

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Одеський державний університет внутрішніх справ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Одеський державний університет внутрішніх справ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ТЕРЛЕЦЬКИЙ Анатолій Володимирович

УДК 352:351.88

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ
ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

081 – право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А.В. Терлецький

Науковий керівник
Домброван Наталія Василівна, кандидат юридичних наук

Одеса – 2024

АНОТАЦІЯ

Терлецький А.В. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Одеський державний університет внутрішніх справ, Одеса, 2024.

Наукову працю присвячено комплексному дослідженню сутності та змісту категорії «муніципальні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування». Подано результати дослідження у сфері діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг. Розкрито питання типології публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. Узагальнено та систематизовано науковий досвід українських і зарубіжних учених щодо організації надання муніципальних послуг. Розглянуто механізми адміністративно-правового регулювання надання послуг органами місцевого самоврядування в Україні.

В основі методології дослідження лежить аналіз сучасного стану надання державних і муніципальних послуг через вивчення нормативно-правових та доктринальних джерел із розглянутої теми. У роботі комплексно проаналізовано та систематизовано різні теоретико-методологічні, експертні та практично-прикладні підходи щодо розуміння надання публічних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. 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, що засвідчує актуальність поданого дослідження.

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 нормативно-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. Також 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).

Наведено різні визначення поняття «муніципальна послуга» та їх порівняльний аналіз. 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. Виявлено та розкрито детермінанти публічних послуг та обґрунтовано на їх основі класифікації муніципальних послуг.

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).

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 партисипативної демократії (за посередництвом законів, як передбачено Конституцією та профільним Законом); 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 непрозорість 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 зміщення 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 враховувати, 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 пропозицій щодо вдосконалення функціонування інституту муніципальних послуг в Україні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; адміністративно-правове регулювання, муніципальні послуги; адміністративна реформа; територіальна громада.

ABSTRACT

Terletsy A.V. Administrative and legal principles of the activities of local self-government bodies for the provision of municipal services in Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 "Law". – Odesa State University of Internal Affairs, Odesa, 2024.

The scientific work is devoted to a comprehensive study of the essence and content of the category "municipal services provided by local self-government bodies". The results of the research in the field of activities of local self-government bodies in the provision of municipal services are presented. The issue of the typology of public services provided by local self-government bodies is revealed. The scientific experience of Ukrainian and foreign scientists regarding the organization of municipal services is summarized and systematized. The mechanisms of administrative and legal regulation of the provision of services by local self-government in Ukraine are considered.

The basis of the research methodology is the analysis of the current state of the provision of state and municipal services through the study of regulatory and doctrinal sources on the topic under consideration. The work comprehensively analyzed and systematized various theoretical-methodological, expert and practical-applied approaches to understanding the provision of public services by local self-government bodies in Ukraine. A

systematic analysis of domestic literary sources and legal acts on the topic of the study showed that monographic studies of the administrative and legal bases of the activities of local self-government bodies in providing municipal services in Ukraine were not conducted in legal science, which proves the relevance of the presented study.

The introduction of the dissertation contains the rationale for choosing the research topic; the connection of the work with scientific programs, plans, topics, grants is indicated; the purpose and task, object, subject and research methods are determined; the scientific novelty and practical significance of the obtained results are revealed; information about the recipient's personal contribution, the approval of the dissertation materials, the structure and scope of the dissertation is provided.

In the first chapter "Theoretical and legal basis of the provision of municipal services by local self-government bodies" the state of scientific development of the issue of the provision of municipal services as a component of public services is disclosed; the concept and characteristics of municipal services are provided; systematized scientific sources devoted to the problems of legislative regulation, methodological principles of research into the legal foundations of the provision of public services in general and municipal services in particular; types of municipal services provided by local self-government bodies are considered.

The author's approach to the study of the normative content of the concept of "municipal service" is proposed, its structural elements are considered, the interpretation of the term itself is proposed taking into account the conclusions made.

It was determined that public services are services provided by state authorities, local self-government bodies, at the direct request of a citizen or organization in order to realize their rights, legitimate interests, or to fulfill the obligations assigned to them by regulatory legal acts to satisfy their needs and interests, and the service itself denotes the result obtained as a result of the

interaction between two subjects, when the first performs an action (actions) at the request (request) of the second subject. An attempt was also made to regulate in detail each of the existing elements of the normative content of the concept of "municipal service", which include the service (as a means of achieving a result), the function of a local self-government body (the purpose of which is the necessary result), the applicant (as an entity that has the right to a municipal service), a local self-government body (as an entity entrusted with the obligation to perform a municipal service), a legal basis (which consists of the norms of laws, as well as the provisions of the charters of territorial communities).

Various definitions of the term "municipal service" and their comparative analysis are presented. The author's interpretation of municipal service as a legal activity of local self-government bodies and communal institutions and organizations created by them to implement a legally defined range of functions of an administrative nature, which are carried out in compliance with certain conditions and ensure the satisfaction of the legitimate needs of residents of the territorial community and legal entities registered in this community, has been established. Determinants of public services have been identified and disclosed, and the classification of municipal services has been substantiated on their basis.

By subject, public services are divided into state and municipal. State services are services provided by state authorities, primarily executive, in the form of state institutions, organizations and enterprises. Municipal services are services provided by local self-government bodies or communal enterprises, institutions and organizations. Municipal services are divided into administrative and non-administrative (educational, health care, socio-cultural, etc.).

The second section "Features of the administrative and legal regulation of the provision of certain types of municipal services by local self-government bodies" covers such issues as the organizational and legal mechanism of the

provision of administrative and non-administrative municipal services provided by local self-government bodies; review of problems of legal regulation of provision of municipal services by local self-government bodies.

The provision of municipal services is substantiated as a priority type of activity of local self-government bodies, which requires legislative consolidation as their independent authority. The methodological principles for the formation of the system of providing municipal services in the conditions of decentralization are substantiated, which allows to consider it as a set of interconnected elements and processes, which is open, acts as an element of a higher level system - the provision of public services, functioning on the basis of continuity and having a single goal. The approaches to the classification of municipal services were refined, which made it possible to organize the set of all services according to the spheres of provision and to distinguish among them two main groups, which include administrative and non-administrative ones, as well as according to the possibility of delegation, as a result of which four groups of municipal services were distinguished: which cannot be delegated; which can be delegated from the state authority to the local self-government body; which can be delegated from the local self-government body to the utility enterprise; which can be delegated to commercial organizations or the non-profit sector.

The definition of the concept of "municipal administrative services" has been clarified, in which the activity of local self-government bodies is focused not only on the final result, but on the organization of the entire process of providing services. A description of their main features is provided and classification is proposed: by scope of application; according to the type of administrative act, which is the final result of the service; according to the criterion of payment for consumers; by type of authority of local self-government bodies (own, delegated); according to the entity providing the service, which processes its result.

The author's definition of the concept of "municipal non-administrative services" is provided: services provided by local self-government bodies, as well as executive power bodies and enterprises, institutions, organizations in order to fulfill the powers delegated by local self-government bodies at the expense of local budget funds, which are not related to the adoption power decisions. A description of their main features is provided and a classification is proposed: municipal non-administrative services provided by local self-government bodies; municipal non-administrative services, the provision of which is regulated by local self-government bodies.

The study of the legal nature and essence of the provision of public (state and municipal) services made it possible to identify areas for improvement in this area in a timely manner, which would provide an opportunity to more effectively implement the rights of citizens.

