

of creating objective or subjective obstacles for the conduction of entrepreneurial activity – as a result of the removal of the necessary documentation or closing of warehouses and premises, and the need to provide assistance to the inspectors, etc.

The publication suggests to legislators to significantly expand the methods of “depersonalization” of inspections. The meaning of this proposal is to give the right to carry out on-site inspections to inspection bodies that can implement their powers on the basis of written information – only in exceptional cases. It is also proposed to limit the number of both scheduled and unscheduled inspections conducted over a specified period (one, two or three years).

The direction of the activities of inspection bodies to detect the violations in every case is based on the common practice of establishing unofficial “plans” of inspections, detected violations and fines. In this situation it is not the prevention of unlawful behavior which is the priority, but the task of collecting fines. In this way, inspection bodies become interested in more violations, rather than in their reducing.

Comprehensive implementation of various methods is directed at the efficiency and quality of control, and at the same time, the realization of control powers, which are determined by the competence of the subjects of control in the conditions of decentralization of executive power.

Key words: forms of state control, methods of state control, expertise as a form of control, decentralization of power, types of the control methods.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-277-289

УДК 342.9

В.П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЗАКОННОСТІ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ АДМІНПОСЛУГ

У статті розглядаються питання використання механізму співробітництва територіальних громад на прикладі сфери адміністративних послуг. В умовах децентралізаційної реформи в Україні органами місцевого самоврядування здійснюється все більше повноважень. Водночас, при використанні цього нового для нашої держави механізму є багато відкритих та дискусійних питань, що потребують уваги юридичної науки та мають значну цінність для практики, починаючи від аналізу поточних можливостей використання міжмуніципального співробітництва для створення центрів надання адміністративних послуг та суто практичних відповідей на питання тлумачення категорій «органи управління», «установа», і закінчуючи окремими пропозиціями щодо удосконалення законодавства. Серед іншого, пропонується розглянути питання про запровадження державного контролю за дотриманням законності при виборі належних форм співробітництва та дотримання процедури укладання договорів.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво; співробітництво територіальних громад, адміністративні послуги, децентралізація; контроль.

Тимощук В.П. Повышение эффективности и законности межмуниципального сотрудничества в сфере административных услуг

В статье рассматриваются вопросы использования механизма сотрудничества территориальных общин на примере сферы административных услуг. В условиях децентрализованной реформы в Украине органами местного самоуправления осуществляется все больше полномочий. В то же время, при использовании этого нового механизма есть много открытых и дискуссионных вопросов, требующих внимания юридической науки и имеющих большую практическую ценность, начиная от анализа текущих возможностей использования межмуниципального сотрудничества для создания центров предоставления административных услуг и чисто практических вопросов толкования категорий «орган управления», «учреждение», и заканчивая отдельными предложениями по совершенствованию законодательства. Среди прочего, предлагается рассмотреть вопрос о внедрении государственного контроля за соблюдением законности при выборе надлежащих форм сотрудничества, за соблюдением процедуры заключения договоров.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, сотрудничество территориальных общин, административные услуги, децентрализация, контроль.

Tymoshchuk Viktor. Effectiveness and legal implementation of the intermunicipal cooperation of administrative services

The article presents a study on issues of implementing the mechanism of cooperation of territorial communities through the example of administrative services area. In the conditions of decentralization reform in Ukraine the local self-government authorities are getting more and more power. At the same time, implementing this new mechanism causes many open and debatable issues that need attention from legal science and are valuable for practices, starting from the current possibilities of using inter-municipal cooperation to establish centers of administrative services provision (CASP), answering questions on the interpretation of the categories of “governing bodies”, “institution” and ending with certain proposals on improving the legislation. Among other things, it is suggested to consider the creation of certain mechanisms of state control over lawfulness of the choice of appropriate forms of cooperation, compliance with the procedure on concluding agreements on cooperation.

Key words: intermunicipal cooperation; cooperation of territorial communities, administrative services, decentralization, control.

