіт) вважаються, зокрема органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби територіальної громади та відповідають деяким характеристикам. Вищеперелічені особи й виступають стороною відповідних договорів купівлі-продажу, надання послуг, виконання робіт (підряду).

Законом України «Про оренду державного та комунального майна» до числа орендодавців відносять органи, уповноважені органами місцевого самоврядування управляти майном, що перебувають у комунальній власності, тобто належить територіальним громадам.

За ст. 12 Земельного кодексу України, до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить, зокрема, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності тощо. Так, у відповідні договірні відносини з приводу земельних ділянок, які належать територіальній громаді, вступають саме органи місцевого самоврядування.

Враховуючи вищенаведене, підсумую, що чинне українське законодавство розглядає як учасників договірних правовідносин саме органи місцевого самоврядування, а не територіальні громади. Зауважу, що така практика є цілком виправданою, оскільки територіальні громади визнаються суб'єктами публічного права у першу чергу, хоча й можуть брати участь у цивільних правовідносинах через органи місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу також на те, що комунальні юридичні особи публічного права можуть укладати договори, які знаходяться за межами цивільно-правового регулювання. Так, органи місцевого самоврядування надають адміністративні послуги, які мають публічно-правовий характер. За Законом України «Про адміністративні послуги», адміністративною послугою визнається результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг (зокрема органом місцевого самоврядування) за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Так, на думку Я. Михайлюк, відповідні адміністративні послуги свідчать про реалізацію концепції публічно-сервісної держави та спрямовані на забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання [8, с. 31–35]. Разом із тим суб'єктом надання таких послуг законодавець також називає орган місцевого самоврядування.

Участь комунальних юридичних осіб публічного права, які не наділені публічно-владними повноваженнями, в договірних правовідносинах регулюється положеннями Цивільного та Господарського кодексу України, які поширюються також на юридичних осіб приватного права з урахуванням наведених нижче особливостей.

По-перше, спеціальний порядок укладення договорів на закупівлю товарів, послуг та робіт, за якими юридичні особи публічного права (в т.ч. комунальні) виступають покупцями/замовниками. Так, всі публічні закупівлі, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (послуг, робіт), дорівнює або перевищує 200 000 грн., а робіт – 1 500 000 грн., проводиться через автоматизовану систему закупівель та регулюється Законом України «Про публічні закупівлі». У разі, якщо вартість предмета закупівлі нижча, комунальні юридичні особи вправі також використовувати автоматизовану систему закупівель, проте, згідно із Порядком здійснення допорогових закупівель, затв. Наказом ДП «Зовнішторгвидав України» № 35 від 13.04.2016 р. Отже, у разі, коли комунальні юридичні особи публічного права виступають замовниками товарів, послуг та робіт, відповідні договори укладаються, як правило, на конкурентних засадах. Автоматизована система закупівель фактично обмежує принцип свободи



договору для комунальних юридичних осіб публічного права, зокрема у частині вільного вибору контрагента. Так, за ст. 627 ЦК сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог ЦК, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості.

По-друге, комунальні юридичні особи публічного права діють на засадах підзвітності та підконтрольності, зокрема й у договірних правовідносинах. Так, однією з ознак комунальних юридичних осіб публічного права є інтегрованість у систему публічної влади. О. Ястребов вважає, що у разі виникнення будь-яких складнощів у питаннях визначення інтегрованості юридичних осіб у систему публічної влади, необхідно звернутися до правової природи відносин, які зв'язують юридичну особу з системою публічної влади. Якщо такі відносини мають виражений ієрархічний характер, така юридична особа буде юридичною особою публічного права [9, с. 248]. Так, Р. Сабодаш веде мову про інституційну та організаційну залежність юридичної особи публічного права від держави, відповідної територіальної громади чи їх органів, тобто також показує згаданий ієрархічний характер [10, с. 185]. Вважаю, що інтегрованість у систему публічної влади пропоную розглядати не лише в контексті ієрархічних відносин, а й з точки зору ідентифікації (індивідуалізації). Важливо, що для інших учасників цивільних правовідносин юридична особа публічного права (зокрема комунальна) ідентифікується у цивільному обороті саме як частина системи публічної влади, тобто як особа, воля якої певною мірою формується відповідною системою публічної влади, зокрема територіальною громадою.

