
Право територіальних громад: стан, проблеми, перспективи

Роман Кірін

провідний науковий співробітник ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України», Київ, Україна
ORCID: 0000-0003-0089-4086

Для цитування цієї статті:

Кірін Роман. Право територіальних громад: стан, проблеми, перспективи. International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy. Vol. 1, No. 4, 2022, pp. 9-26. doi: 10.46299/j.isjpp.20220104.02.

Надійшла до редакції: 20 листопада 2022 р.; **Схвалено:** 24 листопада 2022 р.;

Опубліковано: 01 грудня 2022 р.

Анотація: У статті розглядаються стан, проблеми та перспективи правового забезпечення утворення, діяльності та співробітництва територіальних громад в Україні. Встановлено співвідношення між термінами «утворення», «реорганізація», «приєднання» та «об'єднання». У хронологічному порядку розглянуто конкретний приклад спроб об'єднання територіальних громад, в якому були наявними кілька ініціатив щодо реалізації такої функції залежно від суб'єкта їх виявлення – представницька, місцева, урядова, парламентська, який наочно демонструє не тільки недосконалість чинного законодавства, а й відсутність сталої системи як внутрішніх взаємовідносин органів центральної та місцевої влади так і декларативність зовнішнього громадянського діалогу. Визначено систему джерел права територіальних громад, яка представлена на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях нормативно-правовими актами, які регулюють безпосередні та суміжні групи суспільних відносин в цій сфері. Доведено, що поняття «територіальна громада» слід розглядати у двох розуміннях - як загальне та як особливе. Розкрито співвідношення категорій «форми співробітництва», «предмет договору», «умови договору» щодо співробітництва територіальних громад. Встановлено, що територіальна громада є суб'єктом наступних видів договірних відносин - цивільно-правових, державно-приватного партнерства, концесійних, спеціальних інвестиційних та інших.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднання, співробітництво, урбанізація, агломерація, реорганізація, договірні відносини.

1. Вступ

Урбанізація стає глобальною тенденцією - 50% населення світу проживає в містах, а за оцінками експертів до 2050 р. 70% світового населення житиме у містах.

Декларація ООН про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті (*The Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium, 2001*), серед іншого [1]:

1) визнала той факт, що процес урбанізації у світі призвів до концентрації населення у міських агломераціях (далі – МА), які простягаються за межі адміністративних кордонів первинних (початкових) міст, охоплюють дві або більше адміністративні одиниці, мають місцеві органи влади з різними можливостями та пріоритетами та страждають від відсутності координації;

2) закликала органи влади у великих МА розробляти механізми та відповідним чином

стимулювати роботу правових, фінансових, адміністративних, планових та координаційних механізмів для організації більш справедливого, налагодженого та функціонального життя у містах.

Надалі проблеми урбанізації були розглянуті на Конференції ООН з житла та сталого міського розвитку Хабітат-III (*The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III*), що відбулася у Кіто (Еквадор) з 17 по 20 жовтня 2016 р. Результатом роботи Конференції стало прийняття Нового порядку денного у містах (*The New Urban Agenda*) і Декларації Кіто про міста та населені пункти для всіх (*The Quito Declaration on Cities and Human Settlements for All, 2016*) [2], які спрямовані на допомогу в реалізації Цілі 11 у сфері сталого розвитку щодо забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості та екологічної стійкості міст та населених пунктів, а також реалізації Паризької кліматичної угоди (*The Paris Agreement, the Paris Accords, the Paris Climate Accords, 2015*).

Україна також належить до урбанізованих держав і на міжнародному рівні визнала посилення ролі міст у національному та цивілізаційному розвитку. Тож, питання створення, співробітництва і реорганізації територіальних громад (далі – ТГ), децентралізації та інших заходів з реформування системи органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) сьогодні дійсно є актуальними, а відтак потребують удосконалення та доповнення новими інструментами, які б враховували роль великих міст не тільки у розвитку регіонів, але й держави в цілому.

2. Об'єкт і предмет дослідження

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають в процесі об'єднання, приєднання та співробітництва територіальних громад.

Предметом дослідження є інститут права територіальних громад, у тому числі порядок організації та реорганізації, сфери і умови співробітництва територіальних громад.

3. Методи досліджень

Достовірність результатів дослідження забезпечує комплексне використання загальнонаукових та спеціально наукових методів пізнання. Методологічна основа дослідження сформована на основі діалектичного метода пізнання соціально- та економіко-правових процесів і явищ, що дав можливість розглянути не лише теоретико-прикладні погляди на формування і функціонування територіальних громад і органів місцевого самоврядування у їх взаємозв'язку та взаємозалежності, але й оцінити стан і перспективи правового забезпечення співробітництва, функціонування територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування.

4. Мета та задачі дослідження

Тож, мета дослідження полягає у наведенні теоретико-прикладних поглядів на проблеми співробітництва, об'єднання (реорганізації) та агломерації ТГ на прикладі міста Києва та ТГ Київської області, виходячи з аналізу сучасного стану та перспектив правового забезпечення цих процесів.

Для досягнення поставленої мети дослідження передбачені наступні завдання:

- розкрити теоретико-прикладні погляди на проблеми реорганізації та агломерації територіальних громад;
- визначити сучасний стан та перспективи правового забезпечення об'єднання, співробітництва та агломерації територіальних громад;
- провести аналіз видів договірних відносин у сфері співробітництва територіальних громад.

5. Аналіз літератури

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом ТГ - 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. Зокрема ТГ міст, згідно ч. 2 ст. 142, можуть об'єднувати на договірних засадах:

- 1) об'єкти комунальної власності;
- 2) кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ;
- 3) створювати для цього відповідні органи і служби.

М.М. Сюсько у своєму дослідженні правового регулювання співробітництва ТГ в Україні доводить доцільність організації співробітництва ТГ шляхом утворення нової форми співробітництва – міжмуниципального об'єднання зі статусом окремої юридичної особи для спільного вирішення завдань, що становлять спільний інтерес як найбільш організаційно інтегровану форму співробітництва ТГ. 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. Окрім п'яти форм співробітництва ТГ, які закріплені в законодавстві, також зазначено, що співробітництво реалізується через міжбюджетні трансферти між громадами, асоціації ОМС, державно-приватне партнерство, транскордонне співробітництво муніципалітетів [3, с. 6, 7]. Проте пропозиція вказаного науковця щодо необхідності запровадження в Україні принципу обов'язковості співробітництва ТГ [3, с. 13] вбачається спірною. Натомість, більш виправданими, в аспекті конституційного гарантування права місцевого самоврядування, уявляються диспозитивні заходи заохочення, стимулювання та підтримки співробітництва ТГ, а не запровадження імперативів, які об'єктивно вимагатимуть негативної реакції держави у формі застережень, санкцій тощо.