Однією з найуспішніших реформ в Україні останніх років є реформа децентралізації, тобто передача або делегування повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Цей процес супроводжується також зміцненням спроможності органів місцевого самоврядування, в тому числі завдяки утворенню об'єднань територіальних громад (далі – ОТГ), передачі їм відповідних ресурсів. Водночас рівень спроможності у різних територіальних громадах залишається різним. Більше того, зважаючи на великий обсяг нових завдань, що переходять від органів виконавчої влади, у органів місцевого самоврядування є об'єктивна потреба поєднувати зусилля та ресурси. Для цього використовується один з сучасних механізмів – співробітництво територіальних громад (яке ще часто називають терміном «міжмуниципальне співробітництво» чи позначають аббревіатурою «ММС»).

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року¹ співробітництво територіальних громад - це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного

виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень.

Таке співробітництво здійснюється на основі договору, що визначає умови, форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін - суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування. Відповідно до положень частини третьої статті 9 зазначеного Закону один примірник договору про співробітництво передається для внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, тобто нині – до Мінрегіону. Водночас крім внесення інформації про договори до Реєстру, контролю щодо змісту таких договорів, чи дотримання процедури не здійснюється.

У цій статті хотілося б звернути увагу на проблематику застосування механізму співробітництва територіальних громад на прикладі сфери адміністративних послуг. Адже з одного боку, можна побачити, які широкі можливості надає використання ММС. З іншого боку, постає велика кількість практичних та теоретичних проблем. І серед іншого, виникає питання про доцільність впровадження певних механізмів контролю за законністю таких договорів, насамперед у частині вибору належної форми співробітництва та дотримання процедури укладання цих договорів.

Наразі співробітництво територіальних громад на основі договору у сфері адміністративних послуг розглядається насамперед як альтернатива створенню органом місцевого самоврядування (далі – ОМС) власного Центру надання адміністративних послуг (далі - ЦНАП) або механізм, що дозволяє залучити до ЦНАП додаткові адміністративні послуги, яких немає у компетенції певної громади. Іноді його сьогодні використовують для залучення додаткового фінансування діяльності ЦНАП.

Одними з перших проблем законодавства і практики у застосуванні цього механізму є, зокрема: вибір правильної (законної та доречної) форми співробітництва для сфери адмінпослуг; організаційно-правова складність утворення віддаленого робочого місця адміністратора ЦНАП (далі – ВРМ) на підставі договору про ММС; складна та тривала процедура укладання договору про співробітництво за загальним правилом, та невизначеність обов'язкових етапів укладання договору про ММС у формі спільного проекту тощо.

Загалом використання ММС варто оцінювати переважно позитивно. Зокрема, застосування ММС у сфері адмінпослуг дозволяє:

1) створювати точки доступу до послуг (ВРМ) у громадах, де бракує інституційної чи іншої спроможності для створення власного ЦНАП чи отримання певних повноважень;

2) заощаджувати фінансові та інші ресурси там, де завдяки ММС можна обирати раціональніші рішення (наприклад, створення ВРМ замість повноцінного ЦНАП; створення спільного ЦНАП для кількох громад);

3) поєднувати зусилля і ресурси кількох громад для досягнення цілей, де бракує ресурсів громад поодиночі (наприклад, щоб придбати паспортну станцію чи мобільний ЦНАП тощо).

Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад, розміщений на веб-сайті Мінрегіону, станом на кінець жовтня 2018 року містить інформа-

цію про 276 договорів. Загальна кількість договорів у сфері адміністративних послуг (де про це можливо зробити висновок з предмету співробітництва) – 53 договори. Абсолютна більшість договорів укладені з такою формою співробітництва як реалізація спільного проекту, 1 – у формі делегування завдань, 3 – про спільне фінансування (утримання) установ, організацій комунальної форми власності.

При цьому громади, що першими проходять шлях апробації ММС у сфері адмінпослуг в Україні, зустрічаються зі значними викликами, та іноді припускаються помилок. Зокрема, не завжди обирається коректна форма ММС, коли, наприклад, ММС у формі делегування виконання завдань стосується повноважень з надання адмінпослуг, які навіть не отримувалися відповідними ОМС (реєстрація нерухомості, бізнесу тощо).

