

**ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**СЮСЬКО МИКОЛА МИКОЛАЙОВИЧ**

УДК 342.951

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.  
(081 - Право)

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Ужгород – 2021**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
Міністерства освіти і науки України

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук,  
**Карабін Тетяна Олександрівна,**  
професор, завідувач кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородського національного університету.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук,  
**Батанов Олександр Васильович,**  
професор, провідний науковий співробітник  
відділу конституційного права та місцевого  
самоврядування Інституту держави і права  
ім.В.М. Корецького НАН України,  
заслужений діяч науки і техніки України;

кандидат юридичних наук  
**Білак Олександр Павлович,**  
начальник управління єврорегіональної співпраці  
Закарпатської обласної державної адміністрації.

Захист відбудеться 23 грудня 2021 року о 12:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 26.

Із дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розіслано 19 листопада 2021 року

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**Р. М. Фрідманський**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Незважаючи на те, що стрижнева частина реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні завершена і у 2020 році відбулися вибори на новій територіальній основі, багато територіальних громад все ще мають обмежені фінансово-економічні, кадрові та інші ресурси. Разом із тим реформа децентралізації триває, обсяг повноважень територіальних громад постійно збільшується, а відтак постають нові виклики перед територіальними громадами. Це неминуче призводить до необхідності організації співробітництва територіальних громад задля спільного вирішення завдань, які становлять предмет спільного інтересу. Через це нагальною потребою як науки муніципального права, так і практики правозастосування, стає вдосконалення правового регулювання співробітництва територіальних громад та пошук найбільш оптимальних форм їх співробітництва, вдосконалення правових основ їх діяльності.

Співробітництво громад – це широко розповсюджений у європейських країнах інструмент підвищення якості і доступності публічних послуг та покращення рівня управління в територіальних громадах. На даний час в Україні співробітництво територіальних громад врегульовується рядом нормативно-правових актів, в тому числі Законом України «Про співробітництво територіальних громад». Проте, наявне правове регулювання не є досконалим, воно породжує ряд проблем. Зокрема, очевидними серед них є відсутність можливості приєднання громад до вже діючих проектів співробітництва, відсутність серед суб'єктів такого співробітництва районних рад, брак фінансових інструментів державного стимулювання співробітництва територіальних громад, відсутність можливості створення ефективних інституцій, що можуть управляти міжмуніципальним об'єднанням. Окрім того, окремі великі міста, які «затиснуті» громадами, не мають можливостей для розвитку, позаяк частина таких міст не приєднали до себе жодного населеного пункту і опинились у ситуації недостатності вільних земель для просторового розвитку. Це актуалізувало також і питання впровадження співробітництва великих міст з прилеглими територіями в окремих сферах, де їхні інтереси можуть бути реалізовані через співробітництво у формі агломерацій. Важливим також є питання удосконалення регулювання співробітництва територіальних громад на рівні області та впровадження дієвих механізмів стимулювання співробітництва громад обласною владою.

Правові питання співробітництва територіальних громад почали активніше досліджуватися вченими-юристами в Україні після прийняття закону «Про співробітництво територіальних громад», проте, загалом окремі праці, що з'являються з даної проблематики не впливають на незадовільний стан дослідження проблематики.

Серед науковців, праці яких стосувалися та стосуються окремих аспектів проблеми муніципальної влади варто виокремити, зокрема М. О. Баймуратова, Ю. Ю. Бальція, В. І. Борденюка, І. П. Бутка, І. В. Дробуш, Т. О. Карабін, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченка, Б. А. Пережняка, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинського, М. О. Теплюка, П. А. Трачука, О. Ф. Фрицького, Г. В. Чапалу та ін.

Дослідження окремих аспектів правового регулювання співробітництва територіальних громад в Україні здійснювали А. С. Арапова, О. В. Батанов, О. П. Білак, О. Ю. Бруслик, О. С. Врублевський, А. О. Гелич, Т. В. Журавель, А. М. Колодій, Н.А. Костіна, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, М. В. Пітцик, О. І. Сушинський, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов, О. Б. Циклауріта, Ю. П. Шаров інші науковці.

Серед зарубіжних учених, праці яких лягли в основу цього дослідження, слід виділити Г. Бел, Р. Беннет, П. Воллманн, М. Ворнер, Р. Галст, Р. Герцог, Г. Марку, ванн Монфорт, Дж. Лафлін, Д. Лука, Ю. Лукомська, Ф. Модрего, В. Остром, Д. Попов, Г. Пітерс, Дж. Райт, М. Сандерс, А. Серебринников, П. Свяєнівч, Ф. Таварес, Ф. Теллес, М. Феррарезіта інші.

Проте дослідження юридичного механізму міжмуніципального співробітництва потребує розширення та поглиблення виходячи із засад верховенства права, належного урядування та забезпечення якісних і прозорих адміністративних послуг якомога ближче до місцевих громад. Саме ці аргументи дають підстави стверджувати про необхідність наукових досліджень у відповідній сфері, розробки наукового інструментарію, чітких правових категорій, понятійного апарату у відповідних процесах.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» в межах наукової теми «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування у контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531), Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 695, Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, який затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 276-р.

**Мета й завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування сутності, виявлення і узагальнення характерних особливостей співробітництва територіальних громад для формулювання положень щодо удосконалення правового регулювання відповідного питання та практики правозастосування.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено і вирішено такі основні завдання:

- проаналізувати історичні передумови розвитку співробітництва територіальних громад в Україні;
- визначити поняття та значення співробітництва територіальних громад;
- охарактеризувати принципи співробітництва територіальних громад;
- розкрити особливості правового регулювання співробітництва територіальних громад;
- виявити основні форми та види співробітництва територіальних громад;

- визначити проблеми та сформулювати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання організації співробітництва територіальних громад;
- визначити і розкрити поняття та ознаки агломерації як особливої форми співробітництва територіальних громад;
- проаналізувати перспективи впровадження агломерацій в Україні;
- розробити пропозиції щодо покращення правового регулювання співробітництва територіальних громад.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що пов'язані зі здійсненням співробітництва територіальних громад щодо спільного вирішення завдань, які становлять предмет загального інтересу.