Today in Ukraine, among the main problems that the reform of the system of providing municipal services is aimed at solving, the following are highlighted: a significant deterioration in the quality and availability of municipal services due to the resource incapacity of the vast majority of local self-government bodies to exercise both their own and delegated powers; catastrophic wear and tear of utility networks, the housing stock as a whole, as well as the risk of man-made disasters in the conditions of a serious lack of material and financial resources of local self-government, which is exacerbated by full-scale armed aggression; a complex demographic situation in most territorial communities (a large number of internally displaced persons; mobilization of a significant number of male population of working age; population aging, depopulation of rural areas, outflow of a significant population abroad, overpopulation of certain territories due to forced resettlement and other problems related to loss of control over part of the state territory, etc.); lack of unified state-legal regulation of forms of local participatory democracy (through laws, as provided by the Constitution and the relevant Law); a decrease in the level of professionalism of local self-

government officials, including, due to the weak competitiveness of local self-government bodies on the labor market, a decrease in the level of prestige of positions (primarily caused by outdated legislation and the lack of sufficient financial and other incentives for the development of municipal service), which leads to a low quality of life important decisions for the community; corporatization of the system of local self-government bodies, a high degree of closedness and non-transparency of their activities, an increase in the level of corruption; excessive centralization of powers of executive authorities.

In the third chapter "Prospective directions for improving the legal regulation of the provision of municipal services in Ukraine" the issues of: foreign experience in the provision of municipal services by local self-government bodies and the possibility of its application in Ukraine have been developed; directions for improving the efficiency of municipal services provided by local self-government bodies.

The approach to determining global trends in the system of providing municipal services has been improved, among which the following are highlighted: the transformation of the structure of subject-object relations; focus on shifting the service provision procedure to the plane of electronic interaction; formation of a new service-oriented culture. The work states that during the reform of local self-government and territorial organization of public power on the basis of decentralization, it is necessary to take into account the European experience of providing municipal services, as well as take into account the geographical, demographic, socio-economic, religious and other features of the territories of Ukraine, using the potential of these factors for success of reforms. It is necessary to abandon the blind copying of the positive experience of carrying out such reforms in European countries, whose population and territory do not correspond to Ukrainian ones. Suggestions for improving the functioning of the Institute of Municipal Services in Ukraine have been formulated.

Keywords: local self-government bodies; administrative and legal regulation, municipal services; administrative reform; local community.

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:*

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.

ЗМІСТ

Вступ.....	18
Розділ 1. Теоретико-правові засади надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування	30
1.1. Муніципальні послуги як складова публічних послуг.....	30
1.2. Поняття та ознаки муніципальних послуг	50
1.3. Види муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування	69
Розділ 2. Особливості адміністративно-правового регулювання надання органами місцевого самоврядування окремих видів муніципальних послуг	83
2.1. Організаційно-правовий механізм надання органами місцевого самоврядування адміністративних муніципальних послуг	83
2.2. Організаційно-правовий механізм надання органами місцевого самоврядування неадміністративних муніципальних послуг.....	98
2.3. Проблеми правового регулювання надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг.....	119
Розділ 3. Перспективні напрями вдосконалення правового регулювання надання муніципальних послуг в Україні.....	144
3.1. Зарубіжний досвід надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування та можливість його застосування в Україні	144
3.2. Напрями підвищення ефективності муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.....	164
Висновки	179
Список використаних джерел.....	184
Додатки	207

ВСТУП

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 (скарг та пропозицій) 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 даного 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. Саханєнка, 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.), Гуненкової 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 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).

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 нормативно-правові джерела в сукупності стали інформаційною базою, що сприяла досягненню необхідної наукової обґрунтованості, а також достовірності положень, що формулюються в дисертації.

Апробація результатів дослідження. Результати дисертаційного дослідження обговорено та схвалено на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ОДУВС.

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.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Муніципальні послуги як різновид публічних послуг

Процеси розвитку демократії, руху до громадянського суспільства ставлять сьогодні перед органами місцевого самоврядування нагальне завдання – радикально підвищити якість публічних послуг. Прагнення людей до високого рівня та якості життя є сигналом до необхідності вдосконалення системи надання публічних послуг, зміни стилю діяльності місцевої влади. Адекватна відповідь на зазначені виклики є індикатором спроможності влади, її результативності й ефективності, тобто запорукою стабільності в суспільстві. У підписаній у 2015 році Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [158] указано, що метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Публічна влада, виділення якої в самостійний елемент є однією з основних умов виникнення держави, покликана підтримувати й гарантувати порядок у державі, забезпечувати задоволення, реалізацію та захист суспільних інтересів. У контексті функціонування системи публічної влади особливого значення набуває питання розмежування понять «публічні послуги» (державні послуги, муніципальні послуги) та «функції публічної влади» (державні функції, функції місцевого самоврядування).

Надання публічних послуг є складовою демократичного дискурсу. При цьому вони багато в чому пояснюють необхідність існування держави і системи державної (публічної) влади. Більше того, дедалі активніше розвивається концепція взаємозв'язку публічних послуг із таким феноменом, як громадянство. Громадянство як стійкий правовий зв'язок людини і держави зумовлює пріоритетне надання послуг «своєму» громадянину з боку держави.

У демократичному суспільстві основним прагненням влади стає задоволення суспільних запитів. Зважаючи на впровадження в Україні сучасної орієнтованої на людину парадигми публічного адміністрування, проблема його демократичності, якості, правового забезпечення, результативності й ефективності перебуває в полі уваги провідних українських вчених М. Баймуратова, І. Голосніченка, В. Дзюндзюка, І. Коліушка, В. Куйбіди, О. Лазора, М. Лесечка, М. Пухтинського, В. Тимощука, Ю. Шарова.

Поняття публічних (державних і муніципальних) послуг – порівняно нове у вітчизняній правовій науці, відносно нещодавно воно увійшло й у правові акти. Багато в чому запровадження самого терміна «публічні послуги», а також таких його видів, як державні послуги та муніципальні послуги, у правову матерію було зумовлено затвердженням концепції ефективного державного менеджменту. У розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реформування державного управління України», яким затверджена Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 рр., зазначено, що в основу реформування системи державного управління в Україні мають бути покладені принципи, сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління» [139]. Одним із напрямів цього руху є вектор відповідальності, це забезпечення гарантій, що кожен громадянин незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового

стану, місця проживання, мовних або інших ознак матиме доступ до якісних послуг у державному та приватному секторах.

Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток усієї країни. Проте слід зауважити, що дія цієї Стратегії не поширюється на реформування місцевого самоврядування, яке здійснюється відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333 [79], плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688 [121], Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 [46].

Відповідно до цієї концепції серед державних та адміністративних функцій вельми значуще (у ряді тлумачень – чи не основне і навіть єдине) місце займають послуги, що надаються населенню (платникам податків). З урахуванням цього стосовно органів державного і муніципального управління стала використовуватися формула, відповідно, державних і муніципальних послуг. Адміністративна реформа як пріоритетний результат здійснення основних її заходів позначила досягнення якісного організаційного забезпечення реалізації правовстановлюючої та правозастосовної функцій держави. Значною новелою в напрямі державного та муніципального управління стало затвердження серед пріоритетів питань надання якісних і доступних публічних послуг органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Зокрема публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;

належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;

професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервне підвищення освітнього рівня посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки сучасні інноваційні процеси в управлінні на державному та місцевому рівнях багато в чому орієнтовані на побудову «сервісної» моделі держави або в іншому формулюванні – нової моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу. Сервісна модель модернізації публічного управління будується на низці ключових принципів, серед яких: принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності публічних послуг, принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг тощо [190].

