

Голові разової спеціалізованої
вченої ради ДФ 41.884.052
професору Корнієнку М.В.

ВІДГУК

офіційного опонента, професора Ковальчук А. Ю. на дисертаційну роботу Терлецького Анатолія Володимировича «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні», подану до захисту у разову спеціалізовану вчену раду ДФ 41.884.052 Одеського державного університету внутрішніх справ на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право

1. Актуальність обраної теми дослідження

Становлення в Україні демократичного врядування зумовлює діяльність владних інститутів у форматі «сервісної держави». Парадигма сервісної держави, яка застосовується урядами провідних європейських країн, знаходить своє розуміння й підтримку і в українському соціумі. У цьому контексті передбачається також перехід до нової суспільно орієнтованої системи взаємовідносин між місцевою владою та територіальною громадою, вимагаючи зміни підходів до імперативів діяльності в публічному адмініструванні в сенсі переходу від виконання дозвільних функцій до надання муніципальних, зокрема адміністративних і неадміністративних, послуг.

Сьогодні головним пріоритетом постає людина та суспільство в цілому, забезпечення їхніх очікувань та потреб. Досягнення цих цілей потребує виконання низки завдань, серед яких – покращення надання муніципальних послуг населенню України.

Виходячи із цього, дисертація Терлецького А.В., яка має за мету комплексне дослідження адміністративно-правової природи інституту муніципальних послуг як елементу компетенції органів місцевого самоврядування та організаційно-правових засад їх надання в Україні, є актуальною і дає можливість розвивати теорію й практику адміністративного права вказаному напрямі.

Актуальність дисертаційної роботи також підтверджується тим, що вона виконана в контексті науково-дослідних робіт Одеського державного університету внутрішніх справ за темою «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер 0116U006773) та тематики науково-дослідної роботи кафедри адміністративного права та адміністративного процесу «Забезпечення прав, свобод і інтересів людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (державний реєстраційний номер 0121U109272).

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність

Дисертаційне дослідження Терлецького А.В. ґрунтується на наукових дослідженнях із теорії адміністративного права, методології державного управління та соціальних наук, що сприяло формуванню специфічного поля дослідження та виробленню системного підходу до аналізу предмета дослідження. Джерельну базу дослідження склали наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, законодавчі й нормативно-правові документи України, зокрема закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, інші нормативні акти, законодавчі акти Європейського Союзу тощо.

Мета дослідження, поставлена дисертантом, досягнута, а завдання, визначені в її межах, ретельно виконані.

Так, у першому розділі розкрито стан наукової розробки питання надання муніципальних послуг як складової публічних послуг, надано поняття та визначено ознаки муніципальних послуг, систематизовано наукові джерела, присвячені проблемам законодавчого регулювання, методологічним засадам дослідження правових основ надання публічних послуг взагалі та муніципальних послуг зокрема, розглянуто види муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. Особливої уваги заслуговує

запропонований автором підхід до вивчення нормативного змісту поняття «муніципальна послуга» та тлумачення самого терміна з урахуванням зроблених висновків (с. 51 – 56).

У другому розділі висвітлено такі питання, як організаційно-правовий механізм надання адміністративних та неадміністративних муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування; огляд проблем правового регулювання надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг. Надання муніципальних послуг обґрунтовано як пріоритетний вид діяльності органів місцевого самоврядування, що потребує законодавчого закріплення як їх самостійне повноваження.

На наш погляд, слушним є уточнення підходів до класифікації муніципальних послуг, що дозволило автору впорядкувати множину всіх послуг за сферами надання й виділити серед них дві основні групи, до яких віднесено адміністративні і неадміністративні. На схвалення заслуговує надане автором визначення поняття «муніципальні неадміністративні послуги»: послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (с. 99 – 102).

У третьому розділі після ґрунтовного розгляду питання про зарубіжний досвід надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування та можливість його застосування в Україні автор визначив своє бачення напрямів підвищення ефективності муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Заслуговує на підтримку позиція автора щодо вдосконалення підходу до визначення світових тенденцій у системі надання муніципальних послуг, серед яких виділено: трансформацію структури суб'єкт-об'єктних відносин; фокус на зміщення процедури надання послуги в площину електронної взаємодії; формування нової сервісно-орієнтованої культури.