У кількох випадках ММС, де обрана форма «спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів», дискусійним є питання чи підпадає ЦНАП під категорію «... установа, організація». Адже за законом, ЦНАП - це або структурний підрозділ при виконавчому органі місцевої ради або постійно діючий робочий орган².

Проблемою також можна визнати так званий «примус до ММС». Зокрема, зустрічаються випадки, коли у районних центрах утворюється ЦНАП ОМС, а ЦНАП райдержадміністрації ліквідується. Такі ОМС, можливо, вважають несправедливим, що весь тягар фінансування такого ЦНАП та надання послуг не лише для мешканців громади, а й інших мешканців району лягає на місцевий бюджет громади – і тому пропонують використовувати ММС для дофінансування утримання такого ЦНАП. Іноді це робиться навіть під попередженнями, що мешканців інших громад району не будуть обслуговувати у ЦНАП ОМС у разі відсутності договору про ММС (тобто співфінансування ЦНАП). Але є великі сумніви у законності такого «нав'язування» ММС, адже мешканці інших громад району мають право користуватися послугами спільного ЦНАП як районного, без додаткового співфінансування на утримання такого ЦНАП з місцевих бюджетів цих громад. Потрібно пам'ятати, що державні реєстратори нерухомості та бізнесу працюють за принципом екстериторіальності (в межах області), і вони не можуть відмовити жодному суб'єкту звернення у наданні послуг, як власне і ЦНАП, через який вони працюють. Це ж саме стосується послуг з видачі «закордонних паспортів», і тим паче послуг, за які відповідає держава безпосередньо через органи виконавчої влади: адміністративні послуги соціальної сфери, послуги Держгеокадастру. І також важливо, що кошти за конкретні послуги вже надходять до місцевого бюджету такого міста / селища, що утворив ЦНАП.

Також є потреба у контролі за дотриманням громадами визначеної Законом процедури укладання договору про співробітництво територіальних громад. Така процедура для більшості форм співробітництва дійсно є непростю, адже там є і рішення місцевих рад про схвалення пропозицій про співробітництво, а потім і про схвалення власне договору про співробітництво, і створення комісії, і громадські обговорення тощо. Проте потрібно зважати, що недотримання процедури може бути підставою для наступного оскарження та скасування такого договору, з відповідними наслідками.

Найбільшим же викликом для ММС між ОМС у сфері адмінпослуг, є власне перешкоди для утворення ВРМ чи територіального підрозділу ЦНАП у тій громаді, яка не має власного ЦНАП. Адже Закон України «Про адміністративні послуги» дозволяє утворити ВРМ лише тому ОМС, який має ЦНАП. Тому навіть за Законом України «Про співробітництво територіальних громад» юридичні можливості для утворення ВРМ обмежені. Бо для цього фактично основний ЦНАП повинен отримати статус «спільного» для кількох громад. І якщо про новоутворений ЦНАП ще може йтися як про спільний (хоча і тут є питання, які повноваження повинні/можуть виконуватися спільно кількома громадами щодо керівництва таким центром, щодо його персоналу тощо). А от зміна статусу працюючого ЦНАП у спроможній громаді на «спільний», може бути взагалі штучною. Адже це означає, що спроможній громаді потрібно поступатися частиною власної компетенції щодо керівництва та організації діяльності таким ЦНАП. Крім того, Закон «Про адміністративні послуги» визначає механізм утворення ВРМ або терпідрозділів ЦНАП у такий спосіб, що ОМС, який уже утворив ЦНАП, має за рахунок власної штатної чисельності та персоналу вирішувати кадрові питання такого ВРМ чи терпідрозділу у іншій громаді.

Щодо форм ММС можна відзначити наступне. Для сфери адмінпослуг найбільше підходять дві форми ММС, зокрема, делегування виконання окремих завдань та реалізація спільних проектів.

