

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v103.2024.29>

Ю. В. Шпак

## МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

**Постановка проблеми.** З прийняттям у 2014 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад», використання цього інструменту поступово набирає обертів. Помітна активізація процесів міжмуниципального співробітництва спостерігається з 2015 року і тісно пов'язана з процесами децентралізації, утворенням об'єднаних територіальних громад, подальшим їх укрупненням шляхом приєднання менш спроможних громад та передачею більшого обсягу повноважень на місцевий рівень.

Можна погодитися з твердженням, що співробітництво територіальних громад дозволяє об'єднувати зусилля та ресурси для досягнення кращих результатів, що робить його «ефективним та доступним інструментом для сталого розвитку потенціалу та ресурсів громад України».

Експерти зазначають, що об'єднання ресурсів кількох громад у форматі міжмуниципального співробітництва для отримання значного позитивного ефекту для всієї території є можливим також у сфері надання адміністративних послуг. У таких умовах кожна громада, яка бере участь у проекті співробітництва, отримує свою вигоду:

- економія власних ресурсів завдяки використанню ресурсів громади-партнера;
- додаткові надходження до місцевого бюджету від оплати відповідних послуг;
- покращення якості публічних послуг за критеріями своєчасності, зручності та комфортності їх надання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблематики розвитку співробітництва територіальних громад в Україні досліджували такі українські науковці: Г. Борщ, В. Вакуленко, О. Врублевський, А. Генова, Т. Журавель, О. Ігнатенко, Н. Костіна, Л. Оленковська, В. Полтавець, В. Сороковський, В. Толкованов, М. Фурсенко, Ю. Шаров та інші [2; 3; 9; 13; 16; 17; 24; 25]. У контексті розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації в Україні особливої уваги заслуговують праці таких українських вчених і практиків, як Н. Васильєва [1], О. Гуненкова [4], Н. Ільчанинова [7], О. Карпенко [8], Т. Маматова [11; 12], Т. Серьогіна [22].

У публікаціях за участю автора було проаналізовано стан та динаміку розвитку процесів міжмуниципального співробітництва в Україні, що дозволило сформулювати наукову проблему, яка потребує вирішення найближчим часом. Зокрема, йдеться про наявність протиріччя між нагальною потребою розвитку управлінського інструментарію підтримки співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації в Україні та недостатністю концептуального і методичного забезпечення цих процесів.

**Мета цієї статті** полягає в комплексному аналізі та оцінці розвитку міжмуніципального співробітництва територіальних громад в Україні, особливо у контексті надання адміністративних послуг. Стаття спрямована на вивчення існуючих практик, досвіду і досягнень у цій сфері, а також на виявлення проблемних аспектів, які потребують подальшого вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** В аналітичній записці, підготовленій за Програмою «U-LEAD з Європою», зазначено, що співробітництво територіальних громад можна вважати дієвим механізмом покращення якості надання адміністративних послуг та розширення їх переліку. Зокрема, використання наявного центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) та віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП (ВРМ) або мобільного ЦНАП громади-партнера є раціональною альтернативою створенню органом місцевого самоврядування (ОМС) власного ЦНАП.

Завдяки децентралізації відкриваються нові можливості для місцевого самоврядування у вирішенні завдань, спрямованих на покращення якості життя населення. Однією з таких можливостей є міжмуніципальне співробітництво, яке полягає в об'єднанні ресурсів громад для ефективного виконання владних функцій у різних сферах: житлово-комунальному господарстві, благоустрої, пожежній безпеці, освіті та охороні здоров'я. З початком реформи місцевого самоврядування та прийняттям Закону «Про співробітництво територіальних громад» у 2014 році, міжмуніципальне співробітництво стало впроваджуватись і в сфері надання адміністративних послуг, що призвело до створення та модернізації спільних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та укладання відповідних договорів про співробітництво, реєстрацію яких здійснює Міністерство розвитку громад та територій України.