Належним ступенем наукової цінності наділена запропонована авторська думка про те, що під час реформування місцевого самоврядування й територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації необхідно враховувати європейський досвід надання муніципальних послуг, а також враховувати, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості територій України, використовуючи потенціал цих чинників задля успішності реформ. Сформульовано пропозицій щодо вдосконалення функціонування інституту муніципальних послуг в Україні (с. 165 – 175).

Обґрунтованість одержаних результатів забезпечується шляхом комплексного використання в дисертаційній роботі загальнонаукових і спеціальних методів. Обрані методи відповідають сутності об'єкта дослідження. Об'єкт (суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням інституту муніципальних послуг в Україні) і предмет (адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні) дослідження відповідають заявленій темі. Поставлені дисертантом завдання дозволили досягти мету дослідження. Структура дисертації логічна, матеріали розділів викладено відповідно до мети і поставлених завдань. Зазначене свідчить про достатній рівень обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій дисертаційного дослідження.

Висновки відповідають поставленим завданням, відповідно відображені в анотації дисертації.

3. Достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладення в опублікованих працях

Достовірність результатів і висновків дослідження забезпечується обраною методологією, використанням загальнонаукових і спеціальних методів: структурно-функціональний, системний, аналізу та синтезу, порівняльно-правовий, термінологічного та документального аналізу. Також у роботі застосовано методи моделювання та прогнозування.

Серед положень, які визначають наукову новизну отриманих результатів, особливо слід відзначити окремі з них, що є найбільш важливими.

Автором уперше встановлено ознаки муніципальної послуги як легальної діяльності органів місцевого самоврядування та створюваних ними комунальних установ і організацій з реалізації визначеного законом кола функцій управлінського характеру, які здійснюються з дотриманням певних умов і забезпечують задоволення законних потреб мешканців територіальної громади та зареєстрованих у цій громаді юридичних осіб; по-друге, визначено поняття «муніципальні неадміністративні послуги»; по-третє, надання муніципальних послуг обґрунтовано як пріоритетний вид діяльності органів місцевого самоврядування, що потребує законодавчого закріплення як їх самостійне повноваження.

Заслуговує на схвалення положення та висновки, що стосуються удосконалення: функціонування інституту муніципальних послуг в Україні; твердження про те, що в системі правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг пріоритетне місце належить нормам саме адміністративного права; обґрунтування думки щодо необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, положення якого чітко б регламентували порядок (процедуру) і гарантії надання муніципальних послуг громадянам та іншим суб'єктам; підходу до визначення світових тенденцій у системі надання муніципальних послуг.

Основні результати дисертаційного дослідження висвітлені у 9-ти працях, у тому числі: у 5-ти статтях у наукових фахових виданнях, 4-х публікацій у збірниках матеріалів наукових заходів.

4. Практичне значення і впровадження одержаних результатів дослідження

Достовірність наукових положень, висновків і науково-практичних рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджується їх впровадженням у практичну діяльність. Зокрема, результати дисертаційного дослідження використано або можна використовувати: у правотворчій

діяльності – у контексті розроблення й обґрунтування правотворчих пропозицій та ініціатив, проєктів нормативно-правових актів щодо організації надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг, а також удосконалення нормативної бази щодо оцінювання отриманих послуг мешканцями територіальної громади; у правозастосуванні – для прийняття оптимальних і ефективних рішень органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами щодо надання муніципальних послуг; у науково-дослідній діяльності – під час подальшого дослідження адміністративно-правового механізму надання муніципальних послуг зокрема і публічних послуг взагалі, зокрема в контексті підготовки кваліфікаційних наукових робіт, передбачених МОН України; у просвітницькій роботі – для правового виховання та підвищення рівня правової культури мешканців територіальних громад, службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, які забезпечують надання муніципальних послуг; у навчальному процесі – для підготовки дидактичних матеріалів та викладення навчальних дисциплін і спеціальних курсів (модулів) з адміністративного права та муніципального права України.