При цьому з делегуванням виконання окремих завдань у сфері адмінпослуг є також певні ризики, які потребують уваги і науки, і практики:

а) мало сенсу делегувати завдання, які громада спроможна виконувати самостійно, адже тоді це означатиме віддалення послуг від споживачів (наприклад, коли реєстрацію місця проживання сільські громади делегують більшій міській чи селищній громаді). Навряд чи це відповідає інтересам мешканців громад та політиці децентралізації, тобто меті делегування повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Хоча у практиці укладених договорів про ММС вже є приклади делегування завдання щодо ведення реєстру територіальної громади. У цьому разі важливо, щоб у всіх громадах були точки доступу до відповідних послуг, тобто зберігалася зручна фізична доступність до послуг;

б) дещо сумнівною є можливість делегування ОМС повноважень делегованих державою (що може розглядатися як «переделегування»). Наскільки це прийнятно з т.з. законодавства, адже для органів влади діє режим – «дозволено те, що передбачено законом». Водночас цю можливість не можна повністю заперечити, адже делегування передбачає перехід повноважень від держави до ОМС. І під час співробітництва кількох ОМС повноваження залишається у компетенції ОМС, хоча й іншого. Та й у самому законодавстві про співробітництво ніяких застережень (винятків) не встановлено;

в) додатково треба досліджувати питання можливості делегування повноважень, які громада / ОМС ще не отримувала, тобто коли йдеться про добровільно-факультативну децентралізацію (як-от, у сфері ДАБІ), та груп адмінпослуг, де діє принцип екстериторіальності (наприклад, реєстрація нерухомості).

Реалізація спільного проекту може застосовуватися для: створення одного «спільного» ЦНАП декількома територіальними громадами, організації

ВРМ; придбання декількома територіальними громадами мобільного ЦНАП, паспортного обладнання тощо. Перевагою цієї форми є також можливість застосування гнучкішої процедури укладання договору про ММС. Адже згідно з Законом «Про співробітництво територіальних громад» для цієї форми ММС «під час підготовки проекту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проекту вимоги, передбачені статтями 5-9 цього Закону, можуть не застосовуватися».

На практиці застосовуються й інші форми співробітництва. Хоча в умовах існуючого правового поля, вони можуть мати значно більше ризиків. Зокрема, «спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів» – також виглядає допустимою формою співробітництва, хоча тут вже виникає значно більше відкритих правових питань. І, як вже зазначалося, у сфері адмінпослуг вже є щонайменше три такі договори, зареєстровані в Мінрегіоні.

З одного боку, ЦНАП можна визнати інфраструктурним об'єктом. Підтвердженням цього може бути сам Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200), яким передбачена підтримка створення, модернізації ЦНАП. З іншого боку, виникає дискусійне питання інституційного характеру - чи можна ЦНАП визнати «установою» чи «організацією». Аргументами за цю позицію є положення Бюджетного кодексу України, де використовується узагальнюючий термін «бюджетна установа» (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету). У Класифікаторі організаційно-правових форм господарювання, затвердженому наказом Державного комітету статистики України від 25 червня 2004 року N 401 передбачені наступні положення: «3.4.1 Організація (установа, заклад) - організаційна структура, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна...»; у цьому ж підрозділі Класифікатора (3.4.) зазначений пункт «3.4.3 Орган місцевого самоврядування», і згадана у пункті 3.4.5 «Комунальна організація (установа, заклад) - утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління».

Очевидно у своїй роботі Держкомстат керується комплексом нормативно-правових актів, насамперед Цивільним та Господарським кодексами. Загалом же конструкція «підприємства, установи, організації» є конструкцією Господарського кодексу України.

У разі визнання ЦНАП «установою» чи «організацією» стає можливим використання і ще однієї форми співробітництва – «створення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів». Хоча, ще раз треба визнати, питання є наразі дуже дискусійним. І основним контраргументом застосування цих двох форм ММС є пункт 7 статті 20 Закону України «Про адміністративні послуги», яким

принципово заборонено надавати адміністративні послуги державним та комунальним підприємствам, установам, організаціям.

