

suchasnykh derzhav: porivnyal'no-pravovyuy analiz [Constitutional and legal provision of information security of modern states: comparative and legal analysis] : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.02 / DVNZ «Uzhhorods'kyi natsional'nyy universytet». Uzhhorod, 411 p. [in Ukr].

25. Yatskevych, N. (2020) U Minkul'ti vyrishyly doopratsyuvaty zakonoprojekt pro dezinformatsiyu [The Ministry of Culture decided to finalize the draft law on disinformation] (3 lyutoho). URL : <https://suspilne.media/12213-u-minkulti-virisili-doopracuvati-zakonoproekt-pro-dezinformaci/>. [in Ukr].

26. Code des transports [Transport Code]. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000023086525>. [in Fre].

#### ABSTRACT

**Andriy Samotuha. Prospects for systematization of information legislation in the context of the Law of Ukraine «On Media».** The research paper deals with scientific approaches to the systematization of regulatory and legal acts. Due to the analysis of the updated media legislation of Ukraine, the author has found out its current state in the context of further systematization of regulatory and legal acts of the information area. He has highlighted the peculiarities of the systematization of national information legislation based on different researchers' opinions and suggestions. On the basis of the analysis of the genesis of the information legislation of Ukraine, in particular with regard to mass media, signs of its current systematization have been revealed. Regarding the existing shortcomings and gaps, prospects for further research and ways to improve information legislation in general, and media legislation in particular, have been determined.

The author has concluded that the Law of Ukraine «On Media», although it has some signs of systematization, but there are no convincing grounds to consider it either consolidated or incorporated, and even more so a codified act. On the other hand, among the positive characteristics, its rather unified character has been indicated. Since unification, along with harmonization and novelization, there are forms of pure improvement, and therefore, a prerequisite for the systematization of regulatory and legal acts. The following characteristics testify to the harmonization and unification of the new media legislation: the introduction of the categories of «European product» and «European studio-producer», the detailed integration of the provisions of the European Convention on Transfrontier Television, etc.

The author has determined the following subjects of further research of this topic: 1) the status of regulatory entities in the field of media, in particular the National Council for Television and Radio Broadcasting, and their control and supervision functions; 2) information law sanctions and their place in the institution of legal liability for information offenses; 3) features of restrictions related to armed aggression, etc.

**Keywords:** *information legislation, systematization, media law, unification, harmonization, institute.*

УДК 342.95

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-4-202-206



**Ірина ТИЩЕНКОВА** ©

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

#### СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

На сьогодні об'єднані територіальні громади наділені достатніми правами та мають всі необхідні повноваження для забезпечення громадян тими чи іншими адміністративними послугами. Але бувають 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, бо надає змогу сфокусуватися на потребах громадян та поліпшити умови для забезпечення належної, а саме головне – швидкої реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

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

© І. Тищенко, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0323-5035>

[ismartsdn3315@gmail.com](mailto:ismartsdn3315@gmail.com)

**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 в отриманні різного виду 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 охопити неосяжне, і тому розвивати та просувати вибрану тематику можна навіть після уваги інших науковців. З огляду на вищевикладене стає очевидною актуальність вибраної 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. Королюк, М. Кошелева, О. Ольшанський.

**Мета** статті полягає у встановленні, на підставі аналізу наукових, практичних, законодавчих джерел та статистичної інформації, негативних і позитивних факторів 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 проектів 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» був 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 № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» [2].

Складно зрозуміти логіку ухвалення закону про співробітництво громад раніше від закону про об'єднання територіальних громад. Напевно законодавець хотів підготувати в такий спосіб 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 були 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 є 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 вищезазначеного 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 й інститутах, наявні 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 їхні можливості до співпраці з іншими зацікавленими територіальними громадами [5]. Співробітництво громад – це одна з можливостей розвитку територій. Власне завдяки міжмуніципальному співробітництву (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 твердим побутовими відходами, розвиток місцевої пожежної охорони, освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення та надання адміністративних послуг [6].

У 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 видимий 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 треба 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, зважаючи на вищевикладений матеріал, у статті було досліджено та проаналізовано поняття співробітництва об'єднаних територіальних громад, його сутність, нормативну базу з подальшим визначенням позитивних та негативних факторів.

Муніципальне співробітництво як окремий інститут має такі принципи: прозорість, відкритість, законність, добровільність, рівноправність, взаємна вигода та відповідальність. Оскільки така співпраця здійснюється у визначених формах, то 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 матеріал, головним змістом такої співпраці можна вважати те, що вона є ефективним інструментом збільшення якості надання послуг та покращення 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.. 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](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2019_11_29_materialy_mup.pdf)
4. Серьогін С. М., Шаров Ю. П., Бородін Є. 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: практичний посібник 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 27.10.2022*

#### **References**

1. Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254> [in Ukr.].

2. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [About the 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. Korolyuk T. Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo yak instrument pidvyshchennia spromozhnosti terytorialnykh hromad [Intermunicipal cooperation as a tool for increasing the capacity of territorial communities]. URL: [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2019\\_11\\_29\\_materialy\\_mup.pdf](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. Upravlinniya stratehichnym rozvytkom obyednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiyni pidkhody ta instrumenty [Management of 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. Orhanizatsiya spivrobitnytstva terytorialnykh hromad v Ukraini: praktychnyi posibnyk dlya posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannya [Organization of cooperation of territorial communities in Ukraine: a practical guide for local self-government officials]. URL : <https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Organizatsiya-spivrobitnitstvateritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf> [in Ukr.].

6. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya (stanom na 10 zhovtnya 2019 r.) [Monitoring of the process of power decentralization and local self-government reform (as of October 10, 2019)]. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library> [in Ukr.].

#### **ABSTRACT**

**Iryna Tyshchenkova. Cooperation of territorial communities in the 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.*