



ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор

Одеського державного університету

внутрішніх справ

доктор юридичних наук, професор

Максим КОРНІЄНКО

« 30 » _____ 10 _____ 2023 р.

ВИСНОВОК

Одеського державного університету внутрішніх справ щодо дисертації Терлецького Анатолія Володимировича: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

ВИТЯГ

з протоколу засідання кафедри адміністративного права та адміністративного процесу факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ МВС України № 4/1 від 03 жовтня 2023 року щодо проведення публічної презентації та обговорення наукових результатів дисертації аспіранта заочної форми навчання Одеського державного університету внутрішніх справ на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні».

ГОЛОВУЮЧА: доктор юридичних наук, професор Денисова Аліна Володимирівна.

ПРИСУТНІ:

Корнієнко М.В. доктор юридичних наук, професор,

Грохольський В.Л. доктор юридичних наук, професор,

Ярмакі Х.П. доктор юридичних наук, професор,

Калаянов Д.П. доктор юридичних наук, професор,

Підшала І.В. доктор юридичних наук,

Баранов С.О. кандидат юридичних наук, доцент,

Пишна А.Г. кандидат юридичних наук, доцент

Коропатов О.М. кандидат юридичних наук, доцент,

Домброван Н.В. кандидат юридичних наук, доцент,

Медведенко Н.В. кандидат юридичних наук, доцент,

Сірко В.С. кандидат юридичних наук, доцент,

Позігун І.О., доктор філософії
Боксгорн А.В., доктор філософії

З присутніх - 5 доктора наук та 8 кандидатів наук - фахівців за профілем поданої на розгляд дисертації.

ПОРЯДОК ДЕННИЙ:

Обговорення наукового дослідження аспіранта заочної форми навчання Одеського державного університету внутрішніх справ Терлецького Анатолія Володимировича: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» з метою надання висновку про наукову новизну, теоретичне та практичне значення результатів дисертації.

Робота виконана в Одеському державному університеті внутрішніх справ.

Науковий керівник: Домброван Н.В., кандидат юридичних наук, професор, начальник відділу організації наукової роботи Одеського державного університету внутрішніх справ.

Терлецький Анатолій Володимирович, народився 07 серпня 1998 року в місті Одеса, Одеської області, Україна.

У 2013 році закінчив навчання в загальноосвітній школі I-II ступенів, «Гімназія № 6» м. Одеса. Здобув повну загальну середню освіту в 2015 році у СП «Юридичний коледж Національного університету «Одеська юридична академія». Під час навчання приймав активну участь в шкільній самодіяльності. Професійно займався спортом.

У 2016 році здобув кваліфікацію «молодший спеціаліст з права» у Національному Університеті «Одеська юридична академія» за спеціалізацією «правознавство». Пройшов та захистив виробничу практику у Апеляційному суді Одеської області.

У 2018 році закінчив Національний Університет «Одеська юридична академія» та здобув кваліфікацію: ступінь вищої освіти «бакалавр» за спеціальністю «правознавство».

У 2020 році закінчив Національний Університет «Одеська юридична академія» та здобув кваліфікацію: ступінь вищої освіти «магістр» за спеціальністю «право».

З 2021 року та понині аспірант Докторантури та аспірантури Одеського Державного університету внутрішніх справ за спеціалізацією: 081 Право, ступень: кандидат юридичних наук/доктор філософії.

У 2018 році працював у юридичній компанії Nestia на посаді помічника юриста.

З 02.2021 по 10.2021 працював помічником судді у Одеському окружному адміністративному суді.

З 12.2021 і понині працюю в патентному бюро Лекс Інтелз на посаді юриста-помічника патентного повіреного. Зараз перебуваю у простой через війну в Україні. В цей час почав займатися волонтерською діяльністю.

Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Одеського державного університету внутрішніх справ (протокол № 3 від 28 жовтня 2021 року).

Освітньо-наукову програму підготовки здобувачів третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти спеціальності 081 «Право» завершив 20.09.2023 року.

Здобувач має 9 наукових публікацій за темою дисертації, з них 1 стаття у періодичному науковому виданні іншої держави, 3 статті у наукових фахових виданнях України, 5 тез доповідей на науково-практичних конференціях.

СЛУХАЛИ:

Доповідь аспіранта **Терлецького Анатолія Володимировича**, на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні». Здобувач ознайомив присутніх зі структурою дисертації, обґрунтував актуальність обраної теми дослідження, яка зумовлена тим, що рух до громадянського суспільства ставить сьогодні перед органами місцевого самоврядування нагальне завдання – радикально підвищити якість послуг, що ними надаються. Вплив громадянина на якість тієї чи іншої наданої послуги є можливим за умови близькості надавача цих послуг. А оскільки органи самоврядування є найближчим до людей інститутом влади на місцях, то необхідно забезпечити їм надання широких повноважень для вирішення питань місцевого значення, за які вони будуть нести відповідальність.