Розкриваючи правову природу співробітництва ТГ в Україні Ж.В. Грушко удосконалила положення щодо співвідношення інститутів співробітництва ТГ та об'єднання ТГ, які є інструментами впровадження децентралізації. Співробітництво має функціональний характер і ґрунтується на предметній сфері, а об'єднання – на територіальній основі [4, с.5, 6]. Також авторка запропонувала на законодавчому рівні регламентувати процедуру приєднання до організованого співробітництва шляхом укладання договору про приєднання до договору про співробітництво зі збереженням етапів організації такого співробітництва [4, с. 7]. Проте, подана пропозиція ані конкретною формою ані відповідним змістом статті закону не супроводжується. Крім того, така форма співробітництва ТГ як МА не тільки не розглядається, а взагалі не згадується.

На початку 2021 р., під час проведення Круглого столу «Утворення Київської агломерації як перспектива розвитку столичного регіону» піднімалися питання про способи законодавчого визначення правового статусу МА та можливості врегулювання питання їх функціонування, практику функціонування Київської агломерації та перспективи розвитку, заслухали європейський досвід вирішення зазначеного питання. На думку О. Слобожана створення Київської агломерації забезпечить ефективне вирішення спільних питань соціально-економічного розвитку столиці та суміжних ТГ Київської області. Агломерація – це особлива форма взаємодії та співпраці, де муніципалітети не втручаються у роботу один одного [5].

І.І. Бодрова, досліджуючи проблеми законодавчого визначення статусу МА в Україні, стверджує, що закон про МА дозволить оптимально провести у відповідній сфері масштабні перетворення інституційного характеру, надати адекватну правову відповідь на сучасні соціально-економічні потреби [6, с. 22].

Натомість, висвітлюючи значну актуальність співробітництва, об'єднання ТГ та

утворення МА, представники різних галузей знань здебільше залишали поза увагою важливі правові проблеми даного напрямку, з якими стикаються суб'єкти правозастосування різного рівня, та перспективи їх вирішення.

6. Результати досліджень

Теоретико-прикладні погляди на проблеми реорганізації та агломерації територіальних громад. Україна аналізує міжнародний досвід форм агломерації. На думку О. Чернишова, процес розбудови агломерацій не варто розпочинати з приєднання ділянок населених пунктів-супутників до більших міст. Коли мова йде про агломерацію, мова йде про надання відповідних прав і умов мешканцям міст-сателітів. Досить часто питання агломерації стосується земельних питань, тобто поглинання центром територій, котрі межують з центром. Агломерація - це не про поглинання, а про поширення прав. Для того, щоб запровадити агломерацію, місто повинно собі це дозволити, тому що мешканці міст-сателітів отримують такі самі права: фінансові, інфраструктурні тощо [7]. Наприклад, цікавою є історія з утворенням агломерації селища Коцюбинське з Києвом [8].

В даному випадку хронологічно були наявними кілька ініціатив щодо об'єднання (реорганізації) селищної ТГ залежно від суб'єкта її виявлення:

1) представницька ініціатива: 1.1) прийняття депутатами селищної ради рішення про приєднання Коцюбинського не до Києва, а до його передмістя - міста Ірпінь (травень 2015 р.); 1.2) скасування рішення селищної ради в суді (травень 2016 р.).

2) місцева ініціатива: 2.1) ініціативна пропозиція про приєднання ТГ (селищної) до іншої ТГ (міської); 2.2) громадський захід з обговорення (громадське обговорення, далі – ГО) питання приєднання селища до міста (березень 2017 р.); 2.3) прийняття рішення суб'єктом, що приєднується та спрямування пропозиції до суб'єкта, що приєднує; 2.4) прийняття рішення суб'єктом, що приєднує, про приєднання; 2.5) звернення Київської міської ради до Верховної Ради України про приєднання селища Коцюбинське Київської області до Києва (вересень 2018 р.); 2.6) залишення звернення без відповіді;

3) урядова ініціатива: затвердження перспективного плану формування ТГ Київської області [9] - Коцюбинська селищна ТГ (адміністративний центр ТГ – селище Коцюбинське) входить до складу спроможної ТГ – Коцюбинської (адміністративний центр ТГ входить до міста обласного значення – Ірпінь) (травень 2020 р.);

4) парламентська ініціатива: прийняття постанови про утворення та ліквідацію районів [10] - приєднання території Коцюбинської селищної ТГ та Ірпінської міської ТГ до Бучанського району Київської області (липень 2020 р.).

Вданому випадку мова повинна йти не про приєднання селищної ТГ до міської, а про об'єднання з нею, адже остання ТГ не є наразі об'єднаною ТГ. Тобто співвідношення між процедурами «приєднання» та «об'єднання» виходить з кількісного складу ТГ – початково об'єднатися можуть лише дві будь-які спроможні ТГ (за формулою одна ТГ плюс одна ТГ). В той же час при приєднанні будь-яка спроможна ТГ приєднується до ТГ, що вже є об'єднаною з іншою (іншими) ТГ (за формулою дві та більше ТГ плюс одна ТГ).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) (грудень 2020 р.) Бучанська районна державна адміністрація (далі – РДА) Київської області була утворена як нова юридична особа публічного права [11].

На виконання законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеві державні адміністрації», Указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій» [12], в інтересах оборони держави та її безпеки з метою здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку розпорядженням Бучанської РДА на її базі була утворена Бучанська районна військова адміністрація [13].

Фахівці Центру політичної освіти, спираючись на положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (далі – закон про ОТГ) [14] та Методики

формування спроможних ТГ [15], у консультативному аспекті, розкрили процес приєднання до ОТГ [16]. Подібний сервіс безумовно має право на життя, проте він не містить для суб'єктів правозастосування практично нічого нового у порівнянні із текстами згаданих нормативно-правових актів (далі – НПА).

Набагато корисним уявляється доробок спеціалістів Центрального офісу впровадження децентралізаційної реформи Асоціації міст України та Аналітично-правової групи Центрального офісу реформ при Міністерстві розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон), в якому наведено не тільки відповіді на актуальні питання та алгоритм добровільного приєднання до ТГ міст обласного значення, а й представлені зразки документів для реалізації даної процедури з відповідними коментарями [17]: - порядок проведення ГО; - ініціювання добровільного приєднання; - ГО пропозиції щодо ініціювання; - надання згоди на добровільне приєднання; - звернення до міської ТГ; - розгляд пропозиції; - підготовка проєктів рішень кожної ради про добровільне приєднання; - схвалення кожною радою проєкту рішення; - подання схвалених проєктів рішень ОДА; - підготовка та надання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України; - прийняття рішення про добровільне приєднання.

Тож, в аспекті теоретичного розвитку даної сфери муніципальних відносин, можна вести мову не тільки про специфічний об'єктно-суб'єктний склад процедури об'єднання ТГ, а й про диференціацію процедур об'єднання та приєднання ТГ. Власне про останню ознаку йдеться у розроблених М. Бризіцьким методичних рекомендаціях [18].