Така форма співробітництва територіальних громад як «утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень» здається можливою для застосування до сфери адмінпослуг. Хоча і тут є відкриті питання. З одного боку, відповідно до частини 3 статті 14 Закону «Про співробітництво територіальних громад», «спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної міської ради одного із суб'єктів або у складі виконавчого органу одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ – департамент, відділ, управління ...)». З іншого боку, український законодавець не використовує категорію «орган управління» в інших законах, що стосуються діяльності місцевого самоврядування чи виконавчої влади. Також при такому тлумаченні постає колізія з іншими формами співробітництва. Адже ЦНАП стає можливим розглядати і як «орган управління», і як «установу / організацію».

Можливо, принципово різницю тут можна проводити за цивільно-правовою характеристикою ЦНАП. Адже якщо ЦНАП матиме статус юридичної особи, то тоді його можливо розглядати і як «установу / організацію», і серед різних форм ММС обирати й форму спільного фінансування. Якщо для ЦНАП статус окремої юридичної особи не надано, то його можна розглядати лише як «орган управління», але тоді не можна обирати форму ММС як спільне фінансування. До речі, питання впливу цивільно-правової характеристики, тобто наявності статусу юридичної особи у органу влади, є окремим складним питанням для юридичної науки.

І нарешті у цьому ж контексті відкритим буде питання чи може бути «спільний ЦНАП» кількох громад утворений у організаційно-правовій формі – постійно-діючого робочого органу. Ймовірно і цю можливість не можна відкинути, адже можуть бути випадки, коли кілька сусідніх громад створять ЦНАП у територіально найзручнішій точці доступу і спільно сформують склад такого ЦНАП.

Отже, навіть на основні аналізу форм ММС відносно сфери адмінпослуг видно скільки тут багато є відкритих та дискусійних питань. Це лише підтверджує доцільність більшої методичної допомоги держави, а також, можливо, потреби певного контролю за правильністю вибору форм співробітництва, законності виділення коштів на фінансування такого співробітництва.

Якщо йдеться про вибір юридичних конструкцій для можливого договору про ММС зі змістовної точки зору, то це можуть бути такі варіанти:

1) утворення «спільного ЦНАП» (коли різні громади визнають ЦНАП спільним, і разом забезпечують його функціонування). Потрібно вирішити питання, які управлінські рішення можуть характеризувати такий ЦНАП як спільний (відповідні норми в Положенні та Регламенті ЦНАП, формування графіку його роботи та переліку послуг, призначення керівника за погодженням; спільні конкурсні комісії для зайняття вакантних посад; спільні звіти і т.і.);

2) утворення «віддаленого робочого місця адміністратора ЦНАП» (ВРМ). У цьому може бути найбільша потреба, адже саме такий предмет договору про

ММС досягає головної цілі – наближення ширшого спектру послуг до громадян у громаді;

3) надання певних груп послуг на підставі договору ММС за принципом: ЦНАП ОМС 1 – це фронт-офіс; ОМС 2 - це бек-офіс. Зокрема, це може бути реалізовано у сфері реєстрації нерухомості та бізнесу, коли в певній громаді немає власного державного реєстратора;

4) придбання на кілька ОМС паспортної станції чи мобільного ЦНАП. Це власне може бути виправдано високою вартістю таких об'єктів та потребою об'єднання ресурсів.

5) спільне фінансування ЦНАП.