Держава, згідно з «сервісною» моделлю, виступає інститутом, який надає якісні послуги громадянам – користувачам цих послуг. Громадянин стає для держави клієнтом, який як платник податків має право вимагати від держави підвищення ефективності її діяльності. У цьому головним мірилом ефективності влади виступає якість публічних послуг, що розуміється як рівень задоволення потреб кожного громадянина окремо і суспільства загалом.

Водночас результати наукових досліджень актуального стану цієї системи свідчать про наразі низьку ефективність системи публічного адміністрування, корумпованість її апарату, низький рівень довіри громадян до інститутів публічної влади, державних та муніципальних службовців, тобто сьогодні очевидно є обмежена здатність системи

державного та муніципального управління до виконання функцій публічного адміністрування та надання публічних послуг.

Обсяг змісту поняття «публічні послуги» варіюється залежно від контексту, часу, місця, соціальних норм, історичного розвитку даного поняття, концепцій ролі держави. Обсяг послуг, що надаються державою, також залежить від наявних у держави ресурсів, відповідно, підходи до визначення публічних послуг різняться в розвинених країнах і країнах, що розвиваються. Крім того, важливу роль відіграє те, кому та на яких умовах надаються публічні послуги, хто саме їх надає [208].

У тих державах, де є великий публічний сектор економіки, транспорту та соціального обслуговування (наприклад країни ЄС), функціонування цих секторів стосовно споживача вироблених благ здійснюється на основі публічних послуг, тоді як у державах, де такий сектор істотно мінімізований, держава в цьому питанні знімає із себе обов'язки надання публічних послуг, передаючи виробництво та оборот таких благ приватним суб'єктам, а це – уже просто комерційні послуги.

Адміністративне право провідних країн Європи (наприклад Великої Британії) правовий інститут управлінських послуг розробляє упродовж тривалого часу. Цей інститут доволі точно відображає місце демократичної держави у відносинах із людиною і суспільством. Людина дедалі більшою мірою розглядається як клієнт і споживач послуг, що надаються державними, регіональними та місцевими установами й відомствами, у зв'язку із цим діяльність установ розглядається крізь призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача [180, с. 21]. Успішність роботи цих установ, підприємств і відомств залежить від додаткових функцій і розвитку нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують результат.

У демократичних суспільствах послуги – це функції, що добровільно передані владі громадянським суспільством, які останнє фінансує (через податки) і контролює їх виконання шляхом використання різних

механізмів здійснення прямої і опосередкованої демократії, на різних рівнях суспільного життя – від загальнодержавного до місцевого. Водночас ситуація залежить від традицій, загальної культури населення, досвіду державотворення у тій чи іншій країні [122, с. 84–85].

Надання публічних послуг громадянину в сучасній концепції сервісної держави постає як її основна функція. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» [135], функції публічної адміністрації – надання адміністративних послуг. До певної міри тут є перебільшення, адже держава має виконувати значну кількість інших функцій, які не можна звести виключно до завдань надання послуг. Тому потрібно показати взаємозв'язок понять «функція» і «послуга», водночас указавши суттєві ознаки, що відмежовують послуги від виконання державних функцій.

Публічні послуги передбачені для надання конкретним категоріям фізичних та юридичних осіб, на відміну від публічних функцій системи публічного адміністрування, які реалізуються стосовно та в інтересах всього суспільства загалом або конкретних його соціальних груп (якщо можна так висловитись – для «широкого загалу»), стосовно самої публічної послуги.

Слід зауважити, що орган публічного адміністрування може взаємодіяти з конкретною особистістю або організацією і в рамках виконання публічної (державної) функції, і в цьому реалізація публічної функції дещо нагадуватиме надання публічної послуги, але тільки нагадуватиме, оскільки це лише апроксимація, додаток виконання конкретної публічної функції до конкретних умов.

Предметом надання публічних послуг виступають дискретні та гранично конкретизовані питання, на відміну від публічних функцій системи публічної адміністрації, які реалізуються за укрупненими комплексами предметів (питань), детерміновані громадськими інтересами і впливають з основ конституційного ладу, з основних обов'язків як

системи публічної адміністрації в цілому, так і обов'язків конкретних органів державної виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування.

Публічні послуги в основному стосуються сфери соціально-економічних цілей, створення комфортного та ергономічного довкілля людини та громадської інфраструктури, питань підготовки та видачі документів. Предметом надання публічних послуг не можуть виступати дії органів публічної влади щодо забезпечення оборони та безпеки держави й суспільства, підтримання правопорядку та забезпечення законності, боротьби зі злочинністю, створення та реалізації гарантій та механізмів забезпечення найважливіших конституційних прав громадян [169].

Надання публічних послуг має додатковий характер до виконання системою публічної влади своїх функцій, а самі публічні послуги мають характер забезпечення публічних функцій.

Публічні послуги можуть бути як ринковими, так і неринковими, тоді як публічні функції завжди визначаються природою публічної влади і не можуть бути ринковими.

Обсяг публічних функцій може бути як розмитим, невизначеним, впливати з функціоналу органів державної влади (виконання державної функції з охорони правопорядку), так і гранично конкретним (виконання державної функції з нострифікації іноземних документів, державної реєстрації релігійних організацій), тоді як обсяг публічної послуги завжди гранично точно та вичерпно сформульований.

Виконання публічної функції може передбачати відсутність упродовж певного часу активних дій, тоді як публічні послуги є діяльністю, активними діями й задоволенням потреб у спільних інтересах суспільства.

Водночас публічні послуги відрізняються від разових адміністративно-розпорядчих дій (казуального правозастосування в конкретній ситуації) такими особливостями:

закладеність в основу публічних послуг принципів рівності доступу та суспільної солідарності в досягненні та розподілі благ;

універсальність, початкова неперсоніфікованість;

повторюваність, розрахованість на багаторазову реалізацію дій, що становлять публічну послугу.

Слід більш докладно розглянути зміст поняття «послуга».

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови слово «послуга», має такі значень: 1) дія, вчинок, що дає користь, допомогу; 2) діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб; обслуговування [26, с. 894].

При зверненні до тлумачення слова «послуга» насамперед відбувається ознайомлення з економічним змістом цього поняття. В економічному словнику [35] послуга визначається як вид діяльності, робіт, у процесі виконання яких не створюється новий, що раніше не існував матеріально-речовий продукт, але змінюється якість уже наявного, створеного продукту. Це блага, що надаються не у вигляді речей, а у формі діяльності.

На підставі тлумачень, наведених у різних словниках, можна зробити висновок про те, що під послугою розуміється досить специфічний вид товарів, що не має матеріально-речовинної форми, який може вироблятися, передаватися і споживатися одночасно і характеризується невловимістю, непохитністю, непостійністю якості та невіддільністю від джерела.

Виявлена розбіжність у вживанні подібних термінів у різних нормативно-правових актах вимагає звернення до результатів наукових

досліджень, пов'язаних із розглядом змісту понять, що використовуються.

Як зазначає Ю.П. Космін, послуги – це певна діяльність, що не пов'язується зі створенням речі (її відновлення, ремонт), однак яка сама по собі породжує відповідне благо і внаслідок цього стає об'єктом права [82, с. 265].

Сутність поняття «послуги» полягає у визначенні його головних ознак. Поняття «послуга» має такі характеристики [118]:

- трудова діяльність, результатом якої є корисний ефект;
- задоволення потреб споживача;
- сталість послуги (мається на увазі, що при наданні послуги споживачам її кількісно – якісні показники не змінюються;
- неможливість зберігання послуги, її дороблення, розподілу, накопичення;
- симбіоз між надавачем і отримувачем послуги (тобто при наданні послуги споживач отримує певний корисний ефект від надавача послуги);
- у результаті надання послуги не утворюється матеріальне (майнове) благо.