В цьому аспекті слід звернути увагу на понятійний апарат Цивільного кодексу України (далі – ЦК), в якому термін «реорганізація» розуміється як злиття, приєднання, поділ, перетворення (ст. 106), та Господарського кодексу України, де «реорганізація» означає злиття чи приєднання (ст. 251), а термін «утворення» («створення») передбачає такі шляхи: - заснування нового суб'єкта, злиття, приєднання, виділ, поділ, перетворення діючого суб'єкта (ст. 56).

В той же час, закон про ОТГ оперує такими поняттями як «утворення об'єднаної ТГ» та «реорганізація ОМС». При цьому власне предметом регулювання даного закону є два види відносин: 1) відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання ТГ; 2) відносини, що виникають у процесі добровільного приєднання до об'єднаних ТГ. Термін «приєднання» вживається також і по відношенню до ОМС, але в аспекті їх припинення. Тобто, щодо ОМС передбачені «реорганізація шляхом приєднання» та «реорганізація шляхом припинення».

Аналізуючи проблеми, пов'язані з Київською агломерацією М. Поживанов слушно зауважує, що окрім законодавчої бази для об'єднання великого міста з містами-супутниками необхідно [19]: а) залучати соціологів, глибоко вивчати громадську думку; б) необхідно мати стратегію агломерації та згоду всіх учасників процесу, їхнє спільнобачення свого майбутнього; в) агломерація потребуватиме інвестицій (бюджетних, внутрішніх, зовнішніх), на заваді яких стоять негативні корупційгенні, дозвільні та фіскальні фактори.

В той же час, позиція Мінрегіону [20] полягає в тому, що агломерація є формою добровільної співпраці великих міст з навколишніми громадами задля вирішення спільних питань - влада створює можливості, а ТГ, усвідомлюючи вигоди від об'єднання, узгоджують і вирішують їх. Агломерація передбачає додаткові можливості для розвитку територій: - створення спільних органів управління проєктами та програмами; - отримання додаткових делегованих повноважень та ресурсів з обласного чи державного рівня; - можливість ефективної співпраці з міжнародними партнерами щодо залучення інвестицій.

Якщо розглядати територіальний аспект ТГ Києва, то згідно із ст. 3 її Статуту [21] територію міста Києва утворюють земельна площа та водні поверхні, надра та повітряний простір в межах зовнішнього адміністративного кордону, встановленого Верховною Радою України за поданням Київської міської ради, погодженим з відповідними радами. Систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті, які утворюються Київською міською радою. Встановлення та зміна меж території районів у

місті Києві вирішується Київською міською радою відповідно до законодавчих актів України.

На думку керівництва Мінрегіону, місто Київ – єдина на сьогодні ТГ в Україні, де місцеве самоврядування знаходиться під протекторатом виконавчої влади. Система організації місцевого самоврядування в Києві не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування (*The European Charter of Local Self-Government, ECLSG*) [22]. У вересні 2020 р. Рада Європи надала висновок до проекту закону «Про місто Київ – столицю України», врахування якого дасть змогу реалізувати право Київській ТГ на повноцінне місцеве самоврядування [23]. Висновок підготовлений Центром експертизи належного врядування (*The Centre of Expertise for Good Governance, CEGG*), який безпосередньо пов'язаний з Європейським комітетом з демократії та управління (*European Committee on Democracy and Governance, CDDG*). Висновок містить 69 пунктів, одним з основних меседжів яких є розмежування функцій та повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади.

І. Скляр відзначає, що суміжні з Києвом ТГ постійно взаємодіють з ним. Хоча законодавство поки не передбачає визначення агломерації, але ж є Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – закон про СТГ) [24], який дає можливість створити міжмуніципальне співробітництво. І багато територіальних громад уже скористалися такими можливостями. Зокрема, починаючи з 2014 р. до лютого 2021 р. в Україні було укладено 651 договір такого співробітництва. Натомість лише 10 договорів укладено ТГ Київської області за весь час існування такого механізму і жодного у 2020-2021 рр., хоча насправді існує безліч питань, які ТГ належить вирішувати спільно. Тому ТГ Київщини почали шукати платформу для взаємодії і у жовтні 2019 р. 19 рад створили місцеву асоціацію ОМС «Київська агломерація», серед яких є й Київська та Бучанська міські й Коцюбинська селищна. Основні питання вирішують загальні збори, де кожний член має лише один голос, поточні питання вирішуються правлінням і виконавчою дирекцією, також діє ревізійна комісія [25].

Правові засади організації і діяльності асоціації ОМС та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та ОМС відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає закон про асоціації ОМС [26]. Відповідно до ст. 14 останнього, на виконання статутних завдань асоціація здійснює, серед іншого, такі повноваження: 1) об'єднує зусилля ОМС щодо захисту прав і законних інтересів відповідних ТГ, розв'язання спільних для ТГ проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; 2) сприяє ОМС у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку ТГ; 3) готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів ТГ; 4) обстоює інтереси ТГ за зверненням ОМС, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань.

Відмічу, що на відміну від взаємовідносин між окремими членами в середині асоціації, які не згадуються в законі, асоціації мають право на добровільних засадах об'єднуватися – засновувати спілки (конгреси, союзи тощо) шляхом укладення між собою угод про співробітництво та взаємодопомогу [26, ст. 6]. Натомість термін «співробітництво ТГ» розуміється у законі про СТГ як відносини між двома або більше ТГ, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим законом формах [24, ст. 1].

Сучасний стан та перспективи правового забезпечення об'єднання, співробітництва та агломерації територіальних громад. Реальним початком правового забезпечення сучасної децентралізації влади в Україні вважається прийняття урядової Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [27]. В ній констатовалося, що наразі закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано ECLSG, прийнято ряд базових НПА, які створюють правові та фінансові основи діяльності ОМС. Проте від часу прийняття Конституції України та базових НПА з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні ТГ міст обласного значення, оскільки переважна більшість ТГ через їх надмірну

подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження ОМС. Для реалізації зазначеної Концепції більш ніж через два роки був затверджений спочатку один [28], а згодом і наступний план заходів [29]. Останнім було передбачено розроблення та подання КМУ пропозицій щодо внесення змін до Конституції України щодо формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів, які так і не були реалізовані. Проекти закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22.02.2018 р. та № 2804 від 24.01.2020 р. були відкликани.

Окремим законом було доповнено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дефініціями «адміністративний центр ТГ» та «територія ТГ» [30].

Сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях визначено як одну з Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р., забезпечувати дотримання якої постановлено в Указі Президента [31].

Іншим указом [32] КМУ було доручено забезпечити розроблення та затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2021 - 2027 рр. [33]. В останній окрім визначення поняття «агломерації» та сприяння створенню моделі «енергоефективна громада», сформульовано низку важливих для розвитку ТГ стратегічних та оперативних цілей. Однією з них передбачено забезпечення розподілу повноважень між ОМС та органами виконавчої влади шляхом розроблення проєктів ухвалення та впровадження нової редакції законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», а також внесення змін до відповідного законодавства.