**Предметом дослідження** є правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні.

**Методи дослідження.** Достовірність результатів дослідження забезпечує комплексне використання загальнонаукових та спеціально наукових методів пізнання. Методологічну основу складає діалектичний загальнонауковий метод пізнання, який використовувався в ході проведення дослідження змістовних характеристик співробітництва територіальних громад (підрозділи 1.2, 1.3).

За допомогою формально-юридичного методу досліджено вітчизняний досвід конституційно-правового регулювання співробітництва територіальних громад, виокремлено проблеми чинного національного законодавства у сфері реалізації функцій у цій галузі представницькими органами місцевого самоврядування в Україні (розділ 2, 3).

Порівняльно-правовий метод задіяний для опрацювання загальновізаного світового досвіду у сфері співробітництва територіальних громад в контексті їх запровадження в Україні (розділи 2, 3); історико-правовий метод – для з'ясування еволюції розвитку співробітництва територіальних громад (підрозділ 1.1).

Метод семантичного аналізу застосовано для з'ясування змісту таких понять як «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «співробітництво територіальних громад», «децентралізація», «агломерація», «адміністративно-територіальні одиниці» тощо, а також формально-логічний метод при розмежуванні схожих за своїм змістом понять (розділи 1, 2, 3). При розробленні пропозицій з удосконалення законодавства використовувалися методи аналізу й синтезу.

Метод моделювання та прогнозування – при аналізі впровадження та застосування європейських досвіду міжмуніципального співробітництва у вітчизняний правовий простір (розділ 2, 3).

Перелічені дослідницькі методи використовувалися автором у взаємозв'язку одне з одним для реалізації всебічності та повноти дослідження.

Засадничі теоретичні основи дослідження становлять праці представників наук загальної теорії держави та права, конституційного, муніципального, адміністративного права та інших галузей права. Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, Закони України, акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади,

міжнародні нормативно-правові акти, а також нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

Емпіричну базу наукової роботи формують правозастосовчі акти владних суб'єктів, довідкові та статистичні матеріали, результати вивчення практичної діяльності територіальних громад, які започаткували співробітництво територіальних громад в Закарпатській області, а також власний досвід дослідника.

**Наукова новизна** отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших в Україні комплексним науковим дослідженням, що спрямоване на обґрунтування теоретико-методологічних основ правового регулювання співробітництва територіальних громад та підготовку рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з цих питань.

У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, а саме:

*уперше:*

- проведено періодизацію розвитку співробітництва територіальних громад в Україні в залежності від рівня розвитку міжмуніципального співробітництва в конкретний період; виокремлено три періоди розвитку цього інституту: до 1990 року – період стихійного співробітництва, коли воно носило неформальний характер та не мало значного впливу на розвиток; 1990-2013 рр. – період становлення співробітництва, протягом якого відбулося становлення місцевого самоврядування в Україні, а також реалізовані перші проєкти в рамках співробітництва територіальних громад; 2014 р. – наш час – період інституалізації співробітництва територіальних громад;
- доведено доцільність організації співробітництва територіальних громад шляхом утворення нової форми співробітництва – міжмуніципального об'єднання зі статусом окремої юридичної особи для спільного вирішення завдань, що становлять спільний інтерес як найбільш організаційно інтегровану форму співробітництва територіальних громад. Дана інституція повинна мати статус окремої юридичної особи, окремий бюджет та штат працівників, повноваження спільно розробляти стратегію розвитку та окремі види містобудівних документів, створювати орган управління для реалізації функцій, переданих громадами-учасниками;
- на основі аналізу європейських підходів до організації та функціонування метрополійних територій запропоновано визначення поняття «агломерація», як складну організаційно-економічну просторову систему, одну з форм співробітництва міста-центру агломерації або декількох таких міст та територіальних громад, що розташовані в зоні впливу центру агломерації та об'єднані спільними інтенсивними господарськими, трудовими, освітніми, культурно-побутовими зв'язками;
- обґрунтовано необхідність запровадження державної підтримки агломерацій, що зможе значно активізувати утворення агломерацій та підвищить спроможність агломерації реалізовувати великі інфраструктурні проєкти;

*удосконалено:*

- підходи до визначення характерних ознак співробітництва територіальних громад, зокрема: суб'єкти співробітництва (територіальні громади) мають бути юридичними особами; суб'єктами співробітництва є дві або більше територіальних громад; територіальні громади не втрачають своєї самостійності після започаткування співробітництва; відносини співробітництва здійснюються на договірних засадах або шляхом створення інституції управління міжмуніципальним співробітництвом; наявна спільна ціль\цілі, для досягнення яких започатковується співробітництво; взаємна вигода суб'єктів співробітництва як важлива передумова для започаткування співробітництва; територіальні громади надають певні ресурси для налагодження ефективного співробітництва та досягнення спільних цілей;
- визначення поняття «співробітництво територіальних громад» під яким слід розуміти особливу форму взаємодії громад, під час якої дві або більше територіальні громади, які мають статус юридичних осіб, погоджуються спільно працювати над будь-яким із визначених законом повноважень з метою отримання взаємної вигоди шляхом консолідації фінансових, кадрових та інших ресурсів зі збереженням самостійності суб'єктів співробітництва;
- підходи до визначення форм співробітництва територіальних громад. Окрім п'яти форм співробітництва територіальних громад, які закріплені в законодавстві, також зазначено, що співробітництво реалізується через міжбюджетні трансферти між громадами, асоціації органів місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство, транскордонне співробітництво муніципалітетів;
- положення щодо моделі агломерації, яка буде утворюватися шляхом укладення відповідних договорів про створення агломерації, що у свою чергу дозволить зберегти діючу систему місцевого самоврядування в Україні, а саме: запропоновано утворити окремий орган управління агломерацією в статусі окремої юридичної особи, що дозволить значно ефективніше здійснювати адміністрування функцій, які були передані територіальними громадами відповідно до договору; передбачити можливість створення координуючого органу – ради агломерації, яка формуватиметься з представників кожної територіальної громади-члена агломерації та ухвалення статуту, який визначатиме повноваження такої ради;  
*набули подальшого розвитку:*
- питання удосконалення процедури організації співробітництва територіальних громад, а саме: обґрунтовано необхідність прийняття статуту територіальних громад, невід'ємною частиною якого мають бути положення, що регулюватимуть порядок подачі та розгляду місцевої ініціативи; запропоновано спрощення процедури укладення договорів шляхом зміни нормативних положень щодо роботи комісій із розробки проєктів договорів, їх громадського обговорення, термінів укладення договорів тощо;