У Конституції України послуга розуміється як вид матеріальної діяльності (у ст. 42 наголошується, що держава здійснює контроль за якістю і безпечністю всіх видів послуг). І в теперішній час згадується у кількох нормативних актах різного рівня правового регулювання. Наприклад, у Законі України «Про публічні закупівлі» термін «послуги» вживається в такому значенні: будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, найм (оренда), лізинг, а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт, поточний ремонт з розробленням проектної документації [155].

У Законі України «Про поштовий зв'язок» послуга визначається через діяльність: «послуги поштового зв'язку – діяльність оператора поштового зв'язку з приймання, обробки, перевезення та доставки (вручення) поштових відправлень, у тому числі шляхом надання кур'єрських послуг, визначених цим Законом, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, спрямована на задоволення потреб користувачів» [153].

Закон України «Про захист прав споживачів» також визначає послуги як діяльність: «діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб» [146].

А в Законі України «Про житлово-комунальні послуги» поняття послуги визначається уже як результат діяльності: «послуга з управління багатоквартирним будинком – результат господарської діяльності суб'єктів господарювання, спрямованої на забезпечення належних умов проживання і задоволення господарсько-побутових потреб мешканців будинку шляхом утримання і ремонту спільного майна багатоквартирного будинку та його прибудинкової території відповідно до умов договору» [141].

У ст. 13 Бюджетного кодексу України послугами названі послуги, що надаються бюджетними установами у випадках, встановлених законодавством [25]. Ця дефініція визначає «послуги» через «послуги», тобто має місце логічне коло, у зв'язку із чим це отримало обґрунтовану критику в юридичній літературі [95].

Цивільно-правове визначення послуги обмежується її розумінням як об'єкта цивільних прав. При цьому послуга розглядається як дія в рамках зобов'язальних відносин (Глава 63. «Послуги. Загальні положення» ЦК України). В Україні з 2012 року використовується Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016:2010, затверджений наказом

Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457, який, можливо, доцільно замінити державним реєстром державних і муніципальних послуг (функцій).

Як було з'ясовано, чинні нормативно-правові акти не дозволяють дати однозначну відповідь на тлумачення поняття «послуга». Більше того, найчастіше «правовий масив», що включає в себе різну термінологію, яка стосується сфери однорідних правовідносин, ще більше заплутує ситуацію, не даючи можливості громадянам сформувати чітке уявлення про сфери публічного адміністрування, що їх цікавлять.

Таким чином, сама по собі послуга означає результат, отриманий за допомогою взаємодії між двома суб'єктами, коли перший здійснює дію (дії) на запит (прохання) другого суб'єкта.

Послуги залежно від сфери їх надання можна розглядати як окрему специфічну діяльність із притаманними тільки їй особливостями.

Сьогодні найбільшим видом послуг є публічні послуги. Єдиного підходу до визначення даного поняття в науковій літературі немає, близьким до нього вважають поняття «соціальні послуги», однак дане ототожнення не є правильним. Як зазначалося, саме поняття «публічна послуга» є досить новим для вітчизняної адміністративно-правової теорії й управлінської практики, те ж стосується й поняття «соціальної послуги».

Закон України «Про соціальні послуги» тлумачить соціальну послугу як дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Особі/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг. Порядок організації надання соціальних послуг затверджується Кабінетом Міністрів України [157].

Сьогодні у вітчизняній юридичній науці в основному визнається, що категорія «публічні послуги» є більш широкою по відношенню до категорій «державні послуги» та «муніципальні послуги». На думку

Панькової З.Л. [118], публічні послуги слід визначати як певну діяльність, що спрямована на забезпечення життєво необхідних потреб суспільства в цілому і кожної особи зокрема.

Публічні послуги помітно вирізняються з-поміж інших, оскільки мають певну особливість – «вітальний» характер. Публічні послуги забезпечують підтримання нормальної життєдіяльності особи, що проявляється в наданні послуг із соціального забезпечення, охорони здоров'я та паралельно забезпечують додатковий розвиток суспільства (освіта, культура, мистецтво) [111, с. 61].

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, наведено таке визначення публічних послуг: «Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг» [160].

У Законі України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [152] надано таке визначення цього поняття: «Публічна послуга – юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення».

Державна політика у сфері надання публічних послуг базується на принципах:

- 1) верховенства права;
- 2) рівності перед законом;
- 3) відкритості;

- 4) прозорості;
- 5) багаторазовості використання;
- 6) технологічної нейтральності і портативності даних;
- 7) орієнтованості на громадян;
- 8) інклюзивності та доступності;
- 9) безпечності та конфіденційності;
- 10) підтримки прийняття рішень;
- 11) адміністративного спрощення;
- 12) збереження інформації;
- 13) оцінювання ефективності та результативності.

Серед ознак публічних послуг можна виділити:

- соціальну значимість;
- участь держави в наданні публічних послуг;
- законодавче врегулювання публічних послуг;
- чітко визначений суб'єктний склад органів, що можуть надавати публічні послуги (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні, комунальні підприємства, установи, організації та інші уповноважені законом суб'єкти);
- індивідуальність та рівність споживача перед суб'єктом надання публічних послуг.

На думку Т.В. Серьогіної, надання публічних послуг – це складний процес зі своїми елементами та стадіями, до яких належать: нормативне закріплення поняття, ознак та видів послуг, установлених правовим способом; перелік цих послуг; підстави для встановлення та надання послуг; органи, що уповноважені вирішувати питання про надання послуг (встановлення їх компетенції); установлення функцій установ, що безпосередньо надають послуги; правовий статус одержувача таких послуг, включаючи пільгові режими; введення процедури надання послуги та відповідальності за її порушення; матеріально-фінансова база тощо [169].

За суб'єктним складом надання публічних послуг науковці [28; 33; 197] поділяють їх на: державні; муніципальні (комунальні) послуги. На думку Є. О. Легези, в основі надання публічних послуг лежить саме публічний інтерес [89, с. 31].

В. П. Тимощук вважає, що державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (передусім виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а муніципальні послуги, у свою чергу – це послуги, що надаються на основі делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями при взаємодії з громадянами [3, с. 118].

В. Б. Авер'янов публічні послуги за суб'єктом їх надання поділяє на державні і муніципальні, проте доповнює муніципальні публічні послуги ще й комунальними публічними послугами [4, с. 454].

На законодавчому рівні вперше поняття «державні послуги» закріплено у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція). Відповідно до даної Концепції, державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [160].

Вивести якесь універсальне, точне та змістовне поняття публічних послуг дуже важко. Деякі автори визначають поняття «публічні послуги» в якнайширшому розумінні як відображення реалізації колективних цілей суспільства на підставі спільних принципів, як-от рівність доступу й громадська солідарність, спрямованих на досягнення спільного блага [218]. Але таке визначення явно недостатнє для з'ясування змісту поняття, що розглядається.

Найточніше визначення пропонує З. Гоннефелдер [212], за яким публічні послуги – це економічна діяльність публічного інтересу, організована органами публічної влади і керована ними ж або особами, яким такі повноваження були делеговані. До публічних послуг належать послуги публічного інтересу або комунальні послуги, такі як надання телекомунікацій, електрики, водопостачання, транспорту, освітніх, поштових послуг тощо.