5. Оцінка ідентичності змісту анотації та основних положень дисертації

Аналіз змісту анотації та основних положень тексту дисертаційного дослідження Терлецького А.В. засвідчив їх повну ідентичність в частині формулювання мети, об'єкта, предмета, завдань, положень новизни, загальних висновків. Зміст анотації відтворює інформацію про методологію дослідження, аргументацію положень, основні ідеї тексту дисертації, які викладені стисло.

Анотація не містить інформації, яка була б відсутньою в дисертації.

6. Відсутність (наявність) академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації. Під час вивчення матеріалів дисертації, аналізу наукових публікацій автора не було виявлено ознак порушення академічної доброчесності, а саме академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації та фальсифікації результатів дослідження. Таким чином, дисертаційна робота

Терлецького А.В. визнається самостійною оригінальною працею і не містить порушень академічної доброчесності.

7. Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

Позитивно оцінюючи дисертаційну роботу в цілому, обґрунтованість її теоретико-методологічних положень, доречно зробити декілька зауважень і звернути увагу на дискусійні положення дисертаційної роботи.

1. У підрозділі 1.3. «Види муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування» дисертант наводить оригінальну класифікацію муніципальних послуг за ознакою можливості делегування, виділяючи чотири групи муніципальних послуг: які не можуть бути делеговані; які можуть бути делеговані від органу державної влади органу місцевого самоврядування; які можуть бути делеговані від органу місцевого самоврядування комунальному підприємству; які можуть бути делеговані комерційним організаціям або неприбутковому сектору. На жаль, у наступних підрозділах, де розглядаються питання організаційно-правового механізму надання адміністративних та неадміністративних муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, автор не наводить прикладів указаних видів муніципальних послуг. Також було б цікаво почути авторське ставлення до надання публічних послуг недержавними інституціями.

2. Дисертант у своїй роботі наводить додаткові аргументи для обґрунтування прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, положення якого чітко б регламентували порядок (процедуру) і гарантії надання муніципальних послуг громадянам та іншим суб'єктам. Водночас автор не проводить аналізу проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, розробленого Міністерством юстиції та схваленого Кабінетом Міністрів 14 листопада 2012 року, а також співвідношення вказаного проекту із чинним Законом України від 17 лютого 2022 року «Про адміністративну процедуру».

3. У підрозділі 3.3 дисертант згадує про таку особливість надання послуг, як запровадження системи управління якістю моделі ISO 9001:2000 (с.

167). Ця позиція потребує уточнення з огляду на те, що нині застосовується ISO 9001:2015.

4. У підрозділі 3.1 дисертант проаналізував зарубіжний досвід надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування та виявив можливість його застосування в Україні. Було систематизовано зарубіжний досвід надання муніципальних послуг, у тому числі: Німеччини, Франції, Великої Британії, скандинавських країн. Разом із тим, автору потрібно було б обґрунтувати, чому досвід саме цих країн був проаналізований, а також здійснити компаративний аналіз досвіду зазначених країн для формування найкращих позитивних практик запровадження та надання муніципальних послуг.

Водночас висловлені зауваження та рекомендації мають переважно дискусійний характер і не знижують загального позитивного враження від поданої дисертаційної роботи.

8. Загальний висновок та оцінка дисертації

Дисертаційна робота Терлецького А.В. за темою «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні» є самостійним, завершеним науковим дослідженням. Актуальність обраної теми дослідження, обґрунтованість наукових положень та висновків і запропонованих автором рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність, достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладу в опублікованих працях свідчать про наукову самостійність автора, достатньо високий рівень підготовленості дослідження.

Одержані автором результати забезпечують виконання актуального наукового завдання, яке полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні. Дисертація містить посилання на

згадані автором у тексті джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей. Автором дотримано вимоги норм законодавства про авторське право та надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

Оформлення дисертації відповідає вимогам, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40, Порядку присудження ступеня доктор філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, а її автор Терлецький Анатолій Володимирович за результатами проведення публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право.

Професор кафедри міжнародного права та галузевих правових дисциплін
Київського університету права НАН України.
доктор юридичних наук, професор

Алла КОВАЛЬЧУК

