

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

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СЮСЬКО Микола Миколайович

УДК 341 (477): 327

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ М.М.Сюсько

Науковий керівник – Карабін Тетяна Олександрівна, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету

Ужгород – 2021

АНОТАЦІЯ

Сюсько М. М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

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, 2021р.

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 залежності від рівня розвитку співробітництва в конкретний період: 1) до 1990 року – період стихійного співробітництва територіальних громад, 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; 1990-2013рр. – період становлення співробітництва територіальних громад. Протягом даного періоду спостерігається 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 Законі України «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 співробітництва громад, проте, відсутність спеціального законодавства відігравала стримуючу роль у розвитку даного інституту. 2014р. - наш час – період інституалізації співробітництва територіальних громад. Протягом цього періоду було прийнято спеціальне законодавство, щодо співробітництва територіальних громад. Зокрема, в 2014 році було прийнято закон «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.

Виокремлено 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 співробітництво громад; взаємна вигода суб'єктів співробітництва як важлива передумова для започаткування співробітництва; територіальні громади надають певні ресурси для налагодження ефективного співробітництва та досягнення спільних цілей.

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 співробітництва територіальних громад. 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 співробітництва громад, а також є нормативним орієнтиром для органів місцевого самоврядування.

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.

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 щодо переваг співробітництва та форм і процедур укладення договорів.

Здійснено аналіз діючих форм співробітництва територіальних громад. В законодавстві закріплено п'ять форм співробітництва територіальних громад, а саме: делегування завдань з передачею відповідних ресурсів між суб'єктами співробітництва; здійснення спільних проєктів, 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 співробітництво громад 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 співробітництва територіальних громад 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 співробітництво територіальних громад 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).

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.

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 проєкту 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.

Запропоновано три підходи для активізації створення агломерацій: 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 у законодавстві буде встановлено чіткі терміни на добровільне укладення договорів, після чого буде необхідно здійснити утворення агломерацій, адміністративним шляхом.

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

SUMMURY

Siusko M. M. Legal regulation of inter-municipal cooperation in Ukraine.
– Qualifying scientific work as a manuscript.

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 inter-municipal cooperation organization 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 thoughts is analysed herein. It is proposed to periodize the inter-municipal cooperation development depending on the cooperation development level in a certain period: 1) before 1990 - a period of spontaneous inter-municipal cooperation in the course of which the local self-government bodies had no any rights and significant powers. The character of cooperation was informal and had no significant impact upon the municipalities; 1990 - 2013 - period of IMC establishment. During this period, a formation of efficient local self-government is observed in Ukraine, which is associated with adoption of the law of Ukraine "On local councils of people's council members and local and regional self-government", as well as the inter-municipal cooperation is activated. The Constitution of Ukraine and the law "On local self-government" consolidated the possibility of inter-municipal cooperation and the European Charter of local self-government was ratified, which provides for the local self-government bodies to have a right to cooperate while exercising their powers. Despite the fact that during this period a significant shift took place in direction of inter-municipal cooperation institutionalization, however, lack of special legislation played a deterrent role in

development of this institution. 2014 - our time - the period of IMC institutionalization. Over this course of time a special legislation was adopted regarding the inter-municipal cooperation. In particular, in 2014, the law "On inter-municipal cooperation" was adopted. Aiming to ensure this law implementation, a number of important regulatory legal acts were approved, in particular, the Order of the Ministry of Regional Development, Building and Housing-Communal Services dated 27.08.2014 No. 233 "On approval of a model form of agreements on inter-municipal cooperation" and Order of the Ministry of Regional Development, Building and Housing-Communal Services dated 15.08.2014 No. 225 "On approval of a procedure to form and ensure functioning of the inter-municipal cooperation register". The adoption of the special legislation has significantly promoted the inter-municipal cooperation due to the fact that there are 755 agreements in the inter-municipal cooperation register as of 18.11.2021.

The inter-municipal cooperation features are pointed out: the parties to cooperation should be the legal entities (municipalities); the parties to cooperation can be two or more municipalities; municipalities do not lose their independence after cooperation initiation; the cooperation relations are performed on a contractual basis or by means of formation of an inter-municipal cooperation management institution (institutionalized cooperation); available common goal/s for which achievement the inter-municipal cooperation is initialized; mutual advantage of the parties to cooperate as an important criterion to start cooperation; the municipalities provide certain resources in order to establish the efficient cooperation and achieve the common goals.

The scientific approaches were analyzed in respect of the inter-municipal cooperation essence and the author's definition of the concept of "inter-municipal cooperation" is proposed as a special form of the municipalities' interaction during which two or more municipalities having the legal entity status

agree to work together on any of the authorities defined by the law aiming to obtain mutual benefits and by means of consolidation of the financial, human and other resources keeping independences of the parties to cooperation.

The significance of the principles in the inter-municipal cooperation organization being an initial beginning was studied, which express the general idea, direction and essence of the legal regulation of inter-municipal cooperation. The six most important interrelated principles on the basis of which the process of inter-municipal cooperation organization should be based are defined by the legislation, namely: the principles of legality; voluntariness; mutual benefit; transparency and openness; equality of the participants; mutual responsibility of the parties to cooperation for its results. These principles focus on creation of the optimal conditions to start the cooperation and ensure efficient legal relations. They determine the character and content of the legislation regarding the inter-municipal cooperation as well as it is a regulatory guideline for the state authorities and local self-government bodies.

The state of legal regulation of the inter-municipal cooperation is analyzed and principal non-solved issues of legal framework formation of the inter-municipal cooperation are identified, among which the following can be determined: inability to join other municipalities to the actives inter-municipal cooperation agreements, absence of the rayon councils among the inter-municipal cooperation entities, lack of institutional methods of governmental stimulation of inter-municipal cooperation as defined by the Article 15 Law of Ukraine "On inter-municipal cooperation", etc. Analysing the positive foreign experience of the inter-municipal cooperation it has been emphasized that the current legislation of Ukraine required a harmonization with the European standards of inter-municipal cooperation.

The substantiation was made as to the proposal to develop and adopt a

separate target program of the Zakarpattya Regional Council "Program on support of inter-municipal cooperation in Zakarpattya oblast for 2022-2025" and to amend the Regional Development Strategy of Zakarpattya oblast for the period 2021-2027 and provide for separate areas of support in order to develop the inter-municipal cooperation in Zakarpattya oblast. Considering a small number of the existing inter-municipal cooperation agreements in Zakarpattya oblast, it is recommended to create a Resource Center for the inter-municipal cooperation development and conduct an active information campaign on the advantages of cooperation and forms, content and procedures for concluding the agreements.

The analysis of the current forms of inter-municipal cooperation is performed. The legislation establishes five forms of the inter-municipal cooperation, in particular: delegation of tasks with transfer of appropriate resources between the parties to cooperation; implementation of the joint projects, activities accompanied by coordination of the activities of the parties to cooperation; joint financing (maintenance) by subjects of cooperation of enterprises, institutions and organizations of communal form of ownership - infrastructure objects; establishment of joint utilities, institutions and organizations - joint infrastructure facilities; establishment by the subjects of cooperation of a joint governing body for the joint implementation of the powers specified by law. Additionally, it is indicated that the inter-municipal cooperation is implemented through the inter-budget transfers between the municipalities, associations of local self-government bodies, public-private partnership and cross-border cooperation of municipalities.

It is proposed to introduce a permanent institution in Ukraine, which will form the most integrated form of inter-municipal cooperation – an inter-municipal union. This institution should have the status of a separate legal entity, a separate budget and staff, ability to elaborate a development strategy and certain types of urban planning documents. It is required to introduce a management structure for

inter-municipal cooperation, which will include the coordination-regulatory and executive governing bodies. The governing body will manage the functions to be transferred to it by the municipalities participating in this form of the inter-municipal cooperation.

It is offered to divide the inter-municipal cooperation depending on the formality level into: unformalized (cooperation takes place between the municipalities, but is not integrated and is mainly expressed in coordination of a joint work, joint consultations of the municipalities, etc.); formalized (expressed in two forms: the agreement conclusion on the inter-municipal cooperation and agreement conclusion on the provision of inter-budget transfers). According to the parties to these agreements, the following agreements are distinguished: concluded between the rural municipalities; concluded between settlement municipalities; concluded between the urban municipalities; mixed (concluded between urban and/or settlement, and/or rural municipalities).

It is established that as part of the local self-government reform and territorial organization of power in Ukraine, a significant part of the municipalities was amalgamated, however, this union did not solve the problems of the cities development. Use of the European experience is one of the most important options in problem solution, which can be introduced in the process of inter-municipal cooperation activization and eligible regulation of their cooperation opportunity in the certain spheres, where their interests are inextricably connected in a form of agglomeration. The following author's definition of the concept of "agglomeration" is proposed as a complex organizational and economic spatial system, one of the forms of the city cooperation – center of the agglomeration or several such cities and municipalities located in the influence zone of the agglomeration center and united by common intensive economic, labor, educational, cultural and household ties.

It is determined that an agglomeration model is an advanced model for implementation in Ukraine, which will be formed by concluding the relevant agreements on the agglomeration creation allowing to preserve the current system of local self-government in Ukraine. Within the framework of this model, it is necessary to ensure the highest degree of integration allowed by the Constitution of Ukraine in order for this union to be effectively perform its functions. However, when developing the relevant legislation, it is worth to consolidate an agglomeration status, which, if it has limited competence and weak financial autonomy, it will meet the requirements for metropolitan governance.

The position on the draft law development "On urban agglomerations" was supported, the relevance of which is currently extremely high due to the strengthening of the cities' role as well as in accordance with the new challenges faced by the municipalities. This law should not only institutionalize the urban agglomerations determining their legal status and also to ensure a necessary and sufficient legal reglamentation of their activity. The law shall comply with the provisions of the Constitution of Ukraine, be completely agreed with the current legislation on local self-government, contain an efficient organizational-legal model of municipal management. It is established that the state support for agglomerations is a required element of agglomeration development in Ukraine. This support can be provided for projects implementation embodied in the agglomeration development strategy from the State Regional Development Fund.

Three approaches are proposed to activate the creation of agglomerations: mandatory approach - at the legislative level, the agglomeration configuration will be determined and a deadline provided for the this structure formation; dispositive approach - the legislation will clearly establish the legal framework for concluding the agreements and agglomerations status in Ukraine, a long-term plan for creating agglomerations is to be developed, which will be approved by the government and

for those agglomerations that are going to be created in accordance with this plan, financial incentives will be provided in the form of a separate subvention for the agglomerations development; mixed approach - according to this approach, we propose to establish the clear deadlines for voluntary agreement conclusion, after which it will be necessary to create agglomerations by administrative means.

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

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії:

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

Статті в наукових фахових виданнях України з юридичних наук, у тому числі тих, які зареєстровані у міжнародних наукометричних базах:

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.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.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. 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.

8. 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.

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 громадська організація «Істина», 2021. С 67-73.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	19
ВСТУП.....	20
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	31
1.1. Історичні передумови формування й розвитку співробітництва територіальних громад в Україні	31
1.2. Поняття та принципи співробітництва територіальних громад	44
1.3. Сучасний стан правового регулювання співробітництва територіальних громад в Україні	65
Висновки до розділу 1	86
Розділ 2. ПРАВОВІ ФОРМИ ТА ПРОЦЕДУРА ОРГАНІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	89
2.1. Правові форми співробітництва територіальних громад	91
2.2. Правове регулювання організації співробітництва громад.....	127
Висновки до розділу 2	147
РОЗДІЛ 3. АГЛОМЕРАЦІЯ ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	152
3.1. Поняття та ознаки агломерації	152
3.2. Перспективи впровадження агломерації в Україні	162
Висновки до розділу 3	200
ВИСНОВКИ.....	203
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	210
ДОДАТКИ	240

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БКУ – Бюджетний кодекс України

ВРУ – Верховна Рада України

ЗпСТГ – ЗУ «Про співробітництво територіальних громад»

ДСРР – Державна стратегія регіонального розвитку

ДФРР – Державний фонд регіонального розвитку

ЄХМС – Європейська хартія місцевого самоврядування

КМУ – Кабінет Міністрів України

ММС – Міжмуніципальне співробітництво

ОДА – Обласна державна адміністрація

ОЕСР - Організація економічного співробітництва та розвитку

ОМС – Органи місцевого самоврядування

ОЦП – Обласна цільова програма

СТГ – Співробітництво територіальних громад

ТГ – Територіальна громада

ВСТУП

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 проєктів 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. Погорілко, 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 та 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. Свянєвіч, Ф. Таварес, Ф. Теллес, М. Феррарезіта та інші. Проте, дослідження юридичного механізму міжмуніципального співробітництва потребує розширення та поглиблення виходячи із засад верховенства права, належного урядування та забезпечення якісних і прозорих публічних 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 загальновизнаного 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», 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 правозастосовні 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; 1990-2013рр. – 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 проекти;

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 свої

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;

- 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 2021р., 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.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Історичні передумови формування й розвитку співробітництва територіальних громад в Україні

Шлях сучасної України до цінностей та інституцій ЄС лежить через формування її стабільних та ефективних демократичних інституцій всередині країни. Серед таких інституцій одним із найефективніших є місцеве самоврядування, яке ґрунтується на відносній незалежності органів місцевого самоврядування від державних органів, на достатності ресурсного забезпечення та ініціативи жителів громади [208, с.785]. Дієвим та актуальним інструментом місцевого самоврядування є співробітництво територіальних громад (далі – СТГ), яке відіграє важливу роль у підвищенні якості надання публічних послуг та покращення рівня управління в громадах. Розвиток міжмуніципального співробітництва (далі – ММС) значно відрізняється від країни до країни¹. Ці відмінності залежать від традицій, що склалися у сфері управління, та рівня розвитку суспільств:

- У деяких країнах муніципальна автономія нещодавно сформувалася, і ММС розвинулося за ініціативами окремих голів муніципалітетів, а не в результаті державної політики (наприклад, Угорщина та Болгарія).

- В окремих країнах муніципальна автономія широка, має історично сформовані традиції, а ММС розглядається як єдиний спосіб для малих

¹ Поняття «співробітництво територіальних громад» та «міжмуніципальне співробітництво» у роботі використовуються як синоніми. Останнє є прийнятим до ужитку у європейській правовій літературі (від англ. Inter-municipal cooperation).

муніципалітетів ефективно надавати широкий спектр послуг (наприклад, Франція).

- Муніципалітети окремих країн є великими, і ММС відіграє не значну роль (наприклад, Великобританія).

- У країнах, що вийшли з періоду конфлікту, ММС може бути особливо складним, і його потрібно починати з ініціатив, що формують довіру [206, с.12].

СТГ характеризується наявністю сукупності відносно відособлених правових норм, що його регулюють, і це дозволяє розглядати СТГ як інститут муніципального права України. У зв'язку з цим становить інтерес розгляд еволюції поглядів на СТГ, починаючи від зародження концепції міжмуніципального руху, подальшого його розвитку і закінчуючи формуванням сучасної доктрини і виробленням організаційно-правових форм його здійснення.

Для початку варто звернути увагу на еволюцію розвитку територіальної громади (далі – ТГ). Історія утворення та розбудови ТГ в Україні з її звичаями і традиціями є достатньо глибокою. М.С. Грушевський досліджував еволюцію розвитку територіальної громади в період Київської Русі і показав, як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали і зміцнювалися «мотиви територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної» [30, с.352].

Певні згадки про ТГ містяться у «Руській Правді», в якій була врегульована діяльність верви (ТГ). У даному документі верв виразно значиться як територіальна організація сільського населення з конкретно визначеними функціями [36, с. 236].

В період Великого Князівства Литовського розвинулась система вйтівства (старостівська адміністрація, замкова адміністрація, магдебурзьке

право). За часів Української козацької держави існував полково-сотенний устрій. Протягом XVIII - XX століть склалися спочатку комендантська система (адміністративний нагляд з боку призначених російських комендантів), потім - міське управління, сільське товариство, земська система [62, с.27].

У Російській імперії громада, як самоврядна одиниця, існувала під назвою сільське товариство. Після земської реформи 1861р. в Росії громада несла кругову поруку за викупні платежі за передану їй землю. З XIX ст. у Російській імперії громадське самоврядування було вмонтовано в загальну систему організації державної влади. На українських землях у Польщі до 1939 р. громади були складовою частиною гмінного самоврядування. В Радянській Україні громади було ліквідовано у процесі колективізації [65, с.15].

Історія становлення СТГ в Україні є малодослідженою. Варто зазначити, що зі становленням територіальної громади також відбувалося становлення СТГ, проте, воно носило неформальний характер і зводилося до комунікацій між територіальними громадами, як правило, реалізація спільних проєктів була рідкістю. Деякі вчені відзначають, що важливим етапом у розвитку інституту СТГ стало проведення Олександром II у другій половині XIX-го століття земської реформи. Надання земствам широких повноважень для самостійного рішення значної частини публічних справ стало імпульсом для підвищення ступеня активності місцевих громад в управлінні справами держави і зумовило ініціювання процесу розвитку СТГ «знизу». З кінця 90-х років XIX-го століття формуються перші земські об'єднання у вигляді товариств із закупівлі сільськогосподарських машин. З початком першої світової війни в Російській імперії створюються Всеросійський земський союз і Міський союз. Всеросійський земський союз як об'єднана організація

земських установ для вирішення завдань общеземского характеру мав право: засновувати фабрично-заводські, торгові і кредитні підприємства; відкривати навчальні заклади (вищі, середні і нижчі); видавати і розповсюджувати друковані твори [99, с.23].

Радянський період в історії України характеризується знищенням місцевого самоврядування і його заміною на систему місцевих рад народних депутатів, виконавчих комітетів, які діяли під адміністративним контролем партійних органів. В радянський період реальна влада належала зовсім не органам місцевого самоврядування [162, с.16]. В даний період була відсутня культура співробітництва, інститут СТГ не був розвинутий, а СТГ проводилося дуже прагматично, без існування спеціального законодавства і загалом для визначеної діяльності, як-от швидка допомога, пожежна охорона, школа. СТГ частіше всього носило неформальний характер і реалізовувалося через проведення зустрічей між представниками громад, обмін досвідом керівників, отримання консультацій тощо.

Місцеве самоврядування вважається найстарішим і найтривалішим елементом європейської публічної адміністрації, коріння якого сягає ще тринадцятого століття [177, с.31]. У більшості західноєвропейських країн місцева влада стала конституційно визнаною у XIX столітті. Так було у Швейцарії (1803), Франції та Бельгії (1831), Данії та Норвегії (1837), Нідерландах (1848), Швеції (1862) та Фінляндії (1865). В інших країнах, таких як Італія (1948), Німеччина (1949), Португалія (1976) та Іспанія (1978), місцева влада отримала конституційний статус лише після періодів війни та диктатури [218, с.9-12].

У деяких європейських країнах ММС є явищем (майже) таким же давнім, як і сам муніципалітет. У Франції перші ради, створені місцевою владою для управління комунальними послугами, датуються кінцем

дев'ятнадцятого століття [215, с.150]; у Нідерландах муніципальний акт 1851 р. вже містив положення про співробітництво між муніципалітетами «у комунальних справах, інтересах, установках та роботах», хоча наглядові органи давали досить суворе тлумачення законодавству та стримували муніципалітети протягом багатьох років. Співробітництво із залученням муніципалітетів процвітало з 1950-х років у різноманітних формах: від єдино цільового до багатоцільового; від взаємних консультацій до спільної роботи міжмуніципальних установ, залучаючи малу та велику кількість муніципалітетів, включаючи різні територіальні масштаби, іноді залучаючи організації приватного сектора та уряд вищого рівня [205, с.7].

Першу легальну дефініцію місцевого самоврядування в Україні було закріплено в Законі України від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [123]. Першим кроком до розбудови нової вертикалі влади – виконавчої – стало прийняття Закону України «Про Представника Президента України» [128] 5 березня 1992 р. та перезатвердження у новій редакції від 23 березня 1992 р. Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [122], що передало повноваження представника державної влади у судах органам місцевого та регіонального самоврядування представникам Президента України, що уповноважені створювати відділи, управління, інші служби державної адміністрації на місцях, це дещо звузило можливість організації виконання рішень відповідних рад. Основними недоліками такої структури влади можна відмітити відсутність належної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також те, що в багатьох випадках їх повноваження не були розмежовані [4]. Важливе значення щодо вирішення питання самостійності місцевого самоврядування в межах власних повноважень відіграло прийняття

Закону України «Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування» [133], відповідно до якого знищувався інститут місцевої державної адміністрації та відновилося місцеве самоврядування на всіх рівнях. Обласні, районні, Київська і Севастопольська міські Ради здійснювали підпорядкування Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а також виконавчим органом вищестоящих рад тільки з питань реалізації делегованих повноважень. Такий амбівалентний підхід зі збереженням принципу підзвітності «рада – раді» існував до закріплення на конституційному рівні у ст.7 Конституції України від 28 червня 1996 р. прав та гарантій місцевого самоврядування [58].

Важливе значення для розвитку інституту СТГ відіграло закріплення можливості співробітництва громад в Конституції України. Абзац 2 статті 142 Конституції України проголошує: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби» [58].

Згодом, положення, які дозволяють налагоджувати співробітництво територіальних громад, були закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року. Зокрема, в ч.3 ст.60 закріплено, що: «територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби» [121].

Важливим етапом становлення та розвитку співробітництва територіальних громад стало підписання Європейської хартії місцевого самоврядування (далі - ЄХМС). Даний документ виступає основоположним міжнародним нормативно-правовим актом, який містить керівні принципи місцевого самоврядування. Задля виконання зобов'язань перед Радою Європи Україна ратифікувала ЄХМС 15 липня 1997 року, тобто через два роки після вступу у зазначену міжнародну інституцію [170, с.181]. Можливість залучати до територіальних утворень ресурси інших територіальних утворень закладено у ст.10 ЄХМС, в якій зазначається, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес [43].

Прийняття Верховною Радою України (далі – ВРУ) в 2009 році Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [106] призвів до підвищення рівня культури співробітництва між громадами та покращенню комунікацій між ними. В цьому Законі визначаються правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування.

На думку експерта з місцевого самоврядування І.Парасюка початок практичної міжмуніципальної співпраці в Україні був закладений Указом Президента України №952/2002 від 28 жовтня 2002 року, що започаткував Всеукраїнський конкурс проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування, де ряд громад могли б об'єднувати свої ресурси разом з ресурсами, отриманими від держави, для досягнення певних спільних цілей. Подальший розвиток ці положення набули у Постанові КМУ від 18 січня

2003р. №64 «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування». Більшість територіальних громад, які об'єднувались для участі в цьому конкурсі, справді досягали певних результатів реалізуючи спільний проєкт, але після завершення його реалізації нові спільні проєкти, що мали б реалізовуватись вже без державної підтримки, як правило, не виникали, і така взаємодія припинялась [160, с.41].

Толкованов В. зазначав, що органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства, що діяло станом на 2010 рік могли об'єднувати свої зусилля (співпрацювати) як для виконання власних, так і делегованих повноважень. Бюджетний кодекс, який було ухвалено ВРУ у липні 2010 р., передбачає умови для об'єднання (передачі) фінансових ресурсів для спільного виконання повноважень органами місцевого самоврядування. Особливої уваги потребує стаття 101 Бюджетного кодексу «Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами», яка по суті увібрала в себе положення Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ та їх об'єднань» 2004 р., який втратив силу з ухваленням Бюджетного кодексу [141, с.39].

Варто зазначити, що незважаючи на те, що можливість СТГ була закріплена в Конституції України та в ряді інших нормативно-правових актах, співробітництво громад слабо розвивалося, що було пов'язано з тим, що в законодавстві були відсутні норми, які б створювали рамкові умови для співробітництва громад, проте, закріплення можливості співробітництва в той час вже було значним прогресом у розвитку інституту СТГ. Важливо відмітити, що такі рамкові умови не суперечать принципам автономії ОМС та відповідають положенням ЄХМС.

Розвиток інституту СТГ значно активізувався в Україні після схвалення КМУ Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 1 квітня 2014 року [120]. В даному документі передбачено, що на першому етапі реалізації концепції передбачається: «створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проєктів такого співробітництва». Саме даний документ, відіграв визначальну роль у подальшому розвитку інституту співробітництва територіальних громад, адже, незважаючи на відсутність правових норм, які б регламентували розвиток співробітництва територіальних громад, даний документ відобразив чітку дорожню карту розвитку даного інституту, яка згодом і була реалізована шляхом прийняття закону «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року №1508-VII (далі – ЗпСТГ).

Важливе значення для розвитку інституту СТГ відіграло ухвалення ЗпСТГ, який став законодавчою основою для розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. ЗпСТГ визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю та є ключовим нормативно-правовим актом, що регулює дану сферу суспільних відносин [6].

З метою забезпечення реалізації ЗпСТГ, Урядом України та профільним Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері місцевого самоврядування, було затверджено низку важливих нормативно-правових актів, зокрема наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та

житлово-комунального господарства від 27.08.2014р. №233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [117] та наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 15.08.2014р. №225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» [116].

Відповідно до змін до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), внесеними згідно із Законом №79-VIII від 28.12.2014р. [107] місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету, у тому числі якщо на території територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання публічних послуг, визначених пунктом 2 частини першої статті 86 цього Кодексу.

В рамках аналізу розвитку становлення інституту СТГ варто звернути увагу на періодизацію СТГ. В цьому аспекті цікавими виглядають пропозиції російського науковця А.Ф. Москаленко, який виділяє три періоди в розвитку ММС: дореволюційний (1862–1917 рр.), радянський (1917-1991рр.) і сучасний [81, с.30]. Дослідник О.В. Сальков виокремив періоди залежно від оцінки стану розвитку ММС у конкретний період: стихійній (до 1991р.), установчий (1991-1992рр.), конституційно-опосередкований (1993-1998рр.), кумулятивний (накопичувальний) (1999-2006рр.), інтенсивний (період розвитку) (2006-2015рр.), ініціативно-варіативний (перспективний) (з 2016р.) [145, с.36].

Першу спробу періодизації ММС в Україні здійснив науковець О. Білак, який виділяє такі етапи еволюції побудови міжмуніципальних взаємовідносин в Україні: 1) 1978-1990рр. – «етап підлеглості» –

характеризується будовою взаємовідносин на основі повної підлеглості місцевих Рад народних депутатів нижчого рівня вищому; 2) 1991-1995рр. – характеризується зміною принципу організації діяльності місцевих рад із принципу «підлеглості» на принцип «незалежності діяльності», однак лише за рішенням районної ради; 3) 1996-2014рр. – характеризується виникненням права об'єднання зусиль представницьких органів територіальних громад на договірних засадах (об'єднання, асоціації (побратимство), єврорегіони в межах здійснення транскордонного співробітництва; 4) 2014-2017рр. – характеризується започаткуванням реформи місцевого самоврядування; визначенням у спеціальному законодавчому акті організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад; 5) з 2018р. й дотепер – характеризується законодавчим закріпленням права на транскордонне міжмуніципальне співробітництво суб'єктів сусідніх держав. Крім того, передбачено появу нових форм транскордонного співробітництва, визначено порядок їх утворення та вихід із них [13, с. 185].

На наше переконання, запропонована О.П. Білаком періодизація стосується не лише розвитку ММС серед громад України, а й зачіпає транскордонний аспект, що є дуже цінним та важливим підходом, якщо розглядати ММС в ширшому розумінні (залучення до співробітництва муніципалітетів з інших країн). Якщо розглядати ММС у вузькому значенні (співробітництво українських територіальних громад), варто запропонувати наступну періодизацію розвитку ММС в Україні в залежності від стану розвитку СТГ в конкретний період:

- До 1990 року – період стихійного СТГ. Даний період характеризується відсутністю широких прав та значних повноважень в органів місцевого самоврядування. 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 спільні проєкти.

- 1990-2013рр. – період становлення СТГ. Протягом даного періоду ми можемо спостерігати становлення дієвого місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано з прийняттям закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», а також активізовується співробітництво громад. Відбулося закріплення в Конституції України та законі «Про місцеве самоврядування» можливості співробітництва територіальних громад та ратифіковано ЄХМС. Незважаючи на те, що протягом даного періоду відбулося значне зрушення в напрямку інституалізації СТГ, проте, відсутність спеціального законодавства відігравала стримуючу роль у розвитку даного інституту.
- 2014 - наш час – період інституалізації СТГ. Протягом цього періоду було прийнято спеціальне законодавство, щодо СТГ, а саме ЗпСТГ. З метою забезпечення реалізації ЗпСТГ, затверджено ряд нормативно-правових актів, зокрема наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 27.08.2014р. №233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» та наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 15.08.2014р. №225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад», що призвело до значного збільшення кількості договорів про співробітництво територіальних

громад. СТГ та стало дієвим інструментом підвищення якості наданих послуг та економії ресурсів територіальних громад.

Отже, проведений аналіз еволюції розвитку СТГ в Україні свідчить про те, що даний досвід становить значний інтерес для подальшого розвитку правового регулювання даного інституту. Зазначений досвід може враховуватися при обговоренні і прийнятті законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють СТГ, а також використовуватися у правозастосовній практиці

1.2. Поняття та принципи співробітництва територіальних громад

Протягом останніх років у всіх європейських країнах муніципалітети, а особливо найменші, зіткнулися з постійно зростаючими складнощами у забезпеченні вимог мешканців у наданні якісних публічних послуг [205, с.121].

Тривають довгі дискусії щодо того, яким має бути оптимальний розмір юрисдикцій [187, 224, 223]. З одного боку, дослідники суспільного вибору та традиційної теорії фіскального федералізму припускають, що надання суспільних благ та послуг повинно відбуватися на найнижчому рівні управління, який здатний досягати конкретних цілей - виняток становить обмежений набір основних обов'язків, які є прерогативою центрального уряду. З іншого боку, надмірна фрагментація може перешкодити економії коштів від масштабу, збільшити трансакційні витрати та спричинити проблеми, пов'язані з неоптимальним розміром юрисдикції [190, с.1021].

Визначення оптимальних механізмів управління особливо актуальне у періоди обмежених ресурсів та економічних криз. Варто відзначити, що багато урядів у всьому світі визнали надмірну фрагментацію як проблему, яку необхідно вирішити. Найбільш активно для вирішення цієї проблеми використовують два інституційні інструменти – об'єднання територіальних громад або СТГ.

Об'єднання територіальних громад відрізняється від СТГ і спрямоване на зменшення кількості органів місцевого самоврядування шляхом примусового об'єднання сусідніх кордонів та створення нових утворень. Однак, на практиці, реалізувати об'єднання територіальних громад подекуди важко досягти через протидію місцевих політиків, яким, можливо,

доведеться відмовитися від своїх повноважень щодо прийняття рішень [190, с.1021].

Іншою політикою, яка передбачає вирішення проблем надмірної фрагментації є приватизація надання послуг. В даному випадку результати щодо економії витрат неоднозначні [203, с.180] і це пояснюється відсутністю конкуренції, раннім вичерпанням будь-якої економії на масштабі та неадекватним обліком витрат до та після.

Цікавим інструментом, який може допомогти вирішити дану проблему є розвиток СТГ. Все частіше даний інструмент розглядається для вдосконалення управління публічними послугами шляхом отримання економії від масштабу. Поширення СТГ та вивчення його впливу на місцеву практику управління за останнє десятиліття значно зросли. СТГ є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування і є актуальним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між ОМС, недосконалої організації територіальної влади [48].

Вибір механізмів управління має значні наслідки для добробуту громадян, економічних показників та екологічних результатів [220]. Порівняно з об'єднаннями територіальних громад, ММС було визнане потенційно більш привабливим інструментом, воно є більш гнучким та дозволяє уникнути частого опору ОМС на заходи, які б зменшили їхні повноваження та автономію (така проблема неодноразово спостерігалася при об'єднанні муніципалітетів). ММС – це структура управління, в якій муніципалітети співпрацюють з метою надання спільних суспільних благ/послуг, не відмовляючись повністю від своїх повноважень щодо прийняття рішень [213, с.263].

Зважаючи на те, що в Україні в 2020 році було завершено об'єднання територіальних громад і проведено вибори на новій територіальній основі, вважаємо, що розвиток СТГ є надзвичайно актуальним, адже, все ще залишилося багато територіальних громад, які не є великими та потребують кооперації для якісного надання публічних послуг та реалізації великих проєктів, а нещодавно завершене об'єднання територіальних громад навряд чи буде повторене в найближчі роки. У сучасному світі не існує формули за якою можна обрахувати найбільш ефективну кількість населення для територіальних громад, щоб громада була спроможна надавати якісні послуги. Кожна країна має власні підходи до вирішення цього питання. До прикладу у Великій Британії середня кількість жителів громади складає 130 тисяч жителів, у Швеції - 31 000 жителів, у Німеччині - 10 000 жителів [205, с.4-5]. Особливо цікавим в цьому питанні є досвід Данії.

У Данії станом на 1 січня 2007 року була впроваджена велика структурна реформа. Існуючі 275 громади були об'єднані в 98 громад. Менш ніж через три роки після того, як комісія опублікувала офіційну доповідь із рекомендаціями щодо принципів об'єднання громад, адміністративно-територіальна карта Данії була змінена, а нові громади були утворені. Рішення про реформу прийняв центральний уряд, який задекларував, що розмір нових громад буде не менше 20 000 жителів. Лише в 4,1 % громад від загальної кількості населення складало менше 20 000. Дані відхилення пов'язані з тим, що Данія складається з понад 400 островів, трохи більше 70 із них - населені. Ці острови були оточені морем і мали дуже сильну місцеву ідентичність – це ускладнювало реалізацію сценарію, в якому злиття з громадою на материковій Данії, сформує згуртовану громаду. Для вирішення цієї проблеми до законодавства був включений виняток: якщо громада формує партнерську угоду з більшою сусідньою громадою, то вона може

бути звільнена від критерію розміру. Усі п'ять островів із менше ніж 20 000 жителів вибрали цей варіант, тож сьогодні п'ять островів мають власну громаду, незважаючи на невеликі розміри, в той час як деякі з їхніх завдань (в основному ті, що належать до соціальної політики) покладені на більшу громаду (із якою вони раніше вже були пов'язані паромним сполученням) [163].

На даний момент в Україні діє наступна кількість громад: до 5 тис. - 180 громад, 5-10 тис. - 437 громад, 10-15 тис. - 253 громади, понад 15 тис - 569 громад [88]. Відповідно до даної статистики ми можемо побачити, що чисельність мешканців в українських громадах значно менша від чисельності населення в муніципалітетах Данії (тут варто відзначити, що не можна говорити, що чисельність громад є визначальним фактором для формування спроможної громади, адже важливе значення також відіграють і інші чинники, наприклад, географічні чинники, як ми побачили у прикладі островних громад Данії та ін.), що створює хороші передумови до розвитку СТГ, адже як зазначили Бел та ін., [176, с.56] економія на масштабах є найбільш ефективним мотиватором для участі у ММС. ММС розглядається як рішення для подолання проблем, пов'язаних із територіальною роздробленістю, або як альтернатива об'єднанню малих громад. Виходячи з думки, що основна проблема фрагментарності муніципалітетів є відсутність окремих послуг у менших місцевих муніципалітетах, Р. Герцог припускає, що розвиток ММС можна розглядати як життєздатну альтернативу для територіального злиття деяких малих муніципалітетів [202, с.285].

Крім того, ММС може бути цікавим і для великих громад для яких співробітництво може відкрити нові можливості та додатковий потенціал для вирішення проблем розвитку. З цього приводу П. Свяневич стверджував, що, навіть якщо місцеві адміністративні системи не є територіально

фрагментованими, місцева влада може отримати вигоду від спільного надання послуг [233, с.4].

Відповідно до ст.3 ЗпСТГ суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. ТГ здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради [129]. Для кращого розуміння СТГ вважаємо за доцільне детальніше проаналізувати поняття «територіальна громада».

Конституція України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої місцева влада у межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучене із сфери її компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [43].