Для того щоб визначити детальніше поняття публічних послуг, необхідно також з'ясувати конкретні критерії або заходи публічності таких послуг, серед яких М. Шамсул Хак виділяє:

- ступінь їхньої відмінності від послуг, що надаються з боку приватного сектора, що полягає в неупередженості, відкритості, рівності та представництві як характеристиках, властивих саме публічному сектору;

- охоплення та склад одержувачів таких послуг;

- чим вищий ступінь публічності, тим більша кількість і ширше коло одержувачів послуг;

- значимість соціально-економічної ролі таких послуг;

- чим сильніше послуги впливають на суспільство, тим вище рівень їх публічності;

- ступінь державної підзвітності;

- рівень суспільної довіри до послуг [220].

М. Краєвський виділяє два основні принципово різні підходи до визначення поняття публічних послуг.

Перший підхід ґрунтується на економічній концепції суспільного блага. Економічна теорія передбачає, що більшість товарів та послуг має забезпечуватися за допомогою ринкових процесів, а державне втручання потрібне лише в разі невдач ринку. Економічна теорія також передбачає, що суспільні блага не можуть ефективно надаватися лише ринком, тому надання суспільних благ державою необхідне. Така концепція публічних

послуг передбачає, що ті послуги, які можуть бути дійсно ефективно надані ринком унаслідок його особливостей, є публічними послугами і потребують державного врегулювання їх надання.

Другий підхід до визначення поняття публічних послуг – політичний, що розглядає публічні послуги з точки зору громадських інтересів. Центральною в цьому підході є ідея, відповідно до якої особлива природа деяких послуг ґрунтується на суспільному інтересі [215].

Термін «публічні послуги» може використовуватися для узагальненого визначення послуг, визнаних як «суспільне», або «загальне», благо. Таке розуміння даного терміна ґрунтується на секторальному підході та фокусується на тому, що конкретно надається, які конкретно блага чи можливості. Публічні послуги також можна розглядати як послуги, що надаються широкому загалу. У європейському контексті, наприклад, такий підхід до розуміння терміна «публічні послуги» найчастіше ототожнюється з поняттям зобов'язань щодо надання «універсальних послуг» [216].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [159] серед пріоритетів виділено надання публічних послуг та регламентація процедур з їх надання. Також зазначено, що серед очікуваних результатів є реалізація доступності публічних послуг, підвищенню їх якості; впровадження механізму здійснення населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування публічних послуг; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості.

За таких умов ключовою проблемою адміністративної регламентації виступає поділ понять «функція» і «послуга».

З одного боку, передбачається, що послуга – це різновид функції, яка трактується скоріше як «благо», а не як взаємодія із заявником. Проте поняття послуги – незмірно вужче поняття «функція органу». Тому щодо визначення публічних послуг необхідно запровадження цілого переліку ознак, які дозволять відмежовувати публічні послуги від інших функцій органів влади. Наводяться різні приклади з діяльності міністерств «силового» блоку, органів національної безпеки, виконання покарань тощо. Вони можуть надаватися будь-яким рівнем системи публічної влади, крім, мабуть, її найвищого (політичного) рівня, оскільки в цьому випадку природа діяльності буде зовсім іншою, що не дозволяє говорити про «надання послуг». Тут слід вести мову про виконання державних функцій [167].

Але й у сферах державного управління, переважно орієнтованих на надання публічних послуг (охорона здоров'я, освіта), неприпустимо зведення цілей та завдань функціонування всієї системи охорони здоров'я лише й виключно до поняття медичної послуги, а системи освіти – виключно до поняття освітньої послуги. Прагнення штучно обґрунтувати крайність, що будь-яка діяльність у системі охорони здоров'я та освіти зводиться до надання медичних та освітніх послуг, призвело до зворотного результату, викликало критику основних цілей та завдань перетворень у системі охорони здоров'я та освіти.

У науковій літературі виділяються такі ознаки публічних послуг:

- 1) вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості (орієнтовані на реалізацію громадських інтересів);
- 2) мають необмежене коло суб'єктів, які користуються послугою;
- 3) здійснюються або органом державного та муніципального управління, або іншим суб'єктом;
- 4) ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності [28].

Згідно з Енциклопедичним словником з державного управління публічні послуги населенню поділяються на державні та такі, що «можуть

називатися муніципальними послугами». Водночас деякі автори, посиляючись на відсутність цієї категорії в національному законодавстві, пропонують не використовувати її в науковій літературі стосовно українських реалій [64], замість цього використовуючи визначення «послуги, відмінні від державних», до яких віднести послуги органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, приватних нотаріусів та інших суб'єктів господарювання, що наділені повноваженнями надавати публічні послуги.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [79] серед пріоритетів виділено надання публічних послуг та регламентація процедур з їх надання. Також зазначено, що серед очікуваних результатів є реалізація доступності публічних послуг, підвищенню їх якості; впровадження механізму здійснення населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування публічних послуг; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості.

Надання публічних послуг у сучасний період – один з основних видів діяльності органів місцевого самоврядування. І хоча при розгляді питань надання послуг органами місцевого самоврядування багато сучасних вітчизняних дослідників [114] називають їх муніципальними, поняття «муніципалітетів» як територіальних чи адміністративних утворень українським законодавством не визначено, тобто вони не мають юридичного закріплення, але здебільшого саме вони застосовуються при позначенні певних органів місцевого самоврядування. Це, безумовно, ускладнює подальші наукові дослідження та створює певну плутанину у термінах.

Тому семантичного аналізу потребує категорія «муніципальний», що в перекладі з латинської мови («*municipium*») або з англійської мови

(«municipality») означає «самоврядний», «самоврядна громада» [175, с. 659]. Варто зауважити, що це слово є найбільш уживаним і має тривалу історію застосування європейськими країнами для позначення самоврядної державної адміністративно-територіальної одиниці із чітко визначеною територією та населенням, що проживає на цій території [40]. Управління даною територіальною одиницею здійснюється через механізм представницької демократії. Професор Баймуратов М.О. під терміном «муніципалітет» розуміє сформований місцевим населенням виборний орган, до компетенції якого належать прийняття нормативних правових актів, вирішення певних питань, установлення місцевих податків та інші [13].

Отже, такий термін може позначати як орган місцевого самоврядування, територіальну громаду, так і установу, яка безпосередньо здійснює процес управління. Самоврядна спільнота знаходиться в основі даної схеми, оскільки саме вона вибирає орган місцевої влади і саме вона проживає на даній території, тим самим утворюючи муніципалітет.

Отже, слід погодитися з авторами [85], які наголошують, що нині в Україні саме «об'єднана територіальна громада» змістовно та функціонально відповідає поняттю «муніципалітет». Термін «об'єднана територіальна громада», на їхній погляд, виконує наразі тимчасову функцію. По завершенню реформи децентралізації настане час вносити зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо використання терміна «муніципалітет» та похідних від нього. Нині існує ще багато термінологічних колізій, які треба буде вирішувати із часом.

Муніципальне управління здійснюється органами місцевого самоврядування (муніципальними органами) і локалізується в межах територіальної громади, тобто поширюється на населення, яке проживає на території певного муніципального утворення (у місті, селі, селищі). Іноді замість терміна «муніципальний» використовують поняття

«місцевий». Однак терміни «муніципальний» і «місцевий» відрізняються тим, що термін «муніципальний» застосовуються відносно органів місцевого самоврядування, а «місцевий» - як до органів місцевого самоврядування, так і до місцевих органів державної влади. Поняття «місцевий» наголошує на одному з головних критеріїв відмежування органів місцевого самоврядування від інших органів управління, підкреслюючи їхній локальний характер. Отже, сучасні держави здійснюють місцеве управління як призначеними із центру державними адміністраціями, так і місцевими представницькими органами, що обираються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці.

