

УДК 342.95
DOI 10.31733/2078-3566-2021-2-170-174



Ірина ТИЩЕНКОВА ©
кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Важлива роль у розбудові України як соціальної, правової, демократичної держави належить запровадженню реформи з децентралізації влади, яка зумовлює відповідні процеси розвитку інституту об'єднаної територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Створення об'єднаних територіальних громад стало основою для формування сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації та захисту прав.

Децентралізація системи надання послуг є одним із актуальних напрямів реформ в сучасній Україні. З появою такого інституту, як об'єднана територіальна громада, одночасно створюються сприятливі умови життєвого середовища, формуються необхідні важливі галузі для всебічного розвитку суспільства та реалізації людини, як особистості тощо. Тобто запровадження реформи з децентралізації влади, яка зумовлює відповідні процеси розвитку інституту об'єднаної територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, має позитивний відбиток.

На сьогодні об'єднані територіальні громади наділені достатніми правами та мають всі необхідні повноваження для забезпечення громадян тими чи іншими адміністративними послугами. Але є такі неоднозначні та індивідуальні випадки, коли за місцем надання такої послуги неможливо повноцінно зібрати всі необхідні документи або ж провести дії без залучення додаткових джерел. У такому разі виявляється власне співробітництво громад у сфері адмінпослуг.

Запровадження співробітництва у діяльність об'єднаних територіальних громад є актуальним, адже дає змогу сфокусуватися на потребах громадян та поліпшити умови для забезпечення належної, а саме головне – швидкої реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Актуальність питання надання адміністративних послуг в умовах децентралізації є доволі актуальною та обговорюваною як серед науковців, так і практиків. Досить важливим є власне вивчення інституту співробітництва під час механізму надання адміністративних послуг, його налагодження, вдосконалення, спрощення та прискорення.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, децентралізація, адміністративні послуги, співробітництво громад.

Постановка проблеми. Актуальним та практично важливим є дослідження та вивчення питання співробітництва об'єднаних територіальних громад, які в межах наданих їм повноважень є суб'єктами інформаційних правовідносин та забезпечують адміністративно-правове надання публічних послуг.

Необхідність дослідження виявляється також в тому, що основним завданням органів місцевої влади є задоволення потреб громадян щодо отримання різних адміністративних послуг. А саме розвинення інституту співробітництва громад дасть змогу поліпшити якість, швидкість, ефективність надання публічних послуг, не зважаючи на власні обмеження, обмеження матеріального чи іншого планів.

Наукова цінність цього дослідження, що розкриває деякі аспекти питання співробітництва, доволі велика, але неможливо досягнути неосяжне, і тому розвивати та просувати обрану тематику можна навіть після уваги інших науковців. З огляду на вищевикладене, стає

© Тищенко І. О., 2021
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0323-5035>
ismartsdn3315@gmail.com

очевидною актуальністю обраної тематики.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Співробітництво територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг є однією з тем, яка досить актуальна серед представників правової науки, серед яких: К. Бліщук, О. Савельєва, В. Бондаренко, В. Гуцалюк, О. Ігнат, Т. Корольок, М. Кошелєва, О. Ольшанський.

Мета статті полягає у встановленні, на підставі аналізу наукових, практичних, законодавчих джерел та статистичної інформації, негативних і позитивних чинників та власне сутності для кращого розуміння питання механізму співробітництва об'єднаних громад з надання адміністративних послуг, а також визначення перспективних аспектів з подальшого надання адміністративних послуг в досліджуваному напрямі.

Виклад основного матеріалу. У частині 3 статті 142 Конституції України закріплено, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби [1].

Як відомо, організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю визначив Закон України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятий у червні 2014 р. Крім того, на виконання вимог зазначеного закону центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування – Міністерством розвитку громад та територій України, прийняті нормативно-правові акти, які визначають засади співробітництва територіальних громад, а саме: наказ від 27.08.2014 р. № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» та від 15.08.2014 р. № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад». [2].

