

## РОЗДІЛ 4 СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

### 4.1 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 352: 35.078

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.4.8>

**Ігнат Олександр Володимирович,**

аспірант кафедри менеджменту та управління проектами

Дніпропетровського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

ORCID ID: 0000-0002-5001-123X

#### СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПОЗИТИВНІ ЕФЕКТИ, ФОРМИ ТА ДОКУМЕНТОВАНІ ПРОЦЕДУРИ

#### TERRITORIAL COMMUNITIES' COOPERATION IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE SERVICES: POSITIVE EFFECTS, FORMS AND DOCUMENTED PROCEDURES

*У статті вивчено позитивні ефекти, отриманню яких сприяє співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг, визначити пріоритетні форми співробітництва та особливості відповідних документованих процедур. Надано загальний опис сучасного стану співробітництва територіальних громад в Україні. Акцентовано на тому, що за допомогою інструментів міжмуніципального співробітництва територіальні громади можуть зміцнити свою спроможність у забезпеченні надання адміністративних послуг, зокрема отримати додаткові ефекти. Визначено, що до основних ефектів співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг, які отримають ключові стейкхолдери, належать: забезпечення безперервності надання послуг на власній території; розширення реєстру послуг; досягнення більш амбітних цілей; заощадження ресурсів. Наведено співставлення форматів співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг, відповідних прикладів і можливих результатів / ефектів для ключових стейкхолдерів. За результатами аналізування норм чинного законодавства у сфері адміністративних послуг та з урахуванням матеріалів щодо кращих вітчизняних практик і рекомендацій Програми ЄС «U-LEAD з Європою» здійснено обґрунтування можливості застосування наявних форм співробітництва територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг в Україні. Зроблено висновок, що саме другу форму співробітництва територіальних громад – Реалізацію спільних проектів – може бути застосовано, і вона є найбільш прийнятною та надає можливість громадам-партнерам реалізувати значну чисельність конфігурацій спільної діяльності у сфері адміністративних послуг. Визначено, що налагодження процесів міжмуніципального співробітництва у сфері адміністративних послуг також має супроводжуватися упровадженням 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.

*The article examines the positive effects, which contributes to the cooperation of local communities in the field of administrative services, to identify priority forms of cooperation and features of the relevant documented procedures. A general description of the inter-municipal cooperation current state in Ukraine is given. Emphasis is placed on the fact that with the help of inter-municipal cooperation instruments territorial communities can strengthen their capacity to provide administrative services, in particular, to obtain additional effects. It is determined that the main effects of inter-municipal cooperation in the field of administrative services, which will be received by key stakeholders, include: ensuring continuity of service provision on their own territory; expanding the register of services; achieving more ambitious goals; saving resources. The formats of inter-municipal cooperation in the field of administrative services, relevant examples and possible results / effects for key stakeholders are compared. Based on the results of the analysis of current legislation in the field of administrative services and considering materials on best domestic practices and recommendations of the EU Program U-LEAD with Europe*

*substantiation of the possibility of using existing forms of inter-municipal cooperation in administrative services in Ukraine. It is concluded that the second form of cooperation of territorial communities – Implementation of joint projects – can be applied and it is the most acceptable and allows partner communities to implement a significant number of configurations of joint activities in the field of administrative services. It is determined that the establishment of processes of inter-municipal cooperation in the field of administrative services should also be accompanied by the implementation 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.*

**Постановка проблеми.** Із прийняттям у 2014 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [19] застосування цього інструменту поступово поширюється. Відчутна активізація процесів міжмуніципального співробітництва спостерігається із 2015 року і безпосередньо пов'язана з процесами децентралізації, утворення об'єднаних територіальних громад, подальшого їх укрупнення шляхом приєднання менш спроможних громад, передачею більшого обсягу повноважень на місцевий рівень. Можна погодитися із тезою, що співробітництво територіальних громад дозволяє їм об'єднувати зусилля та ресурси для досягнення кращих результатів, що дозволяє охарактеризувати його як «ефективний та доступний інструмент для сталого розвитку потенціалу та ресурсів громад України» [18, с. 5].