- пропозиції щодо удосконалення правового регулювання ведення реєстру про співробітництво територіальних громад та моніторингу співробітництва територіальних громад;
- підходи до активізації створення агломерацій шляхом укладення окремих договорів: імперативний підхід - відповідно до якого на законодавчому рівні визначатиметься конфігурація агломерації та встановлюватиметься граничний термін для її утворення; диспозитивний підхід - добровільне укладення договорів про утворення агломерації відповідно до якого створення агломерації відбуватиметься на добровільній основі, а законодавство встановлюватиме правові рамки укладення договорів та статус агломерацій в Україні; змішаний підхід – встановлюватимуться чіткі терміни на добровільне укладення договорів, після чого буде утворено агломерації розпорядчим актом;
- пропозиції щодо необхідності прийняття нового закону «Про міські агломерації» та внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що дане дослідження містить висновки і пропозиції, що можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності, зокрема, для подальшого розвитку наук конституційного та муніципального права і як підґрунтя для подальшого наукового вирішення проблем правового регулювання організації співробітництва територіальних громад;

– у правотворчості – пропозиції та рекомендації, які сформульовані автором у результаті дослідження, можуть бути використані під час підготовки нормативно-правових актів з метою вдосконалення чинного законодавства зокрема, прийняття Закону України «Про міські агломерації», удосконалення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про співробітництво територіальних громад», низки підзаконних нормативних актів, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування;

– у правозастосовній сфері – результати дослідження можуть бути використані безпосередньо суб'єктами муніципальних правовідносин, органами виконавчої влади, а також у судовій практиці (акт впровадження виконавчого комітету Ясінянської селищної ради від 12.10.2021);

– у навчальному процесі – під час викладання курсу муніципального та конституційного права, підготовки навчально-методичних посібників, науково-практичних коментарів до чинного законодавства України, що стосуються відповідної проблематики.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано дисертантом самостійно, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертаційна робота виконана й обговорювалася на кафедрі адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Основні положення, висновки і пропозиції були викладені на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях, зокрема, на міжнародній науково-практичній конференції «Закарпатські правові читання» (27-28 травня 2021 року, м. Ужгород, Україна); на міжнародній науково-практичній конференції:



«Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей» (23 серпня 2021 р., м. Ужгород, Україна); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (22-23 жовтня 2021 року, м. Запоріжжя, Україна), міжнародній науково-практичній конференції «Autonomy of the Interest Corporations in Public Law and Private Law» (12 листопада 2021 року, м. Трнава, Словаччина).

**Публікації.** Основні положення та висновки за темою дисертаційної роботи викладені автором у 1 підрозділі колективної монографії, у 4 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, 1 статті, опублікованій у міжнародному науковому фаховому виданні, включеному до міжнародних науково метричних баз даних та у трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура й обсяг дисертації.** Дисертаційне дослідження складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 241 сторінку, список використаних джерел викладено на 30 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** визначається актуальність теми дисертації, висвітлюється її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, розкривається мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, обґрунтовується наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про особистий внесок здобувача, а також апробацію результатів.

**Розділ 1. «Теоретико-методологічні засади співробітництва територіальних громад»** складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Історичні передумови розвитку співробітництва територіальних громад» автором проаналізовано історію розвитку співробітництва територіальних громад. Розвиток нормативно-правової бази, що регулює співробітництво територіальних громад (далі – СТГ) розпочався після проголошення незалежності України та відновлення місцевого самоврядування. Спеціальне законодавство, що регулює розвиток співробітництва територіальних громад, було прийнято в 2014 році та дало поштовх до стрімкого його розвитку. Прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» трансформувало підходи розуміння суті та регламентацію суспільних відносин в сфері співробітництва територіальних громад. В сучасних умовах співробітництво територіальних громад стало одним із інструментів реалізації місцевого самоврядування.

Запропоновано періодизацію розвитку СТГ в залежності від рівня розвитку СТГ в конкретний період: 1) до 1990 року – період стихійного СТГ, протягом якого органи місцевого самоврядування не мали широких прав та значних повноважень. Характер співробітництва носив неформальний характер та не мав значного впливу на розвиток територіальних громад. Неформальне співробітництво дозволяло представникам ОМС обмінюватися ідеями, досвідом, проте не дозволяло реалізовувати значні спільні проекти.; 1990-2013 рр. – період становлення СТГ. Протягом даного періоду ми можемо

спостерігати становлення дієвого місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано з прийняттям ЗУ «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», а також активізується співробітництво громад. Відбулося закріплення в Конституції України та ЗУ «Про місцеве самоврядування» можливості співробітництва територіальних громад та ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати. Незважаючи на те, що протягом даного періоду відбулося значне зрушення в напрямку інституалізації СТГ, проте, відсутність спеціального законодавства відіграла стримуючу роль у розвитку даного інституту. 2014 – наш час – період інституалізації СТГ. Протягом цього періоду було прийнято спеціальне законодавство, щодо СТГ. Зокрема, в 2014 році було прийнято ЗУ «Про співробітництво територіальних громад». З метою забезпечення реалізації даного закону, затверджено низку важливих нормативно-правових актів, зокрема наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 27.08.2014 р. № 233 “Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад” та наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 15.08.2014 р. № 225 “Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад. Прийняття спеціального законодавства значно активізувало співробітництво територіальних громад, адже станом на 18.11.2021 в реєстрі договорів по співробітництву територіальних громад нараховується 755 договорів.