Прикметно, що за час конституювання інституту місцевого самоврядування законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громади», «громадяни, які проживають на території», «територіальний колектив громадян» тощо. Очевидними є і те, що це поняття донедавна не використовувалося у жодній із суспільних наук. Незважаючи на те, що мало в кого викликає заперечення визначення територіальної громади суб'єктом місцевого самоврядування, законодавство багатьох країн світу, як не дивно, ігнорує це поняття. До того ж визначення її як суб'єкта місцевого самоврядування в країнах розвинутої демократії взагалі відсутнє [33].

Первинним суб'єктом в системі місцевого самоврядування є територіальна громада. У науці існують різні підходи до визначення цього поняття. Аналіз його численних дефініцій дає підстави виділити такі критерії

визначення ТГ, які базуються на тій чи іншій ознаці місцевої спільноти або їх сукупності як основоположних понятійно-формулюючих: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний або системний. Згідно територіального критерію визначення сутності ТГ пов'язане з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту. ТГ, відповідно до соціологічного критерію, є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними. Конституційно-правовий критерій визначає місце і роль ТГ в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. [93, ст.4].

Однак, повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного, системного критерію. Так, В.І.Кравченко характеризує громаду як сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. При цьому автор розглядає її у трьох аспектах, як: 1) базову адміністративно-територіальну одиницю 2) форму організації місцевої влади; 3) суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт [64].

М. Баймуратов розуміє ТГ як сукупність фізичних осіб, які постійно проживають на певній території та зв'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру [7, с.95]. Визначаючи структуру ТГ, М. Орзіх вважає, що до неї належать «громадяни України, іноземці, біженці та змушені переселенці, котрі постійно проживають у місті й є платниками місцевих податків і зборів» [90, с.5].

Натуркач Р. визначає, що ТГ – це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме

правом формування через інститут виборів відповідних представницьких органів, проведення місцевих референдумів, управління місцевими справами, в тому числі бюджетами та комунальною власністю тощо [164, ст.158].

Найбільш ґрунтовно сутність досліджуваного поняття викладена у працях О.В. Батанова. Він вказує, що конструюючи її теоретичну модель, слід мати на увазі, що ТГ – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо) [11, с.52]. Вчений надає наступне узагальнююче визначення ТГ: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб - жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [8, с.77].

Дане визначення найбільш всеохоплююче відображає сутність поняття «територіальна громада». Проте, варто також зазначити на важливості закріплення окремого статусу юридичної особи за територіальною громадою. На даний момент в Україні найбільш поширеною є практика надавати статус юридичної особи апаратам рад, їх виконавчим комітетам, окремим структурним підрозділам виконавчого комітету

відповідної ради (наприклад: фінансовий відділ, відділ освіти тощо). Вважаємо, що міський голова, виконавчий комітет, органи відповідної ради мають виступати представниками відповідної ради та діяти від її імені, а для виконання своїх функцій вони мають спеціальний статус та конкретні повноваження, але при цьому вони залишаються виконавчими або представницькими органами і не можуть водночас мати статус юридичних осіб як і у решті європейських країнах. А територіальна громада повинна володіти правосуб'єктністю і виступати юридичною особою публічного права з незалежним правом власності і бюджетом.

Окремі вітчизняні науковці підтримують визначення територіальних громад юридичними особами в Україні. Так, О.В. Батанов запропонував зазначити у Конституції України, що: «Держава гарантує усі права територіальних громад. Вони володіють усією повнотою прав юридичної особи». На думку автора такий підхід не тільки створив би умови для формування конституційно-правового статусу територіальних громад, а й зміцнив би їх роль, функції та значення у цивільно-правових та господарсько-правових відносинах [9]. К.І. Ровинська, так само як і А.Довгерт, М. Сібільов, І. Спасибо-Фатєєва, Т. Слинько, пропонує визнати територіальну громаду юридичною особою публічного права [140, с.385].

Проте, дана пропозиція знаходить багато критики і основним її аргументом є те, що надання статусу юридичної особи територіальній громаді може привести до підвищення рівня сепаратистських настроїв в Україні. Зокрема, мала місце спроба дестабілізації системи місцевого самоврядування України шляхом незаконного запровадження реєстрації територіальних громад як юридичних осіб в різних регіонах України, що безперечно, було загрозою державному устрою України. Найактивніша фаза цього процесу відбувалася у 2015-2017 роках. Щодо даної ситуації є правова

позиція, викладена у листі Міністерства юстиції України (від 15.08.2017 №31322/ Ж-1548/19), де ще у 2017 році надано роз'яснення щодо неможливості отримання територіальною громадою статусу юридичної особи [71].

Варто підмітити, що юридична особа являє собою правову категорію, у той час, як сепаратизм – це політична позиція чи вимога, яка існує незалежно від чинної правової системи. Крім того, надання ТГ статусу юридичної особи не означає те, що держава надає громаді ширші права для визначення її приналежності до тієї чи іншої країни. Вважаємо, що відмова в наданні громадам статусу юридичної особи не є адекватним способом для подолання сепаратистських настроїв, а необхідною складовою частиною реформи децентралізації в Україні має бути надання ТГ статусу юридичної особи.

У науковій літературі (вітчизняній та зарубіжній) разом з терміном «територіальна громада» як синоніми вживаються й інші терміни, а саме: «комуна», «община», «муніципалітет», «територіальна спільнота», «територіальна спільність», «територіальний колектив», «місцеве співтовариство», «ком'юніті» тощо [62, с.18].

Найвлучнішим «європейським» визначенням муніципалітету видається те, що міститься в Цивільному кодексі Італії: комуна – це юридична особа, наділена публічною правосуб'єктністю. Правосуб'єктність надає конкретний статус, тобто володіння правами та захистом з боку правової системи. Складовими елементами комуни є: (і) населення (усі люди, які постійно мешкають на території муніципалітету); (іі) територія (простір, в межах якого муніципалітет здійснює свою юрисдикцію і водночас є суб'єктом права); (ііі) активи (уся господарська діяльність комуни, тобто майнові об'єкти і права, якими вона володіє). Термін «муніципалітет» не

зустрічається в текстах законів більшості європейських країн, але його переважно та широко використовують у повсякденній мові, коли йдеться про територіальні громади з виборними органами [101, с.1-2].

Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Підтримуємо позицію науковця З.О. Сірика про те, що законодавець чітко не визначає, що співробітництво може здійснюватися лише між територіальними громадами одного рівня, а також не висуває вимог щодо територіальної суміжності таких громад [148, с. 106].

Сутність СТГ полягає у тому, що органи місцевого самоврядування об'єднують свої ресурси та зусилля на договірних засадах з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад, вирішення питань соціально-економічного розвитку [6, с.122].

Право на створення міжмуніципальних об'єднань є одним із важливих проявів конституційної самостійності місцевого самоврядування, формою реалізації конституційного права на здійснення місцевого самоврядування й одночасно значущим фактором зміцнення та гарантування муніципальної свободи у взаєминах органів місцевого самоврядування з державною владою [12, с.90].

Етимологічно термін «співробітництво» має таке саме значення, що й у приватних відносинах – спільна діяльність, співучасть, партнерство, взаємодія тощо. Метою запровадження у правовий обіг категорії “співробітництво територіальних громад” є адекватне розуміння її юридичного змісту при застосуванні положень ЗпСТГ на практиці заінтересованими суб'єктами [78, с.25].

Як зазначає дослідниця Н.А. Костіна, співробітництво є результатом добровільного й осмисленого рішення його учасників, воно не є разовою (фрагментарною) дією, а повинно мати такі ознаки: суб'єкти співробітництва повинні бути юридичними особами та мати відповідну політичну, юридичну й фінансову автономію; вони погоджуються спільно працювати над питаннями місцевого розвитку, що належить до їх компетенції; таке співробітництво має свою ціну для кожного з учасників; суб'єкти співробітництва погоджуються надавати відповідні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною в разі їх самотійної (ізольованої) діяльності; має бути визначений чіткий період реалізації такого співробітництва із встановленими критеріями та індикаторами оцінювання його ефективності [62, с.69].

Науковець О.П. Білак зазначає, що «ММС - це така організація процесу взаємодії між територіальними громадами, у результаті якої встановлюються зв'язки, спрямовані на середньо- і довготривалий період, з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем та досягнення суспільно корисного ефекту поліпшення рівня життя населення цих громад» [13, с.98].

Відомий конституціоналіст О.В. Батанов визначає ММС як «відносини між двома або кількома місцевими органами публічного управління (тобто органами першого рівня територіального врядування), які мають статус юридичних осіб та політичну, юридичну і фінансову автономію (відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування)» [10, с.45].

Науковиця Х.В. Приходько стверджує, що «за правовою суттю, ММС – це один з способів реалізації місцевого самоврядування. За правовим змістом ММС – це муніципально-правові відносини між суб'єктами місцевого самоврядування, які виникають у зв'язку з необхідністю

співробітництва на договірних засадах з метою вирішення питань місцевого значення». А з погляду правової форми дослідниця визначає ММС як системну сукупність муніципальних процедур, об'єднаних єдиною метою, суб'єктно-об'єктним складом, змістом яких є вирішення питань місцевого значення, де зазначені процедури визначаються муніципальним процесуальним правом, яке за своєю природою має комплексний і міжгалузевий характер [104].

Дослідник Ю.Г. Козак відносить міжмуніципальне співробітництво (партнерство) до однієї з форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування задля спільного сталого розвитку. Так, науковець визначає ММС як системну співпрацю органів місцевого самоврядування базового рівня (громад, муніципалітетів тощо) на суміжних територіях для вирішення спільних проблем задля поліпшення якості надання послуг населенню та підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки [55, с.54].

Гульст та Ван Монтфорт [205, с.16] зазначають, що ММС – це певною мірою інституціоналізоване та таке співробітництво, що здійснюється незалежними територіальними одиницями. Це визначення співробітництва територіальних громад можна назвати «непрямим», оскільки воно завжди здійснюється через якусь офіційну організацію, створену з метою співробітництва. Така діяльність передбачає фінансові трансферти, але вони не є трансфертами з місцевого бюджету в місцевий бюджет [236, ст.229].

Популярним також є визначення ММС через міжмуніципальні договори і його можна назвати «прямим», оскільки воно передбачає трансферт фінансових ресурсів з бюджету в бюджет. Договори не є відмінною ознакою співробітництва, адже вони присутні також у ринкових відносинах, а також фінансовому обміні. Водночас загальноновизнано, що

платежі за послуги, що надаються одним органом місцевого самоврядування іншому на основі договорів, є заходом співробітництва територіальних громад [236, 230]. «Пряме» СТГ поширене в Україні, а законодавство закріплює п'ять форм СТГ через які воно реалізується.

У визначенні Штейнера Р. ММС визначається як забезпечення публічних завдань двох або більше муніципалітетів спільно або третьою юридичною особою на основі чого виконання завдань спільно служить що найменше для двох муніципалітетів і муніципалітети-учасники беруть участь у такому співробітництві прямо (виконання) чи не прямо (організація) [232, с.553].

На офіційному сайті Ради Європи ММС визначається як таке, коли два або більше муніципалітети погоджуються спільно працювати над будь-яким із покладених на них завдань з метою отримання взаємної вигоди та підвищення ефективності надання послуг [207].

Соренсен розуміє ММС як концепцію, яка охоплює різноманітні форми і зазвичай має форму спільного співробітництва, де різні муніципалітети залучають спільну власність та виробництво (Норвегія, Фінляндія, Іспанія, Нідерланди, Італія) [227].

Р. Агранофф та М. Макгуаєр визначають ММС як процес, що включає (але не обмежується) спільними угодами та спільним виробництвом між муніципалітетами як засобом отримати економію від масштабу, поліпшити якість послуг та сприяти регіональній координації надання послуг [173].

М. Ферейра розуміє ММС як процес співробітництва між муніципалітетами, де різні зацікавлені сторони в межах певної мережі та підмереж працюють разом для досягнення спільних цілей (результатів) та розвитку довготермінових офіційних інституцій [191, с.15].

Д. Гіакоміні визначає термін «міжмуніципальне співробітництво» як стійкі відносини співробітництва між двома або кількома органами місцевого самоврядування, які наділені компетенціями та ресурсами [182, с.2].

Як в європейській, так і в північноамериканській літературі існує загальна закономірність у визначенні ММС як конкретної домовленості про надання послуг, коли два або більше муніципалітети створюють асоціативну структуру [184, с.703].

Гашпарова, Драбик та Зак зазначають, що ММС є класичною компенсацією малим муніципалітетам їх нездатності надавати соціальні послуги індивідуально [200].

Відповідно до Меельтсемееса, Ліхмуса і Ратаса, ММС має функціонувати для підтримки місцевої демократії, оскільки таким чином можна уникнути централізації відповідальності на рівні центрального уряду. Але з іншого боку, основні цілі ММС пов'язані з адміністративною спроможністю та економічною ефективністю, тобто з такими аспектами, які суперечать принципу місцевої демократії. [214, с.76].

На думку Юліти Лукомської та Катержини Шмігель-Равської, визначення міжмуніципального співробітництва складається з декількох видів діяльності: 1. Підписання контракту з іншим органом місцевого самоврядування; 2. Спільні інвестиції, які потребують довгострокових відносин та широкого переговорного процесу. 3. Гранти на фінансову допомогу іншим муніципалітетам - як приклад альтруїстичного ставлення серед місцевих політиків. 4. Членство в муніципальних спільних постійних організаціях (об'єднаннях та компаніях) [236, ст.240].

Відповідно до ЗпСТГ співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах з метою

забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [129].

Із законодавчого визначення співробітництва територіальних громад дослідники виокремлюють наступні його характерні ознаки:

1) співробітництво передбачає відносини між двома або більше територіальними громадами; 2) відносини здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах. Тобто заінтересовані суб'єкти зобов'язані здійснювати співробітництво відповідно до укладеного між ними договору за формою, визначеною законодавчо; 3) метою співробітництва є забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективне виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [79, с.13-14].

Визначення, яке міститься в українському законодавстві має відмінності від європейських підходів що полягають в тому, що в багатьох європейських країнах ММС може мати значно вищий рівень інституалізації, а також те, що суб'єктами ММС є місцеві органи влади (тобто суб'єкти першого рівня територіального управління), що мають статус юридичних осіб. В Україні територіальні громади не мають статусу юридичної особи, що також, на наше переконання, негативно впливає на розвиток співробітництва територіальних громад.

За результатом проведеного аналізу пропонуємо виділити наступні ознаки СТГ: суб'єктами співробітництва мають бути юридичні особи (територіальні громади); суб'єктами співробітництва можуть бути дві або більше територіальних громад; територіальні громади не втрачають свої

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.

Пропонуємо наступне визначення СТГ. Співробітництво територіальних громад – це особлива форма 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.

Вихідним началом, що виражає загальну ідею, спрямованість і сутність правового регулювання СТГ є його принципи. У ЗпСТГ визначено шість найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на основі яких має ґрунтуватися процес організації співробітництва територіальних громад. Дані принципи спрямовані на створення оптимальних умов для започаткування співробітництва та забезпечення ефективних правовідносин між його учасниками. Вони визначають характер і зміст закону, а також є нормативним орієнтиром для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб.

Значення принципів права, за визначенням П.М. Рабіновича, полягає у тому, що вони в стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є його квінтесенцією, «обличчям» [136, с.128]. На

думку С.П. Погребняка, принципи права, поза всяким сумнівом, символізують дух права [98, с.28].

До основних рис принципів права належать: 1) надпозитивний характер; 2) конституція як «відкрита» нормативна система визначається їх абстрактністю; 3) принципи відображають суспільний консенсус щодо соціальних і духовних благ, які гарантуються конституційним захистом; 4) кореляція між цінностями, що залежить від структури суспільства і його архетипу; 5) принципи виступають методологічною основою для забезпечення балансу інтересів у багатоукладному суспільстві; 6) принципи є формалізованим вираженням конституційних цінностей як правові універсали [143, с.101].

Попри те, що практикуючі юристи оперують поняттям принципів права доволі часто, до їх практичного застосування, тим паче як відносно самостійного джерела права, правозастосовувачі, зокрема і судді, вдаються вкрай нечасто, надаючи перевагу конкретно сформульованим нормам законів чи інших нормативних актів навіть у тих випадках, коли такі норми не узгоджуються із принципами права [56, с.143].

Відповідно до ЗпСТГ співробітництво ґрунтується на принципах: 1) законності; 2) добровільності; 3) взаємної вигоди; 4) прозорості та відкритості; 5) рівноправності учасників; 6) взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати [129].

Принцип *законності* закріплено у статті 19 Конституції України, згідно із якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Дана норма встановлює спеціальний дозвільний спосіб правового регулювання діяльності

державного механізму. Аналогічні приписи містяться й у статті 120 Конституції.

У свою чергу О.Ф. Скакун зазначає, що законність є принципом діяльності державних органів, громадських організацій, комерційних корпорацій, посадових осіб, громадян. Принцип законності притаманний лише демократичним державам, оскільки він є антиподом сваволі і беззаконня, припускає пов'язаність всіх органів держави правовими нормами, дії в їх рамках і в ім'я їх реалізації [149].

У ЗпСТГ принцип законності найбільш чітко виражено у частині 2 статті 3 («Суб'єкти та сфери співробітництва»), згідно із якою співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад та в межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом [129].

Що стосується принципу *добровільності*, то в основі цього принципу лежить категорія «свобода». Принцип добровільності передбачає усвідомлену свободу вибору ініціатором співробітництва інших територіальних громад як партнерів майбутнього співробітництва. Принцип добровільності також передбачає, що співробітництво ґрунтується на вільній згоді територіальних громад – суб'єктів співробітництва започатковувати, здійснювати та припиняти відповідну співпрацю. Принцип добровільності не дозволяє одним зацікавленим суб'єктам майбутнього співробітництва примушувати інших до співробітництва всупереч їх волі. Іншими словами, співробітництво має бути актом свідомого вибору, актом доброї волі. Принцип добровільності передбачає виключне право потенційних учасників співробітництва вирішувати питання доцільності започаткування співробітництва, брати чи не брати у ньому участь, а якщо брати, то за якою формою, визначеною Законом та на яких договірних умовах [61].

Органи місцевого самоврядування вільні у виборі форм СТГ, а також громад-партнерів у співробітництві. За загальним правилом, органи місцевого самоврядування визначають умови, на яких вони беруть участь у співробітництві. Цей вільний вибір зазвичай здійснюється у встановленому законодавством або договором порядку. Відповідно до чинного законодавства громади не можуть бути змушені до укладення договору про співробітництво.

Без будь-яких перебільшень розглядуваний принцип *взаємної вигоди* є актуальним майже до всіх сфер відносин, які регулюються національним законодавством, оскільки будь-який вид співпраці передбачає наявність певної вигоди чи зиску. Вона може мати як матеріальну форму (акумуляція ресурсів, збільшення розміру фінансування, залучення додаткових ресурсів тощо), так і будь-яку іншу (підвищення рівня довіри мешканців громади, підтримка культурної спадщини тощо). У більшості випадків відсутність вигоди навряд чи змусить будь-яку територіальну громаду добровільно вступати у правовідносини з іншими суб'єктами [83, с.6]. Територіальні громади при започаткуванні СТГ завжди керуються майбутньою вигодою, яка буде проявлятися в підвищенні якості наданих публічних послуг, економії на масштабах, трансферту досвіду від інших учасників співробітництва тощо.

Невід'ємною рисою сучасної демократії, яка ґрунтується на засадах активної участі громадян та їх об'єднань у вирішенні державних і суспільних справ, є реалізація принципів *відкритості та прозорості* в діяльності органів публічної влади [87, с.168].

Дотримання принципу прозорості та відкритості відіграє важливу роль у легітимації договорів про співробітництво громад, а також сприяє покращенню механізму співробітництва та підвищує його ефективність.

Варто відзначити, що питання прозорості та відкритості відіграють важливе значення для успішності співробітництва. Про результати співробітництва варто періодично звітувати та оприлюднювати звіти на інтернет ресурсах суб'єктів співробітництва для того, щоб депутати відповідних територіальних громад та їх мешканці розуміли успіхи та недоліки співробітництва. Такий підхід сприятиме підвищенню довіри до даного інструменту.

Принцип *рівноправності учасників*. Юридична рівноправність – це однаковість, рівність юридичного статусу державно-правоздатних суб'єктів, насамперед, рівність їх основних (конституційних) прав та юридичних обов'язків. Вона полягає у формальній рівності прав і свобод [69].

Даний принцип означає рівність суб'єктів співробітництва перед законом. Принцип віднаходить своє вираження у концептах формальної рівності, заборони дискримінації, відсутності необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для будь-кого із суб'єктів співробітництва. Це означає, що будь-хто із суб'єктів співробітництва має відносно інших суб'єктів рівні, тобто такі самі права під час організації та здійснення самого співробітництва, незалежно від розміру площі територіальної громади, розміру бюджету, кількості мешканців, географічного положення, наявної інфраструктури тощо. [45, с.32]

Принцип *взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати* засвідчує, передусім, відповідальність суб'єктів співробітництва один перед одним та сприяє зміцненню довіри. Всі суб'єкти співробітництва визнають пріоритет договору та не можуть знехтувати його приписами і несуть політичну, юридичну і моральну відповідальність перед жителями територіальних громад за невиконання взятих на себе обов'язків. Даний принцип знаходить своє відображення у договорі про СТГ.

Перераховані принципи за своїм поширенням на галузі національного права є міжгалузевими принципами і являють собою своєрідну систему координат, в рамках якої розвиваються кілька відповідних галузей права (законодавства), і одночасно вектор, що визначає напрямок розвитку цих галузей. Наприклад, принцип законності є притаманним усім без винятку галузям національного права (законодавства); принципи добровільності, взаємної вигоди та рівноправності учасників властиві не лише співробітництву, але й таким галузям права як цивільне, господарське та міжнародне право. Прозорість та відкритість є принципами й виборчого та адміністративного права [78, с.27].

Основні принципи співробітництва є фундаментом для динамічного і сталого розвитку СТГ. У разі виникнення правових колізій, різних тлумачень норм права принципи дозволяють визначити істинність висунутих суджень і гіпотез, саме вони служать «ключем» до вирішення правових колізій та прогалин законодавства.

1.3. Сучасний стан правового регулювання співробітництва територіальних громад в Україні

В юридичній науці існує безліч варіантів тлумачення поняття «правове регулювання». Так, на думку А.М. Куліша, «правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх» [68, с.62]. Автори підручника «Загальна теорія держави та права» за редакцією В.В. Копейчикова під правовим регулюванням розуміють дію права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [46, с.217]. За Г.О. Саміло правове регулювання «це вплив права на суспільні відносини за допомогою спеціальних юридичних засобів, переважно норм права» [146, с.273].

Розглядаючи питання правового регулювання співробітництва територіальних громад можна виділити чотири можливі правові ситуації:

- законодавство забороняє СТГ (не стосується європейських країн);
- закон не містить чітких норм щодо СТГ, але передбачає для ОМС можливість створення певних форм співробітництва (наприклад, на договірній основі);
- спеціальні норми законодавства дозволяють започаткування СТГ; вони містять загальний опис бажаних або обов'язкових форм СТГ;
- існують спеціальні правові норми для СТГ. Одночасно існують також правила загального характеру, які дозволяють інші правові форми (наприклад, приватно-правові), що можуть співіснувати зі спеціальними положеннями про створення та функціонування СТГ [141, с.64].

Правове регулювання ММС у різних країнах дуже відрізняється. Країни демонструють різний рівень зацікавленості у започаткуванні та

підтримці ММС та унормовують відмінності у законодавстві з питань місцевого врядування.

Під правовими засадами СТГ необхідно розуміти ту сукупність нормативно-правових актів з різним ступенем юридичної сили, яка унормовує суспільні відносини в частині, що стосуються ініціювання, організації та юридичного оформлення співробітництва територіальних громад [89, с.12-13], а також його безпосередньої реалізації.

Законодавство щодо СТГ повинно створювати рамкові умови започаткування та розвитку СТГ та визначати можливі правові форми, які полегшуватимуть укладення відповідних договорів. Це надасть усім суб'єктам більшої впевненості у започаткуванні співробітництва та забезпечить більш надійний юридичний захист. В унітарних державах існує єдине законодавство, відповідно до якого існують різні типи співробітництва між громадами. У федеративних державах (наприклад, Німеччина, Швейцарія) питання співробітництва територіальних громад належать до сфери компетенції регіонів (землі чи кантону). У таких країнах як Італія, Іспанія регіональні органи влади можуть мати відповідні повноваження та власні стратегії щодо залучення громад до ММС [141, с.65].

Свідченням важливості нормативного забезпечення СТГ громад є той факт, що по-справжньому даний інструмент запрацював в Україні з прийняттям ЗпСТГ.

Співробітництво громад в Україні регулюється рядом законів та підзаконних нормативно-правових актів. Конституція України закріпила положення, відповідно до якого, територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ,

створювати для цього відповідні органи і служби (ч.2 ст.142) [58]. Конституційно закріплюються і умови такого об'єднання. По-перше, зазначена процедура може здійснюватися тільки на договірних засадах. По-друге, чітко визначена мета об'єднання цих об'єктів: виконання спільних для кількох територіальних громад проєктів чи спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ, організацій. При цьому, реалізуючи право на таке об'єднання, територіальні громади можуть створювати для цього відповідні органи і служби [74, ст.52].

У частині другій 142 статті Конституція використовує термін «комунальна власність», не розкриваючи його зміст. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття права комунальної власності визначено як право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [60].

Можливість залучати до територіальних утворень ресурси інших територіальних утворень закладено у Ст.10 ЄХМС, де наголошується, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Додатково відзначається, що право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою. Відповідно до ч.2 ст.4 ЄХМС органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не

вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [43].

На основі результатів формально юридичного аналізу Європейської Хартії місцевого самоврядування у науковій літературі було сформовано наступні висновки:

По-перше, право органів місцевого самоврядування на створення асоціацій (об'єднань) для захисту і досягнення спільних інтересів свідчить про наявність в правовому статусі останніх ознак суб'єкта публічного права. Адже, головна мета юридичної особи публічного права – виконання спільних справ, прагнення до загальної користі.

По-друге, соціальне призначення таких асоціацій (об'єднань) - спільне вирішення спільних завдань, що за змістом ЄХМС передбачає виконання такою асоціацією (об'єднанням) владних повноважень для вирішення спільних питань місцевого значення [99, с.33].

Іншим міжнародно-правовим актом, що регулює СТГ є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (далі - Конвенція) [42]. В статті 2 Конвенції «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

В розвиток Конвенції Комітетом міністрів Ради Європи була прийнята рекомендація NR (2005) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про добру практику прикордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних общин або властей та усунення його перешкод» [110]. Відповідно до даного документу державам

пропонується сформувати правову основу для прикордонного і міжтериторіального співробітництва регіональних влад та органів місцевого самоврядування за допомогою прийняття національного законодавства, яке має узгоджуватися з Конвенцією про транскордонне співробітництво.

Важливим законом, який регламентує правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва є закон «Про транскордонне співробітництво» [131]. В ньому зазначається, що суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво. Угоди регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва. Типова форма угоди про транскордонне співробітництво затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику.

Варто ще раз наголосити, що співробітництво здійснюється за умовою наявності спільних інтересів суб'єктів такого співробітництва, які мають лежати в межах повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів. Перелік повноважень органів місцевого самоврядування переважно міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування». Виходячи з цього формуються сфери спільних інтересів, які не повинні виходити за межі повноважень органів місцевого самоврядування [102, с.125-126].

Закон «Про місцеве самоврядування» закріплює положення, що територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та

організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. Ч.7 ст.16 цього ж закону визначає, що ОМС з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад також врегульовує аналізований закон [121].

В контексті СТГ актуальними є наступні виключні компетенції закріплені в статті 26 закону «Про місцеве самоврядування»: прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету, прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення, створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб), вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями, прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 ЗпСТГ, щодо схвалення проєкту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад, заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до ЗпСТГ співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, затвердження договорів, укладених сільським, селищним,

міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції [121].

Відповідно до положень Цивільного кодексу України учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Для нашого дослідження важливою є ст.169 ЦКУ, відповідно до якої територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин; територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом; територіальні громади можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом. Порядок укладення договору також регламентується Цивільним кодексом, а саме, ч.1 ст.638: «Договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору; істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди» [167].

Господарський кодекс України визначає, що залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів: «спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами-суб'єктами співробітництва») [28].

Бюджетний кодекс України у статті 93 визначає, що місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів

іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету, у тому числі якщо на території територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання публічних послуг, визначених пунктом 2 частини першої статті 86 цього Кодексу; передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору [20].

Порядок отримання коштів на виконання проєктів співробітництва з Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) визначається ст.24 БКУ та такими нормативними актами (Постанова КМУ від 18 березня 2015р. №196): «Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку», «Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку». Ці Порядки стосуються, в тому числі, й вимог до проєктів СТГ. В них визначено дві головні вимоги до таких проєктів. Перша – «Проєкти співробітництва територіальних громад повинні відповідати вимогам ЗпСТГ (ч.6 пункту 4 «Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку»). Друга вимога полягає в тому, що ці проєкти мають відповідати цілям та завданням, встановленим Державною стратегією регіонального розвитку та відповідною регіональною стратегією розвитку. [161, с.77-78].

Не дивлячись на велику кількість актів регулювання, ЗпСТГ є основним нормативно-правовим актом, засадничим, на підставі якого здійснюється співробітництво. Він визначає організаційно-правові засади

співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. У преамбулі окреслено мету прийняття самого закону – це створення умов для реалізації наявними в Україні територіальними громадами конституційного права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення питань місцевого значення.[129].

Фактично зазначений закон покликаний створити правове підґрунтя для налагодження організаційно-господарських зв'язків між територіальними громадами, які б у перспективі могли продемонструвати переваги об'єднання декількох територіальних громад в одну більш дієву і самодостатню адміністративно-територіальну одиницю [18, с.121].

З метою забезпечення реалізації ЗпСТГ урядом України та профільним Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), як центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері місцевого самоврядування, затверджено низку важливих нормативно-правових актів, зокрема накази Мінрегіону 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» [116] тощо.

Наказом Міністерства регіонального розвитку від 27.08.2014р.№233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [117] затверджено Примірні форми договорів, у формах: про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань; про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проєктів; про співробітництво територіальних

громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної власності; про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільного органу управління.

Таким чином великий масив законодавства, що регулює відносини у сфері СТГ вимагає його наукової систематизації. Думається, що буде корисним наступний поділ нормативно-правових актів за юридичною силою:

- 1) Конституція;
- 2) Міжнародно-правові акти (ЄХМС, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями);
- 3) Кодекси та закони (закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про місцеве самоврядування», «Про транскордонне співробітництво», Цивільний кодекс, Бюджетний кодекс, Господарський кодекс);
- 4) Підзаконні-нормативно правові акти (накази Мінрегіону 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»);
- 5) Локальні акти (рішення обласних рад щодо підтримки співробітництва територіальних громад).

Незважаючи на те, що за останні роки спостерігалось збільшення кількості нормативно-правових актів, що регулюють СТГ, законодавство все ще містить ряд недоліків. Згідно з опитуванням експертів, проведеним 2019

року в рамках підготовки аналітичного звіту «Співробітництво громад: нові можливості для освіти та медицини» [50], українському законодавству в сфері СТГ притаманні, зокрема, такі проблеми:

1) бракує правового механізму приєднання до вже укладених договорів співробітництва; 2) надмірно складні процедури укладення договорів; 3) зарегульованість таких форм співробітництва, як утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів та утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень; 4) не передбачена відповідальність сторін за невиконання зобов'язань за договорами про СТГ; 5) відсутність серед кола суб'єктів міжмуніципального співробітництва районних рад - окремі експерти пропонували їх туди включити, принаймні на перехідний період до завершення другого етапу реформи децентралізації; 6) відсутність дієвих механізмів стимулювання СТГ на державному та регіональному рівнях.

Науковці також виділяють наступні перешкоди в розвитку практики реалізації СТГ: недостатня обізнаність ініціаторів співробітництва, особливо це стосується членів територіальних громад, які можуть звернутися у порядку місцевої ініціативи про можливості укладення договорів про співробітництво з іншими громадами; недостатня професійна компетентність ініціаторів співробітництва у питаннях підготовки пропозицій та необхідних документів щодо ініціювання співробітництва; небажання громад брати на себе відповідальність; низький рівень фінансової спроможності громад; побоювання місцевої влади щодо ослаблення впливу на об'єкти комунальної власності. Великі територіальні громади взагалі не мають економіко-соціальних та соціально-політичних поштовхів до ММС [159, с.34].

Варто підтримати позицію, що проблеми міжмуніципальної співпраці ТГ умовно можна поділити на дві частини: організаційні й правові. Організаційні аспекти ММС залежать від різноманітних чинників: географічних, демографічних, політичних, економічних, культурних, історичних та інших. Наприклад, чим вищий рівень децентралізації публічної влади, тим більше органи місцевого самоврядування потребують співпраці. У централізованій державі повноваження і ресурси органів місцевого самоврядування обмежені, а тому потреба у співпраці незначна [74, с.51].

В даній роботі більше уваги приділено саме правовим проблемам розвитку СТГ. Чинне законодавство про СТГ містить ряд суттєвих недоліків, на деяких із них варто зупинитися окремо.

Відповідно до ст.3 ЗпСТГ суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Тобто громадяни, представники бізнесу чи інші суб'єкти приватного права чи органи державної влади, районні або обласні ради не можуть бути стороною у договорі про співробітництво відповідно до чинного законодавства. Видається цікавим досвід окремих європейських країн, щодо запровадження вертикального типу співробітництва громад в Україні і залучення до співробітництва з громадами районних рад [129].

Варто зазначити, що в багатьох країнах співробітництво між муніципалітетами та органами місцевого самоврядування вищого рівня набуває популярності. Наприклад, в Іспанії, Франції, Великій Британії та Бельгії. Основними факторами, які стимулюють таке співробітництво є можливість отримати додаткові фінансові ресурси чи отримати доступ до технічних новацій [197, с.36]. В Іспанії співпраця між органами місцевого самоврядування базового рівня та провінціями є найпопулярнішою з усіх

можливих вертикальних комбінацій співробітництва. Вони охоплюють надання більше 30 різних послуг [192, с.12; 225 с.7].

На даний час районні ради в Україні мають багато проблем, що стосуються недостатності обсягів коштів для здійснення повноважень за рахунок тих джерел доходів, що визначені Бюджетним кодексом України, крім того, більшість повноважень передано на рівень територіальних громад, а тому, постає питання доцільності існування районних рад, як органу місцевого самоврядування в Україні. Проте, до того часу, поки не буде внесено зміни в Конституцію України щодо виключення з переліку органів місцевого самоврядування районних рад, видається доцільним включити районні ради в перелік суб'єктів ММС. Адже, у багатьох випадках саме районні ради, які представляють (відповідно до національного законодавства) спільні інтереси територіальних громад відповідного району, можуть бути ініціаторами окремих проєктів ММС та безпосередньо брати участь у їх реалізації на практиці або координувати їх виконання [154, с.13].

Варто також відмітити, що існує необхідність визначити правовий механізм приєднання громад до вже укладених договорів про співробітництво. Дослідження практики застосування положень ЗпСТГ та пропозицій деяких представників територіальних громад, які вже уклали договори про СТГ чи мають наміри в недалекому майбутньому організувати співробітництво, засвідчили необхідність удосконалення чинного законодавства в цьому питанні. Зокрема, 31.05.2021 року зареєстровано та внесено в реєстр договорів по співробітництву територіальних громад [138] договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту щодо розвитку туризму «ГУЦУЛ ЕТНОС». Після того як даний договір було зареєстровано, ініціатор проєкту Ясінянська селищна рада отримала пропозиції від територіальних громад, які не є сторонами

даного договору приєднатися до нього, однак, відповідно до чинного законодавства, такої процедури не передбачено. Така ситуація знижує мотивацію громад до збільшення кількості суб'єктів співробітництва, адже, процедура підписання нового договору є досить складною [157, с.225].

