

УДК 342.97:35.07(477)

**Записний Денис Юрійович**

аспірант кафедри публічного управління і земельного кадастру  
Класичного приватного університету (м. Запоріжжя)

## **ПОЛІПШЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

***Анотація.** У статті розглядаються питання поліпшення якості надання адміністративних послуг в умовах розвитку співробітництва територіальних громад і реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. Вивчено питання відкритості влади, забезпечення ефективної взаємодії з громадянами в контексті вдосконалення якості надаваних адміністративних (муниципальних) послуг. У цьому зв'язку надається серйозна увага питанням оцінювання громадянами діяльності відповідних органів влади щодо надання адміністративних (муниципальних) послуг. На засадах аналізу сучасного стану місцевого самоврядування, вивчення досвіду зарубіжних країн, дослідження кращих вітчизняних і міжнародних практик подано пропозиції щодо дальшого розвитку національної системи надання адміністративних послуг.*

***Ключові слова:** адміністративні послуги, громадяни, співробітництво територіальних громад, міжмуниципальне співробітництво (ММС), місьцеве самоврядування, реформа місцевого самоврядування, децентралізація, місцевий розвиток.*

## **Записной Д.Ю. Улучшение качества предоставления административных услуг в условиях развития сотрудничества территориальных общин в Украине**

***Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы усовершенствования качества предоставления административных (муниципальных) услуг в условиях развития сотрудничества территориальных общин и реформирования местного самоуправления в Украине. Изучены вопросы открытости власти, обеспечения эффективного взаимодействия с гражданами в контексте усовершенствования качества административных (муниципальных) услуг. В этой связи уделено серьезное внимание вопросам оценивания гражданами деятельности соответствующих органов власти относительно предоставления административных (муниципальных) услуг. На основе анализа современного состояния местного самоуправления, изучения опыта зарубежных стран, лучших международных и отечественных практик представлено предложения относительно развития национальной системы предоставления административных услуг.*

***Ключевые слова:** административные услуги, граждане, сотрудничество территориальных громад, межмуниципальное сотрудничество (ММС), местное самоуправление, реформа местного самоуправления, децентрализация, местное развитие.*

## **Zapisnoy D.Yu. Improving the quality of administrative services in the conditions of development of cooperation of territorial communities in Ukraine**

*Annotation.* This article highlights main issues of the improvement of the administrative service delivering in the framework of the territorial communities' cooperation and local self-government reform in Ukraine. It is analyzed in details the issue of the transparency of the public authorities and the issue on ensuring an effective cooperation with the citizens in the context of improvement of the quality of the administrative (municipal) services. In this regard, a serious attention was paid to the issues related to the assessment by the citizens of the activity of the respective public authorities in the field of the provision of the administrative (municipal) services. By analysis of the current status of local self-government, study of the experiences of other countries, best national and international practices, the proposals on further development of the national system of the administrative service delivering are presented.

**Key words:** administrative services, citizens, cooperation of the territorial communities, intermunicipal cooperation (IMC), local self-government, reform of local self-government, decentralisation, local development.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Одним із найбільш актуальних завдань побудови сучасної демократичної, конкурентоспроможної і соборної Української держави, забезпечення її сталого розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування. Ідеться насамперед про формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадження дієвих механізмів партисипативної демократії на місцях.

У контексті реалізації розпочатої в Україні адміністративної реформи пріоритетного значення набувають питання поліпшення якості послуг, що надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Система надання адміністративних послуг, що функціонує нині в Україні, не повною мірою задовольняє потреби громадян.

У зв'язку з цим пріоритетним завданням на сьогоднішньому етапі є вдосконалення якості надання громадянам адміністративних послуг, зокрема

шляхом підвищення кваліфікації та створення належних умов для неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, узагальнення та поширення кращих практик (вітчизняних і зарубіжних) щодо різних аспектів надання адміністративних послуг, а також розроблення і впровадження у вітчизняну практику відповідних наукових розробок з цього питання.