Окреме місце посідають приписи законодавчих актів, якими регулюються відносини у сфері ТГ в умовах воєнного стану. Зокрема, ОМС, відповідно до ч. 2 ст. 98 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та іншими законами України, відіграючи важливу роль з безпеки та оборони ТГ.

Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, ОМС у випадках, встановлених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», в районі відсічі збройної агресії РФ можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права ТГ на місцеве самоврядування.

Добровольче формування ТГ передбачено Законом України «Про основи національного спротиву».

Також слід виокремити законодавчі акти, в яких містяться норми, що регулюють відносини у певних сферах діяльності та/чи повноважень ТГ, а саме: - земельних (Земельний кодекс України та інше земельне законодавство [34]); - цивільних (Цивільний кодекс України); - екологічних (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про управління відходами» - набрання чинності відбудеться 09.07.2023); - бюджетних (Бюджетний кодекс України); - господарських (Господарський кодекс України); - податкових (Податковий кодекс України); - адміністративних (Закон України «Про адміністративні послуги», Кодекс України про адміністративні правопорушення та інше адміністративне законодавство); - муніципальних (Закон України «Про засади державної регіональної політики», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»); - містобудівних (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»); - виборчих (Виборчий кодекс України); - інформаційних (Закон України «Про доступ до публічної інформації») тощо.

На підзаконному рівні, окрім вже згаданих вище НПА, врегульовані такі види відносин у сфері ТГ: 1) державна реєстрація статутів ТГ (постанова КМУ від 27.07.1998 № 1150); 2)

типові інформаційні картки адміністративних послуг у сфері державної реєстрації статутів ТГ (наказ Міністерства юстиції України від 26.06.2017 № 2015/5); 3) методика формування спроможних ТГ (постанова КМУ від 08.04.2015 № 214, в редакції постанови КМУ від 24.01.2020 № 34); 4) методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної ТГ (наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) від 30.03.2016 № 75); 5) визнання спроможними об'єднаних ТГ (розпорядження КМУ від 11.10.2017 № 722-р, від 14.03.2018 № 159-р, від 11.07.2018 № 485-р, від 07.11.2018 № 836-р, від 16.10.2019 № 963-р, від 05.02.2020 № 91-р, від 03.03.2020 № 213-р; 6) методичні рекомендації з розроблення регіональних планів управління відходами (наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 10.09.2021 № 586); 7) перспективні плани формування ТГ областей (розпорядження КМУ по кожній області); 8) формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво ТГ (наказ Мінрегіону України від 15.08.2014 № 225); 9) примірні форми договорів про співробітництво ТГ (наказ Мінрегіону України від 27.08.2014 № 233); 10) методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної ТГ у сфері соціального захисту населення (наказ Міністерства соціальної політики України від 19.01.2016 № 26) тощо.

Що стосується прямих джерел права ТГ, якими є закони про місцеве самоврядування в Україні, про ОТГ та про СТГ, то їх предметом регулювання охоплюються такі види відносини: 1) загальні положення про ТГ; 2) право комунальної власності ТГ; 3) гарантії місцевого самоврядування; 4) відповідальність ОМС та їх посадових осіб перед ТГ; 5) порядок добровільного об'єднання ТГ; 6) порядок добровільного приєднання до об'єднаних ТГ; 7) державна підтримка добровільного об'єднання ТГ та приєднання до об'єднаних ТГ; 8) організація співробітництва ТГ; 9) форми співробітництва ТГ; 10) державне стимулювання, фінансування та моніторинг співробітництва ТГ; 11) припинення співробітництва ТГ.

Таким чином, сьогодні в Україні склалася система джерел права територіальних громад, яка представлена на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях нормативно-правовими актами, які регулюють наступні групи суспільних відносин: 1) безпосередні відносини у сфері ТГ; 2) суміжні відносини у сфері ТГ.

Щодо перспектив розвитку законодавства про ТГ, то у стислому варіанті їх пропонується представити наступними подіями у хронологічному порядку:

1) проєкт закону про міські агломерації № 6743 від 17.07.2017 р. – знятий з розгляду, 29.08.2019 р. проєкт відкликано [35];

2) проєкт закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва ТГ № 2637 від 19.12.2019 р. - 07.09.2021 р. знятий з розгляду [36];

3) проєкт закону про місто Київ - столицю України (альтернативний) № 2143-3 від 24.09.2019 р. - 08.11.2021 р. надано порівняльну таблицю до другого читання [37], 06.09.2022 р. включено до порядку денного парламенту [38];

4) проєкт закону про внесення змін до закону про СТГ щодо упорядкування окремих питань СТГ № 5742 від 08.07.2021 р. [39]- 16.08.2022 прийнято за основу із скороченням строку підготовки [40];

5) проєкт закону про службу в органах місцевого самоврядування № 6504 від 05.01.2022 р. – 30.08. 2022 р. направлений на повторне перше читання [41], 16.11.2022 р. прийнятий за основу із скороченням строку підготовки [42].

Практика СТГ виявила низку проблем, які стримують його активне налагодження, а відтак потребують перш за все вдосконалення правового регулювання договірних відносин у сфері СТГ. Зокрема, відповідним законопроектом пропонується [39]: - визначення змішаного договору про СТГ, в якому предмет об'єднуватиме елементи різних форм СТГ; - запровадження процедури приєднання ТГ до вже організованого СТГ за спрощеною процедурою шляхом укладення додаткового договору про приєднання до організованого

СТГ; - надання можливості проводити засідання комісії з підготовки проєкту договору про СТГ, а також громадських обговорень щодо організації СТГ у дистанційній формі.

Наразі також триває робота над створенням законодавчої основи для функціонування агломерацій. Ініціатива створення такого законопроєкту йде від представників громад, а до обговорення майбутніх положень злучене широке коло учасників - народні депутати, асоціації ОМС, міжнародні партнери та експерти і ще в цьому році законопроєкт має бути зареєстрований у парламенті [20].

Незважаючи на фактичне існування агломерацій в Україні, законодавчого забезпечення для цього немає, а співпраця ґрунтується переважно на міжмуніципальному співробітництві, але воно не задовольняє повною мірою ті потреби та не вирішує проблеми, що виникають перед членами агломерації. У Мінрегіоні запропонували розробити два окремих законопроєкти про агломерації: 1) для території з чітко визначеними метрополіями; 2) для територій, де є рівні громади-партнери. На думку бучанського міського голови, члена правління асоціації «Київська агломерація» А. Федорука ухвалення відповідного законопроєкту допоможе вирішити проблеми, пов'язані з діяльністю агломерацій - транспортні проблеми, хаос містобудування і розвитку населених пунктів тощо [43].