Ця практика дозволяє кільком суб'єктам об'єднати зусилля для досягнення спільної мети. Реалізація такого співробітництва також спрямована на економію фінансових ресурсів або залучення необхідних ресурсів, яких не вистачає (персонал, приміщення, дороге обладнання тощо). Законодавче дозволене співробітництво на рівні органів місцевого самоврядування надає громадам можливість об'єднувати зусилля для досягнення спільних цілей. До реформи децентралізації така взаємодія регулювалась лише статтею 93 Бюджетного кодексу України, яка дозволяла одній раді делегувати свої повноваження іншій і передавати фінанси на їх виконання. Однак з розширенням компетенції органів місцевого самоврядування і швидким розвитком технологій з'явилися нові форми взаємодії.

Прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» у 2014 році стало важливим кроком у реформі децентралізації. Цей закон розширив можливості співробітництва громад для вирішення спільних місцевих проблем. Станом на 1 липня 2023 року, 476 громад уклали 315 договорів про міжмуніципальне співробітництво.

Міжмуніципальне співробітництво (згідно з українським законодавством – «співробітництво територіальних громад») є ефективним інструментом для інтеграції адмінпослуг у ЦНАП та для всієї системи адміністративних послуг. Воно особливо актуальне, коли кілька громад мають спільний інтерес у поєднанні зусиль та ресурсів. Викликом для сільських громад є нестача кваліфікованих працівників

для роботи в ЦНАП, а також питання ресурсного забезпечення приміщень та обладнання. В таких випадках єдиним виходом є укладення договору про співробітництво територіальних громад, який дозволяє працювати ефективніше, витрачаючи менше часу та ресурсів, і дає громадам широку свободу дій.

Міжмуніципальне співробітництво сприяє зростанню громад, особливо у процесі освоєння нових послуг. Громади, які не мали власних фахівців, могли використовувати досвід партнерів, знаходити власних спеціалістів і переконуватися у доцільності надання певних послуг власними силами. Партнерські громади також отримували вигоду у вигляді коштів або проявляли солідарність і підтримку.

Співробітництво територіальних громад зміцнює їх спроможність надавати адміністративні послуги. Укладати договори про міжмуніципальне співробітництво можуть виключно територіальні громади, а реалізація такого співробітництва відбувається через відповідні місцеві ради.

Законодавство не обмежує кількість учасників міжмуніципального співробітництва, що дозволяє укладати як двосторонні, так і багатосторонні договори між громадами.

У законодавстві закріплено п'ять основних форм міжмуніципального співробітництва. 16 січня 2023 року Парламент ухвалив законопроект №5742 «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» (Закон №2867). Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури затвердило Наказом примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад та додаткові договори про приєднання до співробітництва.

Громадам також надано рекомендації щодо дотримання положень примірних форм договорів. Проте законодавство дозволяє відступати від затверджених форм договорів, якщо це спрямовано на конкретизацію умов угод міжмуніципального співробітництва або якщо цього вимагають конкретні потреби та умови. Принципово важливо враховувати умови щодо змісту договорів, встановлені статтями 10–14 Закону про співробітництво.

Дві з п'яти форм міжмуніципального співробітництва не можуть бути використані при наданні адміністративних послуг:

1. Спільне фінансування (утримання) органами місцевого самоврядування підприємств, установ і організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.

2. Утворення органами місцевого самоврядування спільних комунальних підприємств, установ і організацій – спільних інфраструктурних об'єктів.

Це пов'язано з тим, що комунальні підприємства, установи та організації не мають повноважень надавати адміністративні послуги відповідно до чинного законодавства. Надання таких послуг на місцевому рівні може здійснювати виключно орган місцевого самоврядування або ЦНАП (п. 3 ст. 1, ст. 12 Закону про адміністративні послуги). У п. 7 ст. 20 цього Закону прямо заборонено надання таких послуг іншими суб'єктами.

Три інші форми міжмуніципального співробітництва можуть використовуватися у сфері надання адміністративних послуг. Перша форма – це делегування повноважень одного органу місцевого самоврядування іншому.

Відповідно до ст. 10 Закону про співробітництво, органи місцевого самоврядування можуть делегувати одне або кілька завдань іншому суб'єкту співробітництва з наступною передачею відповідних ресурсів.

Друга форма передбачає утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Згідно з ч. 1 ст. 14 Закону про співробітництво, співробітництво може здійснюватися шляхом утворення спільного органу управління з метою економії коштів. Спільний орган управління може бути окремим виконавчим органом або структурним підрозділом одного із суб'єктів співробітництва.