Упровадження в практику діяльності органів місцевого самоврядування інституту муніципальних послуг відбувається вельми суперечливо, і це зумовлено насамперед тим, що діє інерція усталеного уявлення про муніципальні послуги як діяльність органів місцевої влади, спрямовану на безпосереднє надання економічних благ, у результаті чого муніципальні послуги ототожнюються з житлово-комунальними, транспортними та іншими послугами, які визначаються характером відповідних питань місцевого значення, що суперечить чинному законодавству.

Таке становище, у свою чергу, багато в чому склалося через те, що основна увага законодавця досить довго приділялася державним послугам, було втрачено з уваги, що органи державної влади та органи місцевої влади становлять єдину систему публічного адміністрування. Також слід назвати недостатність правового регулювання і теоретичних розробок питань надання муніципальних послуг. Зокрема, сьогодні в юридичній науці немає легального тлумачення муніципальних послуг, і в цілому ця тематика поки тільки стає предметом спеціальних досліджень.

Досить суперечливою є правотворча практика органів місцевого самоврядування щодо регламентації муніципальних послуг – відповідні муніципальні правові акти нерідко включають положення, що не дозволяють заявнику муніципальних послуг отримати їх у необхідній мірі. Так само це стосується підходу до визначення тих структурних підрозділів місцевих адміністрацій, комунальних установ, а також комунальних підприємств, які

Займаючи значний обсяг у сфері діяльності місцевої влади, інститут муніципальних послуг, водночас, досі не знаходить відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча розроблення та надання таких послуг здійснюються в рамках безпосередньо адміністративно-правових відносин. Ці та інші суміжні проблеми вимагають свого осмислення, ураховуючи, що муніципальні послуги, поряд із державними послугами, набувають дедалі

більшого значення як фактор, що показує ступінь та якість відображення в діяльності органів місцевого самоврядування інтересів мешканців територіальних громад.

Отже, актуальність дослідження зумовлюється наявністю проблеми, сутність якої зводиться до існуючого протиріччя між необхідністю обґрунтованого формування органом місцевого самоврядування політики надання якісних муніципальних послуг і відсутністю належного нормативно-правового та методологічного забезпечення здійснення зазначеного виду управлінської діяльності.

В основі методології дослідження лежить аналіз сучасного стану надання муніципальних послуг через вивчення нормативно-правових та доктринальних джерел із розглянутої теми. Системний аналіз вітчизняних літературних джерел та нормативно-правових актів за темою дослідження показав, що монографічні дослідження адміністративно-правових основ діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні в юридичній науці не проводились.

Вступ дисертації містить обґрунтування вибору теми дослідження; зазначено про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами; визначено мету і завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів; наведено відомості про особистий внесок здобувача, апробацію матеріалів дисертації, структуру та обсяг дисертації.

У першому розділі «Теоретико-правові засади надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування» 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.

Запропоновано авторський підхід до вивчення нормативного змісту поняття «муніципальна послуга», розглянуто його структурні елементи, запропоновано тлумачення самого терміна з урахуванням зроблених висновків.

Визначено, що публічні послуги – це послуги, що здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, за безпосереднім зверненням громадянина чи організації з метою реалізації їхніх прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків для задоволення їхніх потреб та інтересів, а сама по собі послуга позначає результат, одержаний внаслідок взаємодії між двома суб'єктами, коли перший учиняє дію (дії) на запит (прохання) другого суб'єкта.

За суб'єктом надання публічних послуг поділяються на державні та муніципальні. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади, передусім виконавчої, в особі державних установ, організацій та підприємств. Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, або комунальними підприємствами, установами та

організаціями. Муніципальні послуги поділяються на адміністративні та неадміністративні (освітні, охорони здоров'я, соціально-культурні тощо).

Здійснено спробу докладно регламентувати кожен з існуючих елементів нормативного змісту поняття «муніципальна услуга», до яких віднесено послугу (як засіб досягнення результату), функція органу місцевого самоврядування (мета реалізації якої і є необхідним результатом), заявника (як суб'єкта, що має право на муніципальну послугу), орган місцевого самоврядування (як суб'єкта, наділеного обов'язком із виконання муніципальної послуги), правову основу (яка складається з норм законів, а також положень статутів територіальних громад).