Складно зрозуміти логіку прийняття закону про співробітництво громад раніше від закону про об'єднання територіальних громад. Напевно, законодавець хотів у такий спосіб підготувати людей до нових вимог спільної життєдіяльності, до відпрацювання алгоритму спільного ухвалення рішень, набуття досвіду під час вирішення як місцевих питань, так і питань між громадами тощо.

Важливим етапом в Україні є реформування місцевого самоврядування, децентралізація. Громадяни України завдяки таким реформам зможуть впливати на якість адміністративних послуг, але для цього їм необхідно, щоб поряд з ними знаходилися уповноважені особи на їх надання. Зі свого боку, органи місцевого самоврядування матимуть необхідне фінансування і широкі повноваження (за порушення яких нести відповідальність в установленому законом порядку), щоб бути спроможними вирішувати питання мешканців відповідної території та загальні місцеві питання.

Реформа місцевого самоврядування передбачає використання співробітництва територіальних громад на основі об'єднання фінансових, економічних, людських і технічних ресурсів для вирішення спільних і складних проблем місцевого розвитку. Міжмуніципальне співробітництво виступає своєрідною альтернативою об'єднання територіальних громад. Це досить нова практика в системі місцевого самоврядування в Україні, однак світовий досвід демонструє, що міжмуніципальне співробітництво відкриває доступ до нових фінансових джерел, дає змогу оптимізувати адміністрування та підвищити ефективність місцевого управління, підвищити якість надання адміністративних послуг, сприяє сталому соціально-економічному розвитку регіону та підвищенню рівня життя населення [3].

Формами співробітництва територіальних громад можна визначити:

- створення спільного органу управління;
- створення спільних інфраструктурних об'єктів;
- спільне фінансування інфраструктурних об'єктів;
- делегування виконання завдань;
- реалізація спільних проєктів.

Відповідно до положень вищенаведеного Закону України «Про співробітництво територіальних громад», зазначено, що співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах [2]. Автори колективної монографії «Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти» уточнюють, що співробітництво територіальних громад або міжмуніципальне співробітництво – це «самостійна та під власну відповідальність діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування з вирішення спільних питань місцевого значення. Метою цієї

діяльності є створення належних умов проживання на території, підвищення ефективності надання публічних послуг населенню. Зазначена діяльність – багатогранна і багатоаспектна, вона охоплює всі сфери життєдіяльності громади – інфраструктурну, житлово-комунальну, освітню, охорону здоров'я, екологічну та соціальну безпеку тощо» [4, с. 102–103].

Звісно, як в інших сферах діяльності та її інститутах є свої переваги та недоліки. Отже, розпочнемо з позитивного боку співробітництва територіальних громад, до якого треба віднести:

- ✓ сприяння розвитку ЦНАПів та підвищення якості публічних послуг;
- ✓ розвиток інфраструктури;
- ✓ обмін досвідом та знаннями, розвиток комунікації та корпоративної культури;
- ✓ сприяння вирішенню складних завдань;
- ✓ підвищення рівня суспільного життя
- ✓ доступ до нових фінансових ресурсів;
- ✓ оптимізація адміністрування та видатків бюджету.

А недоліками досліджуваного співробітництва територіальних громад є:

- конкуренція за фінансові ресурси;
- високий рівень корупції;
- низький рівень поінформованості щодо специфіки співпраці;
- низький рівень довіри до влади;
- низький політичний інтерес, страх втратити владу, недостатні мотивація та готовність до співпраці;
- недостатній досвід, необхідність зовнішнього консультування щодо підготовки проєктів співпраці;

Співробітництво передбачає, що територіальні громади на договірній основі об'єднують свої можливості та ресурси для вирішення низки питань, і чим вищим є ступінь автономії громад, тим більші їх можливості до співпраці з іншими зацікавленими територіальними громадами [5]. Співробітництво громад – це одна з можливостей розвитку територій. Власне завдяки міжмуніципального співробітництва (ММС) можна посилити спроможність громад, і не лише ОТГ, вирішувати питання місцевого розвитку, ефективніше виконувати свої повноваження, надавати якісні послуги населенню тощо. Станом на жовтень 2019 року, 1134 територіальні громади уклали 477 договорів міжмуніципального співробітництва, більшість яких укладені за формою співробітництва спільного проєкту, одиниці – у формі делегування завдань та спільного фінансування. Лідерами у провадженні спільних проєктів між громадами є Полтавська (104 договори серед 281 громади) та Вінницька (95 договорів – 169 громад) області. Найбільше проєктів співробітництва реалізується у таких галузях: ЖКГ, управління твердими побутовими відходами, розвиток місцевої пожежної охорони, освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення та надання адміністративних послуг [6].