Так, під час укладення та виконання договорів комунальні юридичні особи публічного права репрезентують відповідні територіальні громади та діють на засадах підзвітності та підконтрольності таким територіальним громадам.

По-третє, комунальні юридичні особи публічного права вступають у договірні правовідносини або з метою реалізації та захисту інтересів територіальної громади, або об'єднання територіальних громад, або для забезпечення своєї поточної діяльності, яка зводиться саме до реалізації та захисту інтересів територіальної громади або об'єднання територіальних громад. За загальним правилом, комунальні юридичні особи публічного права здійснюють непідприємницьку діяльність, хоча, наприклад, комунальні підприємства можуть здійснювати підприємницьку діяльність, мета якої зводиться до задоволення потреб територіальної громади загалом або окремих її членів.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна сформулювати висновок, що участь комунальних юридичних осіб публічного права характеризується такими особливостями:

1. спеціальним (конкурентним) порядком укладення договорів, за якими комунальні юридичні особи публічного права виступають замовниками товарів, робіт, послуг за Законом України «Про публічні закупівлі»;
2. комунальні юридичні особи публічного права беруть участь у договірних правовідносинах на засадах підзвітності та підконтрольності;
3. комунальні юридичні особи публічного права вступають у договірні правовідносини з метою реалізації та захисту інтересів територіальної громади або об'єднання територіальних громад.

Варто зауважити, що чинне законодавство містить колізійні положення, які регулюють правовий статус органів місцевого самоврядування як комунальних юридичних осіб публічного права та територіальних громад. Так, у ч. 1 ст. 169 ЦК зафіксовано, що територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Проте, за ст. 172 ЦК, територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Аналіз чинного законодавства та практики його застосування дає змогу резюмувати, що органи місцевого самоврядування вступають у договірні правовідносини від імені територіальних громад.

Участь комунальних юридичних осіб публічного права, які не наділені публічно-владними повноваженнями, в договірних правовідносинах регулюється положеннями цивільно-



го законодавства, які врегульовують участь юридичних осіб приватного права у відповідних правовідносинах з урахуванням особливостей, що були перелічені вище.

Список використаних джерел:

1. Маркевич І. Поняття та ознаки комунальних юридичних осіб публічного права / І. Маркевич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. – 2015. – Випуск 35. – Частина І. Том 1. – С. 160–165.
2. Салей Е. Публичные юридические лица / Е. Салей // Університетські наукові записки. – 2012. – № 1. – С. 340–348.
3. Чиркин В. Юридическое лицо публичного права: [монографія] / В. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 352 с.
4. Суханов Е. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам [Текст] / Е. Суханов // Вестник Высшего арбитражного суда РФ. – 2001. – № 3. – С. 118–127.
5. Цивільний кодекс України: Науково-практичний [Текст] / [А. Довгерт, Н. Кузнецова, В. Луць та ін.]; керівник авторського колективу А. Довгерт. – К.: Істина, 2004. – 928 с.
6. Первомайський О. Участь територіальних публічно-правових утворень в цивільних правовідносинах: проблеми теорії та практики: [монографія] / О. Первомайський // Редакція журналу «Право України», 2013. – 196 с.
7. Федорченко Н. Договірні зобов'язання з надання послуг: проблеми теорії та практики: [монографія] / Н. Федорченко. – К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2015. – 328 с.
8. Михайлюк Я. Поняття адміністративних послуг та характеристика їх нормативно-правового регулювання / Я. Михайлюк // Юридична Україна. – 2014. – № 6. – С. 31–35.
9. Ястребов В. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории: Научное издание / В. Ястребов. – М.: Наука, 2010. – 383 с.
10. Сабодаш Р. Очерк о юридических лицах публичного права: некоторые теоретико-правовые проблемы // Альманах цивилистики: сборник статей. Вып. 3 / Под ред. Р. Майданика. – К.: Алерта; К.: Центр учебной литературы, 2010. – С. 179–204.