Установлено ознаки на надано авторську інтерпретацію муніципальної послуги як легальної діяльності органів місцевого самоврядування та створюваних ними комунальних установ та організацій з реалізації визначеного законом кола функцій адміністративного та неадміністративного характеру, які здійснюються з дотриманням певних умов та забезпечують задоволення законних потреб мешканців територіальної громади та зареєстрованих у цій громаді юридичних осіб із мінімальними часовими витратами та на належному професійному рівні.

Другий розділ «Особливості адміністративно-правового регулювання надання органами місцевого самоврядування окремих видів муніципальних послуг» охоплює 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. Обґрунтовано методологічні засади щодо формування системи надання муніципальних послуг в умовах децентралізації, що дозволяє розглядати її як сукупність взаємопов'язаних елементів та процесів, яка є відкритою, виступає елементом системи більш високого рівня – надання публічних послуг, функціонуючи на засадах безперервності та маючи єдину мету. Уточнено підходи до класифікації муніципальних послуг, що дозволило впорядкувати множину всіх послуг за сферами надання й виділити серед них дві основні групи, до яких віднесено адміністративні і неадміністративні, а також за ознакою можливості делегування, у результаті чого виділено 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.

Уточнено визначення поняття «муніципальні адміністративні послуги», у якому діяльність органів місцевого самоврядування зосереджена не лише на кінцевому результаті, а на організації всього процесу надання послуг. Надано опис їх основних ознак та запропоновано класифікацію: за сферою застосування; за видом адміністративного акта, який є кінцевим результатом послуги; за критерієм платності для споживачів; за видом повноважень органів місцевого самоврядування (власні, делеговані); за суб'єктом надання послуги, який оформляє її результат.

Надано авторське 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. Надано опис їх основних ознак та запропоновано класифікацію: муніципальні неадміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування; муніципальні неадміністративні послуги, надання яких регулюють органи місцевого самоврядування.

Дослідження правової природи і сутності надання публічних (державних і муніципальних) послуг дозволило вчасно виявляти напрями вдосконалення даної сфери, що надасть можливість більш ефективно реалізовувати права громадянина.

Сьогодні в Україні серед основних проблем, на вирішення яких спрямована реформа системи надання муніципальних послуг, виділено такі: значне погіршення якості та доступності муніципальних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати як власні, так і делеговані повноваження; катастрофічна зношеність комунальних мереж, житлового фонду в цілому, а також ризик виникнення техногенних катастроф в умовах серйозної нестачі матеріально-фінансових ресурсів місцевого самоврядування, яку посилено повномасштабною збройною агресією; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (велика кількість внутрішньо переміщених осіб; мобілізація значної кількості чоловічого населення працездатного віку; старіння населення, знелюднення сільських територій, відтік значної населення за кордон, перенаселеність окремих територій за рахунок вимушеного переселення та інші проблеми, пов'язані із втратою контролю над частиною території держави тощо); відсутність уніфікованого державно-правового регулювання форм місцевої партиципативної демократії; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі, через слабку конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад (насамперед зумовлено застарілістю законодавства й відсутністю достатніх фінансових та інших стимулів для розвитку муніципальної служби), що призводить до низької якості життєво важливих для громади рішень; корпоратизація системи органів місцевого самоврядування, високий ступінь закритості і непрозорості їхньої діяльності, підвищення рівня корупції; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади.

У третьому розділі «Перспективні напрями вдосконалення правового регулювання надання муніципальних послуг в Україні» розроблено питання про: зарубіжний досвід надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування та можливість його застосування в Україні; напрями підвищення ефективності муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Удосконалено підхід до визначення світових тенденцій у системі надання муніципальних послуг, серед яких виділено: трансформацію структури суб'єкт-об'єктних відносин; фокус на зміщенні процедури надання послуги в площину електронної взаємодії; формування нової сервісоорієнтованої культури. У роботі

зазначено, що під час реформування місцевого самоврядування й територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації необхідно враховувати європейський досвід надання муніципальних послуг, а також ураховувати, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості територій України, використовуючи потенціал цих чинників задля успішності реформ. Слід відмовитися від сліпого калькування позитивного досвіду проведення таких реформ у державах Європи, населення і територія яких не відповідають українським. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення функціонування інституту муніципальних послуг в Україні.

По закінченні доповіді дисертанту, присутніми було поставлено ряд запитань.

ГРОХОЛЬСЬКИЙ В.Л. доктор юридичних наук, професор: Анатолій Володимирович, скажіть, будь ласка, сьогодні часто можна побачити, як поряд із поняттям «державна послуга» як синонім нерідко використовується і поняття «публічна послуга». У чому полягає різниця між ними?