Нарешті, при розробці законопроєктів слід враховувати й положення міжнародних документів у цій сфері. Зокрема, Стратегічного плану на 2020-2023 рр. (*The Strategic Plan 2020-2023, 2019*), яким оновлено позицію ООН-Хабітат як головної глобальної організації, центру передового досвіду та інновацій у сфері сталого розвитку міст. Основні положення Нового міського порядку денного (*The New Urban Agenda - Habitat III, 2016*) охоплюють такі напрями: - надання основних послуг усім громадянам; - забезпечення рівних можливостей для всіх громадян та недопущення дискримінації; - забезпечення здорового середовища в містах; - забезпечення стійкості міст, зменшення небезпеки лих; - боротьба зі зміною клімату шляхом зниження викиду парникових газів; - дотримання прав біженців, мігрантів та внутрішньо переміщених осіб незалежно від їх міграційного статусу; - зміцнення взаємодії та співробітництва на всіх рівнях, забезпечення інноваційного підходу та вжиття заходів щодо озеленення міст; - створення безпечних, доступних для осіб з обмеженими можливостями паркових зон [44].

Договірні відносини у сфері співробітництва територіальних громад. Практичне застосування положень закону про СТГ засвідчило, що сьогодні низка місцевих проблем вирішується через спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, у тому числі полігонів для твердих побутових відходів, реалізацію різного роду спільних проєктів, але в умовах триваючого процесу добровільного об'єднання ТГ співробітництво як дієвий спосіб покращення рівня життєздатності громад, залишається ще недооціненим [45].

Ще у 2003 р. О.О. Первомайський довів наявність у ТГ можливості укладення будь-яких договорів, у разі відповідності останніх меті створення та функціонування ТГ, а не тільки тих, право на вчинення яких передбачено чинним законодавством України, за винятком лише тих двосторонніх правочинів, які ТГ не може укласти за відсутності у неї природних властивостей людини чи статусу суб'єкта підприємницької діяльності [46, с. 6, 13, 17].

У дисертаційній роботі Р.В. Панькевича, серед іншого, набуло подальшого розвитку наукове дослідження поняття інтересу, зокрема, майнового інтересу держави і ТГ, під яким розуміється самостійний правомірний об'єкт правової охорони і захисту, пов'язаний з правом власності, іншими майновими правами й обов'язками держави і ТГ, в основі якого завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних та регіональних (економічних, соціальних та інших) дій, проєктів, програм, спрямованих на захист найважливіших сфер життєдіяльності суспільства [47, с. 6].

Фахівцями Інституту громадянського суспільства розроблені Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про СТГ [48]. Останні затверджені наказом Мінрегіону [49] і охоплюють ті ж самі п'ять форм СТГ, які визначені у ст. 4 закону про СТГ.

Т.В. Блащук, досліджуючи ТГ як сторону цивільно-правового договору, ще до прийняття закону про СТГ, стверджує, що розглядаючи договір як правочин слід визнати ТГ стороною правочину, а так само ТГ є стороною договору як зобов'язання, і нарешті, коли розглядати договір як документ, то говорячи про сторону договору зазначають відповідного сільського, селищного, міського голову (далі – ССМГ) чи представника, що повноважні на його підписання [50, с. 10].

Ця ж позиція використана й у законі про СТГ (ч. 1, ст. 3), відповідно до якого суб'єктами співробітництва можуть бути виключно ТГ сіл, селищ, міст, яке ними здійснюється через сільські, селищні та міські ради (далі – ССМР). Перелік потенційних суб'єктів СТГ є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Тобто, будь-хто інший суб'єктом СТГ бути не може.

В цьому аспекті слід звернути увагу на той факт, що поняття «об'єднана територіальна громада» у змісті закону про СТГ жодного разу не вживається. Тож постає логічне питання – чи може це утворення бути суб'єктом СТГ?

На думку Ю.М. Ковальчук [51, с. 89] «об'єднана територіальна громада» - це створена згідно із законом об'єднання ТГ сіл, селищ та міст, яке є первинною (базовою) одиницею в системі адміністративно-територіального устрою, та спроможне самостійно або через ОМС вирішувати питання місцевого значення.

З такою позицією не можна погодитися, адже термін «об'єднана» навряд чи розглядається як тотожний терміну «первинна». В даному випадку первинною одиницею слід розглядати окрему, одиничну, унітарну ТГ.

Підтвердженням цього є синтезована дефініція, наведена у законі про місцеве самоврядування в Україні (ст. 1), виходячи з якого, можна стверджувати, що поняття «територіальна громада» розглядається у двох розуміннях: 1) як загальне, що передбачає його диференціацію на два складові види: 1.1) одинична ТГ - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; 1.2) об'єднана ТГ - добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр; 2) як особливе – вид ТГ з нерозривною територією, межі якої визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад ТГ, що об'єдналися, відповідно до перспективного плану формування ТГ однієї області, яка має єдиний представницький ОМС, зобов'язаний забезпечити якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній ТГ, не нижче, ніж до добровільного об'єднання.

Крім того, необхідно мати на увазі, що як таке поняття «об'єднана ТГ» було тимчасово введене в обіг і пов'язувалося з процесом утворення таких ТГ під час реформи децентралізації у 2015 - 2020 рр. шляхом добровільного об'єднання суміжних ТГ сіл, селищ, міст відповідно до закону про ОТГ.

Цікаво, що уряд, на виконання закону, який набрав чинності лише 14.05.2020 р. [52] і ставив перед ним завдання підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України законопроекти про ліквідацію та утворення районів у тримісячний строк від вказаної дати, вже протягом квітня – травня 2020 р. затвердив перспективні плани формування ТГ усіх областей України окрім Чорнобильської зони відчуження та Криму. Натомість, ці відносини були врегульовані парламентом згаданою постановою [10].

Дійсно, з 2015 р. термін «об'єднана ТГ» вживався лише для громад, що утворювалися добровільно відповідно до закону про ОТГ. Це було необхідно, щоб розрізнити об'єднані та не об'єднані ТГ, бо об'єднані ТГ отримували додаткові преференції та кошти від держави. Натомість на ТГ, утворені КМУ у 2020 р., цей закон вже не поширювався, і усі ТГ отримували рівні розширені повноваження. Тому в назві ТГ, територія якої затверджена КМУ, слово «об'єднана» у всіх відмінках не застосовується [53].

Відтак, відповідаючи на вище зазначене питання, можна стверджувати, що положення ст. 3 закону про СТГ, щодо переліку суб'єктів СТГ, треба розуміти так, що такими є як об'єднані ТГ так і не об'єднані, одиничні ТГ сіл, селищ, міст. До того ж, оскільки у законі про

СТГ відсутні обмеження щодо кількості суб'єктів СТГ, договір про СТГ може бути багатостороннім. В той же час, громадяни, підприємці, інші суб'єкти приватного права, а також органи державної влади, районні або обласні ради не можуть бути стороною у договорі про СТГ.