Незважаючи на значну кількість розглянутих науковцями проблем, наразі немає загальноприйнятого законодавчого визначення муніципальних послуг, відсутні єдині підходи до організації надання якісних послуг, недостатньо розробленим є питання правового регулювання надання муніципальних послуг.

Підсумовуючи вище викладене можна зробити висновок, що публічні послуги – це послуги, що здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, за безпосереднім зверненням громадянина, для задоволення його потреб та інтересів.

Таким чином, під публічною (державною або муніципальною) послугою слід розуміти діяльність органу публічної влади, що надає державну або муніципальну послугу, що виражається у вчиненні дій та (або) прийнятті рішень, що спричиняють виникнення, зміну або припинення правовідносин або виникнення документованої інформації (документа) у зв'язку зі зверненням громадянина чи організації з метою реалізації їхніх прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків.

За суб'єктом надання публічних послуг поділяються на: державні і 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.

Державні та муніципальні послуги, або взагалі публічні послуги, поділяються на адміністративні та неадміністративні (освітні, охорони здоров'я, соціально-культурні тощо).

1.2. Поняття та ознаки муніципальних послуг

Розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи Концепція адміністративної реформи, основні положення якої покладено в основу здійснення реформування системи державного управління, визначає державні (управлінські) послуги як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо), а громадські (муніципальні) послуги як послуги, що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [147].

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р [80], серед завдань, які необхідно реалізувати для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення, указано запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як

діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських (муніципальних) послуг, розуміючи під останніми саме муніципальні послуги. Функціональний аспект передбачає перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних і громадських (муніципальних) послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі: встановлення переліку державних та громадських (муніципальних) послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі.

За таких умов ключовою проблемою адміністративної регламентації, як уже згадувалося в підрозділі 1.1, виступає поділ понять «функція» і «послуга». Певною мірою це було спричинено різноманітним розумінням терміна «публічна послуга», а відтак і понять «державна послуга» і «муніципальна послуга» в різних контекстах адміністративної реформи. Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» під публічною послугою розуміється юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення.

Тобто державна послуга – це діяльність з реалізації функцій державного органу, яка здійснюється за запитами заявників у межах встановлених нормативно-правовими актами повноважень державних органів; відповідно, муніципальна послуга – це діяльність із реалізації функцій органу, що здійснюється на запити заявників у межах

повноважень органу, надає муніципальні послуги, у вирішенні питань місцевого значення.

Провівши подальше відокремлення суті визначення, отримуємо формулу: послуга – це діяльність із реалізації функцій на запити заявників.

Операцію виділення суті легального визначення послуги проведено з єдиною метою – показати недостатність та неповноту даних легальних визначень. Основний недолік полягає у зведенні послуги для реалізації функцій органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Але змішання понять «послуга» і «функція» є виключно шкідливим, оскільки обидва є ключовими для характеристики діяльності системи публічної влади загалом та її органів місцевого самоврядування зокрема.

Орієнтація на споживача публічних послуг влади простежується в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Реалізація передбачених заходів реформи має підвищити якість послуг, зорієнтувати діяльність органів влади на інтереси користувачів [80].

Ідеологія та заходи адміністративної реформи [78] поширюються і на місцевий рівень, відповідно, у концепції реформи згадуються муніципальні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування: громадські послуги – послуги (муніципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам із метою задоволення їхніх потреб органами місцевого самоврядування [78].

Як уже зазначалося, саме поняття «муніципальна послуга» досить нове для вітчизняної адміністративно-правової теорії і тим більше для управлінської практики. Водночас аналіз практики і процедур надання муніципальних послуг неможливий без точних уявлень про те, що таке муніципальна услуга.

Щоб чітко визначити об'єкт дослідження, слід звернутися до змісту поняття «муніципальна послуга».

Питання надання муніципальних послуг були предметом розгляду й обговорення на конференціях та семінарах із сучасних проблем функціонування інституту місцевого самоврядування [114]. 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.

Так, у праці Сухініна Д.В. «Формування політики надання якісних муніципальних послуг» (2008 р.) [183] виявлено основні ознаки муніципальних послуг, виокремлено й описано сегмент муніципальних послуг у сфері публічних послуг.

У дисертації Легези Є.О. «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» (2017 р.) [88] розроблено концепцію публічних послуг в Україні, виокремлено проблеми її нормативного закріплення та практичної реалізації, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері і практики його застосування з акцентом на особливостях адміністративно-правового регулювання використання ресурсу публічних послуг.

У дисертації Гуненкової О.В. «Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України» (2019 р.) [41] обґрунтовано концептуальні положення та розроблено практичні рекомендації з удосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні,

сформульовано низку висновків і рекомендацій, що мають теоретичне і практичне значення.

Проте визначень муніципальної послуги в спеціальній літературі небагато, хоча сьогодні це поняття дедалі більше набуває значимості серед науковців. Зокрема, В. Тимошук, проводячи розмежування між поняттям «адміністративні послуги» та деякими суміжними категоріями, зауважує, що за ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні і муніципальні послуги. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами [186].

І.В. Дробуш зауважує, що «дієвість місцевого самоврядування виявляється насамперед через рівень та якість надання послуг». Серед усіх публічних послуг в Україні 90 % надаються саме органами місцевого самоврядування. Проте доводиться констатувати, що досі в законодавстві відсутній перелік послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування [54, с. 4].

Муніципальна послуга є результатом діяльності органів місцевого самоврядування, підприємств, які їм підпорядковані, закладів, організацій та установ, інших суб'єктів господарювання всіх форм власності, здійснення якої відбувається в межах їхньої компетенції та спрямована на задоволення потреб в реалізації законних прав, потреб й інтересів фізичних та юридичних осіб, які проживають та/або здійснюють свою діяльність на території відповідного муніципального утворення [58, с. 52].

В основному фахівці при визначенні меж та змісту муніципальної послуги застосовують дві концепції: надання муніципальних послуг як форми суспільного блага (теорія суспільних благ), які мають специфічні особливості, та надання муніципальних послуг як результату взаємодії

між заявником (одержувачем послуги) та виконавцем (орган публічної адміністрації або ж інша комунальна установа). Так А.А. Калараш зауважує, що значимість муніципальних послуг, визначається передусім фактором наближеності до них саме членів територіальної громади, спроможністю місцевого самоврядування до надання таких муніципальних послуг; по-третє, об'єктивною можливістю членів територіальної громади до їх споживання [65].

У межах першої концепції виділяють категорію «публічні послуги» (про що було докладно розглянуто в попередньому підрозділі), пряме тлумачення якої дозволяє зробити очевидний висновок у тому, що головною ознакою публічних послуг є висока соціальна значущість, зацікавленість суспільства в їх наданні. При цьому суб'єкт надання таких послуг для споживача часто не настільки важливий; це питання постає, як правило, у разі неефективного надання таких послуг. Блага, які споживаються під час надання публічних послуг, часто називають «суспільними благами», підкреслюючи, що вони надаються в таких сферах, де блага характеризуються двома головними властивостями: неконкурентністю та невиключністю.

Проводячи аналіз категорії «муніципальні послуги», можна сформулювати їх ознаки:

- 1) вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості;
- 2) мають необмежене коло суб'єктів, які користуються ними;
- 3) здійснюються органом муніципальної влади;
- 4) ґрунтуються на комунальній власності.

У рамках другої концепції наголошується на необхідності досягнення якісного рівня виконання муніципальними службовцями посадових обов'язків та наданих громадянам та організаціям муніципальних послуг.

Розвиток цієї концепції пов'язаний, насамперед, з адміністративною реформою, що проводиться в Україні. Як одна із цілей реформи виступає підвищення якості та доступності послуг.