Це завдання актуалізується в умовах розвитку співробітництва територіальних громад як дієвого та гнучкого інструмента забезпечення спроможності територіальних громад і сталого місцевого розвитку. Як свідчить досвід інших країн, співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) слід розглядати не як одноразову дію, а як комплекс дій – організаційних, юридичних, інституційних, управлінських тощо. Усе це зумовлює потребу вивчення питань дальшого вдосконалення національної системи надання адміністративних послуг і розвитку співробітництва територіальних громад саме з позицій галузі науки державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останніми роками науковому вивченню питань розвитку співробітництва територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування надається значна увага. Так, серед вітчизняних і зарубіжних науковців, що досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, слід виділити О. Батанова, В. Борденюка, П. Ворону, Р. Герцога, К. Деві, А. Делькампа, Т. Журавля, В. Кампо, В. Князева, В. Кравченка, В. Куйбиду, І. Лопушинського, М. Марку, Л. Оленковську, Т. Пахомову, Р. Плюща, Д. Попеску, М. Пухтинського, В. Рубцова, А. Ткачука, В. Толкованова та ін.

Питання (адміністративних) послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування, вивчали

такі дослідники: В.Гусєв, Т. Журавель, О. Іваницька, І.Коліушко, А.Лис, І.Лопушинський, Ф.Лютенс, В.Сороко, В.Тимощук, Г.Фоксол, Д. Шиманке, А.Чемерис та ін.

**Виділення не вирішених частин загальної проблеми.** Однак сьогодні в контексті реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування це питання потребує дальших розробок і досліджень, зокрема й на основі досвіду інших європейських країн, рекомендацій міжнародних організацій та вітчизняних експертів.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз сучасного стану співробітництва територіальних громад і визначення основних напрямків його дальшого розвитку з урахуванням пріоритетів і завдань реформи місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування здійснювалися впродовж усіх років державної незалежності України представниками різних галузей вітчизняної науки – економіки, права, політології, соціології тощо. Водночас, саме представники галузі науки державного управління зробили чи не найбільший внесок не лише в дослідження різноманітних проблем функціонування системи місцевого самоврядування, але й у вироблення нових підходів до її модернізації з урахуванням досвіду зарубіжних країн, вітчизняних та зарубіжних практик, рекомендацій європейських інституцій та інших міжнародних організацій.

Як зазначають більшість сучасних дослідників, технологізація та гуманізація науки в епоху НТР, а точніше – у період трансформації індустріального суспільства в постіндустріальне, породили новий культурно-історичний тип знань, що в науково-методологічній науці отримав назви «постнекласична наука», «технонаука», «нанонаука». Державне управління є

«наукою нового покоління», яка стоїть в одному ряду з такими «технонауками», як кібернетика, генетика, гена інженерія, соціальна технологія, біотехнологія, теорія комунікацій тощо [5].

Слід зазначити, що місьцеве самоврядування сьогодні є важливим чинником демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування [12].

Водночас, система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг.

Значущість відповідних наукових розробок, що сприяли б створенню модернізованої системи місцевого самоврядування, особливо зростає сьогодні в умовах чергової спроби реформувати національну систему місцевого самоврядування. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р було затверджено нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [17]. Крім того, 22 вересня 2016 року Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження за №688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

У зв'язку з цим слід наголосити, що в більшості європейських країн на сьогодні спостерігається тенденція поступового передання повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування з урахуванням принципу субсидіарності. Так, більшість європейських країн упродовж останніх десятиріч здійснили численні реформи місцевого самоврядування. Нині можна констатувати, що ознакою успішності та сталого розвитку цих країн є ефективна система місцевого самоврядування.

У процесі здійснення реформи місцевого самоврядування набуває важливого значення питання розвитку співробітництва територіальних громад.

Співробітництво територіальних громад або, як зазначають деякі дослідники, міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) як інноваційний інструмент реалізації політики місцевого й регіонального розвитку останнім часом набуває все більшого поширення не лише в Україні, але й в інших європейських країнах. Його поява пов'язана з тим, що органи місцевого самоврядування в багатьох країнах Європи сьогодні мають справи з проблемами, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме ММС.