ТЕРЛЕЦЬКИЙ А.В.: Дякую за поставлене питання.

На нашу думку, подібний підхід є неприйнятним, оскільки зазначені правові категорії не тотожні. Публічна послуга спрямована на задоволення суспільно значимих (публічних) інтересів і впливає з функцій держави. Задовольняти суспільно значущі інтереси покликані державні органи, а також недержавні структури, яким делеговано та доручено відповідні повноваження.

Державні послуги також спрямовані на задоволення публічних інтересів, проте суб'єктами їх надання є державні органи та організації. Таким чином, поняття «публічні послуги» ширше за поняття «державні послуги».

КОРНІЄНКО М.В. доктор юридичних наук, професор: Які головні ознаки можна виділити в понятті «адміністративна послуга»

ТЕРЛЕЦЬКИЙ А.В.: Дякую за запитання.

Із законодавчого визначення можна виділити ключові ознаки адміністративної послуги:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи.

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи.

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг.

4) адміністративна послуга надається відповідно до закону.

ПІДПАЛА І.В. доктор юридичних наук: Панове здобувач, дуже цікава доповідь, ґрунтовна і актуальна на сьогодні. У своєму виступі ви неодноразова наголосили на якісному наданні послуг. Які критерії оцінювання послуги ви можете назвати?

ТЕРЛЕЦЬКИЙ А.В.: Дякую за поставлене питання.

на нашу думку, серед критеріїв, за якими має оцінюватися якість надання послуг, можна виділити такі:

- 1) результативності
- 2) своєчасності;
- 3) доступності;

- 4) зручності організації надання послуг,;
- 5) відкритості інформації про послуги;
- 6) ввічливості;
- 7) професійності.

ПИШНА А.Г.: кандидат юридичних наук, доцент: Мені дуже цікаво Ваша думка з приводу того, що у 2019 році було прийнято Закон України «Про соціальні послуги» до якої категорії слід, на Вашу думку, віднести такі послуги?

ТЕРЛЕЦЬКИЙ А.В.: Дякую за запитання.

Цей закон визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

оскільки ці послуги не пов'язані з прийняттям владних рішень, то їх можна віднести до категорії неадміністративних послуг.

ДЕНИСОВА А.В. доктор юридичних наук, професор: Мені також сподобалася доповідь, ґрунтовно, послідовно, багато цікавої та своєчасної інформації. В мене до Вас наступне питання: У своїй доповіді ви згадали про необхідність внесення змін до законодавства. які саме новели слід зробити у першу чергу?

ТЕРЛЕЦЬКИЙ А.В.: Дякую за запитання.

Насамперед, доцільно було б законодавчо розмежувати дії щодо організації і надання муніципальних послуг. органи місцевого самоврядування повинні займатися лише питаннями правового та матеріального забезпечення організації надання послуг, але не їх прямим наданням. Вони повинні бути відокремлені від замовників послуг певними посередниками, які покликані реалізовувати муніципальні послуги. До них можна було б віднести різні комунальні установи, організації, фонди тощо.

Такий підхід сприяв би позбавленню від не властивої для органів місцевого самоврядування діяльності, оптимізував би їх організаційні та економічні основи функціонування, підвищив ефективність виконання управлінських завдань, для яких вони і створені.

Після відповідей на запитання науковців, науковим керівником кандидатом юридичних наук, Домброван Н.В., було доведено відгук наукового керівника. В якому надано оцінку дисертанту, як людині грамотній, з науковим мисленням, досвідчену, цілеспрямовану та ініціативну. Терлецький А.В. вдало зумів використати свій творчий потенціал і досить ґрунтовно та досконало виконав наукове дослідження.

Завдання, які поставив перед собою Терлецький А.В. поступово розкриті в дисертації, надано слушні висновки, також в роботі є належна емпірична база.

Терлецький А.В. цілком сформувався як науковець, його дисертаційне дослідження на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні», представлене на публічній презентації, є завершеною працею, яка має суттєве значення для вітчизняної юридичної науки, а його автор готовий до атестації здобувача ступеня доктора філософії.

Під час наукової дискусії учасниками публічної презентації надано свої думки і міркування, щодо представленого на розгляд дослідження.

ЯРМАКІ Х.П. доктор юридичних наук, професор: Хочу зазначити, що в умовах сьогодення дуже позитивно, що наука продовжує розвиватися, а здобувачі готувати дослідження та виходити на захист. Дисертаційна робота є актуальною, завершеною та своєчасною і не втратить своєї актуальності і в мирний час. Я підтримую роботу та бажаю Вам успіху.