Експерти визначають, що об'єднання ресурсів кількох громад у форматі міжмуніципального співробітництва задля отримання значного позитивного ефекту для усієї території є можливим також і у сфері надання адміністративних послуг. За таких умов кожна з громад, які беруть участь у проєкті співробітництва, отримує власний аспект вигоди: економія власних ресурсів через використання ресурсів громади-партнера; додаткові надходження до місцевого бюджету у результаті оплати відповідних послуг; покращення якості публічних послуг, зокрема за критеріями своєчасності, зручності та комфортності умов її надання [18]. В аналітичній записці, підготовленій за Програмою «U-LEAD з Європою» [14], зазначено, що співробітництво територіальних громад може вважатися 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.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Окремим аспектам проблематики розвитку співробітництва територіальних громад в Україні присвятили

дослідження 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 висвітлення процесів розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації в Україні особливої уваги заслуговують праці українських вчених і практиків Н. Васильєвої [1], О. Гуненкової [4], Н. Ільчанинової [7], О. Карпенка, [8], Т. Маматової [11; 12], Т. Серьогіної [22].

У публікаціях за участі автора проаналізовано стан та динаміку розвитку процесів міжмуніципального співробітництва в Україні, що дозволило сформулювати наукову проблему, яка потребує вирішення найближчим часом, а саме: наявність протиріччя між нагальною потребою розвитку управлінського інструментарію підтримки співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації в Україні і недостатністю концептуального та методичного забезпечення цих процесів [6], досліджено підходи до покращення компетентності депутатів місцевих рад у розвитку міжмуніципальної співпраці та внесок співробітництва громад у забезпечення сталого розвитку [26; 27].

**Мета статті** – вивчити позитивні ефекти, отриманню яких сприяє співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг, визначити пріоритетні форми співробітництва та особливості відповідних документованих процедур.

**Виклад основного матеріалу.** Станом на 16 липня 2021 року в Україні укладено 91 договір про співробітництво територіальних громад у різних галузях (з дня набуття повноважень територіальними громадами після виборів у 2020 році). Учасниками цих договорів є 169 територіальних громад України [5]. У попередні роки майже 22% від загальної кількості договорів стосувалися саме питань надання адміністративних послуг [18].

За період реформування сфери адміністративних послуг в Україні суттєво збільшилась спроможність тих ЦНАП, команди яких в умовах децентралізації отримали потужну підтримку

з боку міжнародних проектів технічної допомоги, зокрема програми «U-LEAD з Європою» та «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), та почали активно застосовувати інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг [12]. Тим самим було підвищено рівень національних стандартів та усталених практик у цій сфері. Водночас маємо констатувати, що не всі громади на цей час інституційно спроможні реалізувати весь комплекс завдань щодо створення комфортного середовища для клієнтів та сучасного технологічного середовища для персоналу фронт-і бек-офісів ЦНАП. Багато територіальних громад в Україні відчувають брак кадрових, технічних та фінансових ресурсів для створення власного належного ЦНАП, розвитку відповідного кадрового потенціалу, здійснення моніторингу якості адміністративних послуг та забезпечення процесів безупинного вдосконалення діяльності, про що неодноразово наголошувалося в аналітичних та методичних документах за результатами науково-практичних досліджень [14; 15; 18; 20].

За допомогою інструментів міжмуніципального співробітництва територіальні громади можуть зміцнити свою спроможність у забезпеченні надання адміністративних послуг, зокрема отримати додаткові ефекти для ключових стейкхолдерів (табл. 1).

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [19] передбачає п'ять можливих форм співробітництва:

I. Делегування одному ОМС-учаснику договору іншим учасником (учасниками)-ОМС вико-

нання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.

II. Реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності ОМС і акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.

III. Спільне фінансування (утримання) ОМС підприємств, установ і організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.

IV. Утворення ОМС спільних комунальних підприємств, установ і організацій – спільних інфраструктурних об'єктів.

V. Утворення ОМС спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

За результатами аналізування норм чинного законодавства у сфері адміністративних послуг та з урахуванням матеріалів щодо кращих вітчизняних практик і рекомендацій Програми ЄС «U-LEAD з Європою» [14; 15; 18] автором здійснено обґрунтування можливості застосування наявних форми співробітництва територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг в Україні (табл. 2). Зроблено висновок, що саме другу форма співробітництва територіальних громад – Реалізація спільних проектів – може бути застосовано і вона є найбільш прийнятною. Зазначена форма співробітництва не є забороненою за законодавством у сфері адміністративних послуг. Реалізація спільних проектів як форма співробітництва територіальних громад надає можливість громадам-партнерам реалізувати значну чисельність конфігурацій спільної діяльності у сфері адміністративних послуг.