Слід наголосити, що ММС є характерним для децентралізованої системи публічної влади. Чим вищий ступінь автономії муніципалітетів (у статті використовується термін «муніципалітет» для визначення первинної ланки місцевого самоврядування незалежно від того, які терміни вживаються в національному законодавстві різних країн), тим більше вони потребують співпраці і взаємодії. У централізованій державі, у якій повноваження та ресурси муніципалітетів обмежені, потреба в спільній діяльності є незначною. Більшість завдань, що виникають на місцевому рівні, вирішуються безпосередньо центральним урядом. Коли ж муніципалітети

отримають більший обсяг повноважень, вони зможуть співпрацювати більш ефективно.

Муніципалітети можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм поліпшити ефективність власної діяльності. У деяких європейських країнах (наприклад, у Франції) навіть існують законодавчі вимоги щодо надання певних муніципальних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт тощо) саме у форматі ММС [22].

Актуальність розвитку ММС в Україні зумовлюється надмірною фрагментацією громад базового рівня [1]. Таке подрібнення спричинює розпорошеність ресурсів, а також зменшення платників податків, що формують місцевий бюджет, та одночасне збільшення видатків на утримання управлінського апарату органів місцевого самоврядування. Своєю чергою це призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування на базовому рівні самостійно й повноцінно виконувати свої повноваження.

ММС пропонує можливості для значного прогресу у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку. Слід зазначити, що ММС не є легким вибором, воно містить також певні ризики. Водночас ММС має значний потенціал, що може бути корисний для забезпечення сталого розвитку всіх громад. Органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм поліпшити ефективність своєї роботи. Вони можуть обмінюватися набутим досвідом у наданні окремих послуг.

Особливе значення ММС має для формування майбутніх громад, яким надано конституційне право об'єднувати на договірній основі свої зусилля і фінансові ресурси для вирішення спільних проблем розвитку. Такі об'єднання мають функціонувати за принципом «пробного шлюбу», переконуючись на власному досвіді в доцільності дальшого злиття в єдину громаду в первісному або зміненому складі.

ММС можна визначити як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування (базового рівня), які мають статус юридичних осіб та відповідну певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування).

Європейська Хартія місцевого самоврядування визначає, що всі органи місцевого самоврядування мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень і можуть самостійно виконувати всі повноваження, визначені для них законом [4].

Водночас абзац 2 статті 142 Конституції України встановлює, 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, створюючи для цього відповідні органи і служби. 17 червня 2014 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає нові правові засади для розвитку співробітництва територіальних громад.

Відповідно до інформації Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, станом на травень 2016 року до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад внесено лише 37 таких договорів [10].

Аналіз вітчизняних і зарубіжних джерел [2; 6; 7; 8; 9; 11; 12; 13; 14; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26] свідчить про те, що ММС застосовується частіше, ніж можна про це подумати, адже багато муніципалітетів насправді співпрацюють між собою прагматично та не привертають до такої співпраці додаткової уваги. Слушний приклад в цьому аспекті демонструє Франція, де існує 36,8 тисяч комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися



невдало. Після прийняття у 1990-х роках відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, до яких увійшли 90% від їх загальної кількості (85 % населення Франції) [26].

Законодавство Угорщини також передбачає створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво активно розвивається у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії до об'єднань (синдикатів) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій ніж іншим комунам. Широко поширені добровільні об'єднання низки ланок адміністративно-територіального устрою в приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо). Договірні відносини забезпечують баланс інтересів усіх зацікавлених громад.

У 1990-х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині, деякі невеликі муніципалітети створили «спільні бюро» для надання адміністративних послуг [24]. Спільне надання адміністративних послуг може бути слухним прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності.