ГРОХОЛЬСЬКИЙ В.Л. доктор юридичних наук, професор: Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, обґрунтовані на високому науковому рівні, мають методологічне та емпіричне підґрунтя. Науково-теоретичною основою дисертаційного дослідження є наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців, робота має перспективи і для майбутніх поглиблених наукових пошуків. Підтримую Вас та бажаю успіхів!

СІРКО В.С. кандидат юридичних наук, доцент: Шановний Анатолій Володимирович, тема дисертації є безсумнівно актуальною, має як теоретичне так і практичне значення, новизна в роботі є, висновки – слухні, всі формальні умови дотримано, підтримую Вас і Вашу роботу бажаю успіху.

БАРАНОВ С.О. кандидат юридичних наук, доцент: дозвольте висловити своє бачення стосовно цієї роботи. Приєднуючись до сказаного раніше, погоджуюсь, що тема є цікавою, завершеною та своєчасною, адже реформа, яка здійснюється сьогодні в Україні поширюються і на місцевий рівень, відповідно у концепції реформи згадуються муніципальні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування тому тема є актуальною. Підтримую Вас і Вашу роботу.

ДЕНИСОВА А.В. доктор юридичних наук, професор: Анатолій Володимирович, Ви гідно трималися, знаєте матеріал і з впевненістю відповідали на питання. Дослідження є завершеним і готовим для подальшої атестації. Бажаю Вам не зупинятися, розвивати свій науковий пошук та в майбутньому написати монографію. Особисто я буду Вас підтримувати!

ВИСНОВОК

про наукову новизну, теоретичне та практичне значення результатів дисертації на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» зі спеціальності 081 «Право»

Обґрунтування вибору теми дослідження. Процеси розвитку демократії, руху до громадянського суспільства ставлять сьогодні перед органами місцевого самоврядування нагальне завдання – радикально підвищити якість послуг, що ними надаються. Прагнення людей до високого рівня та якості життя є сигналом до необхідності вдосконалення системи надання послуг, зміни стилю діяльності місцевої влади. Адекватна відповідь на зазначені виклики є індикатором спроможності влади, її результативності й ефективності, тобто запорукою стабільності в суспільстві.

Вплив громадянина на якість тієї чи іншої наданої послуги є можливим за умови близькості надавача цих послуг. А оскільки органи самоврядування є найближчим інститутом влади на місцях до людей, то необхідно забезпечити їм

надання широких повноважень для вирішення питань місцевого значення, за які вони будуть нести відповідальність. Населення територіальних громад уже отримує необхідні послуги через центри надання адміністративних послуг, які переважно є підрозділами органу місцевого самоврядування. Відповідно до даних моніторингу сучасного державного сервісу України Дія Центр, на третій квартал 2022 р. функціонують 3142 центри надання адміністративних послуг. Слід зауважити, що з 2020 р. по 3 квартал 2022 р. загальна кількість центрів зросла в 2,4 рази, або на 1830 одиниць і відповідно становила 3142 осередки. За інформацією Міністерства цифрової трансформації, головним завданням якого є «перетворення заіржавілого бюрократичного апарату на сучасний сервіс, який допомагає вирішувати всі життєві питання та не змушує людей звертатися до посередників», за 2022 р. було зібрано понад 45 тис. відгуків (скарги та пропозиції) щодо роботи центрів. Водночас на органи місцевого самоврядування покладено функцію надання і неадміністративних послуг, які разом з адміністративними складають систему муніципальних послуг.

Традиційна система місцевого самоврядування поки ще мало змінилася з радянських часів і часто не в змозі забезпечити надання муніципальних послуг на належному рівні, до того ж органам місцевого самоврядування доводиться вирішувати низку питань місцевого значення на організаційно-правовій основі, що постійно оновлюється: за останні два роки до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внесено понад 20 змін. Упровадження в практику діяльності органів місцевого самоврядування інституту муніципальних послуг відбувається вельми суперечливо, і це зумовлено насамперед тим, що діє інерція усталеного уявлення про муніципальні послуги як діяльність органів місцевої влади, спрямовану на безпосереднє надання економічних благ, у результаті чого муніципальні послуги ототожнюються з житлово-комунальними, транспортними та іншими послугами, які визначаються характером відповідних питань місцевого значення, що суперечить чинному законодавству.