При цьому зауважу, що ССМГ підписують договір про СТГ не від свого імені, а від імені відповідної ССМР після схвалення такими радами поданого на розгляд проєкту договору про СТГ. Оскільки останній так само як і власне договір про СТГ не є регуляторним актом, рішення про його схвалення не потребує дотримання вимог законодавства щодо порядку прийняття таких актів.

Тим таки законом про СТГ (ч. 1, ст. 9) встановлено також, що СТГ здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із законами ССМГ від імені ССМР після схвалення їх проєктів ССМР. Це означає, що кожна ТГ має вступати у договірні відносини з іншими ТГ індивідуально. З огляду на ці обставини, неприпустимим є укладення декількома ТГ сіл чи селищ договору про СТГ через районну раду або коли однією із сторін договору виступає районна рада чи місцева державна адміністрація [54, с. 4].

Позиція Мінрегіону полягає в тому, що основною ознакою здійснення СТГ має бути наявність спільних інтересів суб'єктів СТГ. Необхідність наявності спільності інтересів суб'єктів СТГ є реалізацією таких принципів СТГ як взаємна вигода та рівноправність його учасників. Поруч з цим спільні інтереси суб'єктів СТГ мають бути в межах повноважень відповідних ОМС, тобто ССМР та їх виконавчих органів, якщо інше не передбачено законом. Це означає, що вид спільних інтересів ТГ не має виходити за межі повноважень, якими наділені відповідні ОМС. Максимальний перелік повноважень ОМС встановлено у ст.ст. 27 - 34 Закону України «Про місцеве самоврядування». Проведений аналіз вищевказаних правових норм дозволяє сформулювати перелік сфер спільних інтересів: - соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; - бюджет, фінанси і ціни; - управління комунальною власністю; - житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок; - будівництво; - освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; - регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; - соціальний захист населення; - забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Варто знати, що за наявності спільних інтересів зацікавлених суб'єктів СТГ у сфері, яка перебуває поза межами повноважень відповідних ОМС, організоване СТГ буде незаконним та може потягти за собою негативні правові наслідки для посадових осіб, які таке СТГ організували [54, с. 8-9].

Зокрема, за даними реєстру Мінрегіону про СТГ станом на 17.11.2022 зареєстровано 887 договорів про СТГ, які реалізуються за такими напрямками: - поведження з побутовими відходами, придбання спецтехніки; - ремонт доріг місцевого значення; - місцева пожежна охорона; - спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; - реконструкція амбулаторій загальної практики - сімейної медицини; - створення на базі існуючих комунальних підприємств кущових підприємств для надання якісних житлово-комунальних послуг мешканцям суміжних сільських рад; - делегування виконання завдань (у сфері ведення реєстру ТГ); - будівництво газопроводу; - берегоукріплення, водозахисні споруди, захист від повені; - розвиток мережі Інтернет; - інші напрямки [55].

Також слід зупинитися на співвідношенні категорій «форми співробітництва», «предмет договору», «умови договору». Виходячи з положень закону про СТГ їх зв'язок виявляється в наступному:

1) предмет договору СТГ визначається відповідно до обраної суб'єктами СТГ форми СТГ (ч. 2 ст.9);

2) форми СТГ передбачені законом про СТГ (ст. 4);

3) умови договору, в загальному розумінні, є сукупністю всіх елементів та процесів, що утворюють конкретний предмет договору;

4) предмет договору є однією з істотних умов договору і являє собою те, з приводу чого укладається договір, - дії, які мають бути вчинені відповідно до договору та/або речі, з якими чиняться такі дії;

5) предмет договору про СТГ кожної із передбачених форм СТГ має свої особливості, які наведені у законі про СТГ (ст.ст. 10 - 14).

Договір про СТГ, укладений відповідно до законодавства і поданий до Мінрегіону, вноситься до реєстру про СТГ, який ведеться в електронній формі [56]. Проте, порядок здійснення Мінрегіоном моніторингу СТГ та форма щорічного звіту про СТГ, який має подавати відповідальний суб'єкт СТГ, на сьогоднішній день залишаються нормативно неврегульованими.

Подальшого дослідження вимагає й правова природа власне договору про СТГ, адже наразі з цього приводу існує кілька позицій: - публічний або адміністративний (управлінський) договір; - приватний договір; - змішаний (публічно-приватний) договір.

Окремо відмічу, що договором про СТГ участь ТГ у договірних відносинах не обмежується, адже згідно ч. 2 ст. 2 ЦК ТГ є учасником цивільних відносин, а правові форми участі ТГ у цивільних відносинах визначаються у ст. 169 ЦК, відповідно до якої: - ТГ діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин (ч.1); - можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом (ч. 2); - можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (ч. 3). ТГ набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через ОМС у межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст. 172 ЦК).

Також ТГ визначена як один із суб'єктів договірних відносин, що здійснюються на умовах, визначених законами України «Про державно-приватне партнерство» [57] та «Про концесію» [58]. ТГ може виступати стороною спеціального інвестиційного договору на умовах, визначених Законом України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні» [59].

7. Перспективи подальшого розвитку досліджень

Одними з перспективних напрямів досліджень уявляються проблеми вдосконалення правового режиму договорів про співробітництво територіальних громад, а також перспективи розвитку правового забезпечення утворення та функціонування міських агломерацій.

8. Висновки

За підсумками проведеного дослідження пропонуються наступні узагальнення:

1. Встановлено співвідношення між термінами «утворення», «реорганізація», «приєднання» та «об'єднання»: 1) термін «утворення» вживається відносно об'єднаної ТГ, яка утворюється на початковому етапі шляхом об'єднання двох окремих ТГ, перетворюючись тим самим на об'єднану ТГ, до якої можуть приєднуватися інші окремі ТГ; 2) термін «реорганізація» вживається відносно ОМС, щодо якого передбачені «реорганізація шляхом приєднання» та «реорганізація шляхом припинення»; 3) вживання термінів «приєднання» та «об'єднання» виходить з кількісного складу ТГ – початково об'єднатися можуть лише дві будь-які спроможні окремі ТГ (за формулою одна ТГ плюс одна ТГ); при приєднанні будь-яка спроможна окрема ТГ приєднується до ТГ, що вже є об'єднаною з іншою (іншими) ТГ (за формулою одна об'єднана ТГ (дві та більше ТГ) плюс одна ТГ).