Як зазначають більшість дослідників [8; 10; 20], під час розвитку ММС його учасники можуть зустрітися з численними труднощами, що є результатом необізнаності з перевагами ММС. Подолання цих проблем вимагає більш інтенсивного обміну інформацією, проведення досліджень, семінарів, рекламних кампаній і заходів з метою встановлення більшої довіри між усіма учасниками ММС.

Слід також відзначити, що в країнах, де успішно функціонує система ММС (наприклад, Франція, Італія), існує чітка національна політика стимулювання ММС [26]. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, ефективним інструментом підтримки ММС з боку національних урядів є

утворення відповідних фондів на державному та регіональному рівнях, що надають фінансову підтримку реалізації проектів міжмуніципального співробітництва.

У контексті реалізації розпочатої в Україні реформи місцевого самоврядування пріоритетного значення набувають питання поліпшення якості послуг, що надаються громадянам органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим важливим є визначення оптимальної моделі надання адміністративних послуг. На сьогодні поширені дві моделі надання адміністративних послуг – через інтегровані офіси (центри надання адміністративних послуг – ЦНАПи) або через відомчі офіси.

Актуальність цього аналізу зростає сьогодні, коли, з одного боку, з прийняттям 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги» [27] у міст обласного підпорядкування та в районних державних адміністраціях є обов'язок зі створення ЦНАПів. З іншого боку, багато найбільш необхідних адміністративних послуг в Україні досі надаються не через ЦНАПи, а через територіальні органи та підрозділи різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (служб, агентств). З погляду публічних ресурсів, інтегроване надання послуг є більш економічним, адже для рівних комфортних умов потрібно значно більше ресурсів на створення окремих відомчих офісів, аніж на інтегрований офіс.

Можливою тимчасовою перевагою відомчих офісів, принаймні в період створення інтегрованих офісів, є вища кваліфікація персоналу внаслідок вузької спеціалізації. В інтегрованих офісах також можуть виникати проблеми логістичного характеру (доставка документів) та контролю й забезпечення якості, якщо інституційно «розривається» фронт-офіс і бек-офіс між різними органами влади. Саме остання проблема актуальна сьогодні для українських ЦНАПів, адже досі ЦНАПи переважно відповідають лише за

приймання заяв і видання результатів, а змістовне опрацювання справ здійснюється іншими органами влади.

У подальшому для України потрібна чітка визначеність на рівні державної політики щодо політики створення саме інтегрованих офісів (ЦНАПів) з особливим акцентом на базові адміністративні послуги. Ця політика тісно пов'язана також із політикою децентралізації та реалізацією реформи місцевого самоврядування, а також розвитком співробітництва територіальних громад.

Як свідчить позитивний досвід реалізації проекту ММС у Гребінківському районі Полтавської області, ефективне надання адміністративних послуг можливе саме в форматі розвитку співробітництва територіальних громад. Це дозволяє не лише заощадити кошти територіальних громад, але й підвищити рівень якості адміністративних послуг, наблизити їх до громадян з урахуванням принципу субсидіарності, а також забезпечити більш ефективний громадський контроль за якістю роботи органів місцевого самоврядування.

**Висновки з даного дослідження.** Питання розвитку міжмуніципального співробітництва набувають сьогодні особливого значення в Україні, зокрема в контексті реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, що, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, підвищення спроможності територіальних громад, поліпшення комунальних послуг, які надаються громадянам.

Міжмуніципальне співробітництво розглядається як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування (базового рівня), що мають статус юридичних осіб та відповідно певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської Хартії

місцевого самоврядування). Запропоновано такі характеристики міжмуніципального співробітництва: два або декілька органів місцевого самоврядування, що співпрацюють між собою на партнерських засадах та використовують свої ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною в разі їх самостійної (ізолюваної) діяльності; наявність належного фінансування та спільного використання наявних ресурсів – матеріальних, фінансових, людських тощо; результати міжмуніципального співробітництва є різними для органів місцевого самоврядування, що беруть у ньому участь; міжмуніципальне співробітництво розраховано на певний період, а в більшості випадків воно визначається відповідною угодою без фіксованої дати завершення терміну її дії.