Найоптимальнішою формою міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг є реалізація спільних проектів. Ця форма передбачає координацію діяльності органів місцевого самоврядування і акумулювання ресурсів для спільного здійснення заходів. Вона дозволяє втілювати різноманітні конфігурації спільної діяльності та є максимально простою для оформлення. Формалізовані процедури, такі як комісійний розгляд проекту договору чи громадські слухання, не є обов'язковими для спільних проектів, що робить цю форму дуже популярною серед громад.

За результатами аналізу норм чинного законодавства у сфері адміністративних послуг та з урахуванням матеріалів щодо кращих вітчизняних практик і рекомендацій Програми ЄС «U-LEAD з Європою», автором обґрунтовано можливість застосування наявних форм співробітництва територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

Зроблено висновок, що найбільш прийнятною формою співробітництва територіальних громад є реалізація спільних проектів. Ця форма співробітництва не заборонена законодавством у сфері адміністративних послуг і надає можливість громадам-партнерам реалізувати значну кількість конфігурацій спільної діяльності у цій сфері.

Реалізація спільних проектів дозволяє громадам ефективно об'єднувати ресурси та зусилля для досягнення амбітних цілей, покращення якості та розширення переліку адміністративних послуг, а також забезпечення економії ресурсів. Це робить дану форму співробітництва надзвичайно ефективною і корисною для сталого розвитку громад в Україні.

Таким чином, громади можуть організовувати спільні проекти для забезпечення діяльності віддалених робочих місць адміністраторів, створення мобільних ЦНАПів, забезпечення взаємозамінності державних реєстраторів та організації спільних ЦНАПів.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, основні ефекти співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг для ключових стейкхолдерів повинні включати забезпечення безперервності надання послуг на власній території – гарантує, що жителі громад завжди матимуть доступ до необхідних адміністративних послуг. Розширення реєстру послуг, що дозволяє збільшити кількість і якість послуг, доступних для громадян. Досягнення більш амбітних цілей через об'єднання зусиль громади можуть здійснювати більш масштабні і складні проекти. Заощадження ресурсів – співробітництво дозволяє економити кошти і ресурси, зменшуючи витрати на інфраструктуру та адміністративний персонал.

Пріоритетною формою організації співробітництва громад у сфері адміністративних послуг, визначеною ст. 11 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», є реалізація спільних проектів. Це передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва і акумулювання ними ресурсів на визначений період для спільного здійснення відповідних заходів.

Необхідно розробити документовані процедури, які забезпечать якість процесів укладання договорів про співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг. Ці процедури допоможуть стандартизувати і полегшити процес співпраці, забезпечуючи ефективність і прозорість виконання спільних проектів.

### Література

1. Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг : зб. практик та рекомендацій для ЦНАП. Програма «U-LEAD з Європою». 2020. URL : [https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/VR20\\_All.pdf](https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/VR20_All.pdf).

2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 No 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

3. Програма ЄС «U-LEAD з Європою» презентувала посібник «Співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг». Програма «U-LEAD з Європою». URL:<https://tsnap.ulead.org.ua/news/programa-yes-u-lead-z-eyvropoyu-prezentovala-posibnyk-spivrobotnytstvo-terytorialnyh-gromad-u-sferi-administratyvnyh-poslug/>.

4. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад. *Урядовий портал*. URL : <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-spivrobotnytstvo-teritorialnykh-gromad-shchodo-uporyadkuvannya-okremikh-pitan-spivrobotnytstva-teritorialnykh-gromad>.

5. Ільчанинова Н.І. Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02. Миколаїв, 2019. 20 с.

6. Карпенко О.В. Механізм формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис. ... д. наук держ. упр. : 25.00.02 – місцеве самоврядування Київ: НАДУ, 2016. 40 с. URL : <http://academy.gov.ua/pages/dop/136/files/b374b30c-50f1-4d4c-8de6-53b8960adc5a.pdf>.