В липні 2021 року КМУ вніс до ВРУ законопроект «Про внесення змін до ЗпСТГ щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад», який був зареєстрований 08.07.2021р. за №5742 [130]. Проектом закону передбачається запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже організованого співробітництва за спрощеною процедурою шляхом укладення додаткового договору про приєднання до організованого співробітництва. Проте, даний законопроект містить ряд недоліків. Зокрема, передбачається, що приєднання до діючого договору буде відбуватися шляхом укладення додаткового договору про приєднання до організованого співробітництва.

Погоджуємося з дослідником О. Врублевським, що з точки зору цивільного договірного права, укладати додатковий договір мають право лише ті суб'єкти договірних відносин, які, уклавши відповідний договір, стали його сторонами. Той, хто не є суб'єктом відповідних договірних відносин, тобто стороною договору, апріорі не може укладати додатковий договір, а може лише приєднуватися до вже укладеного іншими територіальними громадами договору шляхом укладення ще одного договору - договору приєднання. Додатковий договір про приєднання до організованого співробітництва, який пропонується увести в правовий обіг аналізованим законопроектом не узгоджується із канонами цивільного договірного права. Це стосується його і нормативної, і правозастосовної площин [24].

Отже для того, щоб процедура приєднання територіальних громад до вже організованого співробітництва отримала належне юридичне закріплення, необхідно передбачити врегулювання таких відносин через укладення договору приєднання.

Іншою важливою проблемою є те, що на даний момент українське законодавство не містить дієвих механізмів стимулювання співробітництва громад, хоча, ЗпСТГ визначає, що державне стимулювання співробітництва здійснюється шляхом: 1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики; 2) передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва; 3) методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва [129].

Пріоритетні напрямки державної регіональної політики закріплені в Державній стратегії регіонального розвитку (далі – ДСРР) на період 2021-2027 рр. Зокрема, в даному документі міститься завдання за напрямом «Підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України», яке передбачає забезпечення розвитку транскордонної, міжмуніципальної та макрорегіональної співпраці у сфері розроблення та реалізації спільних проєктів сталого розвитку та створення умов для стимулювання регіонів та територіальних громад до співробітництва та реалізації спільних міжрегіональних проєктів [112].

Проте, на даний момент, в Україні так і не запроваджено ефективні механізми стимулювання СТГ на державному рівні, адже в державному бюджеті не передбачено коштів для підтримки проєктів, які реалізуються в рамках СТГ. Також чинним законодавством не передбачено можливість залучення приватних інвесторів до процесу співробітництва громад (в багатьох європейських країнах така можливість існує), а початку фактичної

реалізації проєктів доводиться чекати до наступного бюджетного періоду, що істотно знижує привабливість та ефективність цього механізму взаємодії громад.

Відомий дослідник Роберт Герцог зазначає, що ММС привабливе лише тоді, коли приносить додаткові гроші. Наявність спеціальних або додаткових грошей є критичною умовою для розвитку ММС. Це означає необхідність закріплення окремого рядка у національному бюджеті або створення спеціального фонду, кошти якого можна використовувати в основному для надання загальної підтримки або нецільових кредитів для будь-якого проєкту ММС, незалежно від його мети. Іншим варіантом може бути виділення коштів Фонду на інвестиційні витрати в деяких сферах, які мають найбільший вплив на розвиток та/або на задоволення попиту населення на послуги [201, с.19].

В даному контексті виглядає цікавим досвід ЄС щодо фінансової підтримки співробітництва територіальних громад. Фінансова підтримка в основному надходить від уряду, але також може надходити від регіонів (наприклад, Тоскана в Італії) або міжнародних донорів. Така підтримка в багатьох випадках може бути вирішальною. Адже муніципалітети з невеликими ресурсами - незалежно від їх розміру - не мають достатньої спроможності для впровадження серйозних програм публічних послуг. Але саме через інструменти СТГ вони можуть це зробити. Стимулом для ММС, який був використаний урядом Франції в 1999 році для заохочення створення «інтегрованих ММС», стало виділення постійних додаткових грантів з державного бюджету, що зробило цей варіант співробітництва дуже привабливим для комун. Одним з ефективних стимулів, спрямованих спеціально на ММС, є надання підтримки для розробки техніко-економічного обґрунтування проєкту. Уряд може надавати фінансування за умови, якщо

проекти будуть подані спільно двома або більше муніципалітетами. Якщо грант призначений для функцій, у яких ММС може підвищити свою ефективність, наприклад, поводження з твердими відходами, це може бути повністю виправдано з економічної точки зору. У кількох програмах ЄС (Instrument for PreAccession, Cohesion Fund) фінансування було доступне лише для великих проєктів. Доступ до значного фінансування ЄС для невеликих муніципалітетів можливий лише через ММС [206, с.33].

Зважаючи на законодавчі передумови, а також на успішний європейський досвід, вважаємо, що необхідно передбачити кошти в державному бюджеті України на співфінансування проєктів СТГ. Дана пропозиція може бути реалізована шляхом створення окремого фонду підтримки СТГ, кошти якого на конкурсній основі за чітко визначеними критеріями будуть розподілені між громадами, що уклали договори про СТГ або запровадження окремої державної субвенції для співфінансування СТГ. Іншим варіантом може бути використання ДФРР, адже у зв'язку з тим, що цей фонд спеціально створений для держбюджетного фінансування проєктів регіонального розвитку на конкурсній основі є також можливим передбачити, що на реалізацію інвестиційних програм і проєктів, що мають на меті розвиток регіонів та подані в рамках СТГ, передбачається не менше 10 відсотків коштів ДФРР, розподілених для регіону. Механізм створення окремого фонду або закріплення фінансування в ДФРР дозволить активізувати СТГ та підвищити якість реалізованих проєктів.

Одночасно є необхідність розглянути можливості удосконалення ведення чинного державного реєстру проєктів співробітництва територіальних громад, зокрема, уникнення дублювання інформації у реєстрі, зазначити період реалізації відповідного проєкту співробітництва територіальних громад (зокрема, у реєстрі дуже часто визначено лише дата

початку реалізації проєкту, але не зазначено протягом якого періоду він має бути реалізований). Разом з тим, спостерігається значний часовий розрив між датами підписання проєкту ММС та його внесенням до відповідного державного реєстру, а також ряд проблем щодо здійснення моніторингу ефективності реалізації проєктів співробітництва територіальних громад тощо [62].

Важливе значення відіграє також рішення обласних рад, що регулюють СТГ на обласному рівні. За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 18 листопада 2021 року до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад внесено 755 таких договорів [138]. Проте, громади Закарпатської області зареєстрували всього 7 договорів про СТГ (чотири з яких втратили чинність). Тобто, кількість договорів про співробітництво в Закарпатській області є досить низькою, а на даний момент діють всього три договори про співробітництво територіальних громад [158, с.44].

В Закарпатській області два діючі договори (договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту з будівництва та розміщення сміттесортувального заводу на території Полянської сільської ради (15 суб'єктів співробітництва) та договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту щодо розвитку туризму «ГУЦУЛ ЕТНОС» (14 суб'єктів співробітництва) укладені у формі реалізації спільних проєктів. Укладення даної форми договору можливе з дотриманням спрощеної процедури. Цікавими особливостями цих договорів є велика кількість суб'єктів співробітництва, що свідчить про актуальність обраних тем співробітництва, крім того договір про СТГ у формі реалізації спільного проєкту щодо розвитку туризму «ГУЦУЛ ЕТНОС» передбачає залучення суб'єктів співробітництва з трьох

різних областей (Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей). Третім діючим договором є договір про СТГ в частині делегування виконання завдань (у сфері первинної медичної допомоги) учасниками якого є Ужгородська ТГ та Оноківська ТГ. Оноківська громада не буде створювати центр надання первинної медичної допомоги. Вона, за договором про СТГ, передає частину цих повноважень Ужгородській громаді.

Одним із лідерів щодо кількості укладених договорів про СТГ в Україні є Полтавська область, в якій протягом 2014-2019 було укладено 111 договорів [72, ст.3]. Відповідні дані свідчать про те, що СТГ в Закарпатській області перебуває на зародковому етапі і потребує активізації, адже після того як завершено фундаментальну частину реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади – укрупнення територіальних громад, питання співробітництва громад стає все більш актуальним, адже це є хороша можливість підвищити якість надання публічних послуг на місцях та раціональніше використовувати наявні ресурси.

Досвід інших областей показує, що значний внесок у стимулювання СТГ внесли програми міжнародної технічної допомоги, які діяли протягом останніх років на території окремих областей та надавали методологічну підтримку та фінансове стимулювання. Крім того, ефективні механізми стимулювання можуть бути запроваджені обласними радами у вигляді окремих обласних цільових програм (далі – ОЦП).

Аналіз ОЦП у всіх областях України засвідчив, що спеціальних програм, орієнтованих на розвиток ММС станом на 2018 рік не було, за винятком Сумської області, де у 2018 році стартувала «Обласна програма підтримки співробітництва об'єднаних територіальних громад у Сумській області на 2018-2019 роки». Серед ОЦП, які максимально наближені до

інтересів громад і серед пріоритетів яких декларується підтримка ММС у більшості областей України є програми підтримки ініціатив громад, які, як правило, реалізуються на конкурсній основі. Тематичний напрям «Міжмуніципальне співробітництво» закріпився у обласних цільових програмах, що підтримували розвиток територіальних громад у 7 областях – Вінницькій, Дніпропетровській, Івано-Франківській, Полтавській, Харківській, Сумській та Херсонській. Аналіз тематики проєктів, що були підтримані в рамках напрямку «Міжмуніципальне співробітництво» засвідчив, що в основному підтримані проєкти торкалися розвитку місцевих пожежних частин, вуличного освітлення, енергозбереження, розвитку сільського туризму, запровадження сучасної системи поводження з твердими побутовими відходами. Кількість партнерів, що подавали спільний проєкт коливалася від 2-х до 16-ти [5, ст.6].

Проаналізувавши цільові програми Закарпатської області можемо зазначити, що на обласному рівні не існує окремих програм підтримки СТГ, крім того, відсутні програми в яких є окремі заходи щодо підтримки даної сфери. Стратегія розвитку Закарпатської області на період 2021-2027рр. також не передбачає напрямків підтримки розвитку СТГ на території Закарпатської області [158, с.45].

Видається цікавим досвід Львівської області де обласна рада в 2018 році прийняла «Програму підтримки співробітництва територіальних громад у Львівській області на 2019-2020 рр.». Метою даної програми є забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад Львівської області із застосуванням механізму співробітництва сільських, селищних, міських рад та об'єднаних територіальних громад шляхом проведення щорічного конкурсу проєктів міжмуніципального співробітництва та навчально-консультаційних заходів з їх дофінансуванням за рахунок субвенції

обласного бюджету місцевим бюджетам [118]. Дана програма передбачала, що співфінансування з боку територіальних громад (суб'єктів співробітництва громад) повинно становити не менше 50% від коштів обласного бюджету, що є досить хорошим фінансовим стимулом.

Найбільша кількість договорів про СТГ зареєстровано в Полтавській області. Полтавська обласна рада не має окремої цільової програми, яка стосується розвитку співробітництва громад, проте, протягом останніх років в Полтавській області діє обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області в рамках якого передбачено дві категорії учасників: перша категорія – проєкти сільських, селищних, міських рад, друга категорія – спільні проєкти, що реалізуються органами місцевого самоврядування – суб'єктами співробітництва [115].

Досвід Полтавської області дозволяє зробити висновок, що наявність ОЦП щодо підтримки розвитку співробітництва громад є надзвичайно ефективним механізмом активізації та популяризації співробітництва громад, що є особливо актуальним для тих областей в яких СТГ не є широко використовуваним.

Як свідчить також досвід деяких європейських країн (зокрема, Німеччини, Бельгії та ін.) корисним може бути надання методологічної підтримки громадам щодо співробітництва територіальних громад шляхом утворення ресурсних центрів («центрів компетенцій») з питань ММС на регіональному і місцевому рівнях. Так, у федеральній землі Гессен (ФРН) у 2004 році прийнято директиву про сприяння міжмуніципальному співробітництву (Рамкова угода), де викладено цілі та процедури сприяння ММС. У 2009 році у Міністерстві внутрішніх справ та спорту землі Гессен створено відділ з питань ММС, а також Центр компетенцій з питань ММС. До основних сфер відповідальності Центру компетенцій належить стратегія

та визначення змісту міжмуніципальної співпраці у Гессені, консультування громад, підготовка та проведення інформаційних заходів з метою залучення громадян та органів місцевого самоврядування, розробка відповідних методичних рекомендацій, брошур та публікацій, розробка та збір інформаційних матеріалів про можливості міжмуніципальної співпраці [78, ст.90-91].

Висновки до розділу 1

1. На підставі проведеного аналізу еволюції розвитку СТГ запропоновано наступну періодизацію в залежності від стану розвитку ММС в конкретний період: до 1990 року – період стихійного СТГ. Характер співробітництва носив неформальний характер та не мав значного впливу на розвиток територіальних громад; 1990-2013рр. – період становлення СТГ. Протягом даного періоду спостерігається становлення дієвого місцевого самоврядування в Україні, а також реалізуються перші проєкти в рамках СТГ; 2014 - наш час – період інституалізації СТГ. Протягом цього періоду було прийнято спеціальне законодавство, щодо СТГ.
2. Практика муніципального будівництва свідчить про істотну зміну поглядів в Україні на роль інституту СТГ, усвідомлення його як важливого інструменту підвищення якості надання публічних послуг та економії ресурсів. Прийняття ЗпСТГ трансформувало підходи до розуміння сутності та регламентації суспільних відносин у сфері СТГ, створивши передумови до активізації співробітництва. За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 18 листопада 2021 року до реєстру договорів про співробітництво

територіальних громад внесено 755 таких договорів, що свідчить про те, що громади активно використовують цей інструмент. Прийняття ЗпСТГ трансформувало підходи розуміння суті та регламентацію суспільних відносин в сфері співробітництва територіальних громад.

3. В Європі при визначенні ММС дослідники часто зазначають, що суб'єктами ММС є муніципалітети, які мають окремий статус юридичної особи, дана позиція також впливає з аналізу ЄХМС. В даному розділі роботи обґрунтовано необхідність закріплення за територіальними громадами статусу юридичних осіб. Територіальна громада має володіти правосуб'єктністю і виступати юридичною особою публічного права з незалежним правом власності і бюджетом.
4. Запропоновано виділити наступні 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.
5. Проведений аналіз ознак дав змогу запропонувати визначення СТГ як особливої форми 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.

6. Вихідним началом, що виражає загальну ідею, спрямованість і сутність правового регулювання СТГ є його принципи. У ЗпСТГ визначено шість найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на основі яких має ґрунтуватися процес організації співробітництва територіальних громад. Дані принципи спрямовані на створення оптимальних умов для започаткування співробітництва та забезпечення ефективних правовідносин між його учасниками. Вони визначають характер і зміст законодавства, щодо СТГ а також є нормативним орієнтиром для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб.
7. Правові засади співробітництва територіальних громад визначаються низкою нормативно-правових актів, що стосуються організації та розвитку СТГ. Науково-корисним є наступний поділ нормативно-правових актів, що регулюють СТГ за юридичною силою: Конституція; міжнародно-правові акти (ЄХМС, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями); кодекси та закони (Цивільний кодекс, Бюджетний кодекс, Господарський кодекс, ЗУ «Про місцеве самоврядування», ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», ЗУ «Про транскордонне співробітництво»); підзаконні-нормативно правові акти (накази Мінрегіону 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»); нормативні акти місцевого значення (рішення обласних рад щодо підтримки СТГ).

8. Серед невирішених проблем формування правової бази СТГ коротко можна назвати такі: відсутність можливості приєднання інших громад до діючих проєктів співробітництва територіальних громад, відсутність серед суб'єктів співробітництва територіальних громад районних рад, відсутність інституційних методів державного стимулювання співробітництва територіальних громад, як це передбачено статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».
9. Зважаючи на законодавчі передумови, а також на успішний європейський досвід, доцільно передбачити кошти в державному бюджеті України на співфінансування проєктів СТГ. Дана пропозиція може бути реалізована шляхом створення окремого фонду підтримки СТГ, кошти якого на конкурсній основі за чітко визначеними критеріями будуть розподілятися між громадами, що уклали договори про СТГ або шляхом використання ДФРР в якому можна передбачити, що на реалізацію інвестиційних програм і проєктів, що мають на меті розвиток регіонів та подані в рамках СТГ, передбачається не менше 10% коштів ДФРР, виділених для відповідної області.
10. Проаналізувавши цільові програми Закарпатської області можемо зазначити, що на обласному рівні не існує окремих програм підтримки співробітництва територіальних громад, крім того, відсутні програми в яких є окремі заходи, щодо підтримки даної сфери. Вважаємо за доцільне 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 в стратегію розвитку Закарпатської області на період 2021-2027 рр. і передбачити окремі напрямки підтримки розвитку співробітництва територіальних громад на території Закарпатської області. Зважаючи на малу кількість наявних договорів співробітництва територіальних громад у Закарпатській області рекомендуємо утворити ресурсний центр з розвитку співробітництва територіальних громад та провести активну інформаційну кампанію та навчальні семінари щодо переваг співробітництва та форм, змісту і процедур укладення договорів.

Розділ 2. ПРАВОВІ ФОРМИ ТА ПРОЦЕДУРА ОРГАНІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Правові форми співробітництва територіальних громад

В умовах сучасних процесів глобалізації і фрагментації, економічної кризи, формування нового світового порядку змінюється природа та організація публічної влади. Вона набуває все більш динамічних форм і її здійснення спирається на інновації з урахуванням технологій комунікативної демократії, плебісцитарної демократії, а інколи авторитаризм у поєднанні з окремими демократичними процедурами розглядається як ефективна методика подолання суспільних чи економічних криз [144, с.117]. Одним із ефективних інструментів підвищення якості надання публічних послуг, що ефективно реагує на сучасні процеси змін, є співробітництво територіальних громад. Важливою передумовою успішності СТГ є можливість використовувати різні форми співробітництва, які будуть застосовуватися відповідно до конкретної ситуації та викликів, з якими стикаються територіальні громади.

Правова форма, як юридична категорія, представляє собою зовнішній прояв діяльності компетентного органу, його посадових осіб чи інших учасників правовідносин, яка, по-перше, передбачена нормами права та йому відповідає, а по-друге, тягне за собою юридично значимі наслідки для учасників правовідносин. В контексті СТГ, його правовими формами можна назвати ті види співпраці громад, внутрішній зміст яких складає специфіка предмету домовленостей сторін відповідних договорів, що дозволяє відрізняти один договір від іншого [103].

В липні 2021 року під час засідання Конгресу місцевих та регіональних влад та Національної ради реформ Міністр розвитку громад та територій України Олексій Чернишов зазначив, що удосконалення форм міжмуніципального співробітництва громад є одним з основних завдань з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у межах Конституції [168].

Світовий досвід свідчить, що не існує уніфікованого підходу до поділу форм ММС. Рада Європи визначає три моделі ММС: високоінтегрована модель (Франція, Іспанія, Португалія), більш гнучка модель (Болгарія, Чехія, Великобританія) та поєднання двох згаданих моделей (більшість країн). Процес об'єднання громад (Данія, Фінляндія) окремі науковці також розуміють як форму ММС [197, с.35].

Цікавим виглядає наступний поділ ММС на чотири категорії:

1) Неформальне ММС. Багато відносин між муніципалітетами є неформальними, їм не потрібна точно визначена правова база, оскільки вони не передбачають жодного зобов'язуючого юридичного рішення. Нарadi мерів, вищих посадових осіб чи технічних комітетів можуть вирішити багато проблем та покращити координацію політики між сусідніми муніципалітетами.

2) Слабо формалізоване ММС. Цей вид ММС може базуватися на договорах. Наприклад, багато проєктів щодо спільних адміністративних послуг, таких як обробка даних та закупівлі, охоплюються договорами.

3) ММС у формі функціональних (комунальних) «підприємств». Ці договори в основному призначені для управління комунальними послугами (наприклад, водопостачання, поводження з відходами, каналізацією), інфраструктурою (наприклад, дороги) або установами (наприклад, культурними установами, спортивними закладами, медичними центрами).

Вони можуть бути публічними структурами з окремою юридичною особою та власним бюджетом та майном. Послуги, що надаються такими функціональними «підприємствами», можуть оплачуватися користувачами цих послуг; обладнання може оплачуватися внесками від кожного муніципалітету-партнера відповідно до об'єктивних критеріїв.

4) ММС як модель інтегрованого територіального співробітництва. Певні форми ММС виглядають як органи місцевого самоврядування другого рівня. Вони мають окрему юридичну особу, поряд із багатоцільовою компетенцією у питаннях, що становлять стратегічний інтерес (наприклад, економічний розвиток, містобудування, дороги, громадський транспорт) [206, с.13-14].

Науковці Бел і Ворнер пропонують класифікувати ММС відповідно до рівня інституалізації на неформальні та формальні. Формальне співробітництво у свою чергу поділяють на стійку бюрократичну організацію та укладення договору. За механізмом управління ММС може бути керованим єдиною організацією або декількома організаціями [176, с.56].

Цікавим виглядає поділ основних форм ММС на наступні види:

1. Неформальне співробітництво громад;
2. Співробітництво громад засноване на договорі;
3. Організація публічного права (неурядова організація, асоціація);
4. Підприємство створене згідно приватного права (бізнес фірма, підприємство);
5. Одно- або багатоцільовий публічний орган;
6. Інтегрований територіальний публічний орган [206, с.62].

Лусія Грешова поділяє ММС на:

1. Формалізоване співробітництво - регулюється законом

2. Неформалізоване співробітництво – не регулюється законом (див. табл. 1) [197, ст.36].

Табл.1 Форми міжмуніципального співробітництва

Формалізоване співробітництво	Неформалізоване співробітництво	
Словаччина	Нідерланди	Швейцарія
Португалія	Іспанія	Росія
Італія	Австрія	Швеція
Фінляндія	Бельгія	Люксембург
Угорщина	Словенія	Чехія

Дослідниця О. Курті виділяє два види ММС, а саме: високоінтегровані моделі та гнучкі моделі ММС. У Франції, Іспанії та Португалії створені високо інтегровані, переважно публічно-правові моделі, що базуються на конкретних міжмуніципальних структурах із власною правосуб'єктністю. В інших країнах, таких як Литва, Болгарія та Чеська Республіка, запроваджена більш гнучка модель, в основному заснована на свободі та автономії ОМС для організації співпраці відповідно до їх потреб. [222, с. 5].

У Франції міжмуніципальні структури також класифікують як такі, що не мають фіскальної влади, та такі, що мають фіскальну владу. Традиційні синдикати комун належать до першої категорії. Не маючи повноважень збирати податки, синдикати залежать від фінансових внесків комун. Синдикати можуть створюватися для виконання однієї функції, найчастіше поводження з відходами та постачання води чи енергії, або можуть надавати кілька послуг [198, с.23].

До міжмуніципальних структур з фіскальною владою можна віднести: громади комун (*communauté de communes*) - спрямована насамперед на сільські комуни; громади агломерації (*communauté d'agglomération*) - спрямована на містечка, міста середньої величини та їх передмістя; міські громади (*communauté urbaine*) - спрямована на більші міста та їх передмістя; метрополія - створена в 2014 році, спрямована на найбільші міста та їх передмістя.

В рамках проведеного аналізу можемо зазначити, що в європейських країнах існують різні форми договорів про ММС. Це не означає, що всі категорії існують у кожній країні, або що в окремій країні прийнята лише одна з них. Кожна країна має власне регулювання даних суспільних відносин і воно може передбачати декілька форм та неформальні типи договорів про ММС, які можна використовувати. В цьому аспекті можна навести приклад Швейцарії. У Швейцарії 50% ММС реалізується через юридичні особи публічного права, які діють в основному як асоціації місцевих органів влади. Ще 32% ММС засноване на контрактах, а останні 18% – це організації приватного права, такі як асоціації, фонди та компанії [236, с.182].

До прикладу, Албанія, яка є європейською країною, але не є членом ЄС, однак реалізує положення політики Ради Європи щодо організації ММС, передбачає доволі укрупнений перелік форм та методів організації співробітництва громад, а саме: - визначення одного муніципалітету, відповідального за виконання покладених на нього функцій - виконання певних задач, необхідних для всіх сторін співробітництва, покладаються на один із задіяних муніципалітетів, який має найкращу функціональну спроможність до провадження такої діяльності; - делегування функцій регіональному органу (раді). Сама рада, яка включає в себе представників від усіх муніципалітетів, які співпрацюватимуть, але виконавчих функцій вона

не здійснює, вона лише приймає і затверджує рішення; - створення міжмуніципальної асоціації як управляючого органу, на засадах добровільної участі, як правило, у вигляді окремого суб'єкта (неприбуткової, громадської організації, комунального підприємства, компанії, заснованій на засадах приватного права) [233, с.44-47].

В науці також зустрічається поділ СТГ на вертикальне та горизонтальне. Зміст договору про співробітництво громад стосується сторін, які підписують договір. Співробітництво може бути обмежене муніципалітетами, але ОМС можуть також розширити свої механізми співпраці, включаючи інші публічні органи (уряди вищого рівня, спеціалізовані урядові агенції) або організації приватного сектору (фонди та компанії) [205, с.212]. Варто відмітити, що співробітництво між територіальними громадами – це горизонтальне співробітництво, а співробітництво з органами місцевого самоврядування вищого рівня або з державними органами влади - вертикальне співробітництво.

У більшості європейських країн інституалізовано співробітництво в яких беруть участь лише муніципалітети [205, с.213]. Однак, у ряді країн набуває популярності співробітництво між органами місцевого самоврядування та публічними інституціями вищого рівня. Це має місце в Іспанії, Франції та Великій Британії. Можна виокремити два типи вертикального співробітництва. Перше стосується постійно діючих організацій, створених для фактичного надання публічних послуг, коли ОМС співпрацюють між собою та з органами місцевого самоврядування вищого рівня або регіональним урядом. Другий стосується договорів, які спрямовані насамперед на покращення надання послуг на місцевому рівні за допомогою координації та управління ефективністю. Вертикальні договори про співробітництво, як правило, укладаються між місцевими органами влади, з

одного боку, та центральним та/або регіональним урядом, з іншого. В Іспанії співпраця між органами місцевого самоврядування та провінціями є найбільш популярною з усіх можливих вертикальних комбінацій. Вони охоплюють понад 30 різних послуг [225, ст.7].

Замість класичної типології П. Свяневич та Ф. Телес пропонують підхід «посттипології», який складається з переліку видів ММС, які слід враховувати, коли ми аналізуємо будь-яку форму ММС або коли ми намагаємось порівнювати різні форми всередині чи між країнами. Цей перелік видів включає:

1. Рівень офіційності (формальності) - починаючи від неформальних мереж органів місцевого самоврядування, переходячи за допомогою договорів (офіційні спеціальні договори) до жорстких, постійних структур, які є окремими юридичними особами.

2. Рівень примусу - починаючи з абсолютно добровільних ініціатив, які починаються знизу, проходячи через добровільність, яка обмежена різними типами тиску з боку регіональних чи національних урядів (також у формі стимулів «не відмовлятися»), перехід до обов'язкової співпраці.

3. Мета - з одного боку, ми маємо одноцільове, а з іншого - багатоцільове співробітництво. Але деякі правові форми допускають обидва варіанти.

4. Кількість партнерів - ММС за визначенням має залучати щонайменше двох партнерів, але їх може бути набагато більше. Таким чином, ми можемо мати двостороннє, тристороннє або багатостороннє співробітництво.

5. Природа учасників співробітництва - ми зосереджуємось на суто міжмуніципальних формах, але можуть бути й інші форми, які дозволяють багаторівневе членство (наприклад, уряди вищого рівня на додаток до

кількох муніципалітетів) або багатогалузеві (напр. місцеві групи дій, що підтримуються структурними фондами ЄС у сільській місцевості, які передбачають партнерство, що складається з групи муніципалітетів, але також із членами, залученими з приватного бізнесу та громадських організацій).

6. Сфери співпраці - наприклад, спільні адміністративні послуги, громадський транспорт, водопостачання, поводження з відходами тощо. Сфери співпраці можна охарактеризувати також по-іншому: чи вони зосереджені на спільному наданні послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування, чи вони зосереджені на спільних інвестиційних проєктах. Третій варіант - більш м'яка співпраця (наприклад, у спільному маркетингу, просуванні, представленні спільних інтересів або лобіюванні) [234, с.133].

Дослідник Є. Г. Карташов виділяє на європейському континенті такі чотири типи ММС: 1) квазірегіональний орган; 2) форуми з планування; 3) організації з надання послуг; 4) угоди про надання послуг. При цьому, як зазначає науковець, вибір конкретного типу й популярність ММС залежить від трьох чинників: адміністративно-територіального устрою держави, законодавчої бази та управлінської культури [52, с.354].

В Україні можемо запропонувати поділ 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 і т.д.).
- Формалізоване (виражається у двох формах: укладення договору про СТГ, відповідно до ЗпСТГ; укладення договору про надання міжбюджетних трансфертів).

Окремо можна виокремити договори про СТГ відповідно до суб'єктів таких договорів на: укладені між сільськими громадами; укладені між селищними громадами; укладені між міськими громадами; змішані (укладені між міськими та\або селищними, та\або сільськими громадами).

Важливо звернути увагу на те, що ММС поділяють також на добровільне та обов'язкове. Обов'язкове ММС - одна з політик, які традиційно пропонуються для скорочення витрат місцевих органів влади [195, с.335].

Вважаємо за доцільне для кращого розуміння обов'язкового співробітництва вивчити досвід окремих європейських країн. Запровадження обов'язкового ММС в Італії було зумовлене зростаючою потребою скорочення публічних витрат. Зокрема, уряд Італії надав можливість невеликим муніципалітетам впроваджувати публічні мережі для надання послуг шляхом створення третьої юридичної особи ("Unione dei Comuni") або шляхом укладення угоди ("Convenzione"). Unioni dei Comuni - це форма ММС, вперше запроваджена відповідно до закону № 142/1990. Вона є новим органом місцевого самоврядування (так званою "організацією з надання послуг") зі своїми власними юридичними повноваженнями та структурою. Convenzioni - це найпростіша та найбільш гнучка форма співробітництва (так звані "договори про надання послуг"), спрямована на співпрацю між органами місцевого самоврядування. Дана форма характеризується високою адаптивністю та складається з контрактних угод, підписаних двома або більше муніципалітетами з метою співпраці щодо надання публічних послуг. Невеликі італійські муніципалітети залежно від публічних послуг, які планують надавати можуть вибрати створення організації з надання послуг (Unione dei Comuni), договору про надання послуг (Convenzioni) або

змішаних рішень (Unione dei Comuni для деяких публічних послуг та Convenzioni для інших публічних послуг) [195, с.337-338].

Цікавим виглядає також досвід Фінляндії в питанні обов'язкового ММС. Обов'язкове співробітництво визначається на основі певної функції, яку має виконувати муніципалітет (кількості потенційних користувачів послуги). Ця модель була використана в контексті фінської реформи PARAS, згідно з якою в районі обслуговування для надання медичних послуг має проживати щонайменше 20 000 осіб, а зона обслуговування професійно-технічної освіти - не менше 50 000 осіб. Якщо кількість мешканців суб'єкта місцевого самоврядування відповідає зазначеним вимогам, і на регіональному рівні немає суспільного інтересу залучати сусідні суб'єкти з меншою кількістю мешканців, тоді обов'язкове співробітництво не буде застосовуватися до такого органу місцевого самоврядування. У Фінляндії суб'єкти місцевого самоврядування можуть самі домовитися про обсяг території обслуговування, спираючись на вищезазначені критерії; так само вони також можуть приймати рішення про інституційну форму співробітництва (тобто як спільний адміністративний орган або уповноважуючи інший орган місцевого самоврядування). У разі, якщо ОМС самі не утворюють/ініціюють співробітництво на добровільних засадах, повноваження щодо обсягу та інституційної форми зони співробітництва будуть передані уряду Фінляндії [214, с.81-82].

В українському законодавстві не передбачено обов'язкового СТГ. Вважаємо за доцільне, зважаючи на досвід багатьох європейських країн, запровадити обов'язкове СТГ в Україні. Адже, як показує досвід Італії, обов'язкове ММС сприяє скороченню витрат та поліпшенню публічних послуг у двох третинах малих муніципалітетів, які впровадили ММС [195, с.343]. В Україні 617 громад з населенням до 10 тисяч жителів [88], для

більшості з яких якісне надання багатьох публічних послуг буде складним, а деяких видів послуг навіть неможливим.

Вважаємо за доцільне впровадити підхід, який застосовується у Фінляндії щодо надання окремих послуг, а саме, визначити поріг кількості населення, яке має проживати в громаді для того, щоб надавався певний вид послуг. Як показує практика, у зв'язку з тим, що на даний час районні ради передали більшість повноважень на рівень громад, є багато випадків, коли існує напружена ситуація між громадами щодо подальшого утримання структурних підрозділів відповідних рад, які перейшли з району і надають послуги для більше ніж однієї громади. Зокрема, така ситуація спостерігається в Ясінянській селищній територіальній громаді Закарпатської області і пов'язана вона з утриманням Ясінянського територіального центру соціального обслуговування, одним із основних видів діяльності якого є надання послуг щодо догляду із забезпеченням проживання для осіб похилого віку та інвалідів. Даний центр надає свої послуги жителям 4 громад Рахівського району і більшість його клієнтів є жителями інших громад, проте, громади відмовляються укласти договір про СТГ щодо спільного утримання цієї установи.

Даний випадок не є поодиноким і актуальним для багатьох громад України. Тому, зважаючи на результати досліджень, які зазначають, що обов'язкове ММС сприяє скороченню витрат та поліпшенню публічних послуг, а також беручи до уваги поточну ситуацію в українських громадах, вважаємо що держава має передбачити обов'язкове СТГ 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. Необхідно встановити перелік базових послуг, які мають надаватися на території громади, а у разі неможливості громадою забезпечити надання цих послуг, вона має підписати договір про співробітництво з іншою громадою.

Стаття 4 ЗпСТГ визначає п'ять форм співробітництва територіальних громад, а саме: 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [129].

Територіальні громади, які вирішили започаткувати СТГ, на першому етапі мають визначити форму, за якою таке співробітництво буде здійснюватися. Слід зазначити, що кожна із форм СТГ є видовим поняттям. В обсяг кожного із п'яти таких понять можуть входити конкретні види співробітництва, що охоплюються таким поняттям. Наприклад, делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів охоплює такий вид співробітництва як виконання одним суб'єктом співробітництва делегованого завдання декількох інших суб'єктів співробітництва щодо забезпечення дошкільної освіти дітей, які проживають

в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади [151, с.34].

За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 18 листопада 2021 року, використовуючи всі 5 форм СТГ громади уклали 755 договорів про співробітництво територіальних громад [138].

Як визначається у спеціальній літературі, перша форма співробітництва може бути застосована у тих випадках, коли у одного суб'єкта співробітництва є можливість надавати певні послуги, а інші не можуть, але спроможні для їх надання делегувати відповідне право та передати необхідні ресурси; друга форма використовується для проведення щорічних конкурсів, олімпіад, змагань, фестивалів шляхом певного внеску кожного потенційного учасника в спільну справу - формують призовий фонд, забезпечують харчуванням, транспортом, житлом та інше; третя форма співробітництва може бути використана, коли на території однієї територіальної громади є певний інфраструктурний об'єкт, а інші громади мають необхідність в наданні ним послуг на своїй території та спроможні його спільно фінансувати (утримувати); четверта форма може реалізовуватися шляхом створення спільного комунального підприємства, що буде спеціалізуватися на обслуговуванні територіальних громад - учасниць міжмуніципального співробітництва (забезпечення благоустрою, вивезення сміття та інше); п'яту форму співробітництва може бути виражено у вигляді окремого підрозділу чи у складі виконавчого комітету відповідної ради, наприклад, для бухгалтерського та/чи юридичного супроводу діяльності декількох органів місцевого самоврядування. Ця форма особливо актуальна для сільських, селищних територіальних громад [23, с. 16-23]. Вважаємо за доцільне детальніше проаналізувати кожен з форм співробітництва територіальних громад, які закріплені в ЗпСТГ.