З 2019 р. функціонують 796 ЦНАПів: з них 437 утворено райдержадміністраціями, 152 – міськими радами міст районного значення, сільськими, селищними радами, 72 міськими радами міст-обласних центрів та Київською міськрадою, 135 – міськими радами міст обласного значення [6].

Розглянемо такий термін, як фінансова децентралізація. У фінансовій децентралізації є один недолік – фінансова неспроможність. Тобто якість та фінансова можливість забезпечувати населення громади залежить від чисельності жителів. Звісно, органи місцевого самоврядування можуть ефективно забезпечувати реалізацію своїх повноважень, але виникає питання як же можна забезпечити громаду з малою кількістю населення?

Ось одна з таких ситуацій, яка визначає необхідність більшим територіальним об'єднаним громадам співпрацювати з меншими та, об'єднавшись, вирішувати спільні питання і реалізовувати надання потрібних послуг.

Найпоширенішими сферами міжмуніципального співробітництва є: житлово-комунальне господарство, надання адміністративних послуг, пожежна безпека та забезпечення правопорядку, освіта, медицина. Нові вигоди для територіальних громад як суб'єктів співробітництва можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат під час надання певних видів послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, більш ефективна та прозора політика розвитку [5, с. 12].

Як відомо, кількість громад, які впроваджують використання механізму муніципального співробітництва, в Україні поступово зростає, що є позитивним виявом, адже воно є дієвим інструментом місцевого розвитку та механізмом управління.

Збільшення підписаних договорів про співпрацю між об'єднаними територіальними громадами свідчить тільки про те, що Україна на правильному шляху, та те, що наявний ви-

димий успішний досвід такої діяльності в розвитку економічної та соціальної сфер окремих територій.

Треба зазначити, що ресурс муніципального співробітництва на сьогодні повністю не використовується. Для цього необхідно проводити семінари, бесіди, конференції для навчання та просування відповідальних осіб, що будуть налагоджувати процес співробітництва між громадами.

Для ще більшої кількості підписаних договорів потрібно поширювати інформацію про успішний досвід співпраці інших громад, використовувати в агітаційній діяльності іноземний досвід та приклад, а також ділитися перевагами та корисними сторонами співробітництва.

Висновки. Отже, враховуючи вищевикладений матеріал, в статті було досліджено та проаналізовано поняття співробітництва об'єднаних територіальних громад, його сутність, нормативну базу із подальшим визначення плюсів та негативних чинників.

Муніципальне співробітництво як окремих інститут має такі принципи: прозорість, відкритість, законність, добровільність, рівноправність, взаємна вигода та відповідальність. Оскільки така співпраця здійснюється у визначених формах, тому вона забезпечує соціально-економічний та культурний розвиток громад і сприяє підвищенню якості надання послуг населенню за допомогою законного та вчасного виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування.

Підсумовуючи, головним змістом такої співпраці можна вважати те, що вона є ефективним інструментом збільшення якості надання послуг та поліпшення статусу уповноважених на це осіб та органів в особі органів місцевого самоврядування. Також співробітництво об'єднаних територіальних громад можна розуміти як перехідну стадію в процесі реформування місцевого самоврядування в Україні на шляху до кращого життя.

Список використаних джерел

1. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254>.
2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
3. Королюк Т. Міжмуніципальне співробітництво як інструмент підвищення спроможності територіальних громад. URL : http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2019_11_29_materialy_mup.pdf
4. Серьогін С. М., Шаров Ю. П., Бородин С. І., Гончарук Н. Т. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монограф. ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 278 с.
5. Організація співробітництва територіальних громад в Україні : практ. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. URL : <https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Organizatsiya-spivrobitnitstvateritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 жовтня 2019 р.). URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library>.