Проведений аналіз свідчить про ефективність надання адміністративних послуг саме в форматі ММС. Ідеться про переваги інтегрованого надання адміністративних послуг, тобто через центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи). Для споживачів послуг (громадян і бізнесу) це можливість одночасного замовлення різних послуг, що можуть впливати з одного факту або життєвої ситуації (наприклад, народження дитини, придбання житла тощо). Тобто найважливіша перевага ЦНАПів – це усунення потреби особи звертатися до різних адміністративних органів, розпоршених територіально та з різними прийомними годинами.

Належні ЦНАПи – це також комфортні умови обслуговування, розширені прийомні години, системи керування чергою, значна інформативність, банківські та інші супутні послуги. Отже, ЦНАП суттєво заощаджує час та інші ресурси споживачів послуг.

З погляду органів місцевого самоврядування, інтегроване надання послуг – це також заощадження ресурсів держави, адже для створення комфортних умов для прийому споживачів у єдиному інтегрованому офісі

(ЦНАПі) потрібно значно менше ресурсів ніж для створення таких же умов, і особливо територіальної доступності, для кількох окремих відомчих офісів. Інтегрована модель сприяє мінімізації прихованих витрат, таких, як корупція. Отже, належний ЦНАП – це суттєве поліпшення якості послуг, оперативність їх надання і значна економія публічних ресурсів та коштів споживачів послуг.

Стратегічний ефект від надання адміністративних послуг у форматі міжмуніципального співробітництва може мати такі позитивні результати:

- заощадження коштів місцевих бюджетів;
- ММС може здійснювати позитивний вплив на організацію роботи у відповідних органах місцевого самоврядування та впровадження кращих практик муніципального менеджменту;
- ММС сприятиме розвитку нової політичної культури, заснованої на співробітництві, що є важливим елементом для розбудови громадянського суспільства та забезпечення стандартів доброго врядування;
- ММС сприятиме зниженню рівня корупції та підвищенню прозорості в діяльності відповідних органів місцевого самоврядування;
- ММС допомагає створити додаткові можливості для залучення громадських організацій та окремих громадян до вирішення проблем місцевого значення й розвитку партисипативної демократії.

Безперечним також є той факт, що питання надання адміністративних послуг у форматі міжмуніципального співробітництва потребує вироблення комплексу системних заходів (організаційних, управлінських, фінансових, інформаційних, навчальних, просвітницьких тощо), що мають бути впроваджені на всіх рівнях – національному, регіональному та місцевому.

**Перспективи подальших розвідок.** У подальшому плануємо продовжити дослідження в цій сфері в інших аспектах місцевого самоврядування.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / заг. ред. В. Г. Яцуби. – К. : Секретаріат КМУ, 2003. – 321 с.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / [В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.]; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
3. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні // Науково-практичний посібник ; за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: “Крамар”, 2003. – 400 с.
5. Князев В. М. Про природу науки державного управління / В. М. Князев // Вісник державної служби України. – 2012. – № 4. – С. 28–36.
6. Кращі практики муніципального розвитку в Україні : збірник / [С. Маліков, О. Гарнець, О. Тертишна, О. Бурій, М. Куля, А. Авоян, Ю. Сак]. – К.: Ніка Прінт, 2012. – 398 с.
7. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні / Куйбіда В. С., Толкованов В. В. – К.: ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
8. Міжмуніципальне співробітництво : навчальний посібник / [В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ, О. Курт, Ф. Тедік, Т. Журавель]. – К. : Фенікс, 2012. – 392 с.
9. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія / Ю. Б. Молодожен. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – 370 с.
10. Міжмуніципальне співробітництво : збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів / [Т.В. Журавель, Д.Ю. Записний, Р.П. Чухвицький]. – Київ, 2015. – 154 с.
11. Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ.упр., проф. Ю.В. Крвбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.
12. Пухтинський М. О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : збірник матеріалів та документів / Пухтинський М. О. – К.: Атіка – Н, 2006. – 744 с.
13. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / під ред. В.В. Толкованова. – Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.