Співробітництво у формі делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів може бути застосоване у тих випадках, коли у одного суб'єкта співробітництва є можливість надавати певні послуги, а інші не можуть, але спроможні для їх надання делегувати відповідне право та передати необхідні ресурси (забезпечення дошкільної освіти дітей, що проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади; діяльність комунальних підприємств, зокрема з питань водопостачання, поводження з твердими побутовими відходами, благоустрою тощо) [78, с.38].

Окремі вчені вважають, що для національного законодавства і правової науки більш звичним є делегування повноважень. Виконання правового припису щодо делегування завдань ускладнюється тим, що на рівні чинного законодавства завдання територіальних громад, як суб'єктів співробітництва, не конкретизовані. Отже, реалізація цієї норми уже від початку є проблемною. У Примірній формі договору про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань, затвердженій Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України №233 від 27.08.2014р., як завдання пропонується зазначати перелік повноважень, що делегуються суб'єкту співробітництва відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів, з посиланням на відповідну статтю, пункт закону. Тому вважають, що необхідно було б закріпити таку форму співробітництва, як делегування повноважень, адже ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його

функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. [74, с.53-54].

Не можемо повністю погодитися із наведеним висновком дослідника, оскільки у ч.1 ст.10 ЗпСТГ метою вказаної форми співробітництва визначено забезпечення виконання повноважень органами місцевого самоврядування, а також ефективність використання коштів місцевих бюджетів. Тобто, в самому законі детальніше роз'яснено поняття «завдання», що згодом знайшло подальшу деталізацію у підзаконних нормативно-правових актах. Проте, пропозиція закріпити таку форму співробітництва, як делегування повноважень, є слушною, адже це дозволить покращити розуміння закону правозастосувачами.

Прикладом такого договору є договір про СТГ у сфері охорони здоров'я між двома громадами Закарпатської області - Оноківською сільською та Ужгородською міською. Оноківська громада не створюватиме центр надання первинної медичної допомоги, адже відповідно до положень договору вона передає частину цих повноважень Ужгородській громаді. Ужгородська міська рада найматиме лікарів для надання медичних послуг, а Оноківська забезпечуватиме амбулаторію фінансово та технічно, а мешканці сільської громади отримуватимуть допомогу в населеному пункті, в якому вони проживають.

Проте, після того як даний договір було зареєстровано, громади стикнулися з проблемою, пов'язаною із передачею будівель від Оноківської громади в оперативне управління Ужгородському ЦПМСД. Зокрема, відповідно до частини другої статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» забороняється передавати державне або комунальне майно в безоплатне користування або позичку.

Передача майна у позичку регулюється положеннями статей 827-835 ЦКУ (Позичка) [167]. У свою чергу, відповідно до положень Господарського кодексу України (стаття 137) правом оперативного управління у цьому кодексі визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом) [28].

Цікавою з даного питання є судова практика, зокрема, справа №910/12224/17 за позовом Прокуратури міста Києва до Київської міської ради. Позовні вимоги Прокуратури міста Києва стосуються оскарження рішення Київської міської ради про скасування власних рішень про закріплення нерухомого майна за Прокуратурою міста Києва на праві оперативного управління. У своєму висновку Велика Палата Верховного Суду України (Постанова від 22 січня 2019 року у справі №910/12224/17) зазначає наступне: «Майно комунальної власності не може передаватися в оперативне управління підприємствам, установам, організаціям, які не були утворені відповідним органом місцевого самоврядування та не знаходяться в його підпорядкуванні» [100].

Враховуючи Постанову Великої Палати Верховного Суду України та діючі норми законодавства, можемо зазначити, що передача комунального майна в оперативне управління підприємствам, установам, організаціям, які не були утворені відповідним органом місцевого самоврядування, не допускається. Отже, громади, які уклали договір про СТГ і бажають передати в оперативне управління майно комунальної власності іншому суб'єкту співробітництва, на практиці цього зробити не можуть, що значно ускладнює можливість делегування виконання завдання. Вважаємо, що доцільно внести

зміни до закону «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 СТГ.

Станом на 18.11.2021р. укладено лише 74 договори у даній формі [138].

Договір про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту. Дана форма співробітництва територіальних громад є найбільш поширеною в Україні, що спричинене її простотою та універсальністю.

Варто відмітити, що реалізація спільних проєктів є єдиною формою СТГ, яка може здійснюватися на загальних договірних засадах, без необхідності проходження доволі складної процедури організації співробітництва територіальних громад, яка визначена в статтях 5-9 ЗпСТГ. Таким чином, втілення спільних проєктів може відбуватися за спрощеною процедурою, що значно полегшує процес організації співробітництва між територіальними громадами, причому предмет (мета) таких проєктів законодавчо обмежене лише сферою компетенції органів місцевого самоврядування. Положення ЗпСТГ, що регламентують спрощену процедуру укладення договору даної форми не є чіткими та потребують вдосконалення, адже якщо не застосовувати вимоги встановлені статтями 5-9 цього Закону, громади розуміють по-різному процедуру укладення такого договору (чи необхідно затверджувати договори на сесіях відповідних рад, проводити громадські обговорення тощо). Зокрема, видається за доцільне 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» [154, с.14].

Окремі договори про СТГ у формі реалізації спільного проєкту мають рамковий характер. Тобто, ТГ не визначають конкретно мету проєкту, а укладають договір, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів [74, с.55].

Як приклад такого договору можемо навести договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проєктів «Гуцул Етнос» від 23 травня 2021 року, який був ініційований Ясінянською територіальною громадою. Метою реалізації даного проєкту є створення конкурентоздатного туристичного продукту, збільшення туристичних потоків, що забезпечить значний внесок у соціально-економічний розвиток територіальних громад шляхом збільшення дохідної частини бюджету, збільшення кількості робочих місць, а також створення сприятливих умов для відпочинку мешканців і гостей громад за умов збереження і раціонального використання культурно-історичної та природної спадщини. Варто відмітити, що цей договір був першим в Україні, сторонами якого є представники трьох областей (Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької). Дана форма співробітництва є найбільш популярною і станом на 18.11.2021р. укладено 512 договорів у даній формі [138].

Після підписання даного договору було підписано рекордний за кількістю учасників договір про співробітництво територіальних громад з Івано-Франківської, Чернівецької, Тернопільської та Хмельницької областей.

33 громади об'єдналися у реалізації спільного проєкту «DNISTER CANYON» для розвитку туристичного потенціалу [135].

Співробітництво у формі спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності може бути організовано тоді, коли в одного з потенційних суб'єктів співробітництва є певний інфраструктурний об'єкт, а інші територіальні громади мають необхідність в наданні ним послуг на території інших громад та спроможні його спільно фінансувати (утримувати). Метою даного договору є забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури співробітництво може здійснюватися у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, відповідно до вимог Бюджетного кодексу України [129].

Особливістю цієї форми СТГ є спільне фінансування раніше створеного, діючого підприємства, установи або організації, яке належить на праві комунальної власності одній із територіальних громад.

Обсяг фінансових ресурсів, який органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва планують виділити для спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, а також порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів – це домовлена сторонами сума грошових коштів у національній валюті України, яку зобов'язується виділяти кожен із суб'єктів співробітництва для спільного фінансування інфраструктурного об'єкта [151, с.42] .

Прикладом такого договору може бути договір про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) організації комунальної власності «Місцева пожежна охорона

Великорублівської сільської ради», сторонами якого є шість територіальних громад Полтавської області. Дана форма співробітництва є другою за популярністю і станом на 18.11.2021р. укладено 148 договорів у даній формі [138].

Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів. Дану форму доцільно застосовувати у тих випадках, коли в жодного з поміж потенційних суб'єктів ММС немає певного інфраструктурного об'єкта або підприємства, а його створення є вкрай необхідним та економічно обґрунтованим для усіх суб'єктів, які мають намір організувати співробітництво за цією формою [23, с. 39].

Відповідно до ст. 13 ЗпСТГ з метою реалізації спільних інфраструктурних проєктів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес, суб'єкти співробітництва на підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати [129].

Зважаючи на принципи співробітництва, а також досліджувані відносини з приводу утворення спільних підприємств, по-перше, йдеться про диспозитивні засади, які притаманні приватноправовому регулюванню, по-друге, у відносинах присутній публічний елемент, який виконує суто управлінські функції. Таким чином, виникає запитання щодо віднесення цих відносин до приватноправових чи адміністративних [25, ст.68].

Відповідно до Господарського кодексу України одним із видів підприємств є спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними ТГ - суб'єктами співробітництва [28]. Однак, таке визначення суперечить положенням ч. 2 ст. 169 ЦК України, яка визначає, що ТГ можуть створювати юридичні особи

публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом [167].

Відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Проте, ЗпСТГ передбачає створення спільних комунальних підприємств на договірних засадах [129].

Для зазначення у договорі найменування та місцезнаходження спільних комунальних підприємств, установ та організацій необхідно вказати назву підприємства, установи чи організації або їх переліку без організаційно-правової форми та їх юридичні адреси, як це вказано у відповідних реєстраційних документах [151, ст.43].

Утворення спільних юридичних осіб як юридичних осіб публічного права з одного боку не відповідає договірному принципу їх створення, з іншого - є адекватним до мети їх створення - вирішення спільних публічних потреб та інтересів [25, ст.9].

Варто відмітити, що деякі повноваження, які законом віднесено до відання відповідної ради не можна реалізовувати шляхом укладення договору про співробітництво, зокрема, це стосується обов'язку ради створити службу у справах дітей. Згідно рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 12 серпня 2020 року Справа №280/4581/20 на території Новоукраїнської сільської ради Більмацького району Запорізької області служба у справах дітей не створена. Для виконання функцій із соціального захисту дітей та реалізації їх гарантованих державою прав Новоукраїнської сільською радою укладено Договір №8 від 28.12.2019 про СТГ у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та

організацій комунальної форми власності. Відповідно до положень цього договору було домовлено спільно фінансувати (утримувати) Територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Суд вирішив, що укладення договору №8 від 28.12.2019р. про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання підприємств, установ, організацій комунальної форми власності) не позбавляє обов'язку органу місцевого самоврядування вжити заходи щодо утворення служби у справах дітей та зобов'язав Новоукраїнську сільську раду Більмацького району Запорізької області вчинити дії, спрямовані на утворення у складі виконавчих органів Новоукраїнської сільської ради Більмацького району Запорізької області служби у справах дітей [139].

Дана форма договору також не є популярною, адже станом на 18.11.2021р. укладено лише 17 таких договорів. Одним із прикладів є договір про СТГ у формі утворення спільного комунального закладу «Інклюзивно-ресурсний центр об'єднаних територіальних громад Миколаївського району», який був укладений між Ольшанською селищною радою, Радсадівською та Нечаївською сільськими радами [138].

Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Ст. 14 ЗпСТГ визначає, що: «для спільного виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва та з метою економії коштів, необхідних для їх утримання (оптимізації чи зменшення видатків), співробітництво може здійснюватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління» [129]. Спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва або у

складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ - департамент, відділ, управління, проєктне бюро, агенція тощо). Метою утворення спільних органів управління є економія коштів, необхідних для їх утримання (оптимізація чи зменшення видатків). В договорі про утворення спільного органу управління може бути більш конкретизована мета, а повноваження, що реалізуються спільним органом управління, та його функції мають не суперечити аналогічним повноваженням та функціям, що будуть згодом прописані у відповідному Положенні про спільний орган управління. [62, с.101].

Дана форма співробітництва також не знайшла широкого поширення і станом на 18.11.2021р. налічується всього 4 договори. Це пов'язано з тим, що на даний момент ця форма є найскладнішою для впровадження, а тому правове регулювання цієї форми СТГ має бути детальнішим, проте, на жаль, у Законі їй приділено уваги не більше, ніж іншим формам співробітництва. Одним із прикладів є договір про СТГ у формі утворення спільного органу управління - відділу містобудування та архітектури від 25.06.2021р. укладений між Герцаївською міською радою та Острицькою сільською радою [138].

Як справедливо відмічається, переважна частина договорів укладена у формі реалізації спільних проєктів, що обумовлено потребою в об'єднанні фінансових ресурсів територіальних громад, а також спрощеною процедурою укладання таких договорів без застосування спеціального механізму, визначеного в розділі 2 ЗпСТГ. Водночас зазначена обставина демонструє небажання територіальних громад створювати спільні комунальні установи, фінансувати вже діючі комунальні заклади іншої громади, утворювати спільний орган управління чи делегувати виконання окремих завдань. І це

пов'язано не лише з ускладненою процедурою укладення договорів про співробітництво в зазначених формах. Вказана обставина зумовлена небажанням муніципалітетів ділитися повноваженнями з іншими громадами, що детермінується політичними мотивами, а також відсутністю впевненості в довгостроковій співпраці та недовірою між самими громадами [18, с.128].

Також слід погодитися із думкою, що ЗпСТГ може обмежити місцеві ініціативи, оскільки категорично формулює деякі процедури. Наприклад, у ньому не згадується жодна форма приватно-державного партнерства в ММС. Також виникає питання чи можуть громади створювати ММС у формах, які відрізняються від зазначених в ЗпСТГ або «перескочити» через закон і використати положення Конституції безпосередньо, адже там ніколи не йдеться про те, що співробітництво має здійснюватися виключно в межах спеціального закону [239, с. 113].

На наше переконання, крім 5 форм, що закріплені в законі «Про співробітництво громад» в Україні можемо також говорити про додаткові форми СТГ, які використовуються на практиці. Це означає, що форми СТГ, які закріплені в ЗпСТГ не обмежують використання інших механізмів та форм співробітництва. Однією з таких форм співробітництва є форма, яка реалізується через міжбюджетні трансфери між громадами та є досить поширеною в Україні.

Міжбюджетні трансфери – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. У ст. 101 Бюджетного кодексу України визначено, що: «Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів: 1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; 4) субвенції на виконання інвестиційних проєктів, у

тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; 5) дотації та інші субвенції. Умови надання субвенцій, зазначених у цій статті, визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено цим Кодексом» [20].

Отже, дана стаття кодексу дозволяє здійснювати СТГ без дотримання громіздких процедур, передбачених ЗпСТГ. Як показує практика, дані договори є популярними серед ТГ, адже для передачі такого міжбюджетного трансферту достатньо рішення сесії відповідної ради та підписання договору міським (сільським, селищним головою).

Одним із прикладів передачі таких міжбюджетних трансфертів є передача коштів іншої субвенції з бюджету Ужгородської міської територіальної громади у 2021 році бюджету Середнянської селищної територіальної громади для реалізації «Програми поводження з твердими побутовими відходами на території Середнянської селищної ради на 2021 рік». Рішенням Ужгородської міської ради від 30 березня 2021 року №153 було затверджено проєкт договору між Ужгородською міською радою та Середнянською селищною радою про надання міжбюджетних трансфертів з бюджету Ужгородської міської територіальної громади до бюджету Середнянської селищної територіальної громади по іншій субвенції з місцевого бюджету у 2021 році. Міському голові доручено укласти договір з головою Середнянської селищної ради про надання міжбюджетних трансфертів з бюджету Ужгородської міської територіальної громади до бюджету Середнянської селищної територіальної громади по іншій субвенції з місцевого бюджету. Відповідно до даного договору кошти будуть спрямовуватися на реалізацію «Програми поводження з твердими побутовими відходами на території Середнянської селищної ради на 2021 рік» [126].

Отже, як ми бачимо, відповідно до прикладу наведеного вище, громади часто використовують механізм міжбюджетних трансфертів, який передбачений бюджетним кодексом України та не укладають договорів про СТГ відповідно до законодавства. На наше переконання, дана практика сприяє зменшенню використання тих форм СТГ, які закріплені в ЗпСТГ і як наслідок зменшується прогнозованість співробітництва громад, існує потреба кожен рік приймати рішення рад про міжбюджетні трансферти та відсутня можливість здійснювати ефективне бюджетне планування для реалізації проєктів співробітництва.

У ВРУ зареєстровано проєкт Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України №6062 від 15.09.2021р., який в тому числі врегульовує дане питання. У ньому йдеться про те, що «забороняється планувати та здійснювати видатки з місцевих бюджетів, які відповідно до розмежувань, визначених статтями 89-91 цього Кодексу, повинні плануватися та здійснюватися з інших місцевих бюджетів, та здійснювати протягом бюджетного періоду видатки на утримання бюджетних установ одночасно з різних місцевих бюджетів, крім випадків співробітництва територіальних громад на договірних засадах» [105]. Також варто внести зміни в ст. 101 БКУ і передбачити, що «умови надання субвенцій, зазначених у цій статті, визначаються відповідним договором сторін, укладеним відповідно до ЗпСТГ, якщо інше не встановлено цим Кодексом».

Одним з поширених механізмів співробітництва є створення асоціацій органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 1 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»: «асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання - добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій

органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку» [106]. Цей Закон відіграв важливу роль для формування культури співробітництва між територіальними громадами в Україні та став ефективним механізмом захисту спільних інтересів органів місцевого самоврядування, розв'язання спільних для ТГ проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування.

Багато вчених наголошують на важливості розвитку державно-приватного партнерства в Україні (надалі - ДПП). На наше переконання, даний інструмент також може бути однією з форм СТГ, сторонами якого будуть не лише ОМС, а також і юридичні особи приватного права. Базовим нормативним актом, що визначає механізми ДПП, є Закон України «Про державно - приватне партнерство» («Закон про ДПП») від 1 липня 2010 року №2404-VI [109] в якому зазначено, що державним партнером у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, одночасно можуть виступати декілька органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування, Національна академія наук України, галузеві академії наук. Щодо цього закону є ряд обґрунтованих зауважень в частині необхідності системного вдосконалення нормативного регулювання сфери ДПП, оскільки її поточний стан характеризується фрагментарністю норм (через брак єдиних процедур реалізації проєктів) і відсутністю інституційної бази [137, с. 57]. Даний інструмент не знайшов широкого поширення в Україні, проте, зважаючи на світовий досвід, він може бути ефективним механізмом покращення співробітництва між територіальними громадами та приватними інвесторами. Крім того, він дозволить забезпечити участь у СТГ юридичних осіб приватного права як суб'єктів співробітництва.

Важливо також зазначити, що громади мають можливість налагоджувати співпрацю із закордонними муніципалітетами та реалізовувати спільні проєкти. Як зазначає дослідниця Серьогіна С.Г. основною формою здійснення співпраці між органами місцевого самоврядування та закордонними партнерами є підписання дво- або багатосторонніх угод про співробітництво, в яких закріплюються основні цілі й організаційно-правові форми такої взаємодії. Незважаючи на те, що такі угоди укладаються між суб'єктами різних держав, вони не є угодами міжнародного характеру, а мають чинність актів локального регулювання [147, с. 109].

Співпраця між органами місцевого самоврядування та закордонними партнерами ефективно реалізується також через інструменти транскордонного співробітництва. О.П. Білак визначає, що транскордонне співробітництво – це організація на договірній основі процесу взаємодії між фізичними та/або юридичними особами різної державної приналежності, котрі знаходяться на територіях, що межують із державним кордоном, що реалізовується з переміщенням через державний кордон людей, товарів, послуг, капіталів, у результаті якої встановлюються зв'язки, спрямовані на середньо- і довготривалий період, з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем і досягнення суспільно корисного ефекту поліпшення рівня життя населення цих територій [13, с.46].

Транскордонне співробітництво територіальних громад виступає однією з форм ММС. Проте, воно має певні особливості, зокрема: муніципалітети-суб'єкти співробітництва мають різну державну приналежність, дане співробітництво регулюється спеціальним законодавством, результати співробітництва частіше всього мають транскордонний ефект. Іншою потенційною формою співробітництва також є

співпраця з містами-побратимами. Дане співробітництво також є важливим для громад, оскільки дозволяє їм реалізовувати спільні проєкти з громадами-партнерами та переймати актуальний досвід.

Все вищенаведене дає справедливі підстави вченим зробити висновок, що «...більшість форм співробітництва територіальних громад в Україні належать до слабоформалізованої моделі міжмуніципальних партнерських відносин, що в Європі також базується на договорах та використовується для вирішення короткострокових задач (наприклад, будівництво дороги)» [168]. Проте, в країнах ЄС також широко використовуються високоінтегровані форми ММС.

Організаційна структура та управління є важливим питанням підвищення ефективності ММС. Багато науковців розрізняють організації з надання послуг та договори про надання послуг [205, 226, 235]. Організації з надання послуг – це інституції, спрямовані на надання публічних послуг. Їм делегували прийняття рішень та повноваження від муніципалітетів - суб'єктів співробітництва. І навпаки, договори про надання послуг базуються на співробітництві між муніципалітетами шляхом укладення договору та без створення будь-якої організації другого рівня [195, с.7]. За даними Галста [205, с. 278], «використовуючи договори муніципалітети можуть уникнути початкових витрат та витрат, пов'язаних з урядуванням та управлінням спільною організацією, і при цьому створити однакову економію на масштабах. Як згадувалося раніше, офіційні процедури створення спільних організацій, спільного управління і забезпечення контролю та підзвітності місцевих рад передбачають додаткові витрати». З іншого боку, ця гнучкість також може бути недоліком, оскільки Спайсер Р. [231, с. 253] зазначає, що «міжмуніципальні угоди не обов'язково забезпечують стабільне адміністрування, оскільки їх умови підлягають періодичному перегляду».

Значимою проблемою українського законодавства є відсутність можливості створювати окремі інституції як форми СТГ. Зокрема, дослідник Любченко М.П. зазначає, що формалізоване співробітництво може проявлятися в утворенні об'єднань (союзу громад), публічно-правових структур із значно вищим рівнем інтегрованого територіального співробітництва для спільного вирішення більшості або усіх питань місцевого значення, однак при цьому територіальні громади, які об'єдналися у союз громад, не втрачають свого правового статусу. Публічно-правові структури міжмуніципального співробітництва повинні мати статус юридичних осіб, власний бюджет [74, с.57].

Варто відмітити, що створення інституцій, які управляють міжмуніципальними об'єднаннями є поширеним у багатьох європейських країнах. Вважаємо, що розвиток інституту СТГ в Україні потребує вдосконалення і з метою підвищення якості управління та підвищення якості послуг, які надаються в рамках СТГ варто передбачити можливість створення більш інтегрованої форми СТГ з автономною інституцією, яка управлятиме міжмуніципальним об'єднанням зі статусом юридичної особи. Дана форма СТГ може бути запроваджена у формі міжмуніципального об'єднання, юридичні елементи якого повинні бути детальніше сформульовані в законодавстві. Міжмуніципальне об'єднання створюється після ухвалення статуту радами громад-учасниць співробітництва. СТГ у цій формі матиме відповідну структуру управління, а саме представницький орган управління об'єднанням (рада) та виконавчий орган. В законодавстві доцільно передбачити, що членами ради міжмуніципального об'єднання є голова громад та/або депутати місцевих рад, прописати критерії, які визначатимуть кількість представників кожної громади в структурі (органі управління) об'єднання (наприклад, однакова кількість, пропорційно до

кількості населення або розміру місцевого бюджету) та процедуру призначення голови виконавчого органу міжмуніципального об'єднання. До компетенції ради міжмуніципального об'єднання доцільно включити: виконання представницьких та організаційних функцій, у тому числі визначення штатної чисельності та структури виконавчого органу, порядку його роботи; регламентація та проведення внутрішнього контролю та аудиту за процесом управління консолідованими муніципальними ресурсами відповідно до законодавства; затвердження стратегії (плану) роботи об'єднання та ін. До компетенції виконавчого органу міжмуніципального об'єднання пропонується віднести здійснення переданих територіальними громадами повноважень щодо здійснення відповідних функцій та надання муніципальних послуг, реалізацію рішень ради міжмуніципального об'єднання, а також виконання окремих державних повноважень (за потреби). Надання територіальним громадам права створювати окрему інституцію для спільного вирішення спільних завдань спрямовано на імплементацію норм міжнародного права в українське законодавство про місцеве самоврядування і забезпечує реалізацію конституційного права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Відмінністю даної форми від решти діючих форм могла б також стати можливість спільно розробляти документи просторового планування та спільну стратегію розвитку для території всіх територіальних громад, що долучаться до цієї форми (таким чином дані території підвищать свою інвестиційну привабливість та зможуть активніше розвивати бізнес). Проте, для гарантування автономії такої форми співробітництва необхідно забезпечити наявність ресурсів, окрім того, на фінансову підтримку реалізації таких форм можуть спрямовуватися загальні місцеві податки, збори, гранти

та трансфerti від уряду. Варто також надати право таким інституціям позичати гроші.

Орган управління, який діятиме як окрема юридична особа, здійснюватиме реалізацію тих повноважень, які будуть йому передані громадами-учасниками даної форми СТГ. Законодавство може дозволити територіальним громадам вільно передавати будь-які повноваження, якщо це не заборонено законом. Таким чином, кількість та характер повноважень будуть різними для кожного такого суб'єкта, але вони завжди будуть більш широкими, ніж у діючих формах.

Постійно діюча інституція є найбільш організаційно інтегрована форма співробітництва. Вона передбачає інтеграцію заходів, що раніше здійснювалися муніципалітетами окремо, до нової організації, якою спільно керують громади та інші учасники. Угоди є менш інтегрованою формою співробітництва. Вони можуть забезпечити розподіл надання послуг між партнерами, наприклад, шляхом аутсорсингу для муніципалітету або приватної компанії-учасника [205, с. 219].

Теорія неофункціоналістів припускає, що більш жорсткі інституційні структури сприяють зростанню довіри, передбачають вищу динаміку членства в ММС та перехід на інші сфери співпраці. Теорія управління мережами дозволяє очікувати, що більш інституалізовані організації викличуть більший інтерес серед політиків із муніципалітетів-членів, що призведе до більшого задоволення суб'єктів співробітництва та більш помітних переваг [234, с. 130].

Проведене дослідження Філіпом Телесом та Павелом Свяневічем засвідчує те, що організації ММС з більш жорсткими, більш інституційно організованими структурами мають такі особливості: суб'єкти співробітництва мають високий рівень задоволеності даним

співробітництвом; членство в об'єднанні вважається муніципалітетами-членами більш важливим для їх загальної діяльності; (позитивні) результати діяльності є більш чітко помітними та легшими для оцінки; дана форма надає можливість частіше переходити на нові сфери співпраці між членами; стимулює більший інтерес депутатів рад до діяльності ММС [234, с. 131].

Вважаємо за доцільне розглянути практику діяльності міжмуніципального об'єднання як окремої юридичної особи в Чехії. У Чеській Республіці муніципалітети можуть спільно створювати різні типи юридичних осіб на основі відповідного законодавства, наприклад, акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, командитне товариство, спільне підприємство, кооператив, некомерційні організації та фундації [237, с.15]. Добровільна асоціація муніципалітетів (далі – ДАМ) – це особливий тип юридичної особи, призначений для ММС в Чеській Республіці. Один муніципалітет може бути членом кількох ДАМ. Така асоціація створюється на основі договору, який має бути затверджений муніципальними радами всіх муніципалітетів-учасників. ДАМ юридично починає функціонувати, коли регіональний офіс реєструє його, і він припиняє своє існування на підставі угоди, закінчення визначеного терміну або виконання завдання, зазначеного в установчому договорі. Кількість активних ДАМ неухильно зростає з 1990 року, пік у 2006 році становив 820 ДАМ. Значне зростання кількості таких об'єднань відбулося в 2000-х роках. Це пояснюється прийняттям нового Закону про муніципалітети, який забороняв використання деяких інших правових форм ММС. [229, с. 159-160]. ДАМ має три основні фінансові джерела: внески членів, неподаткові надходження від їх діяльності та зовнішні ресурси, такі як гранти [194, 62].

Досвід діяльності ДАМ у Чехії свідчить, що дана форма ММС є актуальною та набуває подальшого поширення серед муніципалітетів Чехії.

Відповідний досвід доводить актуальність створення схожої структури управління в Україні.

На даний час в Україні багато громад мають позитивний досвід у налагодженні СТГ і готові до більш поглибленого співробітництва. Проте для того, щоб співпрацювати в декількох напрямках одночасно, потрібно укласти декілька договорів про СТГ, що тягне за собою бюрократичні перепони. Також дуже часто виникають проблеми з координацією виконання спільних проєктів в рамках окремих договорів про СТГ. Звідси виникає затребуваність в інституалізованій формі співробітництва громад та створенні окремого органу, який координуватиме відповідну роботу. Яскравим прикладом, що засвідчує актуальність даного питання, може бути практика реалізації договору про співробітництво у формі спільних проєктів «ГУЦУЛ ЕТНОС». На установчому засіданні робочої групи, щодо реалізації договору (даний договір був підписаний 23 травня 2021 року та зареєстрований Реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад під №698 від 31.02.2021 року) було прийнято рішення почати розробку статуту та зареєструвати громадську організацію «ГУЦУЛ ЕТНОС» [165]. Також обговорювалося питання створення місцевої асоціації, проте, у зв'язку з тим, що ГО має більше можливостей для залучення грантів, було прийнято рішення обрати дану організаційно-правову форму. ГО «ГУЦУЛ ЕТНОС» була зареєстрована 01.10.2021 року і на даний момент вже подані перші грантові проєкти, які будуть подаватися через цю ГО. Засновниками організації виступили по одному представнику від кожної громади-учасниці договору. Метою створення такої громадської організації стала активізація роботи в залученні грантового фінансування та створення додаткового інструменту реалізації завдань, які передбачені у договорі.

Таким чином, така організація опосередковано може бути ще однією формою СТГ. З одного боку, створення ГО вирішує окремі проблемні питання, що пов'язані з відсутністю можливості подавати проєкти на грантові кошти та реалізовувати їх від імені міжмуніципального об'єднання, а не від імені окремої територіальної громади. Проте, з іншого боку, даний варіант вирішення проблеми не відповідає повністю потребам громад, адже членами ГО є фізичні особи, а не територіальні громади.

Цікавий досвід з даного питання існує в Румунії. Асоціацію Хорезу було утворено у 2005р. за ініціативою мерів Хорезу та сусіднього муніципалітету Вайдени. У 2005р. Horezu Depression Association була зареєстрована як неурядова організація (юридична особа приватно-правової форми). Разом з процедурами ухвалення рішень, статут Асоціації також містив положення про цілі та завдання ММС. Фінансування процесу утворення Асоціації було здійснено за рахунок коштів місцевих бюджетів. Відповідно до статуту, цією організацією керувала Рада директорів, до якої входили 5 осіб (мери 5 муніципалітетів). Муніципалітети представлені у цій Асоціації за принципом «один муніципалітет - один голос», а рішення ухвалюються більшістю учасників [141, с.101-102].

Запропонована нами інституційна форма співробітництва у формі окремої юридичної особи буде особливо цікавою для територіальних громад з невеликою чисельністю населення, які не здатні самостійно забезпечити надання всіх публічних послуг на своїх територіях та\або не мають достатню кількість ресурсів для якісного надання таких послуг. Для великих, спроможних громад дана форма співробітництва буде менш цікавою. Варто звернути увагу на те, що інституалізована форма співробітництва є менш гнучкою формою та передбачає створення окремого органу управління, що несе за собою додаткові витрати. Проте, як показують дослідження,

політичні транзакційні витрати на управління такими інституціями є нижчими в тих випадках, коли створюється окрема організація, якій передають виконання певних функцій, ніж організація, якою управляють члени правління [176, с.60]. Законодавство має передбачати можливість створювати різні форми співробітництва, а громади мати можливість вибирати ті форми, що найкраще відповідають їх потребам та інтересам. Таким чином є можливість забезпечити ефективніше використання даного інструменту.

В Україні тривають також дискусії, щодо започаткування особливої форми співробітництва у формі агломерації або метрополії. Уряди країн Європи дедалі більше усвідомлюють важливість метрополійних територій, як ключових осередків зростання національної економіки, сталого розвитку, доброго врядування та надання послуг. Видається за доцільне також запровадити в Україні додаткову форму співробітництва громад у вигляді агломерацій [154, с.14]. Дана форма співробітництва буде детальніше розглянута в наступному розділі роботи.

2.2. Правове регулювання організації співробітництва громад

Аналіз проблеми організації співробітництва територіальних громад слід почати із висвітленої у літературі позиції професора Михайла Савчина щодо існування тенденції до формування мереживно-центричної структури публічної влади, в межах якої суверенітет ґрунтується на системі горизонтальних, вертикальних та реординаційних зв'язках між основними інститутами прийняття владних рішень на засадах конституційної державності, верховенства права та вимог належної правової процедури. Приклад інституційної слабкості ЄС свідчить, що як кількість інститутів публічної влади має бути оптимізованою, так і реалізація процедур прийняття владних рішень має бути транспарентною і доступною [144, с.117]. Доступність та відкритість процедур, а також їх дотримання є важливою при укладенні договорів про СТГ та для успішної реалізації договорів про СТГ.

Одразу після успішного завершення усіх попередніх досліджень та переговорів для створення юридичної бази СТГ, необхідно забезпечити проведення формальних процедур. Якщо це не є простою домовленістю, можна обрати одну з двох правових форм: а) договір; б) створення нової інституції зі статусом окремої юридичної особи. Правові процедури та режим у цих двох випадках будуть досить різними і вони також будуть відрізнятися від країни до країни. Кожен ОМС, що бере участь у ММС, має укласти договір та уповноважити мера чи іншу посадову особу підписати цей документ [206].

Схематично процедура організації співробітництва вченими ще до його унормування у законодавстві зображувалася наступним чином:

ММС як контракт (угода): 1. Надання проєкту контракту або угоди усім партнерським ОМС для розгляду та схвалення; 2. Уповноваження відповідних посадових осіб ОМС на підписання угоди про ММС; 3. Направлення проєкту угоди та рішення ОМС відповідним органам державної влади для перевірки або реєстрації (якщо це вимагається законодавством); 4. Інформування громад-партнерів про ухвалення контракту (угоди); 5. Оприлюднення контракту (угоди), якщо це вимагається законодавством.

ММС як юридична особа (приватно-правової форми): 1. Надання проєктів угоди та інших статутних документів відповідним ОМС для розгляду та ухвалення; 2. Направлення копії ухвалених ОМС документів для перевірки відповідним органам державної влади (якщо це вимагається законодавством); 3. Інформування громад-партнерів про завершення процесу утворення структур ММС; 4. Подання заявки про реєстрацію новоствореної структури (спілка або товариство) у відповідному офіційному реєстрі.

ММС як юридична особа (публічно-правової форми): 1. Надання проєкту статутних документів місцевим радам для розгляду та ухвалення відповідного рішення; 2. Направлення двох документів, протоколу голосування зборів муніципалітетів та статуту, державному органу, який повинен підтвердити їх чинність (якщо це вимагається законодавством); 3. Інформування громад-партнерів про завершення процесу утворення структур ММС; 4. Підтвердження завершення процесу утворення нової юридичної особи, зокрема, шляхом видання акту відповідним органом державної влади; 5. Внесення нової юридичної особи до офіційного реєстру, якщо такий існує [141, с.96-97].

Порядок формування СТГ по своїй суті не може містити в собі виключно норми процесуального права. Волевиявлення місцевої громади про участь у СТГ з метою спільного вирішення питань, що становлять спільний

інтерес, є реалізацією конституційного права громадян на самостійне вирішення питань місцевого значення. Процедура організації СТГ є не просто процесуальним рішенням відповідних рад. Це сукупність логічно-послідовних етапів по висуненню відповідної ініціативи, прогнозно оцінкою соціально-економічного ефекту від передбачуваної співпраці, громадське обговорення, укладення договору про співробітництво, та реєстрація договору про СТГ. Загалом уся ця сукупність етапів підпадає під поняття процедури.