### Анотація

**Шпак Ю. В.** Міжмуніципальне співробітництво у сфері надання адміністративних послуг. – Стаття.

У статті розглядаються позитивні ефекти від співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг, а також визначено пріоритетні форми співробітництва і особливості документованих процедур. Описано сучасний стан співробітництва територіальних громад в Україні.

Підкреслюється, що за допомогою інструментів міжмуніципального співробітництва територіальні громади можуть підвищити свою спроможність надавати адміністративні послуги, отримуючи додаткові переваги.

До основних ефектів співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг для ключових стейкхолдерів відносяться: забезпечення безперервності надання послуг на своїй території, розширення реєстру послуг, досягнення більш амбітних цілей, заощадження ресурсів.

Представлено порівняння форматів співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг, з відповідними прикладами і можливими результатами для ключових стейкхолдерів. На основі аналізу чинного законодавства у сфері адміністративних послуг та з урахуванням кращих вітчизняних практик і рекомендацій Програми ЄС «U-LEAD з Європою» обґрунтовано можливість застосування існуючих форм співробітництва територіальних громад у цій сфері в Україні.

Підвищення якості надання адміністративних послуг через комплексне всебічне об'єктивне оцінювання їх процесів вимагає аналізу досвіду центрів надання адміністративних послуг в Україні. Особливу увагу слід приділити методам оцінювання якості надання послуг і реалізації критерію задоволеності потреб споживачів.

Дослідження цього досвіду дає можливість адаптувати найуспішніші практики органів влади та їх структурних підрозділів до власної діяльності для досягнення необхідного рівня якості послуг.

У зв'язку з цим, орієнтація на кращі практики розглядається деякими дослідниками як один з ключових інструментів для оцінювання якості надання адміністративних послуг.

Зроблено висновок, що найбільш прийнятною формою співробітництва є реалізація спільних проєктів. Ця форма дозволяє громадам-партнерам реалізовувати значну кількість конфігурацій спільної діяльності у сфері адміністративних послуг. Налагодження процесів міжмуніципального співробітництва у цій сфері повинно супроводжуватися впровадженням сучасних моделей управління на основі якості.

*Ключові слова:* адміністративна послуга, децентралізація, договір про співробітництво громад, міжмуніципальне співробітництво, місцеве самоврядування, публічне управління, співробітництво територіальних громад, територіальна громада.

## Summary

*Shpak Yu. V. Intermunicipal cooperation in the sphere of administrative services provision.* – Article.

The article examines the positive effects of the cooperation of territorial communities in the field of administrative services, and also identifies priority forms of cooperation and features of documented procedures. The current state of cooperation between territorial communities in Ukraine is described.

It is emphasized that with the help of instruments of intermunicipal cooperation, territorial communities can increase their ability to provide administrative services, receiving additional benefits.

The main effects of the cooperation of territorial communities in the field of administrative services for key stakeholders include: ensuring the continuity of service provision in their territory, expanding the register of services, achieving more ambitious goals, saving resources.

A comparison of the formats of cooperation of territorial communities in the field of administrative services is presented, with relevant examples and possible results for key stakeholders. Based on the analysis of the current legislation in the field of administrative services and taking into account the best domestic practices and recommendations of the EU Program «U-LEAD with Europe», the possibility of applying existing forms of cooperation of territorial communities in this field in Ukraine is substantiated.

Improving the quality of the provision of administrative services through a comprehensive comprehensive objective assessment of their processes requires an analysis of the experience of centers providing administrative services in Ukraine. Special attention should be paid to the methods of assessing the quality of service provision and implementing the criterion of satisfaction of consumer needs.

The study of this experience provides an opportunity to adapt the most successful practices of authorities and their structural divisions to their own activities in order to achieve the required level of service quality. In this regard, orientation to best practices is considered by some researchers as one of the key tools for assessing the quality of the provision of administrative services.

It was concluded that the most acceptable form of cooperation is the implementation of joint projects. This form allows partner communities to implement a significant number of configurations of joint activity in the field of administrative services. The establishment of processes of inter-municipal cooperation in this area should be accompanied by the introduction of modern management models based on quality.

*Key words:* administrative service, decentralization, inter-municipal cooperation, local self-government, public administration, local territorial community, territorial communities' cooperation, territorial communities' cooperation agreement.