2. Розглянуто конкретний приклад спроб об'єднання ТГ-1 з ТГ-2, в якому хронологічно були наявними кілька ініціатив щодо реалізації такого об'єднання залежно від суб'єкта виявлення: 1) представницька ініціатива: 1.1) прийняття депутатами селищної ради рішення про об'єднання ТГ-1 з ТГ-3; 1.2) скасування рішення селищної ради в суді; 2) місцева ініціатива: 2.1) ініціативна пропозиція про об'єднання ТГ-1 з ТГ-2; 2.2) громадський захід з обговорення ініціативи; 2.3) прийняття рішення ТГ-1 та спрямування пропозиції до ТГ-2 міста; 2.4) прийняття рішення ТГ-2 про об'єднання; 2.5) звернення міської ради до Верховної Ради України про приєднання селища (ТГ-1) до міста (ТГ-2); 2.6) залишення звернення без відповіді; 3) урядова ініціатива: затвердження перспективного плану формування ТГ області – адміністративний центр ТГ-1 входить до міста обласного значення (ТГ-3); 4) парламентська ініціатива: прийняття постанови про приєднання території ТГ-1 та ТГ-3 до іншого району області. Даний приклад наочно демонструє не тільки недосконалість чинного законодавства про ТГ, а й відсутність сталої системи як внутрішніх взаємовідносин органів центральної та місцевої влади так і декларативність зовнішнього громадянського діалогу.

3. Визначено систему джерел права територіальних громад, яка представлена на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях нормативно-правовими актами, які регулюють наступні групи суспільних відносин: 1) безпосередні відносини у сфері ТГ: 1.1) що врегульовані на законодавчому рівні: - загальні положення про ТГ; - право комунальної власності ТГ; - гарантії місцевого самоврядування; - відповідальність ОМС та їх посадових осіб перед ТГ; - порядок добровільного об'єднання ТГ; - порядок добровільного приєднання до об'єднаних ТГ; - державна підтримка добровільного об'єднання ТГ та приєднання до об'єднаних ТГ; - організація співробітництва ТГ; - форми співробітництва ТГ; - державне стимулювання, фінансування та моніторинг співробітництва ТГ; - припинення співробітництва ТГ; 1.2) що врегульовані на підзаконному рівні: - державна реєстрація статутів ТГ; - типові інформаційні картки адміністративних послуг у сфері державної реєстрації статутів ТГ; - методика формування спроможних ТГ; - формування і реалізація прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної ТГ; - визнання спроможними об'єднаних ТГ; - розроблення регіональних планів управління відходами; - перспективні плани формування ТГ областей; - формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво ТГ; - примірні форми договорів про співробітництво ТГ; - виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної ТГ у сфері соціального захисту населення; 2) суміжні відносини у сфері ТГ - земельні; - цивільні; - екологічні; - бюджетні; - податкові; - господарські; - адміністративні; - муніципальні; - містобудівні; - виборчі; - інформаційні.

4. Доведено, що поняття «територіальна громада» слід розглядати у двох розуміннях: 1) як загальне, що передбачає його диференціацію на два складові види: 1.1) одинична ТГ - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; 1.2) об'єднана ТГ - добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр; 2) як особливе – вид ТГ з нерозривною територією, межі якої визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад ТГ, що об'єдналися, відповідно до перспективного плану формування ТГ однієї області, яка має єдиний представницький ОМС, зобов'язаний забезпечити якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній ТГ, не нижче, ніж до добровільного об'єднання. Положення ст. 3 закону про СТГ, щодо переліку суб'єктів СТГ, треба розуміти так, що такими є як об'єднані ТГ так і не об'єднані, одиничні ТГ сіл, селищ, міст.

5. Розкрито співвідношення категорій «форми співробітництва», «предмет договору», «умови договору», яке, виходячи з положень закону про СТГ, виявляється в наступному: - предмет договору СТГ визначається відповідно до обраної суб'єктами СТГ форми СТГ (ч. 2 ст.9); - форми СТГ передбачені законом про СТГ (ст. 4); - предмет договору про СТГ кожної із передбачених форм СТГ має свої особливості (ст.ст. 10 - 14).

6. Встановлено, що ТГ, окрім договору про СТГ, що має переважно змішану публічно-приватну природу, є суб'єктом інших видів договірних відносин - цивільно-правових, державно-приватного партнерства, концесійних, спеціальних інвестиційних та інших, передбачених законодавством про місцеве самоврядування.

9. Подяка

Автор висловлює вдячність рецензентам та редакторам за цінні коментарі та рекомендації щодо покращення структури статті. Крім цього висловлюю подяку доктору юридичних наук, професору Устименко Володимиру Анатолійовичу, директору ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України», Заслуженому юристу України, члену-кореспонденту НАН України, члену-кореспонденту Національної академії правових наук України, а також доктору економічних наук, доценту Тарасевич Олені Вікторівні, завідувачці відділу економіко-правових проблем містознавства, за створення сприятливих умов для здійснення наукових досліджень.

Список використаних джерел:

- 1) Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті : багатостороння угода, прийнята резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 9 червня 2001 р. <https://ips.ligazakon.net/document/MU01050> (дата звернення 16.11.2022).
- 2) UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development : Habitat III 17-20 October 2016, Quito, Ecuador. <https://www.un.org/en/conferences/habitat/quito2016> (дата звернення 16.11.2022).
- 3) Сюсько М.М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М.М. Сюсько ; ДВНЗ «Ужгородський національний університет». - Ужгород, 2021. - 24 с.
- 4) Грушко Ж.В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ж.В. Грушко ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2021. – 24 с.
- 5) Слобожан О. Агломерація – це особлива форма взаємодії, де муніципалітети не втручаються у роботу один одного. 26.02.2021. URL: <https://auc.org.ua/novyna/oslobozhan-aglomeraciya-ce-osoblyva-forma-vzayemodiyi-de-municipaliteti-ne-vtruchayutsya-u> (дата звернення 16.11.2022).
- 6) 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.
- 7) Чернишов О. Агломерація - це не про поглинання. Це про поширення прав. URL: https://lb.ua/news/2020/07/21/462287_chernishov_aglomeratsiya_tse_pro.html (дата звернення 16.11.2022).
- 8) Київрада попросила Раду приєднати до столиці селище Коцюбинське. 27.09.2018. URL: https://lb.ua/news/2018/09/27/408591_kievsovet_poprosil_radu.html (дата звернення 16.11.2022).
- 9) Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 600-р. // Урядовий кур'єр від 20.06.2020 р. — № 116.
- 10) Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX // Офіційний вісник України від 31.07.2020 р., № 59, ст. 1851.
- 11) Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 р. № 1635-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-2020-%D1%80#Text> (дата звернення 16.11.2022).

12) Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 // Офіційний вісник України від 14.06.2022 р., № 46, ст. 2500.

13) Про утворення Бучанської районної військової адміністрації : розпорядження Бучанської районної державної адміністрації від 24.02.2022 р. №23. URL: <https://buchanska-rda.gov.ua/docs/16851/> (дата звернення 16.11.2022).

14) Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення 16.11.2022).

15) Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> (дата звернення 16.11.2022).

16) Процес прислання до об'єднаних територіальних громад. URL: <https://politovita.ba.org.ua/decentralization/f16d/> (дата звернення 16.11.2022).