Багато науковців та дослідників зазначають, що кожний проєкт СТГ можна охарактеризувати його чотирма наступними життєвими етапами (або фазами): ініціювання, стратегія, реалізація, оцінка [45].

ЗпСТГ [129] визначає декілька послідовних та взаємодоповнюючих етапів процедури організації співробітництва територіальних громад, зокрема:

- ініціювання співробітництва;
- надання згоди на організацію співробітництва;
- розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів;
- утворення комісії
- підготовка проєкту договору про співробітництво;
- громадське обговорення проєкту договору про співробітництво;
- схвалення проєкту договору про співробітництво;
- укладення договору про співробітництво.

Кожний з цих етапів передбачає вчинення необхідних дій розпорядчого чи організаційного-погоджувального характеру уповноваженими суб'єктами з метою досягнення поставлених проміжних та підсумкових цілей.

Дослідник О. Врублевський пропонує також додати підготовчий етап. Він зазначає, що цей етап зазвичай є найбільш складним в організації співробітництва. І причин цьому декілька. По-перше, цей етап зовсім не унормовується Законом №1508-VII, а по-друге, через відсутність відповідних матеріалів методичного та рекомендаційного характеру, посадові особи тих територіальних громад, які мають намір виступити ініціаторами співробітництва, не завжди можуть визначити ані оптимальний перелік власних дій, ані спрогнозувати можливі дії збоку інших громад як потенційних партнерів. Те ж стосується і сценарію комунікаційної складової розглядуваного етапу [22].

Підготовчий етап, як показує практика, є важливим для подальшого розвитку співробітництва, адже саме на цьому етапі відбувається аналіз ситуації та збір даних, визначення основних проблем, які можуть бути вирішені шляхом підписання договору про СТГ та виокремлення майбутнього предмету співробітництва.

Ініціювання співробітництва. Ініціювання ММС передбачає знаходження відповідей на наступні питання: визначення рамкових умов (політичних, фінансових, просторових тощо), визначення форми співпраці, з'ясування основних цілей співпраці (заощадження, підвищення якості, збереження пропозиції тощо), ідентифікація партнерів, формулювання вимог до партнерів, визначення меж співпраці (визначається, де проходить «червона лінія», з якими умовами можна буде погодитися або змиритися, а з якими в жодному разі, передбачається та промірковується у загальних рисах стратегія виходу, якщо стане зрозуміло, що проєкт ММС не приведе до успіху) [62, с.106].

Проаналізувавши практику ініціювання співробітництва територіальних громад в європейських країнах ми можемо виділити два види ініціювання:

- ініціювання співробітництва центральним урядом;
- ініціювання співробітництва територіальними громадами [155, с.39].

ММС ініціюється центральним урядом у Франції, Італії, Швеції, Словаччині, Чехії, Іспанії, Португалії та Люксембурзі. Схожа система співробітництва також зустрічається і в інших європейських країнах. ММС також може бути ініційоване на локальному рівні і врегульоване центральною владою на рівні законодавства. Схожі ситуації можна спостерігати в Болгарії та Литві ініціатива співробітництва зазвичай іде від органів місцевого самоврядування, але регулюється законодавством [196, ст.14].

У ст.5 ЗпСТГ зазначається, що ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи [129].

У більшості європейських країнах мери найактивніше ініціюють ММС. Інші місцеві суб'єкти (депутати місцевих рад, адміністрації рад, комунальні підприємства тощо) зазвичай відіграють незначну роль, хоча між країнами існують помітні відмінності. Найбільш вражаючим винятком є Ісландія, де депутати у питаннях ініціювання ММС майже такі ж активні, що і міські голови. Місцева адміністрація найактивніше бере участь у ініціюванні співробітництва громад у Словенії, але вона також відіграє важливу роль в Ісландії та Словаччині. Ці результати для Словенії (і певною мірою Словаччини) можуть бути пояснені типовим характером співпраці в

досліджуваних інституціях, що часто пов'язане із спільним виконанням адміністративних завдань. Керівників комунальних підприємств не часто можна зустріти серед ініціаторів співробітництва громад [236, с.48-49].

В Україні, так само, як і в європейських країнах найчастіше ініціатором СТГ виступають сільські, селищні, міські голови, що пов'язано з тим, що саме сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою відповідної ради і саме він найчастіше виступає з новими пропозиціями та бере відповідальність на себе за їх реалізацію. На відміну від окремих європейських країн, посадові особи органу місцевого самоврядування не мають права ініціювати СТГ, проте, на практиці, вони часто пропонують започаткувати СТГ, але офіційно ініціатором виступає все таки голова громади.

Ще одним суб'єктом ініціативи започаткування СТГ можуть бути депутати міської, селищної чи сільської ради. Відповідно до наших спостережень, депутати не надто активно реалізують це право, що пов'язано насамперед з тим, що необхідно підготувати пропозицію щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради, крім того, потрібно здійснити ще значний перелік дій (провести переговори, підготувати відповідні проєкти рішень, провести громадські обговорення тощо), щоб підписати договір. У свою чергу, депутати, як правило, не працюють в ОМС і мають інше місце роботи, а тому не можуть достатньо часу приділяти таким питанням. Також фактором, який впливає на низьку активність депутатів у даному питанні є те, що вони не в достатній мірі обізнані з даним інститутом, який запрацював в Україні порівняно недавно [155, с.40].

Варто звернути увагу на те, що законодавство України містить вичерпний перелік суб'єктів ініціювання співробітництва. В багатьох

громадах є активні громадські організації чи благодійні фонди, приватні підприємства, які можуть виступати драйверами започаткування співробітництва, але вони не можуть виступати ініціаторами СТГ, проте, члени громадської організації чи благодійного фонду можуть ініціювати таке співробітництво як дієздатні мешканці громади у порядку місцевої ініціативи.

Члени ТГ можуть ініціювати співробітництво виключно в порядку місцевої ініціативи. Місцева ініціатива – це форма безпосередньої участі мешканців територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення шляхом внесення письмової пропозиції у визначеному законодавством порядку в сільську, селищну чи міську раду для розгляду та прийняття відповідного рішення в межах їхньої компетенції [77, с.36]. Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акту (відповідно до Конституції та законів) або на вирішення ним в іншій формі важливих питань, що містяться в пропозиціях громадян [78, с.80].

Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування» порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому

засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи [121].

Зважаючи на те, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради регулюється нормативно-правовими актами місцевого самоврядування, в деяких випадках можуть виникати проблеми, якщо таке регулювання не передбачено на місцевому рівні. Відповідно до чинного законодавства наявність статуту територіальної громади не є обов'язковим, а норма ст. 19 закону «Про місцеве самоврядування» відповідно до якої представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста носить рекомендаційний характер.

Крім того, багато рад не прийняли окремі порядки внесення та розгляду місцевих ініціатив. У зв'язку з цим може виникнути проблема, коли члени територіальної громад виявлять бажання скористатися своїм правом ініціювати СТГ у порядку місцевої ініціативи, проте, на практиці, не зможуть реалізувати таку ініціативу у зв'язку з відсутністю нормативно-правових актів місцевого самоврядування, що регулюють дану сферу суспільних відносин. Вирішити дане питання, на наше переконання, можна шляхом внесення змін в ч.1 ст.19 закону «Про місцеве самоврядування», де передбачити, що «з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону приймає статут територіальної громади села, селища, міста». Таким чином статут територіальної громади буде обов'язковим документом для всіх територіальних громад, а порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради буде чітко визначено [155, с.41]. Доцільно також передбачити, що невід'ємною частиною статуту мають бути положення, що регулюють порядок подачі та розгляду місцевої ініціативи.

Іншим можливим варіантом вирішення даної проблеми може бути прийняття окремого закону, який врегулює дану сферу суспільних відносин. Така спроба була здійснена, проте завершилася невдало і проєкт закону «Про місцеві ініціативи» (реєстр. №2296а від 06.07.2015 р.) не було підтримано. На наше переконання, низка питань функціонування місцевої демократії, зокрема питання внесення і розгляду місцевих ініціатив, відповідно до закону «Про місцеве самоврядування» має регулюватись нормативно-правовими актами місцевого самоврядування і не варто звужувати повноваження ОМС в даній сфері. Зокрема, питання внесення на розгляд відповідної ради місцевих ініціатив може мати ряд особливостей, які неможливо передбачити на рівні закону, проте, ці особливості можуть бути відображені в нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування.

Місцева ініціатива оформлюється як проєкт рішення місцевої ради з пояснювальною запискою. Вимоги до оформлення змісту та структури документа тотожні вимогам з діловодства у цій раді. Якщо здійснення предмету ініціативи потребує додаткового бюджетного фінансування, то до документу повинен додаватися проєкт рішення ради про внесення необхідних змін чи доповнень до відповідного бюджету та кошторис витрат. Якщо реалізація місцевої ініціативи передбачає зменшення чи збільшення надходжень до місцевого бюджету, повинні бути надані необхідні розрахунки.

В законі «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено правило, згідно з яким місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яке відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи. Цим самим забезпечується гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування та захищаються права членів територіальної громади [121].

Це означає, що в разі ініціювання співробітництва в порядку місцевої ініціативи, то така місцева ініціатива має бути обов'язково розглянута відповідною радою.

Ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради. Відповідно до ст.641 ЦКУ пропозицію укласти договір (оферту) може зробити кожна із сторін майбутнього договору. Пропозиція укласти договір має містити істотні умови договору і виражати намір особи, яка її зробила, вважати себе зобов'язаною у разі її прийняття [167].

Пропозиція щодо ініціювання співробітництва – це письмовий документ, який окрім таких звичних реквізитів (елементів) як назва, дата подачі та підпис ініціатора, обов'язково повинен містити мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови. Ініціатор співробітництва в пропозиції може сформулювати й інші необхідні для організації співробітництва умови в контексті пропонованої форми співробітництва та обсягу передбачуваних спільних дій, спрямованих на досягнення мети співробітництва [78, с.34].

Сільська, селищна чи міська рада після отримання письмової пропозиції про ініціювання співробітництва зобов'язана здійснити ряд дій, а саме: доручити своїм виконавчим органам з'ясувати доцільність внесеної пропозиції в контексті її відповідності інтересам та потребам територіальної громади, дати попередній висновок. Доручення виконавчим органам щодо підготовки попередніх висновків стосовно отриманої пропозиції щодо ініціювання співробітництва дає голова територіальної громади, або відповідна місцева рада на пленарному засіданні. Рішення про **надання**

згоди на організацію співробітництва чи відмову в наданні такої згоди сільська, селищна, міська рада повинна приймати на підставі отриманого висновку виконавчого комітету [6].

Це повноваження сільські, селищні та міські ради отримали після набуття чинності ЗпСТГ. Так, частину першу статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено пунктом 33-1. Відповідно до цього пункту сільські, селищні, міські ради отримали повноваження «прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 ЗпСТГ щодо схвалення проєкту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад» [121]. Прийняте в установленому порядку сільською, селищною, міською радою рішення про надання згоди на організацію співробітництва є підставою для сільського, селищного, міського голови для початку переговорів та утворення комісії з підготовки проєкту договору про співробітництво.

Розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів. Стаття 6 ЗпСТГ визначає процедуру та умови проведення переговорів про організацію ММС. Відповідно до п. 1 статті 6 згаданого Закону, сільський, селищний, міський голова, що представляє територіальну громаду, надсилає пропозицію про початок переговорів з питань організації співробітництва сільським, селищним, міським головам, що представляють відповідні територіальні громади - потенційних суб'єктів співробітництва, та забезпечує утворення комісії, до складу якої входять представники відповідних територіальних громад.

Відповідно до ч.2 даної статті «сільський, селищний, міський голова за рішенням сільської, селищної, міської ради забезпечує протягом 60 днів з дати надходження пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва її вивчення, оцінку виконавчими органами сільської, селищної, міської ради щодо відповідності потребам територіальної громади, а також проведення громадського обговорення такої пропозиції, після чого вона подається на розгляд відповідної ради для прийняття рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представника (представників) до комісії» [129].

Важливо підмітити, що на даному етапі обов'язковим елементом є громадське обговорення перед поданням на розгляд відповідної ради пропозиції про співробітництво.

Утворення комісії. Відповідно до частини першої статті 7 ЗпСТГ до складу комісії входять у рівній кількості представники усіх суб'єктів співробітництва. Склад комісії затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади - суб'єктів співробітництва. В даному положенні не міститься вимоги щодо того, хто саме може представляти громаду і бути членом відповідної комісії, а тому можна зробити висновок, що це може бути голова, депутат, будь-яка посадова особа територіальної громади чи інший представник, делегований територіальною громадою [129]. Комісія здійснює свою роботу у формі засідань, а рішення, що приймаються на засіданнях оформляються протоколом, що підписується головуючим на засіданні та секретарем. Головуючими на засіданні комісії є по чергово представники суб'єктів співробітництва.

Підготовка проєкту договору про співробітництво. Підготовка проєкту договору про СТГ є надзвичайно важливим етапом. Комісія готує

протягом 60 днів з дати її утворення проєкт договору про СТГ. Комісія припиняє свою діяльність з дати набрання чинності договором про співробітництво або прийняття кожною сільською, селищною, міською радою рішення про припинення організації співробітництва.

Доцільним є детальніше вивчення правової природи договору про СТГ. Загальновживаних значень терміну «договір» є три: договір як правочин, договір як зобов'язання, договір як документ [12, с.125; 73, с.453, 166, с.576].

Договір про співробітництво укладається у письмовій формі (ч. 2 ст.8 Закону про співробітництво), а значить його завжди можна розглядати в аспекті документу. Найбільшу цінність має визначення договору про співробітництво як зобов'язання. За загальним правилом, зобов'язання розуміють як правовідношення у якому одна сторона (боржник) зобов'язана на користь іншої (кредитора) вчинити певну дію або утриматись від неї, а кредитор повинен оплатити цю дію. Якщо розглядати договір про співробітництво з позиції зобов'язання, то всі його сторони мають спільний інтерес. Сторони договору беруть участь у фінансуванні певних об'єктів та вчиняють дії не на користь одна одної, а задля реалізації спільної мети. У цьому і полягає особливістю такого зобов'язання [31, с.59].

Науковець Врублевський О. зазначає, що договір про співробітництво за своїм змістом є змішаним, оскільки містить компоненти різних цивільно-правових договорів, а також передбачає елементи адміністративних та міжбюджетних відносин. Це означає, що під час підготовки проєкту договору про співробітництво його розробники повинні керуватися:

- у тій частині, де йдеться про майнові (немайнові) відносини - нормами цивільного законодавства;

- в інших випадках - спеціальними законами («Про місцеве самоврядування в Україні», ЗпСТГ та Бюджетним кодексом) [37, с.9].

Закріплені в ЗпСТГ форми співробітництва у науковій літературі поділяються на два види: публічно-правове і господарсько-правове співробітництво. Для першого виду характерним є співробітництво в процесі здійснення повноважень місцевого самоврядування. Це, зокрема, дві форми: а) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів і б) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Господарсько-правове співробітництво направлене на реалізацію проєктів, утворення і фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів [74, с.56].

Інший підхід передбачає виділення двох груп договорів про співробітництво: з публічною природою або адміністративною та з приватною або з господарською. Так, до публічно-правових належать договори у формі делегування виконання завдань одним суб'єктом іншому та утворення спільного органу управління, що схожі на адміністративні договори [31, с. 59].

Деякі дослідники до ознак адміністративного договору відносять неможливість односторонньої відмови від виконання зобов'язань і неможливість односторонньої зміни умов договору [2, с. 58]. Проте, однією з підстав для припинення договору про СТГ законодавство визначає відмову від співробітництва відповідно до умов договору про співробітництво одного або кількох його суб'єктів, що унеможливило подальше здійснення співробітництва. Дане положення свідчить про певні особливості договору

про співробітництво. Крім наведеного, до ознак адміністративного договору відносять: публічно-правовий характер договірних зобов'язань; імперативно визначені умови договору за способом конструювання; мета договору - задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [84, с.90; 92, с.398].

До групи договорів про СТГ, що мають ознаки приватно-правового характеру, відносять договори, предметом яких є реалізація спільних проєктів, спільне фінансування та утворення спільних комунальних підприємств. Хоча вона не заперечує публічно-правову природу цієї групи договорів, оскільки їм властиві такі елементи: сторонами виступають суб'єкти владних повноважень; такі договори спрямовані на задоволення публічних інтересів (інтересів населення територіальних громад). Однак, слід звернути увагу і на притаманні їм ознаки приватно-правового змісту. Територіальні громади визнаються учасниками цивільних правовідносин. Таким чином, повністю реалізується механізм участі цих публічних утворень у приватних відносинах – набуття цивільних прав і обов'язків через органи місцевого самоврядування (ст.172 ЦК України), а також створення юридичних осіб (ч.2 ст.169 ЦК України) - зокрема, спільних комунальних підприємств як суб'єктів публічного права [31, с.60].

Важливим завданням під час підготовки договору має бути формування позицій договору, що в подальшому забезпечуватимуть неухильне дотримання сторонами взятих на себе зобов'язань, а саме істотних умов договору. Відповідно до ст.638 ЦК договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто

згоди [167]. Умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди, ще називають «суб'єктивно істотними» умовами, оскільки вони на пряму залежать від волі сторін [14, с.44]. Під час укладення договору самі сторони можуть визначати ту чи іншу його умову як істотну.

В той же час доктринальне розуміння істотних умов договору дещо відрізняється від легального. Наприклад, К.О. Жирнова наводить таку дефініцію: це такі умови, без узгодження яких договір не може бути укладеним; «істотні умови договору є тією складовою частиною, тією умовою, без дотримання якої певна угода не лише порушуватиме законодавство, права і обов'язки сторін, а й узагалі не може бути укладеною» [44, с.192]. Л.О. Доліненко розглядає істотні умови як необхідні та достатні для укладення договору, вказуючи на те, що поряд з істотними умовами існують й інші - звичайні та випадкові [38, с.199]. Основною істотною умовою цивільно-правового договору є його предмет, тобто те матеріальне чи нематеріальне благо, яке хочуть отримати сторони, укладаючи договір. Предмет договору визначається індивідуально, залежно від конкретного виду та специфіки договору [21, с.148].

Предмет договору про співробітництво має визначатися відповідно до обраної суб'єктами співробітництва форми співробітництва, передбаченої ЗпСТГ. Істотною умовою кожного предмета з п'яти видів договорів про співробітництво є умова, що предмет має узгоджуватися із назвою самої форми співробітництва, незалежно від того чи домовилися сторони про якісь інші його особливості, які за своїм змістом могли б вважатися істотними умовами. Істотною умовою предмета договору про співробітництво у формі реалізації спільного проєкту у сфері управління побутовими відходами може бути організація спільного проєкту - системи інтегрованого управління побутовими відходами на території рад, зміст якого полягає у координації

спільних дій для досягнення спільних інтересів суб'єктів співробітництва у межах повноважень у сфері поводження з побутовими відходами [37, с.10].

Якщо ми говоримо про умови, що визначені законом як істотні, то варто зазначити, що ЗпСТГ визначив перелік як загальних істотних умов, так й індивідуальних - для кожного з п'яти договорів про співробітництво, передбачених чинним законодавством.

Громадське обговорення проєкту договору про співробітництво.

Відповідно до ст.8 ЗпСТГ сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 15 днів проведення громадського обговорення підготовленого комісією проєкту договору про співробітництво, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про схвалення його проєкту на розгляд відповідних рад.

Громада, що отримала пропозицію про початок переговорів, в ході організації СТГ повинна організувати два рази громадські обговорення: для обговорення отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва; для обговорення проєкту договору про співробітництво, підготовленого комісією (ч. 2 ст.6, ч.1 ст. 8 ЗпСТГ). Відмінність між такими обговореннями полягає не лише в тому, що вони відбуваються на різних етапах організації співробітництва територіальних громад, а і в самому змісті обговорень. На першому громадському обговоренні відбувається обговорення пропозиції, яка на цьому етапі може бути не деталізована, а на другому громадському обговоренні відбувається розгляд проєкту договору про СТГ та деталі реалізації співробітництва.

Громадські обговорення є однією з найефективніших форм участі громадськості в здійсненні влади, яка дозволяє у формі діалогу вирішити найбільш значущі питання. Варто звернути увагу, що в науковій літературі та в нормативно-правових актах використовуються різні терміни для

позначення процедури громадського обговорення, зокрема: «народне обговорення», «громадське слухання», «публічне обговорення», «відкрите засідання», «публічне засідання», «громадські консультації» та інші. Однак, варто погодитись із Мороз Г.В., яка зазначає, що «при уніфікації термінології перевага повинна надатись поняттю «громадське обговорення» [29, с.156].

У науковій літературі громадське обговорення розуміється як «сукупність передбачених законодавством заходів, які організовуються та проводяться органами публічної влади в чітко визначені строки з метою виявлення громадської думки та її урахування при прийнятті нормативно-правових актів шляхом їх розширеного розгляду громадськістю, здійснення експертного аналізу, порівняння та оцінки, а також внесення громадянами та їх об'єднаннями відповідних пропозицій та зауважень» [86; с.274].

Аналіз діючої нормативно-правової бази свідчить про те, що результат громадських обговорень зазвичай не є обов'язковим до виконання органами публічної влади, але проведення таких обговорень посилює зв'язок влади та суспільства, створює додаткову можливість для органів влади своїм рішенням задовольнити інтереси суспільства або прийняти рішення, враховуючи думку громадськості [19, с.29].

На практиці найчастіше використовуються наступні форми громадських обговорень: загальні збори громадян та громадські слухання. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до ст.13 закону «Про місцеве самоврядування» територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання

місцевого самоврядування. Порядок організації загальних зборів громадян та громадських слухань визначається статутом територіальної громади [121].

Отже, статuti територіальних громад або відповідні положення про порядок проведення громадських слухань передбачають чітку процедуру їх проведення. Зважаючи на те, що багато територіальних громад не мають затверджених статутів, вважаємо за доцільне територіальним громадам розробити статут або відповідне положення про проведення громадських слухань (чи іншої форми громадських обговорень), у якому чітко передбачити порядок і процедуру їх проведення.

Схвалення проєкту договору про співробітництво. Відповідно до статті 8 ЗпСТГ рішення про схвалення проєкту договору про співробітництво приймається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дати проведення громадського обговорення його проєкту. **Договір про співробітництво укладається** у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проєкту відповідними сільськими, селищними, міськими радами. У договорі про співробітництво, зокрема, зазначається сільська, селищна, міська рада одного із суб'єктів співробітництва, відповідальна за подання звітів про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Один примірник договору про співробітництво передається для внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування [129].

Відповідно до Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад, який затверджений наказом Мінрегіону від 15.08.2014 року №225 «підставою для внесення до

реєстру договору про співробітництво є поданий суб'єктом співробітництва один примірник такого договору, укладеного відповідно до законодавства» [116]. Якщо проаналізувати діюче законодавство, що регламентує порядок ведення відповідного реєстру, можемо дійти висновку, що внесення до реєстру договору про співробітництво відбувається без перевірки дотримання процедури укладення договору. 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». Крім 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.

Важливо також пам'ятати і про моніторинг виконання умов укладеного договору про СТГ. Як свідчить практика, то цьому етапу співробітництва приділяється менше уваги, адже він не направлений на організацію СТГ, а старує після набуття чинності договору про СТГ. Тим не менше, відслідковування практики реалізації договору та визначення ефективності співробітництва дозволить удосконалювати СТГ, ґрунтуючись на вимірюваних показниках. Тому існує реальна потреба в покращенні системи моніторингу та у розробці електронної платформи, на якій буде міститися детальна інформація про укладені договори (в тому числі їх тексти). На платформі необхідно передбачити спеціальний фільтр, який

дозволить відсортовувати договори за різними критеріями, одним із яких має бути критерій чинності договорів.

Отже, розглянувши та детально проаналізувавши процедуру організації СТГ, можемо зазначити, що вона є занадто тривалою і включає в себе ряд етапів (ініціювання, два громадських обговорення, підготовка попереднього висновку, утворення спільної комісії для підготовки проєкту договору, прийняття рішень на декількох сесіях рад тощо). Згідно наших підрахунків для розробки та реєстрації такого договору може піти від двох до шести місяців (в залежності від швидкості проходження різних етапів процедури організації співробітництва). Саме тому, втілення спільних проєктів, що може відбуватися за спрощеною процедурою, є найбільш розповсюдженою формою співробітництва територіальних громад, причому предмет (мета) таких проєктів законодавчо обмежена лише сферою компетенції органів місцевого самоврядування. Вважаємо за доцільне внести зміни в ЗпСТГ з метою спрощення процедури укладення договорів. Зокрема, це може бути зроблено шляхом виключення/зміни положень щодо роботи комісій із розробки проєктів договорів, їх громадського обговорення, граничних строків у процесі укладення договорів.

Висновки до розділу 2

1. Чинний ЗпСТГ передбачає п'ять форм співробітництва, кількість яких буде поступово збільшуватися, оскільки сьогодні вже існують інші можливі форми співробітництва. Крім п'яти форм СТГ, які закріплені в ЗпСТГ, також можна стверджувати, що СТГ реалізується через міжбюджетні трансферти між громадами, асоціації органів місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство, транскордонне співробітництво муніципалітетів.

2. Договір про СТГ може мати формальний чи неформальний характер домовленостей між громадами. Легітимність договору забезпечує ухвалення рішення представницьким органом місцевого самоврядування, при цьому організація СТГ вимагає наявності певних умов, зокрема політичних, для ухвалення представницьким органом місцевого самоврядування позитивного рішення про співробітництво.

3. Запропоновано поділ 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 тощо) та формалізоване (виражається у двох формах: укладення договору про СТГ та укладення договору про надання міжбюджетних трансфертів).

4. Можемо виокремити договори про СТГ відповідно до суб'єктів таких договорів, що укладені між сільськими громадами, укладені між селищними громадами, укладені між міськими громадами, змішані (укладені між міськими та\або селищними, та\або сільськими громадами).

5. Запропоновано впровадити в Україні постійно діючу інституцію, яка становитиме найбільш організаційно 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 також запровадити структуру управління міжмуніципальним об'єднанням, що включатиме координаційно-розпорядчий та виконавчий органи управління. Орган управління повинен реалізовувати повноваження, які будуть йому передані громадами-учасниками даної форми співробітництва територіальних громад.

6. З метою уникнення бюрократичних процедур, які вимагаються при укладенні договору про СТГ, громади часто використовують механізм міжбюджетних трансфертів, який передбачений бюджетним кодексом України та не укладають договорів про СТГ у формах, визначених ЗпСТГ. Дана практика призводить до зниження прогнозованості та ефективності СТГ, крім того, виникає потреба кожен рік приймати окремі рішення рад. Для активізації СТГ у формах визначених ЗпСТГ варто внести зміни в ст.101 Бюджетного кодексу України і передбачити, що «умови надання субвенцій, зазначених у цій статті, визначаються відповідним договором сторін, укладеним відповідно до ЗпСТГ, якщо інше не встановлено цим Кодексом».

7. Порівняльний аналіз ММС в європейських країнах показав, що воно є широко поширеним явищем серед європейських країн. Зазвичай, ММС у Європі будується з урахуванням добровільності. Однак, у випадках, встановлених законодавством, співробітництво є обов'язковим. До таких випадків належать співробітництво в галузі безпеки, надання пожежної та невідкладної медичної допомоги, а також захист суспільних інтересів та інші сфери. Натомість в українському законодавстві не передбачено обов'язкового співробітництва територіальних громад. Вважаємо за доцільне, запровадити обов'язкове СТГ 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.

8. Запропоновано внести зміни в ЗпСТГ 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».

9. Українське законодавство чітко врегульовує послідовні етапи процедури організації СТГ. Проте, розробка та реєстрація такого договору займе від двох до шести місяців (в залежності від швидкості проходження різних етапів процедури організації співробітництва). Варто переглянути положення ЗпСТГ з метою спрощення процедури укладення договорів. Зокрема, це може бути зроблено шляхом виключення або зміни положень щодо роботи комісій із розробки проєктів договорів, їх громадського обговорення, граничних строків у процесі укладення договорів. Громади, які уклали договір про СТГ і бажають передати в оперативне управління майно комунальної власності іншому суб'єкту співробітництва на практиці цього зробити не можуть, що значно ускладнює можливість делегування виконання завдання. Запропоновано внести зміни в закон «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.

10. Члени територіальної громади, які мають можливість ініціювати СТГ у порядку місцевої ініціативи, не завжди можуть реалізувати своє право у зв'язку з тим, що на локальному рівні є випадки не належного врегулювання порядку внесення місцевої ініціативи, що відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування», регулюється нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. Тому доцільно було б передбачити обов'язковість прийняття статуту територіальних громад, невід'ємною частиною якого

мають бути положення, що регулюватимуть порядок подачі та розгляду місцевої ініціативи.

11. Окремі проблеми внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад договорів про співробітництво можуть бути вирішені шляхом внесення змін до п.6. Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад і шляхом викладення 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».

Слід також покращити систему моніторингу та розробити електронну платформу на якій буде міститися детальна інформація про укладені договори (в тому числі їх тексти). На платформі необхідно передбачити спеціальний фільтр, який дозволить відсортувувати договори відповідно до різних критеріїв, одним із них має бути критерій чинності договорів.

РОЗДІЛ 3. АГЛОМЕРАЦІЯ ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Поняття та ознаки агломерації

У 2020 році відбулися місцеві вибори на новій територіальній основі та було утворено територіальні громади, які мають можливість здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення, територіальним громадам надано більше повноважень з управління, створення організаційних структур, їм передано матеріальні та фінансові ресурси, які продовжують передаватися для здійснення повноважень та розвитку [208, с.797]. Проте, є побоювання, що окремі великі міста, які «затиснуті» громадами, не матимуть можливостей для розвитку (наприклад м. Ужгород, яке не змогло домовитися з сусідніми громадами і не приєднало до себе жодного населеного пункту, і зараз практично не має вільних земель для просторового розвитку та відчуває проблеми з налагодженням роботи у сфері ТПВ, розвитку ефективної транспортної інфраструктури). Крім того, сучасні тенденції свідчать про те, що міста значно розширюються, а у багатьох випадках навіть важко визначити їх кордони. Важливо також відмітити і ріст міського населення в Україні. У 1918 році в Україні в містах проживало 18% населення, у 1939 році - вже 46%, у 2010 році - 70% [80].

Найбільш раціональним варіантом вирішення проблеми розвитку великих міст в Україні може бути запровадження на законодавчому рівні можливості їх співробітництва в окремих сферах, де їх інтереси нерозривно пов'язані у формі агломерацій. Саме утворення агломерацій, як форми СТГ з

особливим статусом, може бути наступним важливим етапом реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Вивчаючи велику кількість метрополійних територій, організація економічного співробітництва та розвитку (далі - ОЕСР) знайшла статистичне підтвердження того, що:

- подвоєння числа жителів на такій території спричинює зростання ВВП на душу населення в діапазоні від 2% до 5%;

- подвоєння роздробленості (подвоєння числа муніципалітетів, що входять до метрополійної території) призводить до зниження ВВП на душу населення приблизно на 6%;

- метрополійне врядування (тобто наявність у метрополії єдиного органу влади) знижує вплив фрагментації наполовину [219, с.1-2].

У світі за підрахунками експертів існують майже 460 агломерацій з чисельністю населення понад один мільйон осіб, у яких проживає приблизно 40% мешканців міст і 20% всього населення планети. У першій десятці агломерацій світу створюється одна десята світового ВВП [150]. У Європі найбільший економічний потенціал мають метрополійні території (агломерації) Франції (460 млрд доларів) та Великобританії (452 млрд доларів). За ними з великим відривом слідують агломерації Іспанії (Мадрид і Барселона), а також Італії (Рим і Мілан). Осипов В. та Кукош М. зазначають, що на вітчизняних теренах склалося 18 міських агломерацій. Безумовно, вони значно поступаються за показниками світовим агломераційним лідерам. У п'яти міських агломераціях (із населенням близько мільйона або більше) мешкає приблизно біля третини населення держави, на них припадає понад 80% усіх залучених прямих іноземних інвестицій, а їхній внесок у сукупний ВВП країни складає понад 51% [91, с.285].

Питання впровадження в Україні агломерацій як окремої форми співробітництва громад у сучасних умовах євроінтеграції та проведення реформи децентралізації потребують подальшого дослідження.

Термін «агломерація» походить від лат. *agglomerare* - «приєднувати», «додавати», і вперше був використаний шотландським професором П. Геддесом у 1903 році для позначення форми зближення міст під впливом одного міста-центру [57, с.11].

У свою чергу дослідниця Рохова Н. зазначає, що термін «агломерація» стосовно до розселення був введений французьким географом М. Руже, який вважав, що агломерація виникає тоді, коли концентрація міських видів діяльності виходить за межі адміністративних кордонів, поширюючись на сусідні населені пункти [142]. Класичним для європейської урбаністики є визначення П'єра Мерлена і Франсуази Шое: «Агломерація – це система, що включає в себе місто і його пригорода» [160, с.7].

В кінці XIX - на початку XX ст. термін «агломерація» стали використовувати економісти, які за його допомогою пояснювали ефекти укрупнення підприємств і концентрації виробництв на певній, досить обмеженій території, а також їх вплив на ринок праці і, в цілому, систему розселення. Одним з тих, хто першим звернув увагу на такі процеси, став знаменитий британський економіст і один із класиків немарксистської політекономії кінця XIX - початку XX ст. Альфред Маршалл. Формування більш-менш великого підприємства обумовлено, на його думку, кількома факторами: економії на масштабі в питаннях закупівлі ресурсів і продажів готового продукту, можливості використовувати вузькоспеціальні машини і вузькоспеціалізовану робочу силу, а також ефективним обміном знаннями [75, с.364].

Перші роботи українських вчених, що аналізують процеси урбанізації, концентрації населення і продуктивних сил в містах та прилеглих їх приміських територіях, датуються ще першою третинною двадцятого століття (В. Кубійович, 1927 р.) [66, с.466].

В словнику-довіднику з екології зазначається, що агломерація (мегаполіс) – просторово та функціонально єдине угруповання поселень міського типу, яке складає загальну соціально-економічну та екологічну систему [3, с.5]. Цікавим виглядає визначення, яке міститься у великому економічному словнику. Агломерація (від лат. *agglomerare* – приєднувати, накопичувати) – компактне розташування, групування поселень, які об'єднані не тільки в просторовому розумінні, але які мають розвинуті промислові, культурні, рекреаційні зв'язки [17].

Економограф П.М.Полянін в кінці 1980-х років запропонував міську агломерацією тлумачити як «компактну і відносно розвинену сукупність громад, що доповнюють одна одну (міських і сільських поселень) та групуються навколо одного або декількох потужних міст-ядер, об'єднаних різноманітними інтенсивними зв'язками в складну і динамічну єдність» [97, с. 95].

Варто звернути увагу також на визначення, запропоноване дослідницею Шкабаро В. [171, с.25], яка визначає міські агломерації як цілісні територіальні соціально-економічні утворення, в яких поселення поєднані інтенсивними економічними, трудовими та соціально-культурними зв'язками; вони є не тільки розвинутою формою розселення, але й територіальної організації виробництва. Як складні організаційно-економічні просторові системи управління, які мають особливості, пов'язані зі специфікою об'єкта, суб'єкта, процесу, цілей, завдань, функцій, принципів управління визначають міські агломерації Г. Нестерова та А. Волкова [85].

Відомий український експерт Анатолій Ткачук відзначає, що міські агломерації – це території з найбільшим валовим внутрішнім продуктом (ВВП), найбільшою продуктивністю праці та найбільшими ринками, разом з тим це території з найбільшими проблемами у сфері екології та зручності для життя [1].

У літературі міські агломерації визначаються також як суцільно забудована територія, утворена одним основним містом або кількома сусідніми містами, що спільно використовують промисловість, інфраструктуру та землі житлової забудови з високими рівнями щільності, а також забудованими відкритими просторами. Міська агломерація – це певним чином технічний термін, що підкреслює масштаби та морфологію. Тому деякі автори віддають перевагу терміну «метрополійна територія (регіон)», який краще позначає соціально-просторові системи, що стосуються діяльності та розподілу інтересів міських акторів, а також рушіїв, динаміки та функцій, що призводять до певної моделі та форми [212, с.30].