Таке становище, у свою чергу, багато в чому склалося через те, що основна увага законодавця досить довго приділялася державним послугам, було втрачено з уваги, що органи державної влади та органи місцевої влади становлять єдину систему публічного адміністрування. Також слід назвати недостатність правового регулювання і теоретичних розробок питань надання муніципальних послуг. Зокрема, сьогодні в юридичній науці немає легального тлумачення муніципальних послуг, і в цілому ця тематика поки тільки стає предметом спеціальних досліджень. А тим часом у цій галузі є чимало прогалин, зокрема йдеться про виявлення загальних та особливих ознак муніципальних послуг, що мають переважно інформаційний, консультативний, дозвільний та реєструючий характер, у порівнянні з цивільно-правовими послугами та функціональними послугами, що надаються комунальними установами й комунальними підприємствами. Досить суперечливою є правотворча практика органів місцевого самоврядування щодо регламентації муніципальних послуг – відповідні муніципальні правові акти нерідко включають положення, що не дозволяють заявнику муніципальних послуг отримати їх у необхідній мірі. Так само це стосується підходу до визначення тих структурних підрозділів місцевих адміністрацій, комунальних установ, а також комунальних підприємств, які

надають муніципальні послуги, ураховуючи їх неоднаковий правовий статус. Немає ясності в тому, наскільки правомірним є делегування органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо надання муніципальних послуг приватним організаціям. Займаючи значний обсяг у сфері діяльності місцевої влади, інститут муніципальних послуг, водночас, досі не знаходить відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча розроблення та надання таких послуг здійснюються в рамках безпосередньо адміністративно-правових відносин. Ці та інші суміжні проблеми вимагають свого осмислення, ураховуючи, що муніципальні послуги, поряд із державними послугами, набувають дедалі більшого значення як фактор, що показує ступінь та якість відображення в діяльності органів місцевого самоврядування інтересів мешканців територіальних громад та юридичних осіб. Таке становище об'єктивно визначає необхідність додаткових досліджень проблематики, пов'язаної з організацією надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг. Отже, актуальність дослідження зумовлюється наявністю проблеми, сутність якої зводиться до існуючої суперечності між необхідністю обґрунтованого формування органом місцевого самоврядування політики надання якісних муніципальних послуг і відсутністю належного нормативно-правового та методологічного забезпечення здійснення зазначеного виду управлінської діяльності.

Ступінь наукової розробленості теми. Теоретичну базу дослідження представляють праці вчених і, перш за все, у галузі адміністративного права, муніципального права, теорії управління та інших галузевих дисциплін. Питання важливості публічних послуг та проблеми, пов'язані з процесами їх надання, висвітлено В. Авер'яновим, О. Буханевичем, Н. Васильєвою, В. Грохольським, Ю. Даньшиною, О. Карпенком, І. Козюрою, І. Коліушком, Є. Легезою, А. Ліпенцевим, Х. Ярмакі та іншими вченими. Наукові підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування досліджені в працях відомих представників вітчизняної науки М. Баймуратова, О. Батанова, І. Голосніченка, М. Іжі, В. Куйбіди, В. Мамонової, Ю. Молодожена, С. Попова, С. Саханенка, О. Чебана. Вагомий внесок у розв'язання проблем розвитку системи послуг на місцевому рівні здійснили: І. Бригілевич, С. Дембіцька, Т. Маматова, В. Тимощук, Д. Сухінін, Ю. Шаров та інші. Питання надання публічних послуг взагалі та муніципальних послуг зокрема були предметом розгляду й обговорення на конференціях та семінарах із сучасних проблем функціонування інституту місцевого самоврядування. Теоретичні положення, що містяться в них, дозволили уточнити правовий статус органів місцевого самоврядування, сутність питань місцевого значення, види та обсяг повноважень, які мають органи місцевого самоврядування в питаннях створення комунальних установ (комунальних підприємств), що має важливе методологічне значення в розробленні питань функціонування інституту муніципальних послуг. Разом із тим у наявних публікаціях з адміністративного та муніципального права тема, пов'язана власне з муніципальними послугами, здебільшого розглядається фрагментарно. Можна назвати небагато робіт, де муніципальні послуги аналізуються з погляду сучасного їх розуміння: дисертації Сухініна Д.В. «Формування політики надання якісних муніципальних послуг» (2008 р.), Таможнього О.В. «Адміністративні