*У підрозділі 1.2 «Поняття та принципи співробітництва територіальних громад» запропоновано виділити ознаки співробітництва територіальних громад: суб'єктами співробітництва мають бути юридичні особи (територіальні громади); суб'єктами співробітництва можуть бути дві або більше територіальних громад; територіальні громади не втрачають своєї самостійності після започаткування співробітництва; відносини співробітництва здійснюються на договірних засадах або шляхом створення інституції управління міжмуніципальним об'єднанням (інституалізоване співробітництво); наявна спільна ціль\цілі для досягнення яких започатковується СТГ; взаємна вигода суб'єктів співробітництва як важлива передумова для започаткування співробітництва; територіальні громади надають певні ресурси для налагодження ефективного співробітництва та досягнення спільних цілей.*

Встановлено, що суб'єктами співробітництва територіальних громад виступають територіальні громади. Європейський досвід міжмуніципального співробітництва свідчить, що його суб'єктами стають муніципалітети (територіальні громади), які мають окремий статус юридичної особи. В роботі обґрунтовано необхідність закріплення за територіальними громадами статусу юридичної особи. Територіальна громада має володіти правосуб'єктністю і виступати юридичною особою публічного права з незалежним правом власності і бюджетом.

Проаналізовано наукові підходи щодо сутності співробітництва територіальних громад та запропоновано авторське визначення поняття

«співробітництво територіальних громад як особливої форми взаємодії громад, під час якої дві або більше територіальні громади, що мають статус юридичних осіб, погоджуються спільно працювати над будь-яким із визначених законом повноважень з метою отримання взаємної вигоди та шляхом консолідації фінансових, кадрових та інших ресурсів зі збереженням самостійності суб'єктів співробітництва».

Досліджено значення принципів при організації співробітництва територіальних громад, які є вихідним началом, що виражає загальну ідею, спрямованість і сутність правового регулювання СТГ. Шість найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на основі яких повинен ґрунтуватись процес організації співробітництва територіальних громад, визначені законодавством, а саме: принципи законності; добровільності; взаємної вигоди; прозорості та відкритості; рівноправності учасників; взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати. Дані принципи спрямовані на створення оптимальних умов для започаткування співробітництва та забезпечення ефективних правовідносин. Вони визначають характер і зміст законодавства, щодо СТГ, а також є нормативним орієнтиром для органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.3. «Сучасний стан правового регулювання співробітництва територіальних громад в Україні» проаналізовано стан правового регулювання співробітництва територіальних громад та визначено основні невирішені проблеми формування правових засад співробітництва громад, серед яких можна визначити наступні: відсутність можливості приєднання інших громад до діючих договорів про співробітництво територіальних громад, відсутність серед суб'єктів співробітництва територіальних громад районних рад, відсутність інституційних методів державного стимулювання співробітництва територіальних громад, як це визначено положеннями статті 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та ін. Проаналізувавши позитивний зарубіжний досвід міжмуніципального співробітництва, підкреслено, що чинне законодавство України потребує гармонізації з європейськими стандартами міжмуніципального співробітництва.

Проведено аналіз законодавства у відповідності до окремих груп, виходячи із юридичної сили актів, а саме: конституційних положень, нормміжнародно-правових актів (Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями), приписи кодексів та законів (Цивільний кодекс, Бюджетний кодекс, Господарський кодекс, закони «Про місцеве самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад», «Про транскордонне співробітництво»), положення підзаконних-нормативноправових актів (накази Міністерства розвитку громад та територій України від 27 серпня 2014 року № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» та від 15 серпня 2014 року № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад»), положення локальних актів (рішення обласних рад щодо підтримки співробітництва територіальних громад).

Обґрунтовано пропозицію розробити та прийняти окрему цільову програму Закарпатської обласної ради «Програму підтримки співробітництва територіальних громад у Закарпатській області на 2022-2025 рр.» та внести зміни до Регіональної Стратегії розвитку Закарпатської області на період 2021- 2027 рр. і передбачити окремі напрямки підтримки розвитку співробітництва територіальних громад на території Закарпатської області. Зважаючи на незначну кількість наявних договорів співробітництва територіальних громад у Закарпатській області, рекомендовано утворити ресурсний центр із розвитку співробітництва територіальних громад та провести активну інформаційну кампанію та навчальні семінари щодо переваг співробітництва та форм, змісту і процедур укладення договорів.

**Розділ 2 дослідження «Правові форми та процедура організації співробітництва територіальних громад»** складається із двох підрозділів.

*У підрозділі 2.1 «Правові форми співробітництва територіальних громад»* встановлено, що формування юридичних форм співробітництва територіальних громад в європейських країнах є результатом тривалої еволюції і має довгу історію. В Україні нормативно визначені вимоги до співробітництва в контексті сучасних потреб територіальних громад не забезпечують в повній мірі потребу територіальних громад в співробітництві.

Здійснено аналіз діючих форм співробітництва територіальних громад. В законодавстві закріплено п'ять форм СТГ, а саме: делегування завдань з передачею відповідних ресурсів між суб'єктами співробітництва; здійснення спільних проектів, заходів, що супроводжується координацією діяльності суб'єктів співробітництва; утворення та спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій або інших інфраструктурних об'єктів; утворення спільного органу управління для реалізації повноважень. Додатково зазначено, що СТГ реалізується через міжбюджетні трансферти між громадами, асоціації органів місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство, транскордонне співробітництво муніципалітетів.

Запропоновано запровадити в Україні постійно діючу інституцію, яка становитиме найбільш інтегровану форму співробітництва територіальних громад – міжмуніципальне об'єднання. Дана інституція повинна мати статус окремої юридичної особи, окремий бюджет та штат працівників, можливість спільно розробляти стратегію розвитку та окремі види містобудівних документів. Необхідно запровадити структуру управління міжмуніципальним об'єднанням, що включатиме координаційно-розпорядчий та виконавчий органи управління. Орган управління здійснюватиме управління тими функціями, які будуть йому передані громадами-учасниками даної форми співробітництва територіальних громад.

Запропоновано поділ СТГ в залежності від рівня формальності на: неформалізоване (співробітництво відбувається між громадами, проте не носить комплексного характеру і в основному виражається в координації спільної роботи, спільних консультаціях громад і т.д.); формалізоване (виражається у двох формах: укладення договору про СТГ та укладення договору про надання міжбюджетних трансфертів). Відповідно до суб'єктів таких договорів, виокремлено наступні договори: укладені між сільськими громадами; укладені між селищними громадами; укладені між міськими

громадами; змішані (укладені між міськими та\або селищними, та\або сільськими громадами).