На думку науковців О.Л. Дронової та Я.С. Лис міська агломерація в Україні на сьогодні є формою територіальної організації міського розселення, що об'єктивно існує у географічному просторі. Немає сумніву, що навколо великих міст, таких як Київ, Донецьк, Харків, Одеса, Львів та інші вже давно сформувалися великі урбанізаційні зони, що мають значний вплив на навколишню територію, змінюючи її економічну структуру та соціальні аспекти життя людей. Однак, на відміну від багатьох розвинених країн світу, міські агломерації в Україні не мають правового статусу і не виділяються офіційною статистикою, а залишаються лише у полі дослідження економічної географії, регіональної економіки та містобудування [40, с.48].

В науковій літературі поряд з терміном «агломерація» також зустрічається термін «метрополійні території», який частіше використовується в країнах-членах ОЕСР.

Уряди країн Європи дедалі більше усвідомлюють важливість метрополійних територій, як ключових осередків зростання національної економіки, сталого розвитку, доброго врядування та надання послуг. Метрополійна територія визначається ОЕСР як функціональна міська територія з принаймні 500 тис. мешканців. Вона є місцем проживання для більш ніж половини населення країн-членів ОЕСР і виробляє ще більшу частку від загального ВВП. Функціональна міська територія – це міська агломерація з безперервно забудованим міським ядром та прилеглими територіями. Межі функціональної міської території визначаються часткою мешканців, які добираються з прилеглих територій до міського ядра [175, с.6].

У великих європейських країнах існують різні національні моделі метрополійних територій, які віддзеркалюють їх власні політичні, географічні, культурні, історичні та соціальні особливості. Такі країни, як Франція, Греція, Італія та Велика Британія при виробленні принципів національної політики орієнтуються на метрополійні території. У Франції, Німеччині, Італії та Нідерландах врядування у містах-метрополіях розглядається в рамках регіональної структури врядування, де відповідні функції та повноваження метрополії й регіону піддають ретельному аналізу [49, с.6].

Дещо відмінний підхід до визначення метрополій міститься в роботі Маріона Томаса «Моделі метрополійного управління» де зазначено, що метрополійні території можна визначити як функціональні міські райони з

населенням більше мільйона жителів. В даний час у цих мегаполісах проживає 41% міського населення у світі [216, с.4].

У дослідженні ОЕСР «Визначення функціональних територій для бази даних метрополійних територій ОЕСР» запропоновано класифікацію функціональних міських територій на чотири типи відповідно до чисельності населення:

- невеликі міські райони з населенням менше 200 000 осіб;
- середні міські райони з населенням від 200 000 до 500 000 осіб;
- метрополійні території з населенням від 500 000 до 1,5 млн осіб;
- великі метрополійні території (мегаполіси) з населенням 1,5 млн і більше [183] .

З чого можна зробити висновок, що ОЕСР відносить до метрополійних територій території з населенням від 500 000 мешканців. Також відповідно до положень дослідження «Управління та можливості в метрополійній Америці» метрополійні території складаються з центральних міст (муніципалітетів з населенням 50 000 і більше) та прилеглих районів (округів), які економічно та соціально інтегровані з цими центральними містами, що визначається насамперед транспортними потоками. У порівнянні з подібними територіями в більшості інших країн, метрополійні території США характеризуються великою кількістю органів місцевого самоврядування. У 1997 році середня метрополійна територія складалася з 114 органів місцевого самоврядування: 2 округів, 42 муніципалітетів або міст і 70 спеціальних районів, з яких 21 був шкільним. На кожні 100 000 населення в метрополійних територіях припадало 18 органів місцевого самоврядування. [217, с.22-23].

Схоже визначення метрополійної території надає бюро управління та бюджету США, яке визначає метрополійні [статистичні] території як

стандартизовані округи або еквівалентні райони, що мають принаймні одну урбанізовану територію з населенням 50 000 чи більше, а також прилеглу територію, яка має високий ступінь соціальної та економічної інтеграції з ядром, та вимірюється за допомогою зв'язків щодо доїзду в центральне місто [204].

Цікавими є підходи, що використовуються для ідентифікації територій агломераціями. Дослідник Серрано використовує морфологічний підхід для ідентифікації «міських районів та агломерацій» в Іспанії. Ця категорія включає території, утворені «центральним» муніципалітетом з більш ніж 75 000 мешканців, оточеним поясом муніципалітетів, так що вся територія має щонайменше 100 000 жителів. Пояс визначається за критерієм відстані: 40 км від центрального міста для великих територій та 15 км для малих територій. У 2001 році він ідентифікував 45 міських агломерацій, у 9% яких проживає 61% всього населення. Найбільші агломерації – це Мадрид (41 муніципалітет та 5 млн. жителів), Барселона (74 муніципалітети та 3,8 млн. жителів) та Валенсія (63 муніципалітети та 1,56 млн. жителів) [230]. Ця методологія досить проста, вона потребує лише дані про населення та відстані.

Ідентифікація метрополійних територій може бути здійснена за допомогою чотирьох основних підходів. У Звіті Espon 1.4.1 було запропоновано три:

1. «Адміністративний» підхід визначає метрополійні території виходячи зі статусу визначених раніше юридичних чи адміністративних одиниць. Він задуманий як інструмент для цілей управління та контролю.

2. «Морфологічний» підхід визначає метрополійні території як суцільні міські поселення, що досягають певних порогів щільності, розмірів чи ступеня урбанізації.

3. «Функціональний» підхід визначає метрополійні території як економічні та соціальні суб'єкти, а не як винятково географічні райони. Адміністративні кордони у цьому випадку не є пріоритетним критерієм, а фокус зміщується на функціональні відносини між одиницями, які формують метрополійну територію [188].

Дослідники Боікс, Венері та Алменар пропонують четвертий підхід, який вони назвали «мережевий підхід». Його зміст зводиться до характеристики метрополійної території як взаємодії, що відбувається в різних напрямках і рівнях. Звідси метрополійна територія визначається складною та різноспрямованою мережею взаємодій між суб'єктами, розміщеними на кількох взаємопов'язаних рівнях [179, с.49].

Проаналізувавши досвід Німеччини, можна зазначити, що такі терміни, як «метрополійна територія» та «агломерація» не завжди є рівнозначними. З одного боку, вони часто використовуються як синоніми і служать для опису великих урбанізованих територій. З іншого боку, вони мають точні визначення на основі певних критеріїв розміру та щільності [238, с.95].

Термін «агломераційна територія» означає «регіони з великими метрополійними територіями» [228, с.361]. Порівняно з іншими обговорюваними термінами, це найбільша регіональна категорія.

Загалом в європейських країнах не існує спільних правил, за якими формується система управління в агломераціях чи метрополіях, як власне називають території, що охоплюють агломерацію і складаються із цілої низки адміністративно-територіальних одиниць одного рівня [2]. Проаналізувавши поняття «метрополійна територія» та «агломерація» можемо зазначити, що їх визначення, форма, розмір, юридичний статус і інші характеристики відрізняються в кожній країні. Крім того, аналіз європейських джерел, який

був проведений в рамках даної роботи свідчить про те, що частіше вживається термін «метрополійна територія» (metropolitan area) ніж термін «агломерація». Такі міркування також підтверджують російські дослідники Петухов Р. та Луценко Е., які зазначають, що: «термін «агломерація» набагато рідше зустрічається у закордонній літературі ніж вітчизняній (російській)» [97, с.95].

На підставі проведеного аналізу та враховуючи український досвід можемо запропонувати 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. Дані ознаки допоможуть законодавцю розробити визначення агломерації з врахуванням обраної моделі правового регулювання формування та управління агломерацією.

Таким чином, проаналізувавши ознаки та вивчивши різноманітні підходи до визначення агломерації пропонуємо наступне узагальнююче визначення агломерації. Нею є 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.

3.2. Перспективи впровадження агломерації в Україні

Вітчизняна конституційно-правова наука і практика, як правило, уникають використовувати термін «агломерація», незважаючи на те, що в Україні, як зазначають деякі вчені, склалося 18 міських агломерацій, в яких проживає більше 40 % міського населення [70].

Попри те, що на практиці багато міських рад уже почали говорити про перспективу створення агломерацій, українське законодавство недостатньо врегульовує дану сферу суспільних відносин. Вважаємо за доцільно детальніше розкрити у історичній ретроспективі правове регулювання розвитку агломерацій в Україні.

Вперше поняття «агломерація» зафіксовано у нормативному акті указом Президента України від 22.07.1998 р. №810/98 . У розділі 3, п. 3 цього акту визначалося, що міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а становить собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування [119]. У цьому ж акті йдеться про законодавче забезпечення реформи: «...необхідно прискорити розроблення та прийняття: законів України: ... «Про міську агломерацію»».

Поняття «міська агломерація» також вживалося в постанові КМУ від 17 березня 2000 р. №521 «Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» (втратила чинність), відповідно до якої було визначено, що міська агломерація - компактне територіальне розміщення міських населених пунктів, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками. В даному документі йшлося про те, що реалізація пріоритетних напрямів здійснюватиметься шляхом розбудови і модернізації технічної та суспільної

інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст (Донецьк, Дніпропетровськ, Київ, Львів, Одеса, Харків) з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації [125]. Тобто, до питань розвитку агломерацій підходили в спрощеному варіанті та планували розвивати агломерації, ядром яких мали бути лише найбільші міста України. Даний нормативно-правовий акт, хоча і містив ряд недоліків щодо підходів до розвитку агломерацій в Україні, проте відіграв значну роль для активізації дискусії щодо створення агломерацій серед представників ОМС та дослідників публічного права в Україні.

Схожий підхід також містився в загальнодержавній програмі розвитку малих міст, затвердженій Законом України від 04.03.2004 р. №1580-IV, де зазначено, що для категорії малих міст-супутників, населення яких має змогу користуватися розвиненою сферою соціальних послуг великого міста - центру цієї міської агломерації, розвиватимуться об'єкти повсякденного та невідкладного попиту: станції швидкої допомоги, аптеки, відділення соціального забезпечення, дошкільні заклади, школи, магазини з продажу товарів першої необхідності [113].

В законі «Про засади державної регіональної політики» введено поняття мікрорегіону, яке по своїй суті співставне з поняттям міська агломерація. Мікрорегіон – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проєкти регіонального розвитку. Об'єктами державної регіональної політики є територія регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів [111].

Таким чином, дослідник Гірняк визначає поняття міської агломерації як сукупності міських населених пунктів, що включає велике місто - центр агломерації та міста-супутники (переважно, невеликі міста). При цьому, у

правовій площині, взаємовідносини з центром та містами-членами агломерації не означають позбавлення цих міст їх правового статусу як окремої адміністративно-правової одиниці зі своїми управлінськими структурами [26, с 185].

Схожого висновку щодо сутнісних характеристик міської агломерації можна дійти, проаналізувавши пункт 21 Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнятій резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 09.06.2001 р. У ній йдеться про те, що процес урбанізації у світі призвів до концентрації населення в міських агломераціях, які виходять за межі адміністративних кордонів первинних міст, охоплюють дві або більше адміністративних одиниць та мають органи влади з різними можливостями та пріоритетами [34].

В контексті обраного Україною курсу щодо наближення вітчизняного законодавства до права ЄС, доцільно згадати деякі положення Директиви №2008/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення» від 21.05.2008 р. Зокрема у пункті 17 статті 2 Директиви міська агломерація визначена як зона, яка ястановить собою конурбацію (групу міст) з населенням більше 250 000 жителів, або зона з певною щільністю населення на квадратний кілометр у разі, якщо населення становить 250 000 жителів або менше. При цьому у вказаній нормі міститься тлумачення поняття «конурбації», як групи зближених і тісно пов'язаних між собою самостійних міст, що утворюють єдність завдяки інтенсивним економічним і культурно-побутовим зв'язкам між ними, спільним великим інженерним спорудам (транспорт, водопостачання) та ін. [134].

Агломерації також згадувалися в п.7.3.6 Державних будівельних норм (ДБН) Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій», «Індустріальні,

інноваційні парки повинні створюватися в регіонах з відповідною кількістю трудових ресурсів, розміщуватися в межах населеного пункту або за його межами, в складі агломерацій і мати зручний транспортний зв'язок з селищними територіями». На даний момент даний документ втратив чинність у зв'язку з прийняттям ДБН Б.2.2-12:2019.

Вважаємо, що на розвиток агломерацій в Україні також суттєво вплинули положення закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [106], який створив передумови для розвитку місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування, що можуть об'єднувати ОМС, які входять до тієї чи іншої агломерації. Прикладом такої асоціації є асоціація «Київська агломерація», яка активно сприяє налагодженню співпраці у рамках київської агломерації та адвокатуванню внесенню змін у законодавство, щодо правового регулювання діяльності агломерацій.

Відповідно до ДСРР на період 2021-2027 рр.: «агломерації – територіальні скупчення населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 500 тис. осіб. Агломерації є територіями концентрації населення, капіталу та бізнесу і мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з навколишніми територіями, характеризуються високим рівнем розвитку інфраструктури, економіки, надання послуг населенню». Державна політика регіонального розвитку значною мірою спрямована на стимулювання розвитку агломерацій. Свідченням цього є наявність в ДСРР оперативної цілі «Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста)» одним із пріоритетних завдань цієї оперативної цілі визначено «Створення законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій, забезпечення збалансованого просторового розвитку територій, що входять до їх складу» [112].

Агломерації також згадуються в постанові КМУ від 3 березня 2021р. №179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» [114].

Богачов С. зазначає, що на даний час в Україні поняття «агломерація», «міська агломерація» залишаються майже суто теоретичними і законодавчо не врегульоване. Проте, розвиток міських агломерацій, як перспективних форм взаємодії територіальних громад суміжних населених пунктів є одним з пріоритетів державної регіональної політики [15, с.29].

Серед недоліків правового регулювання А.Т. Назарко, зокрема, вказує на відсутність спеціального правового регулювання, розробленого термінологічного апарату, державної стратегії підтримки створення агломерацій, обмеження розвитку великого міста міським кордоном та визнання будь-якого фінансування, яке виходить за межі міста, як нецільового [82, с.144].

Незважаючи на те, що в окремих нормативних актах міститься згадка терміну «агломерація», чинне законодавство в Україні не врегульовує питання створення та діяльності агломерацій, зокрема, стаття 4 закону «Про співробітництво громад» не визначає агломерацію як одну з форм співробітництва [129].

На думку Г. Нестерова та А. Волкової первинна нормативно-правова основа розвитку міських агломерацій в Україні вже сформувалася, втім подальшої деталізації заслуговують правові положення у частині визначення особливостей державної підтримки процесу створення міських агломерацій, організації їх діяльності та управління об'єктам права комунальної власності у межах таких агломерацій [85, с.116].

Варто зазначити, що діючі форми співробітництва добре працюють для рівних сторін, проте, якщо йдеться про утворення агломерації, тут чітко

прослідковується центр агломерації, який є більш важливим суб'єктом даного співробітництва. Видається доцільним, дозволити об'єднати всі діючі форми співробітництва громад та дозволити їх використовувати в рамках діяльності агломерацій. Крім того, варто передбачити окремі особливості діяльності агломераційних утворень, адже великі українські міста досить рідко використовують діючі форми співробітництва територіальних громад [156, с.268].

Можливості для формування утворень схожих на агломерації існують в українському законодавстві, проте мала кількість договорів про СТГ великих міст та суміжних громад демонструє невідповідність правового регулювання потребам громад. Зокрема, про це свідчать дані Реєстру про співробітництво територіальних громад. Так, станом на 10 листопада 2021 року з-поміж 754 договорів СТГ стороною договорів виступили всього 6 міських рад міст-обласних центрів, і за їх участі укладено всього 13 договорів (лише 0,018% від загальної кількості договорів), зокрема, Луцька міська рада уклала 8 договорів (номери 52-58 та 472 у Реєстрі), Тернопільська міська рада - 2 договори (номери 392,393 у Реєстрі), Чернівецька міська рада - 1 договір (номер 349 у Реєстрі), Миколаївська міська рада - 1 договір (номер 568 у реєстрі), Ужгородська міська рада - 1 договір (номер 719 у реєстрі [138].

Погоджуємося з позицією І. Бодрової, що застосування будь-якого з діючих на сьогоднішній день законодавчих механізмів для формування міських агломерацій не вбачається можливим, оскільки вони не забезпечуватимуть досягнення поставленої мети та носитимуть опосередкований і половинчастий характер. Це свідчить про потребу спеціального законодавчого врегулювання відносин створення та функціонування міських агломерацій [16, с.18].

Дослідники Пелехатий А.О. та Патицька Х.О. зазначають, що в Україні існують суттєві передумови для розвитку агломерацій, які де-факто вже сформовані (за різними даними можна виділити від п'яти до шістнадцяти агломерацій). Проте, їх подальший розвиток стримується низькою ефективністю управління такими територіями, оскільки таке управління здійснюється відповідно до адміністративно-територіального поділу на області, райони та адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, що не відповідає характеру агломераційних формувань та супроводжується «гальмуванням» процесів соціально-економічного розвитку територій та неможливістю подальшого територіального зростання більшості українських міст [96, с.118].

Варто зазначити, що протягом останніх років питання створення агломерацій в Україні стає все актуальнішим, про що свідчить ряд законодавчих ініціатив. Зокрема, першим спеціальним законопроектом став підготовлений групою народних депутатів України проєкт закону «Про міські агломерації» (реєстр. №6743 від 17.07.2017 р.) [124].

На думку науковця Дениса Дроздова законопроект №6743 мав недоліки, основним з яких було те, що створення міських агломерацій як елемента системи адміністративно-територіального устрою України, а також як органу місцевого самоврядування, що має представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, не передбачено статтями 133, 140 Конституції України, а пропоновані перспективні плани формування територій міських агломерацій і документації з просторового планування територій міської агломерації не узгоджувалися з нормами законів «Про Генеральну схему планування території України» та «Про основи містобудування» [39, с.248].

Крім того, також був розроблений проєкт закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» (реєстр. №2637 від 19 грудня 2019 року). Відповідно до тексту проєкту закону, агломерація (а точніше її рада) буде органом та окремою від членів такої агломерації юридичною особою. Отже, вона отримає певну автономію, маючи власні повноваження, бюджет, майно та можливість укласти угоди. Вона буде управляти послугами та фінансами, які є суттєвішими за послуги та обсяги фінансування більшості громад. У проєкті пропонувалося запровадити СТГ через утворення агломерації та встановити, що «агломерація – форма співробітництва територіальної громади, що виконує функції центру агломерації та територіальних громад, які розташовані в зоні впливу центру агломерації та мають з ним інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки, що спричиняють значну щоденну маятникову міграцію населення» [108].

Даний проєкт закону містив ряд недоопрацювань, зокрема, одним із найбільш дискусійних моментів було питання створення «ради агломерації». Головне науково-експертне управління у своєму висновку зазначає, що не є чіткою та зрозумілою правова природа такого органу, як «рада агломерації». З однієї сторони, відповідно до нового п. 6 ч.1 ст.1 закону, Рада агломерації визначена як орган, «що виробляє та реалізує місцеву політику з питань, що мають спільне стратегічне значення для територіальних громад - членів агломерації» та має власні повноваження, які вона отримала шляхом делегування від місцевих територіальних громад учасників агломерації (нова ст.14-3 закону). Водночас, не є коректним визначення «ради агломерації» (якій делеговані повноваження місцевих рад) як органу, що «виробляє та реалізує місцеву політику», оскільки повноваження щодо вироблення та

реалізації місцевої політики за своєю природою належить органам місцевого самоврядування загальної компетенції, тобто сільським, селищним, міським, районним, обласним радам та їх відповідним виконавчим органам. Натомість, за змістом ч.2 ст.142 Конституції України, у разі об'єднання на договірних засадах об'єктів комунальної власності, а також коштів бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, територіальні громади можуть створювати для цього органи і служби спеціальної компетенції. Саме таке призначення «ради агломерації» впливає з припису частини 3 ст.14-1 Закону, за яким «рада агломерації» утворюється «для координації діяльності територіальних громад - учасників агломерації». З огляду на це, «ради агломерації» безпідставно відносяться до окремих елементів системи органів місцевого самоврядування [108].

Відповідно до даного проєкту закону, агломерація може бути утворена навколо міста з чисельністю постійного населення понад 200 тисяч осіб або меншого міста, за умови якщо спільна чисельність постійного населення потенційних учасників агломерації складає не менше 200 тисяч осіб, а таке місто відповідає вимогам до центру агломерації, встановленим законодавством. Тут і в інших нормах даного законопроєкту важлива увага звертається на центр агломерації, що на нашу думку є обґрунтованим, проте є випадки коли може бути більше одного центру агломерації.

Досвід різних країн Європейського Союзу свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення кількості жителів в агломераціях. Окрім того, як зазначає О. Кучабський, специфікою сучасного міста є «розмитість міських меж, які можна визначати, починаючи від міської забудови та завершуючи зоною його соціально-демографічного впливу» [69]. Вважаємо, що вимога щодо того, що спільна чисельність постійного населення

потенційних учасників агломерації складає не менше 200 тисяч осіб є досить значною і вона створить перешкоди для створення агломерацій у менш урбанізованих областях України. Зокрема, вважаємо за доцільне повернутися до пропозиції, що була прописана в законопроекті «Про міські агломерації» №2637, а саме «загальна кількість населення територіальних громад, що беруть участь у формуванні міської агломерації, не може бути меншою, ніж 100 000 осіб». Дана пропозиція пов'язана з тим, що найменший обласний центр України - Ужгород спільно з громадами, які його оточують не буде мати населення 200 000, а отже втратить можливість створити агломерацію, хоча ряд обставин (відсутність вільних територій для просторового розвитку, відсутність територій для сміттєзвалища тощо) показує, що створення агломерації для міста Ужгород та прилеглих населених пунктів є вкрай актуальним. Проте, зниження порогу чисельності населення агломерацій до 100 000 дозволить розвивати агломерації у всіх областях.

Агломераціювання населених територій може відбуватися по різних сценаріям і приймати різноманітні форми. Сьогодні в науці існує кілька підходів до типологізації агломерацій, але найбільш поширеним є їх поділ на моноцентричні і поліцентричні, що показує два принципово різних варіанти формування зв'язків між населеними територіями, включеними в процес інтеграції. Моноцентрична агломерація, як випливає з назви, вибудована навколо одного домінуючого ядра, яким, як правило, є велике місто. Її важливою особливістю є переважання центр-периферійних зв'язків і слабку взаємодію периферійних зон між собою. Зміна економічного укладу (пов'язаного з підвищенням ролі сфери послуг і розвитком інформаційних технологій) та поява нових видів транспорту створили умови для формування поліцентричної агломерації або конурбацій, у складі яких немає чітко виділеного ядра і існує зв'язок між усіма учасниками агломераційного

процесу. Фахівці виділяють наступні характеристики поліцентричної агломерації: по-перше, вони складаються з історично сформованих окремих населених пунктів, по-друге, у них відсутній чітко виражений центр, по-третє, вони формуються з невеликого кількості приблизно однакових за розміром і економічною значущістю великих міст і численних маленьких містечок і населених пунктів, по-четверте, міста, що входять в агломерацію і населені пункти знаходяться один від одного досить близько, на відстані транспортної доступності, і по-п'яте, вони є самостійними політичними одиницями в структурі публічно-політичної влади країни [97, с.97].

Поліцентричні агломерації найбільш будуть поширеними в регіонах, де історично склалася мережа малих та середніх міст та відсутнє чітко виражене місто-регіональний лідер. В даному випадку, як приклад, можна навести міста Ужгород та Мукачево, що пов'язані економічно та мають розвинені транспортні зв'язки. В Ужгородській громаді проживає 117 180 осіб, а в Мукачівській - 111 313 осіб. Зважаючи на світовий досвід щодо визначення кількості населення, яке має проживати в громаді, вважаємо, що 200 тисяч осіб (як було запропоновано в одному з законопроектів) є можливим варіантом для України, проте, за таких умов в Закарпатській області не буде утворено жодної моноцентричної агломерації. З іншого боку, Ужгородсько-Мукачівська поліцентрична агломерація підпадає під всі критерії і цілком могла б ефективно функціонувати [156, с.269]. Експерти називають таку агломерацію-конурбацію Закарпатською (Ужгородсько-Мукачівська) і оцінюють, що в ній проживатиме 469 тис. мешканців [160, с.124]. Вважаємо, що було б доцільним передбачити на рівні законодавства можливість утворювати агломерації не лише навколо одного центру, а навколо декількох центрів, при наявності відповідних передумов.

Подібний досвід успішно використовується у Польщі, зокрема, там успішно працює «тримісто» (пол. Trójmiasto - Труймясто) – агломерація на півночі Польщі над Гданською затокою. До її складу входять Гданськ, Сопот та Гдиня з населенням понад 1 млн. осіб. Офіційно агломерація оформлена 28 березня 2007 року, відповідно до підписаної декларації «Хартія Триміста». В хартії міститься інформація щодо спільної картки громадського транспорту, спільного плану культурних заходів, координації робіт з ремонту доріг, просування туристичних визначних пам'яток та розвитку мережі шкіл, яка може задовольнити потреби ринку праці всієї агломерації. Документ підписали мери Гданська, Гдині та Сопота, а також голова провінції Померанія [221]. Агломерація «тримісто» розбудована навколо трьох великих міст, але насправді в ній задіяно щонайменше 15-20 міст різного розміру. Унікальність цієї території полягає в тому, що на ній відсутній єдиний міський центр тяжіння, і, оскільки в центрі регіону є більше одного міста регіонального значення, то вони по-різному впливають на регіон. Розглядаючи географічне розташування, ця система наближається до агломераційних систем з одним містом, але через рівне значення міст, які в ній розвиваються, різні внутрішньорегіональні зв'язки розвиваються взаємозалежності (адміністративні, питання власності та юридичні питання) є більш складними [193].

Ще одним прикладом поліцентричної агломерації виступає Рейно-Рурська метрополійна територія, яка є одним з найбільших поліцентричних мегаполісів з кількома містами-ядрами без чітко вираженого ядрового міста, де проживає понад 11 мільйонів жителів і займає площу 7,110 км². На даний час метрополійна територія включає 10 міст середнього розміру (близько 100 000 жителів), які є частиною даної метрополійної території: Дортмунд, Бохум, Ессен, Дуйсбург (Рур), Менхенгладбах, Дюссельдорф, Вупперталь,

Леверкузен, Кельн та Бонн (Рейн). Регіон добре з'єднаний через дуже щільну мережу автомагістралей та залізниць і пов'язаний між собою густими приміськими потоками. Подальші тісні зв'язки були встановлені з сусідніми агломераціями Рандстад та Брюссель [212, с.38].

Аналіз законопроекту №2637 дозволяє дійти висновку, що в його приписах відсутнє цілісне розуміння організації такого виду співробітництва як агломерація. Крім того, Конституція України не передбачає можливості делегування повноважень сільських, селищних, міських рад. Адже згідно з Основним Законом України (ст.118), передбачена можливість делегування тільки повноважень районних та обласних рад місцевим державним адміністраціям [58] і в цьому аспекті, на наше переконання, доцільніше говорити про передачу повноважень від ОМС агломерації. 07.09.2021 року даний проєкт закону знято з розгляду і профільний комітет готує нову редакцію законопроекту про агломерації.

Тут важливо наголосити, що в разі розробки нового законопроекту, який регулюватиме створення агломерацій, виникає потреба взаємоузгодження норм законопроекту та ЗпСТГ, норми якого не тільки регулюють відносини співробітництва, але й встановлюють вичерпний перелік його форм (ст.4). Очевидно, що «поглинання» ЗпСТГ змісту законопроекту «Про міські агломерації» призведе до істотного розширення змісту та деталізації лише однієї з форм співробітництва. Проте доповнення існуючого переліку форм СТГ міськими агломераціями з одночасною вказівкою на те, що порядок їх формування та діяльності визначається окремим законом вбачається необхідним. При цьому ЗпСТГ набуватиме характеру базового для формування підсистеми законодавства України про СТГ та їх органів, ідеям, принципам та положенням якого мають відповідати інші законодавчі акти у цій сфері [16, с.20].

Агломерація в Україні не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом державного управління, тобто майже віртуальним з точки зору практики. Це, перш за все, терміни, категорії сфери економічної географії, державного управління, урбаністики та теорії містобудування, а також реалія повсякденного не завжди комфортного життя мешканців великих міст і невеликих населених пунктів, що їх оточують [95].

Легалізація інституту міських агломерацій, на думку І. Бодрової, сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування, де агломерації розглядаються як історично сформовані багатокомпонентні динамічні цілісні системи територіального устрою. Вони утворюють значні урбанізовані зони, поглинаючи суміжні населені пункти; вирізняються високим ступенем територіальної концентрації виробництва, промисловості, інфраструктурних об'єктів, наукових установ, навчальних закладів, а також значною сумарною чисельністю населення; забезпечують надання широкого спектру адміністративних та соціальних послуг населенню; мають високий рівень комплексності господарства та високий рівень територіальної інтеграції його елементів [16, с.16].

Варто відмітити, що протягом останніх років ідуть тривалі дискусії, щодо внесення змін в законодавство з метою закріплення спеціального правового регулювання агломерацій в Україні. Вважаємо, що врегулювання даного питання на законодавчому рівні є важливим етапом впровадження реформи децентралізації в Україні, адже на даний момент ОМС отримали більше повноважень та ресурсів і важливо, щоб вони були зосереджені не лише на розвитку власних територій, а також на розвитку цілісних територій, що призведе до підвищення рівня розвитку таких територій.

Одним із ключових питань, які варто вирішити законотворцю є питання вибору моделі управління (врядування) агломераціями в Україні.

Італійський науковець Валерія Феделі виділяє три основні проблеми, які насправді є типовими для сфери управління метрополійними територіями, що є пов'язаними зі складністю вирішення проблеми взаємозв'язку територія-суверенітет-громадянство у великих міських регіонах. Питання стосуються визначення кордонів нового органу управління метрополійною територією, характеру інституції (виборної або невиборної асамблеї) та її сфери діяльності, компетенції та автономії [189, с.268]. В даній роботі ми спробуємо дати відповідь на питання, які піднімає науковець та запропонувати оптимальні варіанти для української моделі організації агломерацій.

Варто зазначити, що у світі існують різні моделі врядування у містах-метрополіях. Основу для аналізу механізмів врядування було закладено дослідженням, проведеним ОЕСР на 263 метрополійних територіях у 21 державі. За даними дослідження, у двох третинах метрополійних територій країн ОЕСР існує орган врядування метрополійною територією [220]. Це дослідження ОЕСР розрізняє 4 моделі врядування, з-поміж яких в Європі не існує прикладів міст-метрополій з «особливим статусом», коли який-небудь муніципалітет, що входить в метрополію має «спеціальний статус» і стоїть вище інших муніципалітетів.

У звіті за результатами фахового розгляду «Демократичне врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону», який розроблено в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG) вирізняють наступні механізми врядування:

а) Неформальні механізми співробітництва на основі місцевих угод між муніципалітетами-учасниками та іншими місцевими партнерами. Ці

механізми досить легко впровадити та скасувати. Дослідженням ОЕСР встановлено, що ця модель є найпоширенішою (у 52% випадків); прикладом є метрополійна територія Амстердама.

б) Міжмуніципальний орган/інституція або комісія чи комісії, створені, щоб управляти міжмуніципальною співробітництвом та виробленням рішень в межах одного чи декількох повноважень. Як правило, утворюється спільний орган для управління співпрацею та ухвалення рішень. Дослідженням ОЕСР встановлено, що такий механізм діє у 24% випадків. Прикладами цього є всі міські агломерації у Франції.

в) Надмуніципальний орган, створений як додатковий рівень урядування над наявними муніципалітетами. Така модель може передбачати голову та асамблею, вибраних шляхом прямих виборів, або ж невиборний метрополійний рівень, встановлений національним законодавством. Співпраця підкріплюється законодавчо визначеним розмежуванням функцій і повноважень між метрополійним органом і органами нижчого (муніципального) рівня. Ця модель була виявлена ОЕСР у 16% випадків. Прикладами є регіон Штутгарта, Брюссельський столичний регіон і Лондон [49, с.7-8].

Дослідниця І. Бодрова виокремлює наступні моделі правового статусу міських агломерацій, що застосовуються у зарубіжних країнах: 1) формування міської агломерації як самостійного елементу адміністративно-територіального устрою з власною системно-структурною організацією муніципальної влади. При цьому суб'єкти місцевого самоврядування тих територіальних одиниць, що утворили агломерацію, втрачають самостійний статус; 2) створення міської агломерації як додаткового рівня адміністративно-територіального устрою. Сформованим на цьому рівні муніципальним органам влади відповідні функції та повноваження

надаються законодавчим або договірним способом; 3) набуття створеною міською агломерацією статусу субрегіональної адміністративно-територіальної одиниці (статусу району) з передачею відповідних муніципальних функцій та повноважень на цей рівень; 4) запровадження агломерації на договірних засадах як форми співробітництва муніципалітетів із можливістю формування спеціалізованих округів і набуття інституційних форм співробітництва [16, с.16-17].

Порівняльні дослідження вказують на існування трьох основних моделей змін форми врядування метрополійних територій:

1. **Об'єднання** приводить до злиття, в межах певної території, наявних місцевих суб'єктів в один орган місцевого самоврядування. Одна юридична особа з одним бюджетом здійснює всі повноваження на території такої укрупненої громади, яку називають «метрополійним містом». 8% метрополійних територій держав ОЕСР було об'єднано в такі метрополійні міста.

2. **Міжмуніципальне співробітництво (ММС)** через створення спеціалізованих «функціональних» союзів між наявними органами місцевого самоврядування. Союзу надаватимуться повноваження щодо обмеженого переліку питань, які становлять інтерес для метрополійної території: збір та утилізація відходів, громадський транспорт, дороги, економічний розвиток, житловий фонд тощо. Для великих міст неформального співробітництва явно недостатньо. Їм зазвичай потрібні формальні інституції з органом управління та бюджетом.

3. Третя модель, яка приводить майже до створення **дворівневої системи місцевого самоврядування**, прийнята в багатьох столицях і запроваджена в 18% із 280 метрополійних територій ОЕСР. За

громадами зберігаються повноваження, що потребують «близькості» задля забезпечення ефективності їхнього виконання та задоволеності громадян. На другому рівні інший орган місцевого самоврядування (як би він не називався: метрополія, міська громада або агломерація, причому на нього часто посилаються як на «надмуніципальний орган влади») має широке коло повноважень, власні сферу компетенції, значні фінансові ресурси, власні персонал, адміністративний апарат і політичне керівництво, незалежні від тих, що мають у своєму розпорядженні громади-члени [4].

Вважаємо за доцільне проаналізувати дані підходи щодо моделей форм врядування у метрополійних територіях в контексті України. Пропозиції щодо об'єднання громад навколо центру агломерації не є новими для України. У радянський період проблема управління агломерацією вирішувалася переважно адміністративним шляхом: через підпорядкування адміністративно-територіальних одиниць приміської зони центральному місту агломерації. До 1991 р. застосовувалась практика включення поселень приміської зони до складу центрального міста з повною втратою ними ознак адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, місто Київ, яке значно розширило свої межі у післявоєнний період, поступово включило приміські селища Жуляни, Бортничі, Біличі, Пирогів та інші [85, с.117]. Подібний підхід був запропонований науковцем Куделіним А., зокрема, і до вирішення проблем формування міської агломерації у районі Ялти, де замість Ялтинської міськради, що включає 32 населених пункти (2 міста - Ялта та Алупка; 21 селище міського типу та 9 сільських населених пунктів), передбачалося утворення єдиного міста Велика Ялта з п'ятьма міськими адміністративними районами [67, 113].