Таблиця 1

**Формати співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг та можливі результати / ефекти для ключових стейкхолдерів**

Формат	Приклад	Результати / ефекти для ключових стейкхолдерів
Делегування повноважень у сфері надання адміністративних послуг громаді-партнеру	Створення точки доступу до послуг у менших громадах, використовуючи потенціал більш спроможних громад	Забезпечення безперервності надання послуг на власній території
Віддалені робочі місця територіальних підрозділів ЦНАП чи мобільних центрів надання адміністративних послуг	Створення віддаленого робочого місця, спільного ЦНАП чи спільного мобільного ЦНАП для кількох громад	Заощадження ресурсів
Спільне обладнання у ЦНАП	Придбання паспортної станції чи мобільний ЦНАП (коли одній громаді бракує ресурсів)	Розширення реєстру послуг, досягнення більш амбітних цілей
Взаємозамінність персоналу ЦНАП громад-партнерів	Тимчасове надання послуги державним реєстратором громади-партнера на час відсутності власного у зв'язку із відраджанням, відпусткою тощо (у разі, якщо в громаді немає потреби створювати більше однієї посади державного адміністратора)	Забезпечення безперервності надання послуг на власній території

Джерело: розроблено автором на основі матеріалів і рекомендацій Програми ЄС «U-LEAD з Європою» [14; 15; 18]

**Можливість застосування у сфері надання адміністративних послуг наявних форми співробітництва територіальних громад в Україні**

<b>Форма співробітництва</b>	<b>Можливість застосування</b>	<b>Обґрунтування</b>
I. Делегування завдань	Може бути застосовано у перспективі	Дозволено за законодавством, але в Україні станом на 2021 рік бракує відповідних позитивних практики
II. Реалізація спільних проєктів	Може бути застосовано і є найбільш прийнятною	Дозволено за законодавством, надає можливість реалізувати значну чисельність конфігурацій спільної діяльності громад-партнерів у сфері адміністративних послуг
III. Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ і організацій комунальної форми власності	Не може бути застосовано	Не дозволено за законодавством, оскільки комунальне підприємство, установа чи організація не можуть надавати адміністративні послуги
IV. Утворення спільних комунальних підприємств, установ чи організацій	Не може бути застосовано	(п. 7 ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги» [19])
V. Утворення спільного органу управління	Може бути застосовано у перспективі	Дозволено за законодавством, але в Україні станом на 2021 рік бракує відповідних позитивних практики

*Джерело: розроблено автором на основі аналізування чинного законодавства [19], матеріалів і рекомендацій Програми ЄС «U-LEAD з Європою» [14; 15; 18]*

У посібнику [18] зазначено, що більш як 90% усіх договорів співробітництва територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг укладено за формою «Реалізація спільних проєктів». Також описано практики, які дозволяють відзначити, що до можливих конфігурацій спільної діяльності громад-партнерів у сфері адміністративних послуг за цією формою співробітництва належать такі: організація роботи кількох громад у форматі «фронт-офіс / бек-офіс»; забезпечення діяльності віддаленого робочого місця у громаді, що не має власного ЦНАП; забезпечення діяльності мобільного ЦНАП; організація співпраці громад для «взаємозамінності» державних реєстраторів; організація спільного ЦНАП.

Окремо підкреслимо, що документування за формою реалізації спільних проєктів співробітництва територіальних громад не передбачає обов'язкового здійснення процедур, зазначених у ст. 5–9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [19], зокрема формалізовані процедури, комісійний розгляд проєкту договору та громадські слухання. У цьому контексті важливим є схвалення Кабінетом Міністрів України проєкту закону «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [21], який удосконалює порядок укладання договорів про співробітництво громад, зокрема: надає громадам можливість приєднуватися до вже організованого співробітництва за спрощеною процедурою; дозволяє укладати змішаний договір про

співробітництво, в якому можуть міститися елементи різних форм співпраці; дозволяє у дистанційній формі проводити громадські обговорення та засідання комісій з підготовки проєкту договору про співробітництво.

Налагодження процесів міжмуніципального співробітництва у сфері адміністративних послуг також має супроводжуватися упровадженням сучасних моделей управління на основі якості. На думку Т. Кравченко, зазначене передбачає інтенсивне дослідження внутрішніх взаємовідносин між процесами управління – упровадження методології процесного підходу [10] та розроблення документованих процедур і протоколів системи управління якістю ОМС.

**Висновки.** 1. До основних ефектів співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг, які отримують ключових стейкхолдерів, належать: забезпечення безперервності надання послуг на власній території; розширення реєстру послуг, досягнення більш амбітних цілей; заощадження ресурсів. 2. Пріоритетною формою організації співробітництва громад у сфері адміністративних послуг, які визначено ст. 11 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», є реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. 3. Мають бути розроблені документовані процедури, які забезпечать якість процесів укладання договорів про співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг.

**СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Васильєва Н.В. Адміністративні послуги на регіональному рівні: теорія, методологія та проекти реалізації : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2013. 400 с.
2. Врублевський О., Сороковський В. Договори міжмуніципального співробітництва у сфері управління побутовими відходами. Київ : ФОП Кандиба Т.П., 2018. 96 с.
3. Генова А.А. Удосконалення співробітництва територіальних громад як засобу ресурсного забезпечення території. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2016. Т. 12. № 2. С. 83–89.
4. Гуненкова О.В. Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.04. Одеса, 2019. 20 с.
5. Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL : <http://decentralization.gov.ua/>.
6. Ігнат О.В., Маматова Т.В. Сучасний стан та перспективи розвитку управлінського інструментарію підтримки співробітництва територіальних громад в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Том 7. № 5. С. 12–21. doi: <https://doi.org/10.15421/151925>.
7. Ільчанінова 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.
8. Карпенко О.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис. ... д. наук держ. упр. : 25.00.02 – місцеве самоврядування в органах місцевого самоврядування: особливості визначення та оцінювання. *Аспекти публічного управління*. 2021. Том 9. № 1. С. 121–132. doi: <https://doi.org/10.15421/152112>.
9. Костіна Н.А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... к. наук держ. упр. : 25.00.04 «Міське самоврядування». Запоріжжя, 2017. 20 с.
10. Кравченко Т. Процеси забезпечення якості в органах місцевого самоврядування: особливості визначення та оцінювання. *Аспекти публічного управління*. 2021. Том 9. № 1. С. 121–132. doi: <https://doi.org/10.15421/152112>.
11. Маматова Т.В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. Т. 3, № 4. С. 75–83. doi: <https://doi.org/10.15421/151536>.
12. Маматова Т.В., Гладка О.М. Інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 1(44). С. 86–91. doi: <https://doi.org/10.33287/102011>.
13. Міжмуніципальне співробітництво / уклад.: В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ [та ін.]. Київ : Фенікс, 2012. 392 с.
14. Можливості та виклики застосування механізму співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг : аналітична записка. Програма «U-LEAD з Європою». URL : <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Analitichna-zapyska.pdf>.
15. Обговорення проблематики співробітництва територіальних громад у сфері адмінпослуг. Програма «U-LEAD з Європою» (напрямок покращення якості надання адміністративних послуг для населення). URL : <https://tsnap.ulead.org.ua/news/obgovorennya-problematyky-spivrobotnytstva-terytorialnyh-gromad-u-sferi-adminposlug/>.
16. Оленковська Л.П. Організаційно-управлінське забезпечення інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування». ДРІДУ НАДУ, 2013. 20 с.
17. Полтавець В.Д. Фінансово-організаційне забезпечення впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні. *Зб. наук. праць НАДУ*. 2014. Вип. 2. С. 106–113. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2014\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2014_2_11).
18. 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).
19. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
20. 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/programma-yes-u-lead-z-evropeyu-prezentuvala-posibnyk-spivrobotnytstva-terytorialnyh-gromad-u-sferi-administratyvnyh-poslug/>.
21. 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-spivrobotnitstvo-teritorialnikh-gromad-shchodo-uporyadkuvannya-okremikh-pitan-spivrobotnitstva-teritorialnikh-gromad>.
22. Сєрьогіна Т. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні засади : автореф. дис. ... докт. наук держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Харків: ХарПІДУ НАДУ, 2021. 40 с. URL : [https://kbuapa.kh.ua/wp-content/themes/education/filesforpages/science/ref\\_ser.pdf](https://kbuapa.kh.ua/wp-content/themes/education/filesforpages/science/ref_ser.pdf).
23. Співробітництво територіальних громад. URL : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo/>.
24. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) / за заг. ред. В.В. Толкованова, Т.В. Журавля. Київ, 2016. 154 с. URL : <https://www.ims-ukraine.org/sites/default/files/IMC.pdf>.
25. Шаров Ю.П. Потенціал та інструменти співробітництва спроможних громад в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. Т. 3, № 4. С. 102–110. doi: <https://doi.org/10.15421/151539>.
26. Ihnat O. Improving the local council deputies' competence in the development of intermunicipal cooperation: Ukrainian best practices. *Legea și viața*. 2019. № 9/2. P. 55–58. URL : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2019/9-2/9-2.pdf>.
27. Ihnat O. Community cooperation for sustainable development: the Institute for Sustainable Communities experience (USA). Sustainable Development of Territories: Problems and Solutions : Materials of X Intern. Scientific and Practical Conf., Dnipro, October 25, 2019 / ed. by O. Bobrovska. Dnipro : DRIPA NAPA, 2019. P. 208–212. URL : [http://www.dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2019\\_10\\_25\\_material\\_erep.pdf](http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2019_10_25_material_erep.pdf).