Проведено аналіз міжмуніципального співробітництва в європейських країнах, де зазвичай воно здійснюється на добровільній основі. Однак, у випадках, встановлених законодавством, співробітництво може бути обов'язковим. До таких випадків належить співробітництво в галузі безпеки, надання пожежної та швидкої допомоги, а також захист суспільних інтересів та інші сфери. Зважаючи на вивчений досвід європейських країн, запропоновано запровадити обов'язкове співробітництво територіальних громад в Україні у конкретно визначених сферах надання публічних послуг (наприклад: послуги із забезпечення проживання для осіб похилого віку та інвалідів), надання яких не забезпечено на території відповідної територіальної громади у формі утворення окремих організацій щодо надання публічних послуг або підписання відповідного договору про співробітництво.

Запропоновано внести зміни в Закон України «Про оренду державного та комунального майна» та дозволити передавати державне або комунальне майно в безоплатне користування на праві оперативного управління в рамках укладеного договору про співробітництво територіальних громад.

У підрозділі 2.2 «Правове регулювання організації співробітництва територіальних громад» встановлено, що законодавство в Україні чітко визначає послідовні етапи процедури організації СТГ та суб'єктів ініціювання такого співробітництва. Розробка та реєстрація такого договору займає від двох до шести місяців часу (в залежності від швидкості проходження різних етапів процедури організації співробітництва). Це зумовлює необхідність розглянути можливість спрощення процедури укладення договорів. Зокрема, це може бути зроблено шляхом корегування положень, що стосуються роботи комісій із розробки проєктів договорів, їх громадського обговорення, часових рамок укладення таких договорів.

Запропоновано внести зміни до положень закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо покращення розуміння механізму організації СТГ, зокрема викласти пункт 2 ст. 11 даного Закону в наступній редакції: «Під час підготовки проєкту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту вимоги, передбачені статтями 5-9 цього Закону, можуть не застосовуватися. У разі не застосування даних вимог договір про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після затвердження його проєкту відповідною радою та вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад».

Встановлено, що законодавство містить виключний перелік ініціаторів СТГ, якими можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати відповідної ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи. Для того, щоб члени територіальної громади могли реалізувати це право, важливо прийняти відповідний нормативно-правовий акт місцевої ради, щовнормуватиме дане питання. Зокрема, запропоновано передбачити обов'язковість прийняття статуту територіальних громад, невід'ємною частиною якого мають бути положення, що регулюватимуть порядок подачі та розгляду місцевої ініціативи.

Встановлено, що внесення до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад інформації про договір відбувається без перевірки дотримання процедури укладення такого договору. З огляду на це запропоновано змінити п. 6. Реєстру договорів по співробітництву територіальних громад «Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» і викласти його в наступній редакції: «Підставою для внесення до реєстру договору про співробітництво є поданий суб'єктом співробітництва один примірник такого договору, укладеного відповідно до законодавства, рішення про схвалення проекту договору про співробітництво відповідної ради та протоколи громадських обговорень». Окрім того, зважаючи на те, що в 2020 році відбулися вибори на новій територіальній основі і велика частина територіальних громад були об'єднані, багато договорів втратили чинність, проте, дані тенденції також не відображені в реєстрі. Також запропоновано покращити систему моніторингу та розробити електронну платформу на якій буде міститися детальна інформація про укладені договори (в тому числі їх тексти).

**Розділі 3 роботи «Агломерація як особлива форма співробітництва територіальних громад» складається з двох підрозділів:**

*У підрозділі 3.1. «Поняття та ознаки агломерації»* встановлено, що в рамках проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було об'єднано значну частину громад, проте, цим об'єднанням проблеми розвитку великих міст вирішені не були. Одним із можливих варіантів розв'язання проблем є використання європейського досвіду, який може бути реалізований у процесі активізації міжмуніципального співробітництва та нормативного врегулювання можливості їх співробітництва в окремих сферах, де їх інтереси нерозривно пов'язані у формі агломерації. Запропоновано наступне авторське визначення поняття «агломерація» – це складна організаційно-економічна просторова система, одна з форм співробітництва міста-центру агломерації або декількох таких міст та територіальних громад, що розташовані в зоні впливу центру агломерації та об'єднані спільними інтенсивними господарськими, трудовими, освітніми, культурно-побутовими зв'язками.

Виділено наступні ознаки агломерації: наявність великого міста – ядра агломерації (не менше 100 000 населення) або групи таких міст; охоплення агломераційним утворенням більше однієї територіальної громади; наявність між громадами, які входять в агломерацію інтенсивних господарських, трудових, освітніх, культурно-побутових зв'язків.

Висловлено думку, що кількісний показник населення, яке проживає, для отримання статусу агломерації необхідно закріпити на рівні 100 000 тис. осіб, що дозволить всім обласним центрам в подальшому сформувати агломерації та ефективніше здійснювати управління територіями.

*У підрозділі 3.2. «Перспективи впровадження агломерацій в Україні»* визначено, що перспективною моделлю для впровадження в Україні є модель агломерації, яка буде утворюватися шляхом укладення відповідних договорів про створення агломерації, що дозволить зберегти діючу систему місцевого самоврядування в Україні. В рамках даної моделі необхідно забезпечити

найвищий ступінь інтеграції, який дозволений Конституцією України для того, щоб дане об'єднання змогло ефективно виконувати його функції. Проте, при розробці відповідного законодавства варто закріпити такий статус агломерації, який, пропри те, що матиме обмежену компетенцію та слабку фінансову автономію, буде відповідати вимогам до метрополійного врядування.

Підтримано позицію щодо розробки проекту закону «Про міські агломерації», актуальність якого на даний момент є вкрай високою у зв'язку з посиленням ролі великих міст, а також відповідно до нових викликів, з якими стикаються громади. Такий закон повинен не тільки інституалізувати міські агломерації, визначивши їх правовий статус, але й забезпечити необхідну та достатню правову регламентацію їх діяльності. Закон повинен відповідати положенням Конституції України, повною мірою узгоджуватися із діючим законодавством про місцеве самоврядування та співробітництво територіальних громад, містити ефективну організаційно-правову модель муніципального управління. Встановлено, що необхідним елементом розвитку агломерацій в Україні є державна підтримка агломерацій. Така підтримка може надаватися на реалізацію проєктів, закріплених в стратегії розвитку агломерації з Державного фонду регіонального розвитку. Надання такої підтримки зможе значно активізувати утворення агломерацій та підвищить спроможність агломерації реалізовувати великі інфраструктурні проєкти.