Крім того, була спроба приєднати смт. Коцюбинське до міста Київ. Це приєднання могло б бути одним із перших важливих кроків для створення київської агломерації, яка фактично вже існує давно. 3 березня 2018 року в Коцюбинському відбувся громадський захід, на якому обговорювалося питання приєднання селища до Києва. У ньому взяли участь 1340 жителів селища, 61% з яких висловилися за приєднання до столиці. Доцільність приєднання Коцюбинського до Києва обґрунтовується тим, що це селище «є анклавом Києва і не має шляхів автомобільного сполучення з жодним населеним пунктом, окрім Києва» [53]. Проте, відповідно до Постанови ВРУ від 17 липня 2020 року №807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» Коцюбинську селищну раду було віднесено до Бучацького району Київської області [132]. На нашу думку, відсутність схвального рішення ВРУ щодо приєднання смт. Коцюбинське до міста Києва може свідчити про відсутність політичних передумов для об'єднання громад навколо центру агломерації та про правові перешкоди щодо реалізації цих планів.

Крім того, зважаючи на той факт, що в Україні минулого року завершено процес створення нових територіальних громад вважаємо, що перша модель врядування, яка передбачає об'єднання громад, є недоцільною для застосування на всій території України, адже, така модель може призвести до значного невдоволення представників суміжних з центральним містом (ядром агломерації) територіальних громад, які лише формують власну ідентичність та намагаються підвищити якість управління територіями у діючій конфігурації територіальних громад.

Проте, вважаємо, що варто закріпити на законодавчому рівні можливість добровільно об'єднуватися навколо центру агломерації, використавши досвід добровільного об'єднання територіальних громад, адже є багато випадків коли села по факту є частиною міста, проте, юридично

вони є окремою адміністративною одиницею (наприклад: с.Сторожниця, с.Минай, с.Баранинці, с.Оноківці глибоко інтегровані в міське середовище міста Ужгород). Ця модель має також ряд економічних та управлінських переваг, що в свою чергу призведе до підвищення рівня спроможності агломерацій, які створюються шляхом об'єднання. Дану модель можна поєднати з моделлю створення агломерації через укладення відповідних договорів.

Третя модель, яка передбачає створення повноцінного органу місцевого самоврядування на другому муніципальному рівні з виборними органами та власними податковими повноваженнями не передбачена Конституцією України і впровадити цю модель на практиці буде складно, оскільки для цього потрібно буде вносити зміни в Основний Закон України. Крім того, чотирирівнева система місцевого самоврядування, на наше переконання, не є доцільною для запровадження в Україні в умовах проведення реформи децентралізації.

Отже, найбільш перспективною моделлю агломерації, яку доцільно впровадити в Україні є модель ММС через створення об'єднання органів місцевого самоврядування та укладення відповідних договорів, що дозволить зберегти діючу систему місцевого самоврядування в Україні. Вважаємо, що 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, незважаючи на те, що матиме обмежену компетенцію та слабку фінансову автономію, буде відповідати вимогам до метрополійного врядування. Для даного виду СТГ доцільно передбачити сфери в яких здійснюватиметься обов'язкове співробітництво, відповідно до закону (наприклад: розробка

комплексного плану розвитку агломерації, поводження з ТПВ тощо). Об'єднання територіальних громад у формі агломерції, шляхом укладення договорів про співробітництво, можливо, не є найкращою моделлю з точки зору ефективного управління територіями, проте, зважаючи на поточну ситуацію, саме ця модель активно обговорюється в експертному та політичному середовищах і має найбільший шанс бути реалізованою в Україні.

На підтвердження саме такої позиції також варто навести думку дослідника І. Парасюка, який зазначає, що у світовій практиці агломерація майже ніколи не становить єдину територіальну громаду. Найчастіше, юридичні відносини між громадами в США, Канаді, Франції тощо регулюються окремим договором чи окремими угодами у кожній окремій сфері партнерства. Наприклад: Угода про спільне будівництво громадами А, В, С сміттєпереробного заводу та його наступну експлуатацію (включаючи розподіл вигод та ризиків). Угода про єдині принципи формування маршрутної мережі та тарифів на громадський транспорт у межах агломерації тощо. У той же час, у випадку створення агломерації, уряди агломерацій можуть наділятися певними повноваженнями та бюджетом, що фактично делегуються суб'єктами, що її створили й при цьому можуть створюватись органи з чітко визначеними повноваженням та навіть можливістю формувати бюджет. Поширена також практика створення спільних комунальних підприємств, які обслуговують кілька громад [94, с.87].

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 більшості європейських країн та відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Статус окремої юридичної особи та наявність інституції, яка управлятиме агломерацією, дозволить отримати певну автономію, маючи власні повноваження, бюджет, майно та можливість укладати контракти та значно покращити рівень управління даними територіями, надасть право звертатися до суду для захисту власних інтересів агломерації. Установчим правовим документом агломерації буде статут цієї організації. Він може укладатися комісією, прийматися радами громад і буде основним юридичним та політичним документом агломерації. Оскільки закон не зможе врегулювати всі питання щодо функціонування агломерацій, то важлива роль в цьому питанні відводитиметься саме статуту, адже створення інституції публічного права зазвичай здійснюється одностороннім нормативним актом, яким може бути статут, а не договір, як зараз передбачено в законодавстві України щодо СТГ. Статут може передбачати процедуру розпуску агломерації, але причини для цього повинні бути винятковими. Доцільно також передбачити можливість створення координуючого органу – ради агломерації, яка формуватиметься з представників кожної територіальної громади-члена агломерації

Пропонуємо також внести зміни до закону «Про засади державної регіональної політики» і передбачити обов'язковість розробки стратегії розвитку агломерацій. Це дозволить більш чітко планувати розвиток всієї території агломерації, визначати пріоритети розвитку та покращить координацію між муніципалітетами.

Важливим питанням також є фінансування агломерації, адже вона матиме суттєві інвестиційні обов'язки та керуватиме витратними публічними

послугами. Це передбачатиме здійснення значних видатків, а отже вимагатиме надійної фінансової системи. Вважаємо, що у цьому випадку буде корисним звертатися до механізму співфінансування, відповідно до якого, кожен рік буде розроблятися бюджет агломерації, який формуватиметься через внески членів агломерації, державної фінансової підтримки у вигляді субвенцій на підтримку діяльності агломерацій та грантових ресурсів. Закон повинен визначити методологічну базу (спеціальну формулу) для обчислення внесків, що сплачуються кожною громадою до бюджету агломерації. Також важливо зрозуміти, що агломерація не зможе виконувати важливі завдання, не маючи певної фінансової автономії, а тому, безумовно, держава повинна забезпечити виділення окремої субвенції, яка буде спрямована на адміністративний апарат, що забезпечить сталу роботу такої інституції і посилить її, адже вона в такому випадку не буде повністю залежати від внесків своїх членів. Крім того, необхідно виділити кошти на реалізацію проєктів, закріплених в стратегії розвитку агломерації з ДФРР. Надання такої підтримки зможе значно активізувати утворення агломерацій та підвищить спроможність агломерації реалізовувати великі інфраструктурні проєкти.

Надзвичайно важливим також є внесення змін в закони «Про Генеральну схему планування території України» та «Про основи містобудування». Адже при здійсненні діяльності, яка стосується прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудови та інше використання територій, проєктування, будівництва об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкція історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури дуже часто важливо враховувати

інтереси різних суб'єктів агломерацій, незважаючи на те, на території якої громади здійснюється той чи інший вид діяльності. Вже зараз можемо побачити, що будівництво об'їзних доріг навколо великих міст, удосконалення транспортної інфраструктури, водопостачання та водовідведення, поводження з ТПВ та ряд інших питань прямо впливають на багато сусідніх ОМС в рамках агломерації.

Наглядним прикладом важливості врегулювання цієї сфери суспільних відносин є випадок, який мав місце більше 10 років тому та стосувався спроби однієї з прилеглих до міста Париж комун побудувати багатоповерховий житловий комплекс неподалік одного із трьох паризьких аеропортів. З юридичної точки зору вони мали право: будівництво здійснювалося на території сусідньої громади. Проте аеропорт, яким усі користуються, та житловий комплекс були розташовані на різних адміністративних землях, тобто мали різних власників. Отож, перед столицею виникла загроза блокування аеропорту з імовірним ризиком для авіаційного сполучення, втратою туристичних потоків та падінням ділової активності. Втрутився префект, суд і будівництво скасували [172]. Цей випадок ілюструє ситуацію, характерну не лише для Франції, а й для багатьох українських міст. Тому, безумовно, важливо, щоб були визначені певні буферні зони між суб'єктами агломерації, будівництво на території яких дозволяється після погодження з органом агломерації або суміжною територіальною громадою. Крім того, для гармонійного просторового розвитку всієї території агломерації необхідно запровадити новий вид містобудівної документації - схему планування території агломерації.

Французький дослідник Г. Джаніс зазначає, що метрополії у Франції були інституалізовані та зміцнені з таких причин: (1) підвищення конкурентоспроможності та економічного зростання території; (2) посилення

політичної згуртованості на рівні метрополії через інтегровану метрополійну структуру; (3) можливості для більших інновацій; та (4) необхідність побудови більш стійких та послідовних метрополійних просторів [198, с.30].

ОЕСР вважає, що ефективний орган урядування метрополійною територією має відповідати чотирьом критеріям: він має охоплювати центральне місто й велику частку решти функціональної метрополійної території; національна та регіональна влада мають відігравати важливу роль у посередництві та формуванні сприятливих рамкових умов для організації управління метрополійною територією, або ж такому органу слід надати статус субнаціонального органу врядування; орган насамперед має зосередитися на урядуванні всією метрополійною територією, наприклад, на стратегічному плануванні землекористування та транспорту; він повинен мати мандат, який дозволяв би працювати більш ніж над одним стратегічно-просторовим питанням, пов'язаним із врядуванням на метрополійній території [49, с.7].

У країнах ОЕСР у 31% метрополійних територій не має власного метрополійного органу влади, 51% має орган влади без розпорядчих повноважень, і 18% - метрополійні органи влади з розпорядчими повноваженнями. Середні бюджет і чисельність персоналу набагато вищі на метрополійних територіях, де є органи влади з розпорядчими повноваженнями [4, с.4].

Тут доцільно окремо зупинитися на дослідженні, проведеному ОЕСР щодо управління метрополійними територіями, яке охопило 263 метрополійні території в країнах-членах організації. Відповідно до даного дослідження орган управління метрополіями є у більшості країн ОЕСР (загалом у 178 із 263 проаналізованих метрополійних територій є органи управління). Це еквівалентно частці 68% від загальної кількості

досліджуваних метрополійних територій. Проте, органи управління метрополійних територій часто відрізняються навіть у межах однієї країни. Це найбільш очевидно з огляду на їх юридичні повноваження. 48 із 178 існуючих органів управління мають право ухвалювати нормативні акти, що становить 27%. Незважаючи на те, що менше третини всіх органів управління мають право ухвалювати нормативні акти, органи з такими повноваженнями існують у більш ніж половини аналізованих країн. Це свідчить про різноманітність органів управління не лише у різних країнах, а й усередині них [175, с.9-11].

Важливим також є питання компетенцій метрополійних територій. Як зазначається в «аналізі та рекомендаціях щодо проєкту закону «Про міські агломерації»: відповідність нормам та стандартам Ради Європи та кращим європейським практикам, який був проведений департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи у співпраці з почесним професором Страсбурзького університету Робером Герцогом» доктрина створення міських агломерацій полягає в тому, щоб передати їм відповідальність за справи, що становлять інтерес для метрополії та потребують «масштабного підходу» до питань управління. Ці справи мають визначатися як блоки, що входять до повної та виключної компетенції агломерації; інакше управління публічними справами ще більше ускладниться, призводячи до зростання витрат і неефективності [4, с.12]. Організації, відповідальні за управління метрополійною територією працюють над широким колом питань. Однак, три сфери діяльності є значно поширенішими, ніж інші. Це регіональний економічний розвиток, просторове планування та транспорт. Зокрема, 81% органів управління метрополійних територій реалізують повноваження, що здійснюються шляхом залучення

окремих компаній чи індустрій, підтримки окремої сфери, промоція розвитку певних кваліфікацій працівників, які необхідні економіці та ін. 78% таких органів працюють над вирішенням транспортних проблем. Найчастіше робота в цій сфері пов'язана з публічним транспортом, але діяльність також проводиться також стосовно розбудови доріг. Третьою найбільш поширеною сферою є просторове планування і 67% органів управління володіють саме такими повноваженнями. Крім цих найбільш поширених повноважень великою популярністю також користуються утилізація відходів (35%), водопостачання (35%), культура та дозвілля (29%), туризм (26%), водовідведення (26%) та енергетика (15%). [175, с.12]. На що варто звернути увагу, так це те, що повноваження (функції) метрополійних органів влади не можуть лише копіювати традиційні повноваження територіальних громад. Тому при розробці законодавства про агломерації доцільно звернути увагу на результати цього дослідження та передбачити обов'язкові повноваження агломерацій в сферах регіонального розвитку, просторового планування та транспорту, адже, як свідчить ряд обговорень та дискусій, дані повноваження є також актуальними і для українських громад. Крім того, агломерації також можуть здійснювати повноваження, які передані радами та які відповідно закріплені у статуті.

Для активізації створення агломерацій шляхом укладення окремих договорів можемо запропонувати три підходи:

1. Імперативний підхід. На законодавчому рівні буде визначено конфігурацію агломерації та буде надано певний проміжок часу для утворення такої структури. Такий підхід містить ряд недоліків, зокрема, окремі громади можуть відмовлятися від укладення відповідних договорів в силу різних причин, що може призвести до соціальних протестів, крім того, дуже часто такі утворення не будуть

«органічними», що може призвести в майбутньому до певних ускладнень в процесі управління даними територіями. На підтримку такого підходу виступає народний депутат України, голова підкомітету ВРУ з питань адміністративно-територіального устрою України. В.Безгін, який зазначив: «державна підтримка агломерацій має бути окремим рядком в бюджеті, тому і створюватися агломерації повинні в адміністративний, а не добровільний спосіб» [152].

2. Диспозитивний підхід. Законодавство чітко встановить правові рамки укладення договорів та статус агломерацій в Україні. Для активізації укладення договорів видається за доцільне використати підхід, що позитивно зарекомендував себе під час етапу добровільного створення об'єднаних територіальних громад в Україні. Зокрема, варто розробити перспективний план створення агломерацій, який буде затверджений урядом., а для тих агломерацій, які будуть створені відповідно до даного плану, передбачити фінансові стимули у вигляді окремої субвенції для розвитку агломерацій. Даний підхід вимагає високого рівня «договірної культури» серед територіальних громад, проте, досвід першого етапу реформи децентралізації, на наше переконання, дозволить громадам ефективно використати можливості, які будуть створені державою, а реалізовані проєкти агломерацій за підтримки державного бюджету дозволять продемонструвати успішні приклади діяльності та активізують роботу у напрямку створення агломерацій інших громад.

3. Змішаний підхід. Відповідно до даного підходу пропонуємо встановити чіткі терміни на добровільне укладення договорів, після чого буде необхідно здійснити утворення агломерацій, адміністративним шляхом. Вважаємо за доцільне завершити добровільне

утворення агломерацій до 1 січня 2024 року, після чого здійснити ряд заходів для адміністративного утворення агломерацій, щоб до наступних місцевих виборів всі агломерації, які будуть передбачені перспективним планом, були утворені і таким чином вдасться зменшити політичний опір представників громад. Саме третій підхід є найбільш актуальним для України, адже з одного боку дозволить громадам активніше розпочати діалог та сформувати агломерацію самостійно, а з іншого боку, там, де цього зробити не вийде, держава зможе застосувати адміністративні механізми.

Важливу роль для успішної реалізації третього підходу відіграватиме фінансове стимулювання створення агломерацій, як це реалізується і у європейських країнах. Управління агломераціями в країнах Заходу здійснюється шляхом організації співробітництва між адміністративними одиницями, розташованими на їх території. При цьому держава може законодавчо встановлювати обов'язковість такого співробітництва або стимулювати його наданням відповідних субсидій. В обох випадках з державного бюджету виділяються значні кошти на підтримку вирішення транспортних, екологічних та інших проблем розвитку агломерацій, різними є лише умови й механізми виділення [40, с.48].

Не зважаючи на те, що поняття «агломерації» не врегульоване на належному рівні в українському законодавстві, в останні роки в Україні досить активно починають говорити про агломерації і їх розвиток. Зокрема, вже не перший рік тривають розмови про Київську, Львівську, Ужгородську, Дрогобицьку та інші агломерації.

Зокрема, 12 грудня 2019 року депутати Львівської міської ради звернулися до КМУ, ВРУ із проханням переглянути межі міста і приєднати до Львова землі більше 20 приміських населених пунктів із метою створення

так званої містобудівної системи «Великий Львів», що є частиною Генерального плану м. Львова, прийнятого в 2010 році. Згідно з даними дослідження 2018 року, на яке посилається Львівська міська рада, щодня з 15-кілометрової зони навколо Львова до міста приїжджає 76 тисяч осіб, з них 24 тисячі людей приїжджають із населених пунктів, розташованих найближче до Львова (до 4 км) [76].

Крім того, Львівська міська рада створила Департамент міської агломерації, до повноважень якого входить: участь у формуванні та реалізації єдиної політики міської ради та її виконавчих органів у сфері співпраці м. Львова та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані у зоні впливу міста з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування та розвитку території міської агломерації; створення умов для представництва інтересів мешканців сіл, селищ, міст, що розташовані у зоні впливу міста, у виконавчих органах міської ради; моніторинг інформації про матеріально-технічний стан територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані у зоні впливу міста, а також проблем та питань, актуальних для врегулювання через співпрацю [35].

Дискусії, щодо створення Львівської агломерації вже не перший рік ведуться в науковій літературі, так І.Костюк в 2007 році зазначив, що Львівська міська агломерація складається з таких міських поселень: місто Львів (адміністративно територія міста розділена на 6 районів: Франківський, Личаківський, Галицький, Сихівський, Залізничний і Шевченківський), трьох малих міських населених пунктів (м. Винники, смт. Брюховичі та смт. Рудно), які підпорядковуються Львівській міській раді, а також м. Дубляни Жовківського району [63].

Схожий за проблематикою проєкт звернення до ВРУ щодо справедливого розподілу податку на доходи фізичних осіб для столиці

погодили 21 січня 2020 року депутати Київської міської ради на засіданні постійної комісії Київської міської ради з питань місцевого самоврядування, регіональних і міжнародних зв'язків. За даними депутатів, у Києві зареєстровані майже 3 мільйони мешканців, близько 2 мільйонів – не мають офіційної реєстрації, ще майже 400 тисяч осіб щоденно приїждять до міста на роботу. При цьому столиця має серйозні інфраструктурні, транспортні, екологічні, житлово-комунальні, соціальні проблеми. Майже половина ліфтів столичних багатоповерхівок уже відслужила нормативні терміни, інженерна інфраструктура потребує негайної заміни. Крім того, значно не вистачає місць для дітей у школах і садочках, більшість навчальних закладів потребують реконструкції та модернізації. Є чимало проблем із транспортною інфраструктурою, приміром за останні роки кількість муніципального транспорту знизилася на 10%, місто потребує нових станцій метрополітену. Але столиця не може швидко вирішувати ці проблеми через брак коштів, при цьому більшу частину податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) Київ віддає до державного бюджету. Відтак, депутати пропонують, щоб у міському бюджеті залишалося 75% доходів від ПДФО, а не 40%, як є зараз [54].

Важливим кроком у формуванні київської агломерації було створення у 2019 році асоціації «Київська агломерація» до якої місто Київ та представники 19 громад, прилеглих до столиці населених пунктів. Представники ще 30 громад, що планували приєднатися до асоціації, теж взяли участь у перших установчих зборах. На даний час до Місцевої асоціації органів місцевого самоврядування «Київська агломерація» сьогодні входять 17 громад столичного регіону [32]. Зменшення кількості громад-учасниць асоціації пов'язане з реформою децентралізації та зменшенням кількості адміністративно-територіальних одиниць.

Важливо зазначити, що питання агломерацій вже обговорюється і знаходить свою підтримку не лише серед посадових осіб органів місцевого самоврядування, а й у мешканців територіальних громад. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» спільно з Місцевою асоціацією органів місцевого самоврядування «Київська агломерація» провели соціологічне опитування задля оцінки інтенсивності економічних, соціальних та інших зв'язків жителів сусідніх громад та столиці. Так, 44% киян, 60% жителів населених пунктів, розташованих на відстані до 30 км до м. Києва і 33% жителів населених пунктів, які знаходяться на відстані понад 30 км від м. Києва підтримують ідею співробітництва громад Київської агломерації. Приблизно однакова кількість респондентів з різних територій – 47-52% – погоджуються, що Київ має безкорисливо розвивати інфраструктуру, якою користуються сусідні міста і села. Жителі Києва і територіальних громад переважно (відповідно, 82% і 79%) погоджуються, що Київ і територіальні громади мають на рівних умовах домовитися про спільне фінансування спільної інфраструктури. 24% жителів населених пунктів в межах 30 км від столиці і 14% жителів населених пунктів на відстані понад 30 км ідентифікують себе як кияни (серед жителів Києва таких 90%) [41].

Крім великих міст про створення агломерації починають активно дискутувати і в менших містах, наприклад, відповідно до пріоритету D стратегії розвитку міста Ужгород передбачається сформувати Ужгородську агломерацію «місто - суміжні сільські території» на засадах гармонізації взаємних інтересів просторового, економічного та соціального розвитку співпрацюючих територіальних громад. Відповідно до цього пріоритету передбачається розробити і впровадити Концепцію створення і діяльності Ужгородської агломерації «місто-суміжні сільські території», розробити

Стратегію діяльності Ужгородської агломерації та забезпечити виконання плану дій з її реалізації на період до 2030 року [153].

Дані приклади свідчать про те, що на даний момент утворення агломерацій в Україні є більш ніж актуальним питанням, а законодавче врегулювання даної сфери суспільних відносин сприятиме активізації створення та розвитку агломерацій.

Відповідно до інформації озвученої народним депутатом України, головою підкомітету ВРУ з питань адміністративно-територіального устрою України. В. Безгіним в жовтні 2021 року мав бути зареєстровано новий законопроект щодо агломерацій [127], проте, на даний час такий законопроект не зареєстровано і його реєстрація запланована на 2022 рік. Крім того, створення агломерацій є одним із пріоритетів міністерства розвитку громад та територій України на 2022 рік [51].

Зважаючи на те, що створення агломерацій на даний момент є одним із пріоритетів влади, вважаємо за доцільне детальніше проаналізувати правові аспекти функціонування агломерацій та метрополійних територій в окремих країнах Європи. Розширення метрополійних територій останніми десятиліттями було разючим, а в Європі найпомітніше проявилось в Центральній і Східній Європі [185]. Протягом останніх десяти років у столицях європейських країн є тенденція до поширення механізмів врядування у містах-метрополіях. Це пояснюється наявністю чіткого економічного обґрунтування врядування у містах-метрополіях з позитивною залежністю між розмірами міста та вищою продуктивністю [174]. Ці переваги пояснюються агломераційними механізмами обміну, узгодження та навчання, що діють у міському контексті [186].

Основний інструмент управління агломераціями в країнах, які для нас можуть бути прикладом у цьому випадку, – це організація

співробітництва між адміністративними одиницями, які розташовані на території агломерації. Розходження стосуються головним чином форми, яку приймає подібне співробітництво: або це делегування муніципалітетами частини повноважень окремому міжсуб'єктному органу управління, або координація процесу прийняття рішень, що зачіпають інтереси сторін [27, 42]. Окрім того, в різних країнах Європи держава по-різному підходить до активізації співробітництва щодо створення метрополійних територій (агломерацій), зокрема, деякі країни на законодавчому рівні встановлюють обов'язковість співробітництва, а інші використовують механізми фінансових стимулів.

Практика функціонування агломерацій є особливо поширеною та успішною у Франції. Починаючи з 1960-х років у Франції активно обговорювались питання про доцільність побудови інституційних рамок для функціонування метрополійних територій [198, с.32].

Закон № 2010-1563 від 16 грудня 2010 р. створив метрополію як нову міжмуніципальну публічну інституцію [210]. Він передбачався як орган, який об'єднає кілька муніципалітетів для проведення заходів, що охоплюють «економічний, екологічний, освітній, культурний та соціальний розвиток їхньої території з метою покращення їх конкурентоспроможності та згуртованості». Метрополія була задумана як вихід за межі існуючих міжмуніципальних органів, оскільки вона була створена для великих урбанізованих територій для підвищення їх економічної конкурентоспроможності на європейській та глобальній основі [199]. Планування, зокрема, було покладено в основу метрополій: воно «повністю пов'язане з розробкою, переглядом та модифікацією схем планування та планування діаграм і документів для планування, економічного розвитку та інновацій, транспорту та навколишнього середовища, вищої освіти» [181].

У розвиток цієї реформи так званим Законом МАРТАМ від 27.01.2014р. [211] додано зміни до Кодексу територіальних громад (Code général des collectivités territoriales) [181], що стало поштовхом для створення таких метрополій: - муніципалітетів з чисельністю населення понад 400 тис. людей та з загальним населенням зони агломерації понад 650 тис. людей із 2015 р. автоматично стали метрополіями на підставі Декретів Уряду Франції, а саме: Бордо, Гренобль, Лілль, Нант, Ніцца, Ренн, Руан, Страсбург, Тулуза, Нансі [209]; - метрополію Екс-Марсель-Прованс було створено 01.01.2016 р. шляхом реорганізації об'єднань муніципалітетів департаменту Буш-дю-Рон; - метрополію Гран-Парі («Великий Париж») створено 01.01.2016р.; - метрополію Ліона створено 01.01.2015 р.

Цікавим виглядає приклад Страсбурзької агломерації (метрополії). Страсбург входить до складу міжмуніципального об'єднання – агломерації, яка складається із 25 комун та має власну міжмуніципальну раду, яка управляє значною кількістю справ на території Страсбурга та ще до 25 муніципалітетів. Рада Страсбурзької агломерації складається із депутатів, донедавна це були депутати з муніципалітетів-членів об'єднання, що призначались радами цих муніципалітетів. Тепер в раду агломерації проводяться прямі вибори. Об'єднання комун займаються окремими питаннями: транспорт, сміття, водопостачання, дороги. Комуни відповідають за все, але не все можуть зробити, тому і передають свої повноваження та ресурси на рівень об'єднання. Міськрада Страсбурга позбулась свого виконавчого органу загалом. Ці повноваження здійснює виконавчий орган агломерації, за що Страсбург платить йому кошти [2, с.27-28].

На думку дослідника Дроздова метрополії – це найвища за статусом, рівнем інтеграції та повноваженнями форма співробітництва територіальних громад з-поміж форм, передбачених Кодексом територіальних громад

Франції. Таку деталізація статусу міських агломерацій у законодавстві є позитивним прикладом, адже належне нормативне врегулювання об'єктивних явищ дозволяє уникнути суперечок і зосередитися на покращанні механізмів управління агломераціями та їхньому інноваційному просторовому розвитку. Попри створення метрополій у Франції через адміністративні рішення – Декрети Уряду вони пройшли певний еволюційний шлях від інших, менш інтегрованих форм співробітництва й об'єднання громад, а також мають майнову та фінансову основу просторового розвитку для реалізації проєктів, важливих для громади [39, с.251].

Дослідник А. Ткачук зазначає, що у Франції кожна агломерація складається із різної кількості муніципалітетів/комун, які залишаються суб'єктами місцевого самоврядування, правда їхня компетенція обмежується по багатьох сферах, оскільки передається на рівень агломерації. Ключовими повноваженнями агломерації є громадський транспорт та планування всієї території агломерації. Вектор французьких реформ в сфері управління територіями спрямований на поступову концентрацію повноважень у великих об'єднаннях муніципалітетів, зокрема агломераціях [47].

Здобутий протягом кількох десятиліть досвід Франції у сфері співробітництва між громадами призвів до створення французьких метрополійних територій, більш інтегрованого міжмуніципального утворення, створеного також для виконання урядових функцій у великих метрополійних районах. На думку більшості дослідників та політичних лідерів створення таких інституцій призведе до підвищення конкурентоспроможності відповідних територій та їх економічний розвиток. В Україні відсутня глибока історія розвитку СТГ, а тому досвід Франції в якій успішно працює ряд великих метрополійних територій є особливо

цінним, адже він дає корисну інформацію як про обставини, що сприяють створенню метрополійних територій, так і про перешкоди, з якими стикаються їх прихильники.

Вартий уваги також досвід Італії щодо правового регулювання метрополійних міст. Ідея створення нових інституційних рамок для управління метрополійними територіями Італії стала значним політичним питанням з 1980-х років, коли до парламенту Італії були подані перші законодавчі пропозиції щодо законодавчого регулювання даного питання. Відповідно до внесених змін до Конституції у 2001 році метрополійні території були закріплені в Конституції разом з муніципалітетами, провінціями, регіонами та державними установчими утвореннями Італійської Республіки. Проте, навіть після того як ці зміни набули чинності жодної угоди щодо заснування таких територій не могло бути досягнуто, оскільки протягом чотирнадцяти років не було прийнято законодавство, яке б створювало юридичні рамки функціонування метрополійних міст. З прийняттям Закону № 56/2014, «Закону Делріо» VII, метрополійні міста були остаточно створені відповідно до досить чіткої та централізованої процедури (ст.1, п.5 та 6), закріплюючи тим самим не лише географічну суміжність, а й також можливість для нових органів влади розпочати роботу без затримки. В Законі було перераховано назви метрополійних міст (Турін, Мілан, Венеція, Генуя, Болонья, Флоренція, Рим, Барі, Неаполь та Реджо -Калабрія) в яких проживає 18 млн. населення, більше 30% загальної популяції Італії [189, с.266-267].

Метрополійні міста є гібридними адміністративними утвореннями в системі місцевого самоврядування Італії. Десять столичних міст, створених законодавством парламентом Італії у 2014 році, користуються однаковими інституційними особливостями, найбільш помітними з яких є домінуючий

вплив головного міського центру та досить обмежений обсяг повноважень та функцій що значною мірою збігається з провінціями [178, с.3-6].

В більшості європейських країн в рамках агломерації співробітництво здійснюється передусім на добровільній основі, через зацікавленість муніципалітетів, що тут розміщуються у розвитку та вирішенні проблем своїх жителів через скоординовану політику. Як правило, це відбувається через механізм ММС в одній із найбільш організованих формі - створення координуючого органу - ради об'єднання/агломерації, ухвалення статуту, який визначає повноваження такої ради, її реєстрації, як юридичної особи. Норми про такий формат співпраці є практично в усіх країнах-членах ЄС, вони також впливають із змісту Європейської хартії місцевого самоврядування [47].

Погоджуємося з думкою науковців А. Плехатого та Х. Патицької про недоцільність співставлення механізмів співробітництва та міської агломерації. СТГ характеризується чітко визначеним часовим інтервалом, а з позиції функціонального призначення є фрагментарним, оскільки передбачає реалізацію чітко визначених проєктів, які часто не мають продовження і не сприяють переходу на новий рівень взаємодії, полягаючи, при цьому, у забезпеченні ефективного управління коштами і майном. З позиції функціонального призначення міська агломерація характеризується масштабністю, оскільки покликана забезпечити гармонійний соціально-економічний розвиток території за рахунок поєднання переваг міста і приміських населених пунктів, тобто передбачає одночасну реалізацію комплексу завдань для підвищення рівня конкурентоспроможності території [96, с.121]. Крім того, для СТГ характерним є реалізація принципу рівноправності учасників співробітництва, в агломераціях явно виділяється

центр (центри) агломерації, які потребують особливого статусу як учасники агломераційного об'єднання.

Висновки до розділу 3

1. У європейських країнах все частіше стає помітною тенденція до укрупнення основних адміністративно-територіальних одиниць з метою оптимізації адміністрування. В рамках проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було об'єднано велику кількість громад, проте, для багатьох великих міст цим існуючі проблеми не вирішилися. Одним із можливих способів вирішення проблеми розвитку великих міст є використання європейського досвіду, який може бути реалізований у процесі активізації ММС та запровадження на законодавчому рівні можливості їх співробітництва в окремих сферах, де їх інтереси нерозривно пов'язані, у формі агломерації.
2. Агломераціювання населених територій може відбуватися за різними сценаріями і набувати різноманітні форми. Сьогодні в науці існує кілька підходів до типологізації агломерацій, але найбільш поширеним є їх поділ на моноцентричні і поліцентричні, що показує два принципово різних варіанти формування зв'язків між населеними територіями, включеними в процес інтеграції. Моноцентрична агломерація вибудована навколо одного домінуючого ядра, яким, як правило, є велике місто. Поліцентричні агломерації найбільш будуть поширеними в регіонах, де історично склалася мережа малих та середніх міст та відсутнє чітко виражене місто-регіональний лідер.
3. 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. Вони мають чітко виражені ознаки: 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.

4. Правове регулювання діяльності агломерацій в Україні на даний момент потребує вдосконалення. Діючі форми СТГ хоч і створюють можливості для співпраці потенційних центрів агломерації з суміжними громадами, проте вони не знайшли свого широкого застосування. Причинами цього є те, що вони добре працюють для рівновеликих суб'єктів співробітництва (в агломерації завжди є одне або декілька більших міст-ядер), а також складність підготовки і реалізації відповідних договорів, зарегульованість, обмеженість можливості залучення коштів приватних інвесторів і міжнародних організації. Також негативним є відсутність можливості утворювати в рамках підписаного договору окремий орган управління в статусі окремої юридичної особи, що дозволило б значно ефективніше здійснювати адміністрування функцій, які були передані територіальними громадами відповідно до договору.

5. 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. 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. В

рамках даної моделі необхідно забезпечити найвищий ступінь інтеграції, який дозволений Конституцією України для того, щоб дане об'єднання змогло ефективно виконувати його функції. Безумовно важливими аспектами при створенні агломерацій є: 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.

6. Доцільно внести зміни до закону «Про засади державної регіональної політики» і передбачити обов'язковість розробки стратегії розвитку агломерацій. Це дозволить чіткіше планувати розвиток всієї території агломерації, визначати пріоритети розвитку та покращить координацію між муніципалітетами. Також необхідно передбачити можливість розробки схеми планування території агломерації

7. Агломерація не зможе виконувати важливі завдання, не маючи певної фінансової автономії, а тому, держава повинна забезпечити виділення окремої субвенції, яка буде спрямована на адміністративний апарат, що забезпечить сталу роботу такої інституції і посилить її, адже вона в такому випадку не буде повністю залежати від внесків своїх членів. Крім того, доцільно виділити кошти на реалізацію проєктів, закріплених в стратегії розвитку агломерації з ДФРР. Надання такої підтримки зможе значно активізувати утворення агломерацій та підвищить спроможність агломерації реалізовувати великі інфраструктурні проєкти.

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- 2013рр. – 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; 2014р. - наш час – період інституалізації СТГ. Протягом цього періоду було прийнято спеціальне законодавство, зокрема, ЗпСТГ, 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 СТГ 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 проєктів 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 ЗпСТГ.

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.». Також доцільно внести зміни до Регіональної Стратегії розвитку Закарпатської області на період 2021-2027 рр. і передбачити окремі напрямки підтримки розвитку співробітництва територіальних громад. З огляду на одиничні договори про СТГ 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. ЗпСТГ

передбачає п'ять форм СТГ, а саме: делегування завдань з передачею відповідних ресурсів між суб'єктами співробітництва; здійснення спільних проєктів, 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 трансфери 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 і т.д.);

формалізоване (виражається у двох формах: укладення договору про СТГ та укладення договору про надання міжбюджетних трансфертів).

6. Запропоновано переглянути положення ЗпСТГ 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 ЗпСТГ 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».

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. Запропоновано 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. 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. 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.
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.

9. 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.