14. Проблеми трансформації територіальної організації влади : збірник матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – 852 с.
15. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР: за станом на 14 травня 2013 р. // Офіц. сайт Верх. Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>. – Назва з екрану.
16. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII: за станом на 01 травня 2015 р. // Офіц. сайт Верх. Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з екрану.
17. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333: за станом на 01 травня 2015 р. // Офіц. сайт Верх. Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> – Назва з екрану.
18. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серпня 2014 р. № 233: за станом на 01 травня 2015 р. // Офіц. Сайт Мінрегіону [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://old.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/nakazi-rekomendaciyi--minregionu-516988/nakaz-minregionu-ukrayini-vid-27-08-2014-n233-pro-zatverdzhennya-primirnih-form-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-grom-202131/>. – Назва з екрану.
19. 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 р. № 225: за станом на 01 травня 2015 р. // Офіц. Сайт Мінрегіону [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14>. – Назва з екрана.
20. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. Толкованова В.В. – К.: «Крамар», 2011. – 249 с.
21. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / В.Толкованов. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. – 264 с.
22. Inter-municipal cooperation: Manual of the Europ. Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) / prep. with the coll. of Clotilde Deffigier. – Strasbourg, 2008. – 100 p.
23. Inter-municipal Cooperation Practices: coll. from 8 countries of ECIS region within the frameworks of the “Strengthening Decentralized Public Service Delivery through Inter-municipal Cooperation” Project / UNDP BRC. – June 2009. – 245 p.
24. Inter-municipality Partnerships and Public Procurement Legislation: The Common Position of the German Association of Towns and Municipalities, Bavarian Regional Association of Municipalities and the Baden-Württemberg Regional Association of Municipalities. – Berlin, Munich, Stuttgart, March 2006. – 23 p.
25. Joining Forces Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners / Holger Osterrieder, Hachemi Bahloul, Glendal Wright etc.; UNDP BRC, 2006. – 211 p.
26. Toolkit on Intermunicipal Cooperation / Council of Europe. – Strasbourg [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://wcd.coe.int>. – Назва з екрана.

27. Про адміністративні послуги : Закон від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI за станом на 01 січня 2016 р. // Законодавство України [Електронний ресурс]– Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17. – Назва з екрану.

**Statement of the problem.** One of the main tasks of building a modern democratic Ukrainian state, to ensure its sustainable development is accelerating the reform of local government. This effectively form a full government at the basic, district and regional levels to form the relevant institutions, optimization of administrative and territorial structure and the current model of territorial organization of power.

**Urgency.** In the context of initiated administrative reform in Ukraine become priority issues to improve the quality of services provided to citizens by state and local governments. The system of administrative services, which operates today in Ukraine do not fully meet the needs of citizens.

**The purpose of the article.** The article is an analysis of the current state of cooperation of local communities and determine the main directions of its development according to the priorities and objectives of local government reform in Ukraine.

**Our task was to study** – to analyze the improvement of the quality of the citizens of administrative services, including through training and the creation of appropriate conditions for continuous professional training of civil servants and local government, synthesis and dissemination of best practices (domestic and foreign) on various aspects of administrative services, and development and implementation of national practices relevant scientific developments on this issue.

**Summary.** As noted by modern scholars, technologization and humanization of science during the transformation of industrial society into postindustrial led to new cultural-historical type of knowledge, and governance is the science of the new



generation, which is on a par with such as cybernetics, genetics, genetic engineering, social technology, biotechnology, communications theory and so on.

Local government today is an important factor in the democratization of public life, decentralization and a prerequisite of civil society and government approach to its source – the people. It should be emphasized that in most European countries today there is a trend of gradual transfer of powers from the state to local governments based on the principle of subsidiarity. We can state that a sign of success and sustainable development of these countries is an effective system of local government.

**Conclusions and outcomes.** Intermunicipal cooperation is seen as a relationship between two or more local governments, which have the status of legal entities and under a political, legal and financial autonomy. There are advantages of integrated administrative services at the centres of administrative services.