Запропоновано три підходи для активізації створення агломерацій шляхом укладення окремих договорів: імперативний підхід - на законодавчому рівні буде визначено конфігурацію агломерації та буде надано граничний термін для утворення такої структури; диспозитивний підхід - законодавство чітко встановить правові рамки укладення договорів та статус агломерацій в Україні, буде розроблено перспективний план створення агломерацій, який затверджуватиметься урядом і для тих агломерацій, які будуть створені відповідно до даного плану, буде передбачено фінансові стимули у вигляді окремої субвенції для розвитку агломерацій; змішаний підхід - відповідно до даного підходу пропонуємо встановити чіткі терміни на добровільне укладення договорів, після чого буде необхідно здійснити утворення агломерацій, адміністративним шляхом.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено вирішення наукового завдання, що полягає у обґрунтуванні сутності та виявленні характерних особливостей реалізації співробітництва територіальних громад. За результатами проведеного дисертаційного дослідження зроблено низку висновків, узагальнень, пропозицій і рекомендацій, основними з яких є такі:

1. Запропоновано періодизацію розвитку СТГ в залежності від рівня розвитку СТГ в конкретний період: 1) до 1990 року – період стихійного співробітництва, що дозволяло представникам громад обмінюватися ідеями, досвідом, проте не дозволяло реалізовувати спільні проєкти; 1990-2013 рр. – період становлення СТГ. Протягом даного періоду відбувається становлення місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано з прийняттям закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і

регіональне самоврядування», а також зародженням співробітництва громад. Відбулося закріплення в Конституції України та законі «Про місцеве самоврядування» можливості співробітництва територіальних громад та ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати; 2014 – наш час – період інституалізації СТГ. Протягом цього періоду було прийнято спеціальне законодавство, зокрема, закон «Про співробітництво територіальних громад», підзаконні акти, що визначали примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад та порядок формування та функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад.

2. Виділено ознаки співробітництва територіальних громад: суб'єктами співробітництва мають бути юридичні особи (територіальні громади); суб'єктами співробітництва можуть бути дві або більше територіальних громад; територіальні громади не втрачають своєї самостійності після започаткування співробітництва; відносини співробітництва здійснюються на договірних засадах або шляхом створення інституції управління міжмуніципальним об'єднанням (інституалізоване співробітництво); наявна спільна ціль\цілі для досягнення яких започатковується СТГ; взаємна вигода суб'єктів співробітництва як важлива передумова для започаткування співробітництва; територіальні громади надають певні ресурси для налагодження ефективного співробітництва та досягнення спільних цілей. Виходячи із ознак, запропоновано розуміти співробітництво територіальних громад як особливу форму взаємодії громад, під час якої дві або більше територіальні громади, які мають статус юридичних осіб погоджуються спільно працювати над будь-яким із визначених законом повноважень з метою отримання взаємної вигоди шляхом консолідації фінансових, кадрових та інших ресурсів зі збереженням самостійності суб'єктів співробітництва.
3. Зазначено, що принципи при організації співробітництва територіальних громад є вихідним началом, що виражає загальну ідею, спрямованість і сутність правового регулювання СТГ. Проаналізовано шість найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на основі яких повинен ґрунтуватись процес організації співробітництва територіальних громад, а саме: принципи законності; добровільності; взаємної вигоди; прозорості та відкритості; рівноправності учасників; взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати. Дані принципи спрямовані на створення оптимальних умов для започаткування співробітництва та забезпечення ефективних правовідносин. Вони визначають характер і зміст законодавства, щодо СТГ, а також є нормативним орієнтиром для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів відповідних правовідносин.
4. Серед невирішених проблем формування правової бази СТГ коротко можна назвати такі: відсутність можливості приєднання інших громад до діючих проектів співробітництва територіальних громад, відсутність серед суб'єктів співробітництва територіальних громад районних рад, відсутність інституційних методів державного стимулювання



співробітництва територіальних громад, так як це передбачено положеннями статті 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Закарпатська обласна рада не прийняла окремих програм підтримки співробітництва територіальних громад, крім того, відсутні програми, що включають заходи щодо підтримки даної сфери. З огляду на це запропоновано розробити та прийняти окрему цільову програму Закарпатської обласної ради «Програму підтримки співробітництва територіальних громад у Закарпатській області на 2022-2025 рр.». Крім того, видається за доцільне внести зміни до Регіональної Стратегії розвитку Закарпатської області на період 2021-2027 рр. і передбачити окремі напрямки підтримки розвитку співробітництва територіальних громад. Також з огляду на одиничні договори про співробітництво територіальних громад у Закарпатській області, що виконуються, доцільним є створення ресурсного центру із розвитку співробітництва територіальних громад та проведення активної навчальної та інформаційної кампанії.

5. Юридичні форми співробітництва територіальних громад в європейських країнах є результатом тривалої еволюції і мають довгу історію. В Україні правові межі співробітництва в контексті сучасних потреб територіальних громад не забезпечують в повній мірі потребу територіальних громад в співробітництві, яке представляє для них спільний інтерес, з врахуванням вимог ефективності та економії. Чинний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм СТГ, а саме: делегування завдань з передачею відповідних ресурсів між суб'єктами співробітництва; здійснення спільних проектів, заходів, що супроводжується координацією діяльності суб'єктів співробітництва; утворення та спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій або інших інфраструктурних об'єктів; утворення спільного органу управління для реалізації повноважень. Крім п'яти форм СТГ, які закріплені в законодавстві ми також можемо зазначити, що СТГ реалізується через міжбюджетні трансферти між громадами, асоціації органів місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство, транскордонне співробітництво муніципалітетів.

Запропоновано впровадити в Україні постійно діючу інституцію, яка становитиме найбільш інтегровану форму співробітництва територіальних громад – міжмуніципальне об'єднання. Дана інституція повинна мати статус окремої юридичної особи, окремий бюджет та штат, можливість спільно розробляти стратегію розвитку та окремі види містобудівних документів. Необхідно запровадити структуру управління міжмуніципальним об'єднанням, що включатиме координаційно-розпорядчий та виконавчий органи управління. Орган управління здійснюватиме управління тими функціями, які будуть йому передані громадами-учасниками даної форми співробітництва територіальних громад.