послуги муніципальних органів» (2015 р), Легези Є.О. «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» (2017 р.), Гуненко О.В. «Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України» (2019 р.), Крикавської І.В. «Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах», Кушнір Д.М. «Адміністративно-правові засади діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні» (2021 р.). Однак наразі муніципальні послуги розглядаються в основному в роботах із муніципального права та економіки територіальних громад, хоча при цьому аналізуються адміністративно-правові відносини. Проте здебільшого зберігається колишнє ототожнення муніципальних послуг із функціональними послугами, що надаються комунальними установами та комунальними підприємствами, у них не враховуються здійснені останніми роками принципові зміни у вітчизняному законодавстві, що стосуються інституту муніципальних послуг. У результаті змінені адміністративно-правові норми та відповідна адміністративна практика, якщо мати на увазі заявлену проблематику, ще не були предметом спеціального наукового дослідження в рамках науки адміністративного права. Ця робота виконана для заповнення наявної прогалини. Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р; тематичних планів наукових досліджень Одеського державного університету внутрішніх справ за період 2021–2023 рр. при виконанні теми «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер 0116U006773) та тематики науководослідної роботи кафедри адміністративного права та адміністративного процесу «Забезпечення прав, свобод і інтересів людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (державний реєстраційний номер 0121U109272).

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в комплексному дослідженні юридичної природи інституту муніципальних послуг як елементу компетенції органів місцевого самоврядування, організаційно-правових засад їх надання в Україні, а також у розробленні пропозицій щодо вдосконалення правового механізму його функціонування.

Досягненню заявленої мети сприяло виконання низки наукових завдань, серед яких:

- розкрити значення інституту муніципальних послуг як складової публічних послуг у сучасній Україні;
- надати характеристику поняттю муніципальних послуг та визначити його основні ознаки;
- здійснити класифікацію муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування;
- розглянути питання функціонування механізму надання органами місцевого самоврядування адміністративних та неадміністративних муніципальних послуг;
- дослідити проблеми правового регулювання діяльності з надання

муніципальних послуг органами місцевого самоврядування;

- проаналізувати зарубіжний досвід надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування;

- виробити пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правової організації надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг.

Об'єктом дослідження стали суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням інституту муніципальних послуг в Україні.

Предмет дослідження складають адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальних та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Структурно-функціональний метод та метод систематизації використано з метою окреслення системи публічних послуг та визначення в ній місця муніципальних послуг (підрозділи 1.1, 1.2); надання характеристики видів муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування (підрозділ 1.3). Для того, щоб охарактеризувати правове регулювання надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг (підрозділ 2.3) та визначити особливості адміністративно-правового регулювання надання органами місцевого самоврядування окремих видів муніципальних послуг (підрозділи 2.1, 2.2) використано метод документального аналізу. Аналітичний метод використано для того, щоб визначити механізм надання муніципальних послуг (підрозділ 2.1, 2.2). Узагальнити зарубіжний досвід правового забезпечення надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування та опрацювати можливості його використання в Україні (підрозділ 3.1) вдалось за допомогою порівняльно-правового методу. Щоб установити напрями підвищення ефективності муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування (підрозділ 3.2) застосовано методи моделювання та прогнозування. У роботі використано ряд інших методів, застосування яких дозволило комплексно виконати поставлені вище завдання.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно на монографічному рівні визначити сутність, зміст та розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні, а також розробити відповідні пропозиції та рекомендації, спрямовані на їх удосконалення. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків. Зокрема:

вперше:

- 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;

- визначено 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;

- надання муніципальних послуг обґрунтовано як пріоритетний вид діяльності органів місцевого самоврядування, що потребує законодавчого закріплення як їх самостійне повноваження; удосконалено:

- обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення 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, адже вони: визначають адміністративно-правовий статус органів щодо надання муніципальних послуг; установлюють права та обов'язки суб'єктів – користувачів послуг; окреслюють засади взаємодії органів місцевого самоврядування та комунальних установ, яким делеговано функції надання муніципальних послуг; визначають коло та зміст муніципальних послуг;

- 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. Прийняття даного нормативно-правового акта: по-перше, забезпечить уніфікацію порядку надання муніципальних послуг; по-друге, підвищить оперативність та якість надання муніципальних послуг; по-третє, має позитивно позначитися на виконавчій дисципліні суб'єктів надання муніципальних послуг; - удосконалення 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 сервісоорієнтованої культури; дістало подальшого розвитку: - виявлення та розкриття детермінант та обґрунтування на їх основі класифікації муніципальних послуг; - уточнення підходів до класифікації муніципальних послуг, що дозволило впорядкувати множину всіх послуг за сферами надання й виділити серед них дві основні групи, до яких віднесено адміністративні і неадміністративні, а також за ознакою можливості делегування, у результаті чого виділено 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;

- обґрунтування методологічних засад щодо формування системи надання муніципальних послуг в умовах децентралізації, що дозволяє розглядати її як сукупність взаємопов'язаних елементів та процесів, яка є відкритою, виступає елементом системи більш високого рівня – надання публічних послуг, функціонуючи на засадах безперервності та маючи єдину мету.