Необхідно забезпечити виділення окремої субвенції, яка буде спрямована на адміністративний апарат, що забезпечить сталу роботу агломерації, адже вона в такому випадку не буде повністю залежати від внесків своїх членів. Крім того, доцільно виділити кошти на реалізацію проєктів, закріплених в стратегії розвитку агломерації з ДФРР.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агломерації, метрополії, співробітництво – як інструменти розвитку міст та прилеглих територій – Анатолій ТКАЧУК, ГО «Інститут громадянського суспільства». URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-aglomeraciyni-procesu-v-ukraini-ta-odeshchuni-govorulu-pid-chas-kruglogo-stolu/>
2. Агломерації: міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка / Анатолій Ткачук, Тарас Баранецький, Борис Буркинський, Олександр Лайко, та ін. / За редакцією: Ніни Наталенко. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/aglomeratsiyi-final.pdf>
3. Агломерація (мегаполіс) // Словник-довідник з екології : навч.-метод. посіб. / уклад. О. Г. Лановенко, О. О. Остапішина. — Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2013. — 226 с.
4. Аналіз та рекомендації щодо проєкту Закону України «Про міські агломерації»: відповідність нормам та стандартам Ради Європи та кращим європейським практикам. Страсбург. 16.11.2017. URL: <http://surl.li/asudt>
5. Аналітична записка Програми підтримки міжмуніципального співробітництва в Україні. // Офіційний сайт ГО «Європейський діалог. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2018/11/Analitichna-zapiska.-SHablon.pdf>
6. Арапова А. С. Сучасний стан та перспективи співробітництва територіальних громад в Україні / А. С. Арапова, О. Б. Циклаурі // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. - 2016. - Вип. 12. - С. 122-129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2016_12_19

7. Баймуратов М.А., 1996. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов, 1 Юридический вестник 94-98
8. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О.В. Батанов / За заг. ред. В.Ф.Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
9. Батанов О.В. Концептуальні проблеми розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Юридичний науковий журнал. 2/2015. URL : http://lsey.org.ua/2_2015/9.pdf
10. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб.; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. К. : Знання України. Ч. 1. 2005. 300 с.
11. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2. – С. 51-57.
12. Бельо Л. Ю. Договір: деякі аспекти поняття // Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 63. С. 453–459. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_63_70.
13. Білак О.П. Конституційно-правові основи транскордонного співробітництва у сфері діяльності органів місцевого самоврядування: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр.наук : спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.
14. Блащук Т.В. Умови договору, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди. Теорія і практика застосування чинного вітчизняного та міжнародного законодавства в сучасних умовах: матеріали наук.-практ. конф. Одеса, 2011. Ч. 2. С. 43–45.

15. Богачов С.В. Економіко-правові проблеми розвитку великих міст та агломерацій в Україні : монографія / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, В. А. Устименко та ін. Харків : Вид-во “НТМТ”, 2015. 247 с
16. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого визначення статусу міських агломерацій в Україні / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Харків, 2017. – Вип. 34. – С. 12–25.
17. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. — М.: Книжный мир, 2003. — 895 с
18. Бруслик О. Ю. Нормативні основи та досвід співробітництва територіальних громад в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. — Харків : Право, 2021. – Вип. 41. С. 119-133
19. Бутков, О. І. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в Україні. Вісник ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка 2019, 4, 24-35
20. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
21. Вакулович, Е. В. Актуальні питання щодо визначення істотних умов публічного договору / Ела Валентинівна Вакулович // Проблеми цивільного права та процесу : тези доп. учасників наук.-практ. конф., присвяч. 96-й річниці від дня народження Олександра Анатолійовича Пушкіна (м. Харків, 21 трав. 2021 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Харків. обл. осередок Всеукр. громад. орг. «Асоціація цивілістів України». – Харків : ХНУВС, 2021. – С. 147-151.
22. Врублевський О. Про участь старост в організації міжмуніципального співробітництва. Частина 1. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14197>
23. Врублевський О. С. «Співробітництво територіальних громад» (бібліотечка місцевого самоврядування) / О. С. Врублевський. – К.: ІКЦ

- «Легальний статус», 2014. – 56 с. ; Vrublevskyi O. S. «Spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad» (bibliotechka mistsevoho samovriaduvannia) / O. S. Vrublevskyi. – К.: IKTs «Lehalnyi status», 2014. – 56 s.
24. Врублевський О. «Про приєднання до організованого співробітництва та законопроект №5742». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14134?page=2>
25. Гелич А. Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співробітництва територіальних громад / А. Гелич // Юридична Україна. - 2014. - № 10. - С. 67-71. – URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_10_14
26. Гірняк В. Міські агломерації – як форма співробітництва територіальних громад в Україні. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні [Текст] : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. — 300 с
27. Глазычев В. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубровская [и др.]. — Челябинск, 2008. — 207 с.
28. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної ради України, URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/436-15>
29. Громадське обговорення як форма участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. 2008. Вип. 20. С. 156-161
30. Грушевський М.С. Історія України-Руси: в 11 томах, 12 книгах / М.С. Грушевський. — К. : Наук. думка, 1991. — Т. 9, Кн. 2. — 776 с.
31. Грушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад.. [Ж.В. Грушко] //

- Прикарпатський юридичний вісник. Збірник наукових праць. Випуск 1(16) том 3. – Івано-Франківськ: Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. – С. 58–61.
32. Дев'ятнадцять громад створили асоціацію «Київська агломерація». Очолив її Віталій Кличко: Офіційний портал Києва. URL: https://kyivcity.gov.ua/news/News_19_gromad_stvorili_asotsiatsiyu_kivska_aglomeratsiya_ocholiv_vitaliy_klichko/
 33. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / І. О. Дегтярьова // Актуальні проблеми державного управління. – Вип. 2. – Х. : Вид-во Харк. РІНАРУ «Магістр», 2004. – С. 145.
 34. Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнята резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 09.06.2001 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_849
 35. Департамент міської агломерації. Офіційний портал м. Львів. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/departments/departament-miskoi-ahlomeratsii>
 36. Довженок В.Й. Землеробство Древньої Русі / В.Й. Довженок. — К. : Видавництво Академії наук Україн-ської РСР, 1961. — 267 с.
 37. Договори міжмуніципального співробітництва у сфері управління побутовими відходами / Врублевський О., Сороковський В. — Київ : ФОП Кандиба Т. П., 2018. — 96 с
 38. Доліненко Л.О., Сарновська С.О. Цивільне право України : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2005. 384 с.
 39. Дроздов Д. Міські агломерації та інструменти сталого розвитку громад у законодавстві Франції та України. Теорія та практика державного управління. 2020. № 69. Т. 2. Doi. URL: <https://doi.org/10.34213/tp.20.02.30>.
 40. Дронова О. Л. Управління міськими агломераціями: європейський досвід для реформ в Україні / О. Л. Дронова, Я. С. Лис // Український

- географічний журнал. - 2016. - № 1. - С. 47-52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UGJ_2016_1_10.
41. Думки і погляди населення київської агломерації: результати соціологічного дослідження. Аналітичний звіт. URL: http://www.slgscoe.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/AReport_KA_Sep2020_ukr_FINAL.pdf
 42. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 21.05.1980 // Верховна Рада України: [офіц. вебпортал]. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106
 43. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
 44. Жирнова К.О. Істотні умови надання рекламних послуг. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 4 (2). С. 191–196.
 45. Журавель Т.В., Записний Д.Ю. , Чухвицький Р.П. Міжмуніципальне співробітництво: збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів. Київ, 2015. 154 с
 46. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
 47. Загальні підходи до управління в агломераціях. Частина 5. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zagalni-pidhody-upravlinnya-v-aglomeratsiyah-chastyna-shosta/>
 48. Записний Д.Ю. Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні / Д.Ю. Записний // Дис. на здобуття

- наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. –Запоріжжя : КПУ, 2016. – 213 с.
49. Звіт за результатами фахового огляду. Демократичне врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону. Розроблено в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG). URL: <http://surl.li/asudi>
 50. Звіт «Співробітництво громад: нові можливості для освіти та медицини» підготовлений ГО «Фундація імені Григорія Яхимовича» спільно із ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у рамках реалізації проєкту «Поширення механізму співробітництва ОТГ у сферах освіти та медицини» за фінансової підтримки Міжнародного Фонду Відродження. URL: <http://cooperation.acsa.com.ua/>.
 51. Зміни до Конституції та розвиток спроможності громад: Мінрегіон та міжнародні партнери обговорили подальші кроки децентралізації в Україні. Прес-центр ініціативи «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13618?page=6>
 52. Карташов Є. Г. Перспективи розвитку співробітництва територіальних громад України у контексті європейського досвіду. Гілея: науковий вісник. 2018. Вип. 131. С. 350-354. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2018_131_93.
 53. Київрада попросила раду приєднати до столиці селище Коцюбинське. URL: https://lb.ua/news/2018/09/27/408591_kievsovet_poprosil_radu.html
 54. Київрада хоче закликати парламент залишати столиці 75% податку на доходи фізичних осіб. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/kyyivrada-hoche-zaklykaty-parlament-zalyshaty-stolyci-75-podatku-na-dohody-fizychnyh-osib>

55. Козак Ю. Г. Основи зовнішньоекономічної діяльності / за ред. Ю. Г. Козака, О.А. Єрмакова. Навчальний посібник. Видання 5-те, перероб. та доп. Київ-Катовіце: Центр учбової літератури, 2016. 289 с.
56. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. Право України. 2017. № 11. С. 142-164.
57. Колясников В. А. Развитие понятия «городская агломерация» // Академический вестник Уралниипроект РААСН. – 2015. – №2. – С. 10–15.
58. Конституція України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user>
59. Конституція України: Науково-практичний коментар/ В.Б.Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевий та ін. – Х: Право; К.: Концерн « Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 123.
60. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.
61. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М. І. Корнієнко. – Київ : Алеута, 2005. – 144 с.
62. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. :25.00.04 / Костіна Н. А. – Запоріжжя, 2017. – 227 с
63. Костюк І. Історико-географічний аспект демографічного і територіального розвитку Львівської міської агломерації // Історія

- української географії. Всеукраїнський науково-теоретичний часопис. - Тернопіль: Підручники і посібники, 2007. - Випуск 1 (15).
64. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В.І. Кравченко. — К.: Т-во «Знання» України, 1999. — 487 с.
 65. Круш П.В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : Підручник / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 320 с.
 66. Кубійович В. З антропогеографії Нового Санча // Володимир Кубійович. Наукові праці. Том 1. — Париж Львів, 1996. — С. 286—506.
 67. Куделин А. Проектно-методические предложения по развитию ялтинской городской агломерации / / Досвід та перспективи розвитку міст України. — 2010. — Вип. 18. — С. 104-117.
 68. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Куліш. Харків, 2003. 177 с
 69. Кучабський О. Великі міста та агломерації в системі адміністративно-територіального устрою України / / Державне управління та місцеве самоврядування. — 2010. — № 1. URL: nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dums/2010_1/10kogtuu.pdf.
 70. Лесечко М. Управління великими містами в Україні / / Демократичне управління. — 2009. — Бип. 3. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lesechko.pdf
 71. Лист Міністерства юстиції України (від 15.08.2017 № 31322/Ж-1548/19). URL: https://rada.info/upload/users_files/04412509/e59d34391699a3a7e9ffe2b276a86b5c.pdf.
 72. Лозинська Т. М., Аранчій Г. А. Напрями удосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. Електронне видання «Державне

- управління: удосконалення та розвиток». URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2021/8.pdf
73. Луць В. В. До питання про сутність і зміст цивільно-правового договору // Приватне право. 2013. С. 118–128
74. Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика / П. М. Любченко // Проблеми законності. - 2015. - Вип. 129. - С. 50-59.
75. Маршалл А. Принципы политической экономии. Т. 1. Пер. с англ. Р.И. Столпера, общ. ред. С.М. Никитина. М.: Прогресс, 1983. С. 364 – 365.
76. Мерія звернулась до державної влади щодо проблемних аспектів реформи ОТГ. Львівська міська рада. URL: <https://city-adm.lviv.ua/news/government/273841-meriia-zvernulas-do-derzhavnoi-vlady-shchodo-problemnykh-aspektiv-reformy-oth>
77. Міжмуніципальне співробітництво : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля, Д. Ю. Записного, Р. П. Чухвицького]. – Київ, 2015. – 154 с.
78. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. – Київ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проект «Реформа управління на сході України», 2017. – 202 с
79. Міжмуніципальне співробітництво: збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів/ Укладачі: Т.В. Журавель, Д.Ю. Записний, Р.П. Чухвицький. – Київ, 2015. – 154 с.
80. Міські агломерації як території розвитку, – думки експертів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5028>

81. Москаленко А. Ф. Становление и развитие правовой доктрины межмуниципального сотрудничества в России. Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. №1 (19), С. 30–38.
82. Назарко А. Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – С. 144–150.
83. Науково-практичний коментар до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» / [заг. ред. О. Врублевського]. – Київ: Інститут громадянського суспільства, 2013. – 40 с.
84. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х томах. Том 1 / За заг. ред. В.К. Матвійчука /Матвійчук В.К., Хар І.О. – К.: КНТ, 2007. – 786 с.
85. Нестеров Г., Волкова А. Економіко-правові засади формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломерацій / Г. Нестеров, А.Волкова // Економіка та право. – 2016. - № 1 (43). – С. 114–120
86. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: Дис.... доктора юрид. наук: 12.00.02 / ЛДУВС ім.Е.О.Дідоренка. Суми, 2015. 456
87. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі / В. Ф. Нестерович // Філософські та методологічні проблеми права. - 2016. - № 2. - С. 67-77. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmpp_2016_2_7
88. Нові громади. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

89. Організація співробітництва територіальних громад в Україні. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. К.: Мінрегіонбуд, 2017. 105 с
90. Орзіх Марк, 2005. Територіальна організація та територіальна дія держави, 185 Урядовий кур'єр 5.
91. Осипов В. М., Кукош М. С. Конкурентоспроможність міських агломерацій: світові тренди та перспективи формування в Україні // Економічні інновації. – 2014. – Вип. 57. – С. 283–296.
92. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 575 с
93. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики / О. Г. Остапенко, Т. М. Барановська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 10 // джерело доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>
94. Парасюк І. Економіко-правові аспекти понять „агломерація” та „міська агломерація” в українському законодавстві / І. Парасюк // Економічний вісник Донбасу. – 2012. – №1 (27). – С. 82-89. URL: http://www.evd-journal.org/download/2012/2012-1/EVD_2012_1-82-89.pdf.
95. Парасюк І. Л. Економічно правові аспекти понять "агломерація" та "міська агломерація" в Українському законодавстві. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/9_2010/5.pdf
96. Патицька Х. О., Пелехатий А. О. Міська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. 2019. Т. 30 (69). № 3. С. 116–123.

97. Петухов Р.В., Луценко Е.В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики // Местное право. 2017. № 3. С. 93-102.
98. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П.Погребняк. – Харків : Право, 2008. – 240 с.
99. Попов Д. А. Межмуниципальное сотрудничество: сравнительно-правовой анализ форм реализации: дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2012. 231 с.
100. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 22 січня 2019 року у справі № 910/12224/17. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/666237/>
101. Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/LP_ZVIT_SUMMARY_11_CASES_UKR.pdf
102. Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. / Інститут громадянського суспільства у співпраці з Програмою Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні». URL: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/reg.rozvutok/коментар.pdf>
103. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування “Організація співробітництва територіальних громад в Україні”. URL: <https://decentralization.gov.ua/cooperation/library>
104. Приходько Х. В. Міжмуніципальне співробітництво: процесуально-правовий аспект. Науковий вісник Академії муніципального управління. URL.: <http://surl.li/asudr>

105. Проєкт Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України № 6062 від 15.09.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72776
106. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17/ed20121212>.
107. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text>
108. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад: проєкт Закону. Номер, дата реєстрації: 2637 від 19.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710
109. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20120803>.
110. Про добру практику прикордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних спільнот чи влади та усунення перешкод їй: Рекомендація N R (2005) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_667#Text
111. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015 - №13. – Ст.90
112. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695 м. Київ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

113. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV // Офіційний вісник України. 2004. № 13. Ст. 878.
114. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. N 179 м. Київ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>
115. Про затвердження нової редакції Положення про обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області: Рішення Полтавської обласної ради № 159 від 09 квітня 2021 р. URL: <https://oblrada-pl.gov.ua/doc/doc/67>
116. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житловокомунального господарства України від 15 серпня 2014 року. – № 225. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14>
117. Про затвердження примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серпня 2014 року. – № 233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0233858-14#Text>
118. Про затвердження Програми підтримки співробітництва територіальних громад у Львівській області на 2019 – 2020 роки: Рішення № 769. URL: https://archive.lvivoblrada.gov.ua/document.php?doc_id/1900
119. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. - № 21. - ст. 943.

120. Про концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р станом на 01 квітня 2014 р. // Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
121. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
122. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 23 бер. 1992 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19920326>
123. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>.
124. Про міські агломерації: проєкт Закону України (реєстр. №6743 від 17.07.2017р.) // URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318
125. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000 р. № 521.
126. Про передачу коштів іншої субвенції з бюджету Ужгородської міської територіальної громади у 2021 році: Рішення Ужгородської міської ради від 30 березня 2021 року №153 URL: https://rada-uzhgorod.gov.ua/media/1/%D0%A0%D0%A1_153_01.04.2021.pdf (дата доступу 01.05.2021)

127. Про перспективи змін до Конституції в частині децентралізації і не тільки - інтерв'ю Віталія Безгіна. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13910>
128. Про Представника Президента України: Закон України від 5 бер. 1992 р. № 2167-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>
129. Про співробітництво територіальних громад [Текст] : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII // Голос України. – 2014. – № 138. – С. 10–11.
130. Про співробітництво територіальних громад: проєкт Закону про внесення змін до Закону України «щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72449
131. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 2004 № 1861-IV. Редакція від 11.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>
132. Про утворення та ліквідацію районів: Постанови Верховної Ради від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
133. Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування: Закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203>
134. Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення: Директива № 2008/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21.05.2008 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_950
135. Проєкт «DNISTER CANYON» — чудовий приклад переваг децентралізації, - Олексій Чернишов. Портал «Децентралізація» URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13801>

136. Рабінович П. М. Принципи права / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5 / [за ред. Ю. С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін.]. – Київ : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998–2004. – 2003. – С. 128
137. Реалізація проєктів державно-приватного партнерства в Україні. ДПП як механізм ефективної співпраці між державою та приватними партнерами у галузі інфраструктури : практ. посіб. Київ, жовтень 2017. URL : <https://mtu.gov.ua/files/Посібник%20Реалізація%20ДПП%20в%20Україні.pdf>. С. 57.
138. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 18 листопада 2021. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reystyr/reystyr/>
139. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 12 серпня 2020 року Справа N 280/4581/20. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/666237/>
140. Ровинська К.І. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2013. Вип. 3. С. 380–388. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_3_48.
141. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Толкованов В. В., Герцог Р., Гук А.К. та ін. / Під редакцією В. В. Толкованова. – Київ, Видавництво «Крамар», 2011 – 261 с
142. Рохова Н. Тенденції та світовий досвід розвитку міських поселень URL: <https://www.csi.org.ua/news/tendentsiyi-ta-svitovyj-dosvid-rozvytku-miskyh-poselen/>
143. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с.

144. Савчин М. Реформування місцевого самоврядування в Україні у контексті соціетального конституціоналізму / М. Савчин // Право України. – 2014. – № 9. – С. 116–125
145. Сальков А. В. Этапы развития межмуниципального сотрудничества в современной России. Юридический мир. Издательство: Издательская группа «Юрист». № 5. М., 2017. С. 36–40.
146. Саміло Г.О. Теорія держави і права : навчальний посібник. Запоріжжя : Просвіта, 2010. 348 с.
147. Серьогіна С.Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства [Текст] / С.Г.Серьогіна // Право України.– 2014.– № 4.– С. 107-115.
148. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 16. С. 102–107.
149. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. URL : <http://politics.ellib.org.ua/pages1725.html>
150. Слука Н. Глобальные города // Эксперт. – 2008. – №15 (604). URL: http://expert.ru/expert/2008/15/globalnue_goroda/.
151. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В. В., Журавля Т. В. – Київ. – 2016. – 154 с.
152. Сталість розвитку територій не менш важлива, ніж фінансові ресурси – тези другого дня 6-го Форуму «Ефективне місцеве самоврядування як запорука демократичної та правової держави». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14235>
153. Стратегія розвитку міста Ужгород-2030. Офіційний портал Ужгородської міської ради. URL: <https://rada->

uzhgorod.gov.ua/uploads/sites/2/2018/10/uzhgorod_final-Strategiya-Uzhgorod-2030.pdf

154. Сюсько М.М. Види й форми організації співробітництва територіальних громад: європейський досвід та особливості правового регулювання в Україні / М. Сюсько // ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО. – 2021. - № 3. - С. 10-15
155. Сюсько, М. Окремі аспекти ініціювання співробітництва територіальних громад. Law. State. Technology. 2021. № 3. С. 38–43.
156. 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.
157. 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.
158. Сюсько М.М. Співробітництво територіальних громад в Закарпатській області: проблеми правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. Вип. 7. С. 43-46.
159. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / Павлюк А. П., Олійник Д. І, Батолов О. А. та ін. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.;
160. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів. – Проєкт USAID «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність». – Київ, 2012. – 188 с.
161. Ткачук А. Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських та сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у

- державній регіональній політиці в Україні: аналітична записка. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/analitika.pdf>
162. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с
 163. Ульрік Кьяер. Об'єднання громад Данії — поєднання жорстких та м'яких критеріїв. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13849>
 164. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. [Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, 202 І.С. Сухан, П.А.Трачук, І.В. Хохлова]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМΠΑНИ, 2015. 216 с.
 165. Установчі збори робочої групи проєкту «HUTSUL ETHNOS». URL: <http://surl.li/asued>
 166. Цивільне право : підручник. У 2 т. Т. 2 / В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, Т. І. Бегова [та ін.] ; за ред. В. І. Борисової, І. В. СпасибоФатеевої, В. Л. Яроцького. Х. : Право, 2011.
 167. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
 168. Чайка А. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2019/09/11/klasterniy-pidhid-pri-spivrobitnitstvi-teritorialnih-gromad/>.
 169. Чернишов Олексій: Для успішного завершення реформи децентралізації визначено шість головних завдань. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-dlya-uspishnogo-zavershennya-reformi-decentralizaciyi-viznacheno-shist-golovnih-zavdan>

170. Шигапова Е. Окремі аспекти імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні / Еліза Шигапова // Підприємництво, господарство і право. - 2018. - № 5. - С. 181-185.
171. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: дис. ... канд. юрид. Наук1:12.00.02 / В. М. Шкабаро ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004
172. Як агломерація врятувала Париж від транспортного колапсу. URL: https://zaxid.net/statti_tag50974/
173. Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). Collaborative public management: New strategies for local governments. Georgetown University Press.
174. Ahrend R., Frachy E., Kaplanis I. and Lembcke A. C., 201b. What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Paris: OECD publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regionaldevelopment/what-makes-cities-more-productiveevidence-on-the-role-of-urban-governance-from-five-oecdcountries_5jz432cf2d8p-en
175. Ahrend R., Gamper C., and Schuman A., 2014a. The OECD metropolitan governance survey. A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04. Paris: OECD publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>
176. Bel, G. and Warner, M. E. 2015. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. Public Administration, 93 (1), pp. 52-67.
177. Bennet, R.J. (1993). Local government in Europe: Common directions of change. In R.J. Bennett (Ed.), Local government in the new Europe. London: Belhaven.

178. Boggero, G. (2016). The Establishment of Metropolitan Cities in Italy: An Advance or a Setback for Italian Regionalism? *Perspectives on Federalism*, 8, 3, 1-22
179. Boix, R., Veneri, P., Almenar, V. (2012). Polycentric Metropolitan Areas in Europe: Towards Unified Proposal of Delimitation. In Vázquez, E. F., Morollon, F. R. eds. *Defining the Spatial Scale in Modern Regional Analysis*. Berlin (Springer Berlin Heidelberg), pp. 45-70.
180. Boyne, George A. 1998. Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in US local government. *Public Administration Review* 58(6): 474–484
181. Code general des collectivités territoriales [General code of local and regional authorities] art. L5217-2 (VI),
182. Davide Giacomini (2017): Intermunicipal Cooperation. URL: <file:///C:/Users/UserLAUAU122/Downloads/Intermunicipalcooperation.pdf>
183. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database. 2013. URL: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>
184. Dijkgraaf, E., & Gradus, R. H. J. M. (2013). Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, 20(7), 702–705. <https://doi.org/10.1080/13504851.2012.732682>
185. Dijkstra L., Garcilazo E. and McCann P., 2013. The economic performance of European cities and city regions: Myths and realities. *European Planning Studies*, 21(3), pp. 334-354
186. Duranton G. and Puga D., Micro-foundations of urban agglomeration economies. *Handbook of regional and urban economies*, 4, pp. 2063-2117

187. Epple, D., & Romer, T. (1989). On the flexibility of municipal boundaries. *Journal of Urban Economics*, 26(3), 307–319. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(89\)90004-1](https://doi.org/10.1016/0094-1190(89)90004-1)
188. ESPON (2006): ESPON Atlas: Mapping the structure of the European territory. Federal Office for Building and Regional Planning, Bonn, Germany.
189. Fedeli, Valeria. "Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?" *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, vol.75, no.3, 2017, pp.265-274.
190. Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does inter-municipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal Unions. *Journal of Regional Science*, 58, 1017–1044.
191. Ferreira, M.E.V. (Mario Emmanuel Villalba). (2018, October). Inter-municipal cooperation within the solid waste management network in Cuenca-Azogues emerging metropolitan region.. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2105/46750>
192. Font, J., Gutiérrez Suárez, R. & Parrado Díez, S. (1999). Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consorcios in a comparative perspective. Paris: OECD, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/14/1902663.pdf>.
193. Gajewski R., Ważny K., Zelewski D. Obszar Metropolitalny. Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot w sieci europejskich metropolii. URL: [https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/24_%20Obszar%20Metropolitalny%20Gdańsk-Gdynia-Sopot%20w%20sieci%20europejskich%20metropolii\(1\).pdf?fbclid=IwAR3eOBrxakboz1r67FO1xNbHhd8167dsQDHEJ4RtYCh6KUANB0vORLMkfQw](https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/24_%20Obszar%20Metropolitalny%20Gdańsk-Gdynia-Sopot%20w%20sieci%20europejskich%20metropolii(1).pdf?fbclid=IwAR3eOBrxakboz1r67FO1xNbHhd8167dsQDHEJ4RtYCh6KUANB0vORLMkfQw)

194. Galvasová, Iva et al. 2007. Spolupráce obcí jako faktor rozvoje [Municipal cooperation as a factor of development]. Brno: Georgetown. Available at <http://www.garep.cz/publikace/spoluprace-obci-jako-faktor-rozvoje.pdf> (last accessed 31 May 2017).
195. Giacomini, Davide; Sancino, Alessandro and Simonetto, Anna (2018). The introduction of mandatory intermunicipal cooperation in small municipalities: preliminary lessons from Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3) pp. 331–346.
196. Good Practices in Intermunicipal Co-operation in Europe. The report reviews the machinery and practices of intermunicipal co-operation. Council of Europe European Committee on Local and Regional Democracy (CDRL). URL: <https://rm.coe.int/1680746dea>
197. Grešová, Lucia. "Towards the Implementation of the Best Practice from Abroad – Strengthening the Cooperation Among Slovak Municipalities" *Acta Regionalia et Environmentalica*, vol.13, no.2, 2017, pp.35-40. <https://doi.org/10.1515/aree-2016-0008>
198. Griffith, Janice (2017) "The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis," *Journal of Comparative Urban Law and Policy*: Vol. 2 : Iss. 1 , Article 3, 20-43.
199. Guillaume Protière, The Status of Metropolises in France, 12:1 *CROATIAN & COMPARATIVE PUB. ADMIN.* 133 (2012). *CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES* [GENERAL CODE OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES] art. L5217-2 (VI),
200. Hasprová, M. – DRÁBIK, P. – ŽÁK, Š. 2012. Možnosti a perspektívy medziobecnej spolupráce. In *Vedecké state obchodnej fakulty, Ekonóm*, 2012. ISBN 978-80-225-3452-9.

201. Hertzog R., 2015, Inter-municipal cooperation: many ways, various models for strengthening local self-government, [in:] Mapping the obstacles to inter-municipal to cooperation in Eastern Partnership countries. URL: <https://rm.coe.int/1680687d91>
202. Hertzog, R. (2010). Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In: P. Swianiewicz (ed.). Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest: LGI/OSI.
203. Hodge, Graeme. 2000. Privatization: An international review of performance. Boulder, CO: Westview Press
204. How is a metropolitan area defined?. URL: <https://www.bea.gov/help/faq/459>
205. Hulst R. Inter-Municipal Cooperation in Europe / R. Hulst, A. Montfort. – Berlin: Springer, 2007. – 238 p.
206. Inter Municipal Cooperation: Toolkit Manual, 2010, <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>
207. Intermunicipal Cooperation. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/imc-eap>
208. Karabin T., Bilash O., Fridmansky R. & Tymchak V.: Local Government Transfer into the Process of Ukraine's European Integration: Achievements of Communities and Losses of the Executive Branch of Power. LEX LOCALIS - JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT Vol. 19, No. 3, pp. 781 – 803, July 2021
209. Les métropoles. Mis à jour le 15 mai 2017. Réformer l'organisation territoriale. URL: <https://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>
210. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales [Law n° 2010-1563 of December 16th, 2010 of the reform of the territorial collectivities], [JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE

- FRANÇAISE] [J.O.] [OFFICIAL GAZETTE OF FRANCE], art. 12, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id> (originating in French).
211. LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte=&categorieLien=id>.
212. Loibl, W., Etminan, G., Gebetsroither-Geringer, E., Neumann, H.-M., & Sanchez-Guzman, S. (2018). Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends. In Urban Agglomeration. InTech. <https://doi.org/10.5772/intechopen.73524>
213. Luca, Davide and Modrego, Felix (2020) Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. *Journal of Regional Science*. ISSN 0022-4146
214. Mäeltsemees, S. – Lõhmus, M. – Ratas, J. 2013. Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia. In *Halduskultuur – Administrative Culture*, vol. 14, no. 1, 2013, pp. 73–97
215. Maurel, M.-C. (1993). Small communes and rural areas: Decentralisation reforms in France. In R.J. Bennett (Ed.), *Local government in the new Europe*. London: Belhaven
216. Models of metropolitan governance. URL: https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/m1-_final.pdf
217. National Research Council 1999. *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/6038>.

218. Norton, A. (1994). International handbook of local and regional government: A comparative analysis of advanced democracies. Aldershot: Edgar Elgar.
219. OECD (2015), The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
220. OECD, 2015a. Governing the city. Paris: OECD publishing. Доступно за посиланням <http://www.oecd.org/publications/governing-the-city-9789264226500-en.htm>
221. Origins of Tricity name. URL: https://livemorepomerania.com/skad-siewziela-nazwa-trojmiasto%20/?fbclid=IwAR3y8y0U15ood_xgGS2649Wh9EnJLkdpH7NhLyGJR2MX5W5KmQ2ypRykpVA
222. Orsiola Kurti. Inter-Municipal Cooperation as an Alternative to Public Service Delivery in Albania: URL. https://www.researchgate.net/publication/272790658_Inter
223. Ostrom, E. (2010). A long polycentric journey. Annual Review of Political Science, 13(1), 1–23. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.090808.123259>
224. Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. The American Political Science Review, 55(4), 831. <https://doi.org/10.2307/1952530>
225. Parrado Díez, S. (2006a). Creating economies of Scale. Promoting Inter Municipal Cooperation. Paper prepared for conference ‘Public administration reform and territorial organization: empowering local governments’, Ankara, 28 February-1 March 2006, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/23/36680376.pdf>.

226. Rodrigues, M., Tavares, A., & Araújo, J. (2012). Municipal service delivery: The role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms. *Local Government Studies*, 38, 615–638.
227. Rune Jørgen Sørensen (2007). Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway. URL: https://www.researchgate.net/publication/227791336_Does_Dispersed_Public_Ownership_Impair_Efficiency_The_Case_of_Refuse_Collection_in_Norway
228. Schön, K.P. (1996) Agglomerationsräume, Metropolen und Metropolregionen Deutschlands im statistischen Vergleich in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.), *Agglomerationsräume in Deutschland*, Hannover, p. 360–401.
229. Sedmíhradská Lucie. Inter-Municipal Cooperation in the Czech Republic: A Public Finance Perspective. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2018, vol. 11, issue 2, 153-170
230. Serrano Martínez, J.M. (2006): “Agglomeraciones y áreas urbanas en España, dimensión y tendencias: Breves precisiones”, *Lurralde: Investigación y Espacio*, nº 29.
231. Spizer Z. (2014). The ties that bind? Exploring the dynamics of intermunicipal agreement formation between separated cities and counties. *Canadian Public Policy*, 40, 245-258.
232. Steiner, R. (2003). The causes, spread, and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551–571
233. Swianiewicz, P. (2011). Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. In: *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations.

234. Swianiewicz, P. and Teles, F., 'The Institutionalization of Inter-Municipal Arrangements in Europe: Findings from the Unusual Suspects', 2019, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 57E, pp. 119-136
235. Tavares, A., & Camões, P. (2007). Understanding intergovernmental cooperation: An empirical study of collaboration among Portuguese municipalities. 1st ed. University of Minho (Portugal), WP NEAPP Série IV, Minho.
236. Teles, F, Swianiewicz, P (eds) (2018) *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, , Palgrave-Macmillan, 354 p.
237. Vedral, Josef et al. 2008. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář* [Law on municipalities: commentary]. Praha: C. H. Beck.
238. Werner Heinz, 2007. "Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch Between Existing Necessities and Suboptimal Solutions," Springer Books, in: Rudie Hulst & André van Montfort (ed.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, chapter 0, pages 91-115, Springer.
239. Zubenko V., 2015, Mapping the obstacles to inter-municipal to cooperation in Ukraine, [in:] *Mapping the obstacles to inter-municipal to cooperation in Eastern Partnership countries*. URL: <https://rm.coe.int/1680687d91>

ДОДАТКИ

Додаток А
Акт впровадження результатів
дисертації здобувача

ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова Ясінянської селищної ради

Ражівського району Закарпатської області

Делятинчук А.І.

«12» жовтня 2021 р.



А К Т

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня
кандидата юридичних наук Сюська М. М.
на тему: «Правове регулювання співробітництва територіальних
громад в Україні»
у правозастосовчій діяльності
Виконавчого комітету Ясінянської селищної ради
Закарпатської області

Комісія у складі: заступника Ясінянського селищного голови з питань діяльності виконавчих органів Тимошенко С.В.; начальника Центру надання адміністративних послуг Ясінянської селищної ради Дячук В.Т.; депутата Ясінянської селищної ради Климпуш Г.В. склали цей акт про те, що матеріали дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук (за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.) Сюська Миколи Миколайовича на тему: «Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні» мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у правозастосовчій діяльності виконавчого комітету Ясінянської селищної ради Закарпатської області.

Результати дисертаційного дослідження є впровадженими у правозастосовчу діяльність виконавчого комітету Ясінянської селищної ради Закарпатської області, що посприяло підвищенню якості розробленого договору про співробітництво територіальних громад у формі реалізації

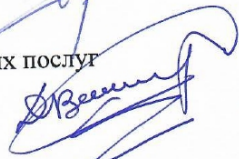
спільного проекту щодо розвитку туризму «ГУЦУЛ ЕТНОС», який 31.05.2021 року зареєстровано та внесено в реєстр договорів по співробітництву територіальних громад. Результати дисертації також використовуються працівниками селищної ради для підвищення ефективності реалізації діючого договору про співробітництво територіальних громад та при підготовці пропозицій – до діючого законодавства у відповідній сфері.

Заступник Ясінянського селищного голови
З питань діяльності виконавчих органів




Тимошенко С.В.

Начальник Центру надання адміністративних послуг
Ясінянської селищної ради



Дячук В.Т.

Депутат Ясінянської селищної ради



Климпуш Г.В.