Здійснено розподіл СТГ в залежності від рівня формальності на: неформалізоване (співробітництво відбувається між громадами, проте

воно не носить комплексного характеру і в основному виражається в координації спільної роботи, спільних консультаціях громад іт.д.); формалізоване (виражається у двох формах: укладення договору про СТГ та укладення договору про надання міжбюджетних трансфертів).

6. Запропоновано переглянути положення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» з метою спрощення процедури укладення договорів. Запропоноване може бути здійснено шляхом внесення змін до положень, що стосуються роботи комісій із розробки проєктів договорів, їх громадського обговорення, врегулювання термінів їх укладення. Також варто внести зміни в Закон України «Про співробітництво територіальних громад» щодо покращення розуміння механізму організації СТГ, зокрема викласти пункт 2 ст. 11 в наступній редакції: «Під час підготовки проєкту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту вимоги, передбачені статтями 5-9 цього Закону, можуть не застосовуватися. У разі не застосування даних вимог договір про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після затвердження його проєкту відповідною радою та вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад».

Зазначено, що внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад договору про співробітництво відбувається без перевірки дотримання процедури укладення договору. Окрім того, зважаючи на те, що у 2020 році відбулися вибори на новій територіальній основі і ряд територіальних громад були об'єднані, багато договорів втратили чинність, проте, дані тенденції також не відображені в реєстрі. Вважаємо за доцільне змінити п. 6. Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад і викласти його в наступній редакції: «Підставою для внесення до реєстру договору про співробітництво є поданий суб'єктом співробітництва один примірник такого договору, укладеного відповідно до законодавства, рішення про схвалення проєкту договору про співробітництво відповідної ради та протоколи громадських обговорень». Додатково вважаємо за доцільне покращити систему моніторингу та розробити електронну платформу, на якій буде міститися детальна інформація про укладені договори (в тому числі їх тексти). На даній платформі необхідно передбачити спеціальний фільтр, який дозволить відсортовувати договори відповідно до різних критеріїв, одним із них має бути критерій чинності договорів.

7. Вивчивши різноманітні підходи до визначення агломерації та беручи до уваги українські особливості, запропоновано наступне визначення: «агломерація» – це складна організаційно-економічна, просторова система, одна з форм співробітництва міста-центру агломерації або декількох таких міст та територіальних громад, що розташовані в зоні впливу центру агломерації та об'єднані спільними інтенсивними господарськими, трудовими, освітніми, культурно-побутовими зв'язками. Виділено наступні ознаки агломерації: наявність великого міста – ядра агломерації (не менше 100 000 населення) або групи таких міст;

охоплення агломераційним утворенням більше однієї територіальної громади; наявність між громадами, які входять в агломерацію інтенсивних господарських, трудових, освітніх, культурно-побутових зв'язків.

8. Правове регулювання діяльності агломерацій в Україні на даний момент потребує вдосконалення. Діючі форми співробітництва хоч і створюють можливості для співробітництва потенційних центрів агломерації з суміжними громадами, проте вони не знайшли свого широкого застосування через складність підготовки і реалізації відповідних договорів, зарегульованість, обмеженість можливості залучення коштів приватних інвесторів і міжнародних організації (у формі грантів та інших цільових програм).

Актуальність розробки та прийняття закону України «Про міські агломерації» на даний момент є вкрай високою у зв'язку з посиленням ролі великих міст, а також відповідно до нових викликів з якими стикаються громади. Такий закон має не тільки інституалізувати міські агломерації, визначивши їх правовий статус, але й забезпечити необхідну і достатню правову регламентацію їх діяльності. Він повинен відповідати положенням Конституції України, повною мірою узгоджуватися із діючим законодавством про місцеве самоврядування та співробітництво територіальних громад, містити ефективну організаційно-правову модель муніципального управління.

Найбільш перспективною моделлю для впровадження в Україні є модель агломерації, яка буде утворюватися шляхом укладення відповідних договорів про створення агломерації, що дозволить зберегти діючу систему місцевого самоврядування в Україні. Важливо звернути увагу на декілька важливих аспектів, які повинні бути передбачені в українському законодавстві в контексті створення агломерацій, зокрема: створення агломерації зі статусом юридичної особи, створення координуючого органу – ради агломерації, яка складатиметься з представників кожної територіальної громади-члена агломерації та ухвалення статуту, який визначатиме повноваження такої ради. Такий формат співпраці характерний для багатьох європейських країн та відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. В рамках даної моделі необхідно забезпечити найвищий ступінь інтеграції, який дозволений Конституцією України для того, щоб дане об'єднання змогло ефективно виконувати його функції.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ПРАЦЬ**

1. Гусь А.В., Карабін Т.О., Ленгер Я.І., Менджул М.В., Савчин М.В., Сюсько М. М, Черевко П.П. Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад / за заг. ред. Я.В.Лазура. Ужгород: РІК-У, 2018. С. 167-175
2. Сюсько М.М. Окремі правові аспекти співробітництва територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2018. №52. С. 104-107.

3. Сюсько М.М. Види й форми організації співробітництва територіальних громад: європейський досвід та особливості правового регулювання в Україні. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 10–15.

4. Сюсько, М. Окремі аспекти ініціювання співробітництва територіальних громад. *Law. State. Technology*. 2021. № 3. С. 38–43.

5. Сюсько М.М. Перспективи утворення агломерацій як однієї з форм співробітництва територіальних громад в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 3. С. 266-272.

6. Сюсько М.М. Співробітництво територіальних громад в Закарпатській області: проблеми правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип. 7. С. 43-46.

7. Сюсько М.М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні. Закарпатські правові читання. Розвиток правової системи та європейська інтеграція України: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (Ужгород, 27-28 травня 2021р.). Том 2. Ужгород, 2021. С. 220-227.

8. Сюсько М.М. Співробітництво територіальних громад у формі делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (присвяченої 30-тій річниці з дня проголошення незалежності України), м. Ужгород, 23 серпня 2021 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2021. – С. 245-251.

9. Сюсько М.М. Історія розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22–23 жовтня 2021 року. – Запоріжжя: Запорізька міська громадськ аорганізація «Істина», 2021. С 67-73.