Надійшла до редакції 25.05.2021

References

1. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254>. [in Ukr.].
2. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [About cooperation of territorial communities] : Zakon Ukrainy vid 17 chervnia 2014 r. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukr.].
3. Koroliuk T. Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo yak instrument pidvyshchennia spromozhnosti terytorialnykh hromad [Inter-municipal cooperation as a tool to increase the capacity of local communities]. URL: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2019_11_29_materialy_mup.pdf [in Ukr.].
4. Serohin S. M., Sharov Yu. P., Borodin Ye. I., Honcharuk N. T. Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrumenty [Managing the strategic development of united territorial communities: innovative approaches and tools] : monohrafiia / za zah. ta nauk. red. S. M. Serohina, Yu. P. Sharova. Dnipro : DRIDU NADU, 2016. 278 s. [in Ukr.].
5. Orhanizatsiia spivrobitnytstva terytorialnykh hromad v Ukraini [Organization of cooperation of territorial communities in Ukraine]: prakt. posib. dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia URL: <https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Organizatsiya-spivrobitnitstvateritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf> [in Ukr.].
6. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia (stanom na 10 zhovtnia 2019 r.) [Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government (as of October 10, 2019)]. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library> [in Ukr.].

ABSTRACT

Iryna Tyshchenkova. Cooperation of territorial communities in the field of provision of administrative services. An important role in building Ukraine as a social, legal, democratic state belongs to the introduction of decentralization reform, which determines the relevant processes of development of the institution of a united territorial community as the primary subject of local self-government. The creation of united territorial communities became the basis for the formation of a favorable living environment necessary for the full development of man, his self-realization and protection of rights.

Decentralization of the service delivery system is one of the urgent directions of reforms in modern Ukraine. With the emergence of such an institution as a united territorial community, favorable living conditions are created, important areas for the comprehensive development of society and the realization of man as a person, etc. are formed. In other words, the introduction of the reform of decentralization of power, which determines the relevant processes of development of the institution of a united territorial community as the primary subject of local self-government has a positive impact.

Today, united territorial communities are endowed with sufficient rights and have all the necessary powers to provide citizens with certain administrative services. But there are such ambiguous and individual cases when it is impossible to fully collect all the necessary documents at the place of providing such a service, or to take action without the involvement of additional sources. In this case, the communities' own cooperation in the field of administrative services is manifested.

The introduction of cooperation in the activities of united territorial communities is relevant, as it provides an opportunity to focus on the needs of citizens and improve the conditions for ensuring proper, and most importantly - rapid realization of citizens' rights and interests protected by law.

The urgency of the issue of providing administrative services in the context of decentralization is currently quite relevant and discussed among both scholars and practitioners. It is very important to study the institution of cooperation during the mechanism of providing administrative services, its adjustment, improvement, simplification and acceleration.

Keywords: *united territorial community, decentralization, administrative services, community cooperation.*

УДК 349.6: 504.4

DOI 10.31733/2078-3566-2021-2-174-180



Дмитро БУЦЬКИХ[©]

аспірант

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

**СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ВОДНИХ
РЕСУРСІВ У РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

На підставі аналізу наукових, емпіричних та публіцистичних джерел з'ясовано стан адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні.

Визначено поняття, мету та завдання правової охорони водних ресурсів. Наголошено значення інституту адміністративно-правової охорони водних ресурсів у реалізації екологічної функції держави.

З'ясовано сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів, що виражається: по-перше, у встановленні державою та її спеціально уповноваженими органами суворо обов'язкових для всіх фізичних та юридичних осіб норм і правил, тобто прийняття і видання відповідних нормативних актів різної юридичної сили, спрямованих на формування водно-екологічного правопорядку і забезпечення екологічної безпеки населення України; по-друге, в здійсненні постійного активного державного контролю (нагляду) за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, додержанням усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства; по-третє, в застосуванні компетентними суб'єктами адміністративної юрисдикції відповідних санкцій як до фізичних, так і до юри-

© Буцьких Д. О., 2021

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8597-057X>

aasobakar77@ukr.net