Теоретична значущість дослідження. Результати проведеного дослідження дозволяють розширити знання про різні адміністративно-правові аспекти інституту муніципальних послуг. Теоретичні положення, які містяться в дисертаційному дослідженні, становлять певний інтерес у науковому вивченні

стану та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні, при подальшому розробленні категоріального апарату науки адміністративного права, а також у проведенні досліджень наукових проблем функціонування інституту муніципальних послуг.

Практичне значення одержаних результатів визначається спрямованістю результатів на вирішення актуальних проблем, що стоять перед наукою адміністративного права, і полягає в тому, що узагальнений матеріал представляє методологічну основу місцевого самоврядування в діяльності, пов'язаній із формуванням складу та механізмом реалізації муніципальних послуг. Напрацьовані науково-теоретичні висновки, положення, пропозиції та рекомендації дисертації використано або можна використовувати в подальшому 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;

- правозастосуванні – для прийняття оптимальних і ефективних рішень органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами щодо надання муніципальних послуг (акт впровадження);

- 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 (акт впровадження); – 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 (акт впровадження).

- навчальному процесі – для підготовки дидактичних матеріалів та викладення навчальних дисциплін і спеціальних курсів (модулів) з адміністративного права та муніципального права України (акт впровадження). Правову основу дисертаційного дослідження склали Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги», «Про адміністративну процедуру», укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти органів місцевого самоврядування, що регулюють надання муніципальних послуг. Теоретичні та нормативноправові джерела в сукупності стали інформаційною базою, що сприяла досягненню необхідної наукової обґрунтованості, а також достовірності положень, що формулюються в дисертації. Дисертація є логічним завершенням роботи автора, основні підсумки якого опубліковано в чотирьох наукових статтях та представлено на науково-практичних конференціях міжнародного та всеукраїнського рівнів.

Структура дисертації зумовлена характером та обсягом дослідження, вона включає вступ, три розділи, які об'єднують вісім підрозділів, висновки та список

використаних джерел.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Терлецький А.В. Поняття та сутність освітньої послуги як правової категорії. Південноукраїнський правничий часопис. 2023. № 1. С. 254–261.

2. Терлецький А.В. Поняття якісної муніципальної послуги в діяльності органів місцевого самоврядування. Юридичний бюлетень. 2023. Вип. 28. С. 218–226.

3. Терлецький А.В. Спеціальна правосуб'єктність органів публічного управління в умовах воєнного стану. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2023. № 64. С. 60–65.

4. Терлецький А.В. Проблеми правового регулювання надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 11. С. 118–121.

5. Терлецький А.В. Якість муніципальних послуг як об'єкт оцінки та управління. Науково-практичний юридичний журнал. Публічне право. 2023. № 3 (51). С. 73–81.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Терлецький А.В. До питання про класифікацію муніципальних послуг. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали XIV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 31 березня 2022 р.). Одеса: ОДУВС, 2022. С. 199–190.

7. Терлецький А.В. До визначення поняття муніципальної послуги як сервісної функції органів місцевого самоврядування. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: 16 матеріали XV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 22 березня 2023 р.). Одеса: ОДУВС, 2023. С. 246–248.

8. Терлецький А.В. Загальна характеристика повноважень муніципальних органів управління зарубіжних країн у сфері соціальної безпеки. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 20 жовтня 2023 р.). Одеса: ОДУВС, 2023. С. 269–271.

9. Терлецький А.В. Еволюція поняття якісної муніципальної послуги: роль та виклики для органів місцевого самоврядування. Дотримання прав і свобод людини НПУ в умовах глобальних викликів сьогодення: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 27 жовтня 2023 р.). Одеса: ОДУВС, 2023. С. 131–133.

У результаті публічної презентації наукових результатів дисертації Терлецького А.В. і повноти публікації основних результатів дослідження

УХВАЛИЛИ:

1. Затвердити висновок про наукову новизну, теоретичне та практичне значення результатів дисертації Терлецького Анатолія Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з

надання муніципальних послуг в Україні»,.

2. Констатувати, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів дисертація Терлецького Анатолія Володимировича відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах) затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261, Порядку присудження ступеня доктора 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 січня 2022 р. № 44.

3. Рекомендувати дисертацію Терлецького Анатолія Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні», до захисту на здобуття ступеня доктора філософії у спеціалізованій вченій раді за спеціальністю 081 «Право».

Головуюча на засіданні
кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу
факультету підготовки фахівців
для підрозділів превентивної діяльності
Одеського державного університету
внутрішніх справ МВС України
доктор юридичних наук, професор

 **Аліна ДЕНИСОВА**