Щодо процедури укладання договору про ММС варто відзначити наступне. При виборі будь-якої форми ММС (крім «спільного проекту») потрібно неухильно дотримуватися усіх етапів, передбачених Законом: 1) підготовка пропозиції щодо ініціювання співробітництва; 2) попередні висновки виконавчих органів ради стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва; 3) рішення ради про надання згоди на організацію співробітництва; 4) надсилання пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва сільським, селищним, міським головам, що представляють відповідні територіальні громади - потенційних суб'єктів співробітництва; 5) оцінка пропозиції виконавчими органами інших рад; 6) проведення громадського обговорення такої пропозиції в інших радах; 7) рішення рад про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представника (представників) до комісії; 8) утворення комісії (затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади - суб'єктів співробітництва); 9) підготовка комісією проекту договору про співробітництво; 10) проведення громадського обговорення підготовленого комісією проекту договору про співробітництво (протягом 15 днів); 11) схвалення проекту договору відповідними радами; 12) укладення договору (підписання головами); 13) передача (надсилання) договору Мінрегіону для внесення до реєстру.

Для ММС у формі «спільного проекту» є обов'язковими етапи щодо підготовки проекту договору. Але які це саме етапи, законодавець не визначив. Тому у Законі «Про співробітництво територіальних громад» доцільно чітко визначити які з етапів укладення договору про співробітництво територіальних громад є обов'язковими (чи не є обов'язковими) для такої форми співробітництва як реалізація спільного проекту.

Якщо у співробітництві беруть участь більше, ніж дві територіальні громади, то з точки зору Закону можливе укладання одного договору про таке співробітництво. При цьому враховуючи ризики відмови одного з потенційних учасників ММС як на етапі підготовки договору, так і після його укладання, доцільно передбачати у документах щодо ММС механізми, які дозволяють захистити інших учасників ММС від потреби укладання нового договору з проходженням повної процедури.

Враховуючи викладене вище, для сфери адмінпослуг у Законі «Про адміністративні послуги» доцільно передбачити пряму норму, що утворення ВРМ або територіальних підрозділів можливе на підставі договору про співробітництво територіальних громад. Тобто маєтись на увазі, щоб це було можливим

реалізувати громадою, що не має свого ЦНАП, але саме за рахунок власного персоналу цієї громади.

Отже, розгляд проблематики використання механізмів співробітництва територіальних громад на прикладі сфери адміністративних послуг показує цілу низку завдань для юридичної науки та практики. Відкритими є питання розуміння категорії «установа» для цілей адміністративного законодавства, а також категорії «орган управління». Окремим питанням є питання делегування повноважень, та використання ММС щодо делегованих повноважень. Потребує особливої уваги питання державного контролю за дотриманням процедури укладення договорів про співробітництво, вибору належної форми співробітництва.

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст.1167. 2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст.409.

References

1. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 17 chervnia 2014 roku № 1508-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2014. № 34. St.1167. 2. Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrainy vid 6 veresnia 2012 roku № 5203-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2013. № 32. St.409.

Tymoshchuk Viktor. Effectiveness and legal implementation of the intermunicipal cooperation of administrative services

The article examines the issues of using the mechanism of cooperation of territorial communities on the example of administrative services area, in order to attract attention both to the issues of compliance with the law in this activity and to finding an effective and sufficient form of state control over these relations. In the conditions of decentralization reform in Ukraine local self-government authorities are getting more and more power from state authorities. At the same time, when using this new for our country mechanism on combining resources and efforts, there are many open and debatable issues that require an attention from legal science and are of great value to practice. First of all, it concerns the choice of a proper, that is, optimal and legitimate, form of cooperation. Administrative law science once again faces the issues of the institute of powers delegation, interpretations of other law categories (such as “institution”, “governing body”) and of the impact of civil law characteristics of government bodies as legal entities on public relations. Special attention is paid to the current opportunities for the using inter-municipal cooperation on the establishing CASPs and derivative access points to administrative services – long-distance workplaces of administrators, territorial units of CASPs. This is precisely what allows saving public resources and a joint strengthening the capacity of local authorities. The article contains some proposals on improving legislation to facilitate the using inter-municipal cooperation in the field of administrative services. It is also suggested to consider the introduction of state control over the compliance with the law during the process of selecting proper forms of cooperation, adherence to the procedure on concluding contracts, as it responds both to the interests of territorial communities and the interests of the state.

Key words: intermunicipal cooperation, cooperation of territorial communities, administrative services, decentralization, control.