Учені [70; 76; 170; 183; 200] сформулювали визначення муніципальної послуги як діяльності щодо виконання запиту чи вимоги громадян чи організацій про визнання, установлення, зміну або припинення їхніх прав, а також одержання матеріальних засобів і фінансових коштів для їх реалізації у випадку та в порядку, передбачених законодавством, установленні юридичних фактів або надання інформації з питань, що належать до компетенції органу місцевої влади. По суті, у цьому визначенні міститься вичерпний перелік видів муніципальних послуг залежно від отриманого результату:

- 1) отримання дозвільних чи реєстраційних документів;
- 2) отримання пенсій, допомог тощо;
- 3) отримання довідок та погоджень;
- 4) отримання інформації у вигляді витягів.

Дане визначення, на нашу думку, розглядає муніципальні послуги у вузькому значенні, виключаючи із категорії муніципальні послуги, адресовані невизначеному колу осіб.

Примітно, що за відсутності законодавчого регулювання реєстр муніципальних послуг формувався саме з наведеного визначення. На наш погляд, воно і зараз є ключовим під час ідентифікації муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Додатково виділялися такі ознаки муніципальних послуг:

- 1) адресність (наявність конкретної особи, яка звернулася за отриманням послуги): навіть у тих випадках, коли ініціатором надання послуги виступає держава (наприклад, заміна посвідчень водія, реєстрація за місцем проживання), завжди є конкретна фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням цієї послуги;

2) зв'язок із правами і обов'язками громадян: здебільшого муніципальна послуга є способом реалізації громадянином (організацією) прав і свобод, що належать йому (їй), або способом реалізації покладеного на нього (неї) обов'язку;

3) адресат звернення – орган виконавчої влади: підкреслюється специфічно владний характер послуги та заперечується розширювальне тлумачення, у якому до послуги можуть бути віднесені соціальні бюджетні послуги, що надаються установами та організаціями;

4) взаємодія сторін у процесі надання послуги, тобто необхідність особистого (усного чи письмового) контакту одержувача послуги з органом, який надає послугу.

Ключова ознака муніципальної послуги полягає в тому, що вона надається безпосередньо органом місцевого самоврядування.

Муніципальні послуги як такі, що «надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями у порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету» [160]. І хоча термін «муніципальні» не вживається у вітчизняному законодавстві (у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» для характеристики діяльності самоврядних інституцій використовується термін «комунальні»), термін є більш вдалим, оскільки охоплює не лише сферу «комунальних послуг», що асоціюються з послугами водо- та теплозабезпечення, але й стосується таких аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, як розгляд звернень громадян, управління об'єктами комунальної власності та інфраструктури тощо [173, с. 42]. Поняття «муніципальні» у даному випадку вказує на локальний характер, тобто місця проживання людини.

Отже, муніципальні послуги є діяльністю органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб або створених ними установ, організацій та комунальних підприємств з виконання своїх обов'язків

перед територіальними громадами (або їх спільністю) щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами (членами відповідних територіальних громад) своїх прав і свобод [59, с. 437]. Водночас слід наголосити, що муніципальні послуги варто відрізнити від комунальних послуг. Перші набагато ширші від других за змістом, охоплюють, окрім сфери комунальних послуг (водо-, теплопостачання тощо), ще й низку інших сфер життєдіяльності жителів адміністративно-територіальних одиниць (освіта, культура тощо) [54, с. 5].

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування і спрямовані на реалізацію його функцій, тобто крім суб'єктного обмеження дані послуги мають територіальне обмеження та підлягають виконанню виключно в межах певної територіальної громади. Територіальна громада визначається в частині першій статті 140 Конституції України як жителі села, селища та міста чи добровільне об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, а також у статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. На її території реалізується місцеве самоврядування, перебуває комунальна власність, місцевий бюджет і виборні органи місцевого самоврядування. Зважаючи на відсутність спеціальних вказівок щодо видів територіальних громад, це означає, що муніципальні послуги належать до повноважень органів місцевого самоврядування будь-якого рівня.

Власне, те, що муніципальні послуги організовуються муніципальною владою, виявляється вже з терміна, тому таке визначення нагадує логічну помилку «порочне коло», властиве багатьом визначенням.

Наслідком цього вважатимуться прийняття в регіонах нормативно-правових актів, які по-різному трактують муніципальні послуги [114]. Це явище можна проілюструвати прикладами правотворчої практики органів місцевого самоврядування Вознесенської міської ради Миколаївської області, у яких норми місцевого права вже визначали муніципальні послуги, хоча і в розумінні, що не в усьому збігається із сучасним тлумаченням публічних послуг взагалі і муніципальних зокрема. Відправною точкою в реалізації проєкту стало розпорядження міського голови №188-р від 11 грудня 2006 року «Про початок впровадження системи менеджменту якості в виконавчих органах міської ради згідно із вимогами міжнародного стандарту ISO 9001:2000». Відповідно до процесного принципу управління наданням муніципальних послуг, у ході роботи за проєктом у Вознесенській міській раді було ідентифіковано головні процеси, класифіковані у 5 основних груп:

1. Процеси системи управління якістю.
2. Відповідальність керівництва.
3. Управління ресурсами.
4. Процеси надання послуг (усього 65 видів послуг).
5. Вимірювання, аналізування, поліпшення [170].

У деяких муніципальних правових актах також була спроба дати визначення поняття «муніципальних послуг». Зокрема, рішенням двадцять сьомої сесії Ямпільської селищної ради восьмого скликання від 26 травня 2023 року ухвалено Положення про відділ «Центр адміністративних послуг» Ямпільської селищної ради, у якому передбачалося визначення поняття «муніципальних послуг» через здійснення інших, не пов'язаних із наданням адміністративних послуг [165].

Муніципальні послуги – один із видів діяльності, що здійснюється в межах компетенції та відповідальності органів місцевого самоврядування,

що фінансується з місцевого бюджету, і спрямованої задоволення потреб населення, стверджується в одних випадках [80].

Муніципальні послуги – послуги, що надаються фізичним та юридичним особам відповідно до муніципального завдання органами місцевого самоврядування, комунальними установами, іншими юридичними особами безоплатно або за цінами (тарифами), що встановлюються в порядку, визначеному органами місцевого самоврядування, наголошується в інших випадках [114; 183].

Оскільки сьогодні це поняття фігурує лише в доктринальному плані, необхідна трансформація позиції законодавця в питанні муніципальних послуг, результатом чого має стати прийняття закону «Про організацію надання муніципальних послуг». Тут варто на системному рівні визначити, що є і муніципальний рівень, а органи місцевого самоврядування повинні надавати відповідні муніципальні послуги. Доцільно також прийняти поправки до законодавства, що регулює питання місцевого самоврядування, зокрема розробити визначення поняття муніципальної послуги.

Адміністративно-правовий підхід має бути домінуючим у регулюванні діяльності місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг, для чого до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно запровадити відповідні правові норми, пропозиції про зміст яких буде розкрито в наступних підрозділах.

Прийняття таких змін до законодавчих актів є відображенням гострої необхідності в законодавчому регулюванні цієї сфери суспільних відносин, оскільки і наукові дослідження про муніципальні послуги, і ініціативи самих органів місцевого самоврядування де-факто засвідчують існування інституту муніципальних послуг. На нашу думку, уявляється неправильним підхід, коли в спеціальному законі про місцеве самоврядування навіть не згадуються муніципальні послуги, а тим часом органи місцевого самоврядування повинні ухвалювати значну кількість

праворегулюючих та правозастосовних актів, що стосуються надання муніципальних послуг, а також проводити відповідну організаційну роботу, насамперед у таких найважливіших сферах надання публічних послуг, як освіта й охорона здоров'я. Адже саме органи місцевого самоврядування відають абсолютною більшістю дошкільних і шкільних закладів освіти та закладів охорони здоров'я, і саме органи місцевого самоврядування мають насамперед надавати відповідні муніципальні послуги.