17) Мягкоход В., Бризіцький М. Добровільне приєднання до територіальних громад міст обласного значення. Методичні рекомендації та зразки документів. 2018. – 28 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/264/pryyednannya_do_moz_metodykaLast.pdf (дата звернення 16.11.2022).

18) Бризіцький М. Добровільне об'єднання та приєднання територіальних громад. Методичні рекомендації та зразки документів. 2018. – 72 с. URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/08/metodyka.pdf> (дата звернення 16.11.2022).

19) Поживанов М. Київська агломерація: проєкт на паузі. 10.01.2022. URL: https://lb.ua/blog/mykhaylo_pozhyvanov/502729_kiivska_aglomeratsiya_proiekt.html (дата звернення 16.11.2022).

20) Негода В. Міські агломерації: великим містам і навколишнім громадам варто усвідомити, що спільні проблеми можна вирішити лише у співпраці. 19.08.2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15371> (дата звернення 16.11.2022).

21) Про Статут територіальної громади міста Києва : рішення Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyeva> (дата звернення 16.11.2022).

22) Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ Ради Європи від 15.10.1985 р. // Офіційний вісник України від 03.04.2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418 /, ст. 718.

23) Київ – єдина громада в Україні, де місцеве самоврядування знаходиться під протекторатом виконавчої влади всупереч Європейській хартії. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14121> (дата звернення 16.11.2022).

24) Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Офіційний вісник України від 05.08.2014 р., № 60, ст. 1638.

25) Скляр І. Київська агломерація: майбутнє вже сьогодні. 30.06.2021. URL: <https://auc.org.ua/novyna/kyyivska-aglomeraciya-maybutnye-vzhe-sogodni> (дата звернення 16.11.2022).

26) Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text> (дата звернення 16.11.2022).

27) Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України від 18.04.2014 р., № 30, ст. 831.

28) Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#Text> (дата звернення 16.11.2022).

29) Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> (дата звернення 16.11.2022).

30) Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення 16.11.2022).

31) Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 // Офіційний вісник України від 15.10.2019 р., № 79, ст. 2712.

32) Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції : Указ Президента України від 20 вересня 2019 р. № 713/2019 // Урядовий кур'єр від 24.09.2019 р. — № 182.

33) Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 // Офіційний вісник України від 28.08.2020 р., № 67, ст. 215.

34) Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text> (дата звернення 16.11.2022).

35) Проект Закону про міські агломерації № 6743 від 17.07.2017 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318 (дата звернення 16.11.2022).

36) Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад № 2637 від 19.12.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710 (дата звернення 16.11.2022).

37) Проект Закону про місто Київ - столицю України (альтернативний) № 2143-3 від 24.09.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939 (дата звернення 16.11.2022).

38) Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 6 вересня 2022 р. № 2557-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2557-IX#Text> (дата звернення 16.11.2022).

39) Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад № 5742 від 08.07.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5742&conv=9> (дата звернення 16.11.2022).

40) Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад : Постанова Верховної Ради України від 16 серпня 2022 р. № 2538-IX // Офіційний вісник України від 02.09.2022 р., № 68, ст. 4091.

41) Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про службу в органах місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 30 серпня 2022 р. № 2552-IX // Офіційний вісник України від 13.09.2022 р., № 71, ст. 4305.

42) Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування № 6504 від 05.01.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=6504&conv=9> (дата звернення 16.11.2022).

43) Безгін В. У 2022 році агломерації отримують законодавче забезпечення. 12.11.2021. URL: <https://sluga-narodu.com/u-2022-rotsi-ahlomeratsii-otrymaiut-zakonodavche-zabezpechennia-vitaliy-bezghin/> (дата звернення 16.11.2022).

44) A new focus for UN-Habitat. URL: <https://www.unhabitat.org.in/domains-of->

[change#:~:text=The%20Strategic%20Plan%202020%2D2023,agenda%20on%20sustainable%20urban%20development](#) (дата звернення 16.11.2022).

45) Організація співробітництва територіальних громад в Україні : практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. – К., 2017. – 105 с.

46) Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / О.О. Первомайський ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. - Х., 2003. - 20 с.

47) Панькевич Р.В. Захист майнових прав та інтересів держави і територіальних громад за цивільним законодавством України : дис... наук. ступ. д-ра філософії з права: 081 / Р.В. Панькевич ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, Л., 2020. — 219 с.

48) Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад. Інститут громадянського суспільства. – Київ. 2016. – 23 с.

49) Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад : наказ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 р. № 233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0233858-14#Text> (дата звернення 16.11.2022).

50) Блашук Т.В. Територіальна громада як сторона цивільно-правового договору: особливості визначення / Т.В. Блашук // Проблеми сучасної правової системи України: Всеукраїнські науково-практичні читання, м. Львів, 25-26 лютого 2011 р. – Львів: у 2-х томах. – Західноукраїнська організація “Центр правничих ініціатив”, 2011. – Т. II. – 116с. – с. 9-11.

51) Ковальчук Ю.М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання / Ю.М. Ковальчук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. - 2017. - Вип. 29(1). - С. 87-90.

52) Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення 16.11.2022).

53) Козіна В. Зміни назв органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адмінтерустрою - роз'яснення. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/13043.html> (дата звернення 16.11.2022).

54) Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Мінрегіон, 2015. – 38 с.

55) Реєстр про співробітництво територіальних громад станом на 17.11.2022. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/> (дата звернення 16.11.2022).

56) Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.08.2014 № 225 // Офіційний вісник України від 19.09.2014 р., № 73, ст. 2075.

57) Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення 16.11.2022).

58) Про концесію : Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text> (дата звернення 16.11.2022).

59) Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні : Закон України від 17 грудня 2020 р. № 1116-IX // Офіційний вісник України від 23.02.2021 р., № 14, ст. 571.

The law of territorial communities: state, problems, prospects

Roman Kirin

Senior Research Fellow, SO «V.K. Mamutov Institute of ELR of NAS of Ukraine», Kyiv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-0089-4086

Abstract: The article discusses the problems and prospects of legal support for education, activities and cooperation of territorial communities in Ukraine. Relations between the terms "education", "reorganization", "affiliation" and "unification" are established. Specific example of attempts to unite territorial communities in chronological order is considered, in which there were several initiatives to implement such a function, depending on the subject of their identification - representative, local, governmental, parliamentary, which clearly demonstrates not only the imperfection of the current legislation, but also the lack of a stable system as internal relations between the central and local authorities, and the declarative nature of the external civil dialogue. The system of sources of law of territorial communities is defined, represented at the constitutional, legislative and sub-legal levels by normative legal acts regulating direct and adjacent groups of public relations in this area. It is proved that the concept of "territorial community" should be considered in two senses as general and as special. The ratios of the categories "forms of cooperation", "subject of the agreement", "terms of the agreement" in the cooperation of territorial communities are revealed. It has been established that the territorial community is the subject of such types of contractual relations - civil law, public-private partnership, concession, special investment and others.

Keywords: territorial community, association, cooperation, urbanization, agglomeration, reorganization, contractual relations.