## АНОТАЦІЯ

**Сюсько М. М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні.** Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Міністерство освіти і науки України. Ужгород, 2021.

У дисертації досліджуються конституційно-правові проблеми організації співробітництва територіальних громад в Україні. Аналізується еволюція розвитку співробітництва територіальних громад в Україні та теоретико-методологічне розуміння співробітництва територіальних громад у вітчизняній та зарубіжній юридичній думці. Запропоновано періодизацію розвитку співробітництва територіальних громад в Україні в залежності від стану розвитку співробітництва в конкретний період, виділено ознаки співробітництва територіальних громад та запропоновано авторське визначення поняття «співробітництво територіальних громад».

Досліджено форми та види співробітництва територіальних громад.

Запропоновано поділ співробітництва територіальних громад в залежності від рівня формальності та суб'єктного складу. На основі результатів дослідження правових засад співробітництва територіальних громад в Європейському Союзі запропоновано впровадити в Україні постійно діючу інституцію з статусом окремої юридичної особи, яка становитиме собою найбільш організаційно інтегровану форму співробітництва територіальних громад. Здійснено аналіз послідовних етапів процедури організації співробітництва територіальних громад та суб'єктів ініціювання такого співробітництва. З огляду на це, сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання співробітництва територіальних громад та необхідність прийняття окремих програм підтримки розвитку співробітництва територіальних громад обласними радами.

Проаналізовано досвід європейських країн щодо вирішення проблем великих міст та функціонування агломерацій. Досліджено основні форми врядування метрополійних територій. Виділено критерії віднесення територій до агломерацій та запропоновано авторське визначення поняття «агломерація». Сформульовано підходи для активізації створення агломерацій шляхом укладення окремих договорів. Запропоновано підходи до правового регулювання діяльності агломерацій в Україні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, співробітництво територіальних громад, міжмуніципальне співробітництво, територіальні громади, правовий статус, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальні одиниці, агломерація.

## АННОТАЦІЯ

**Сюсько М. М. Правовое регулирование сотрудничества территориальных общин в Украине.** Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. Государственное высшее учебное заведение «Ужгородский национальный университет», Министерство образования и науки Украины. Ужгород, 2021.

В диссертации исследуются конституционно-правовые проблемы организации сотрудничества территориальных общин в Украине. Анализируется эволюция развития сотрудничества территориальных общин в Украине и теоретико-методологическое понимание сотрудничества территориальных общин в отечественном и зарубежном юридическом мнении. Предложена периодизация развития сотрудничества территориальных общин в Украине в зависимости от состояния развития сотрудничества в конкретный период, выделены признаки сотрудничества территориальных общин и предложено авторское определение понятия «сотрудничество территориальных общин».

Исследованы формы и виды сотрудничества территориальных общин. Предложено разделение сотрудничества территориальных общин в зависимости от уровня формальности и субъектного состава. На основе результатов исследования правовых основ сотрудничества территориальных общин в Европейском Союзе предложено внедрить в Украине постоянно действующий институт со статусом отдельного юридического лица, который

будет представлять собой наиболее организационно интегрированную форму сотрудничества территориальных общин. Проведен анализ последовательных этапов процедуры организации сотрудничества территориальных общин и субъектов инициирования такого сотрудничества. Учитывая это, сформулирован ряд научных положений, выводов и предложений по совершенствованию законодательного регулирования сотрудничества территориальных общин и необходимость принятия отдельных программ поддержки развития сотрудничества территориальных общин областными советами.

Проанализирован опыт европейских стран по решению проблем крупных городов и функционированию агломераций. Исследованы основные формы управления метрополийными территориями. Выделены критерии отнесения территорий к агломерациям и предложено авторское определение понятия «агломерация». Сформулированы подходы к активизации создания агломераций путем заключения отдельных договоров. Предложены подходы к правовому регулированию деятельности агломераций в Украине.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, сотрудничество территориальных общин, межмуниципальное сотрудничество, территориальные общины, правовой статус, административно-территориальное устройство, административно-территориальные единицы, агломерация.

## ANNOTATION

**Siusko M. M. Legal regulation of inter-municipal cooperation in Ukraine.**

Thesis paper for gaining a science degree of PhD in Law with specialization in 12.00.02 – constitutional law; municipal law. Public higher education institution “Uzhhorod National University”, Ministry of Education and Science of Ukraine. Uzhhorod, 2021.

The thesis paper examines the constitutional and legal issues of cooperation organizing among the municipalities in Ukraine. The development evolution of cooperation among the municipalities in Ukraine and the theoretical-methodological awareness of inter-municipal cooperation in national and foreign legal thought is analysed herein. It is proposed to periodize the development of inter-municipal cooperation in Ukraine depending on the development status of cooperation in a specific period, signs of municipalities' cooperation are highlighted and the author's definition of the concept of "cooperation of municipalities" is proposed.

The forms and types of inter-municipal cooperation are studied. It is offered to divide inter-municipal cooperation depending on the level of formal approach and subject matter. Based on the study results of the legal framework for municipalities' cooperation in the European Union, it is proposed to introduce a permanent institution with the status of a separate legal entity in Ukraine, which will be the most organizationally integrated form of the inter-municipal cooperation. The analysis of successive stages of the procedure for organizing inter-municipal cooperation and subjects of initiating such cooperation are performed. Taking this into account, a number of scientific provisions, conclusions and offers were formulated to improve the legislative regulation of inter-municipal cooperation and a need for distinct programs to support development of cooperation among the municipalities by the regional councils.

The experience of European countries in solving the issues of the cities and functioning of the agglomerations are analysed. The main forms of metropolitan territories management are studied. The criteria for classifying territories as agglomerations are highlighted and the author's definition of the concept of "agglomeration" is proposed. The approaches are set up to activate creation of the agglomerations by concluding individual contracts. The approaches to the legal regulation of agglomerations' activities in Ukraine are proposed.

**Keywords:** local self-government, cooperation of municipalities, inter- municipal cooperation, municipalities, legal status, administrative-territorial structure, administrative-territorial units, agglomeration.

Підписано до друку 18.11.2021. Формат 60x90/16. Папір офсетний.  
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,8. Тираж 100 прим. Зам. № 2/11-18.  
Видавництво УжНУ «Говерла».  
88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 18.  
Телефон +38 (095) 212 7679