В обґрунтування цієї позиції слід звернутися до праць науковців у галузі насамперед конституційного та муніципального права. На думку професора М.О. Баймуратова [14], місцеве самоврядування, будучи недержавною категорією, бере активну участь в управлінні громадськими, а в ряді випадків, за дорученням держави, також і державними справами. У результаті проведеної муніципальної реформи в Україні очікується інтенсифікація діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення комплексу муніципальних послуг для користування жителями-членами територіальної громади, удосконалення й оптимізація користування жителями-членами територіальної громади комплексом муніципальних послуг, що існують у територіальній громаді та надаються органами місцевого самоврядування, а також посилення тенденції щодо розширення комплексу муніципальних послуг в контекстуалізації розвитку територіальної громади та підвищення її соціальної привабливості.

Можливо, під муніципальними послугами повинні розумітися послуги, що надаються мешканцям на території територіальної громади, частково або повністю фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету та позабюджетних фондів, надання яких спрямоване на вирішення питань життєзабезпечення місцевого населення.

Замовлення муніципальних послуг здійснює заявник, під яким розуміється фізична чи юридична особа, або уповноважений представник,

який звернувся із запитом (усно, письмово чи за допомогою Єдиного державного вебпорталу електронних послуг) про надання йому муніципальної послуги до органу, уповноваженого на це, або до відповідних організацій (наприклад, центри надання адміністративних послуг). Важливо зазначити, що заявником не може бути державний орган та його територіальні підрозділи, інші органи місцевого самоврядування.

Відповідно, говорячи про суб'єкт, який має право здійснювати муніципальні послуги, ми маємо на увазі сам орган місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», під органом місцевого самоврядування мається на увазі виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

На інтереси територіальної громади як основу функціонування системи місцевого самоврядування вказує стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування: «Місьцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [56]. Проте в чинному вітчизняному законодавстві така вказівка на інтереси відсутня. Науковці визначають поняття інтересів члена територіальної громади як споживача муніципальних послуг: це поняття, яке відображає прагнення, потреби, мотиви, цілі та уявлення про благо члена такої територіальної громади, як локальної людської спільноти, що повинні бути задоволені та реалізовані муніципальною владою (а саме органи місцевого самоврядування) через муніципальні підприємства або залучених суб'єктів господарювання, що в кінцевому результаті мають на меті отримання якісних і доступних послуг місцевим населенням [65, с. 30].

Правова основа надання муніципальних послуг складається з норм законів 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», а також положень статутів територіальних утворень. У них визначено загальні правові, територіальні, організаційні та економічні засади організації місцевого самоврядування в Україні, а отже дана основа для надання муніципальних послуг з установленням меж їх надання. У положеннях статутів територіальних громад прописується, як правило, можливість надання муніципальних послуг, а також надаються повноваження представницьким органам територіальних громад щодо затвердження їхнього переліку [131].

Науковці [55] пропонують таке визначення, яке розкриває зміст діяльності з надання послуг: муніципальна послуга – це дія із задоволення потреб населення територіальної громади в забезпеченні життєдіяльності, вироблене в межах компетенції відповідного органу місцевого самоврядування. У цьому визначенні важливим є підкреслення обмежень у номенклатурі муніципальних послуг і спосіб діяльності з їх надання, визначених компетенцією органів місцевого самоврядування. Посилання на певне коло повноважень характерне і для трактування функцій з надання послуг.

У своєму дослідженні Сухінін Д. В. [183] розкрив основні характеристичні ознаки муніципальних послуг, які стосуються повноважень щодо їх надання; суб'єктів надання муніципальних послуг; споживачів муніципальних послуг; організації надання; стилю інформування громадян; цільового характеру цих послуг. Автор на підставі застосування таких додаткових класифікаційних ознак як територіальність і субсидіарність, представив муніципальні послуги як різновид публічних послуг, що надаються під відповідальність і в межах

компетенції органу місцевого самоврядування як власне ним, так і іншими організаціями, діяльність яких із надання послуг згаданих типів перебуває у сфері координації та контролю органу місцевого самоврядування.

Із принципів надання муніципальних послуг особливо актуальні нині такі: законності; економічності; публічності; актуальності.

Принцип законності означає, що стандарти якості муніципальних послуг розробляються та затверджуються відповідно до законів, державних стандартів, технічних регламентів, інших вимог до продукції, процесів виробництва, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації, відповідно до державних санітарно-епідеміологічних правил та нормативів, інших вимог, установлених органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Принцип економічності передбачає, що стандарти якості муніципальних послуг розробляються виходячи з необхідності задоволення споживачів муніципальних послуг, забезпечення доступності муніципальних послуг та дотримання встановлених органами державної влади в державних стандартах, технічних регламентах та державних санітарно-епідеміологічних правилах вимог за рахунок використання найменшої кількості ресурсів.

Принцип публічності свідчить про те, що органи місцевого самоврядування формулюють стандарти якості муніципальних послуг зрозумілим споживачам муніципальних послуг чином, забезпечують відкритість затверджених стандартів якості муніципальних послуг.

Принцип актуальності визначає, що стандарти якості муніципальних послуг підлягають систематичному перегляду у бік встановлення суворіших вимог до якості муніципальних послуг, відповідних потреб подальшого розвитку територіальної громади, та підвищення задоволеності споживачів муніципальних послуг. Для ефективної реалізації інтересів членів територіальної громади як споживачів

муніципальних послуг орган місцевого самоврядування повинен мати актуальну й об'єктивну інформацію про інтереси громади. Для цього слід налагодити тісну комунікацію та конструктивну взаємодію органів місцевого самоврядування і місцевої громади через різні інститути громадської участі. Місцева влада повинна прагнути провадити свою діяльність в інтересах членів територіальної громади й усвідомлювати всю відповідальність за свої дії.

Важливо з'ясувати, у чому саме полягає дія із задоволення інтересів і потреб населення, вироблена органом місцевого самоврядування, щоб коректно розвести функції місцевої влади щодо організації, наприклад медичної допомоги, і функції лікувального закладу.

Органи місцевого самоврядування мають розробити та реалізувати комплекс заходів, що призводять до надання послуг. Під організацією пропонується розуміти комплекс організаційно-правових, організаційно-технічних заходів та розпорядчих дій з управління відносинами у відповідній сфері діяльності, забезпечення скоординованої діяльності, спрямованої на досягнення заданого результату, мети. Організація включає як мінімум: планування, аналіз можливостей та способів досягнення мети (місцеве замовлення, реалізація програм, створення чи розвиток спеціальних організацій), розроблення заходів щодо реалізації завдань, правове регулювання, укладання договорів, координація діяльності учасників відносин, контроль надання послуг, забезпечення фінансування надання даних послуг.

Послуги можуть надаватися органом місцевого самоврядування двома основними способами:

- а) через створені муніципальні підприємства;
- б) через формування муніципального замовлення на виконання послуг і залучення до його виконання на конкурсній основі суб'єктів господарювання різних форм власності [55, с. 124].

Можна виділити специфічні властивості муніципальних послуг:

потреба в безперебійному наданні послуг;

потреба в розосередженні надання послуг по території поселення задля максимального наближення до місця проживання споживача послуги;

збільшення кількості споживачів послуг не спричиняє зменшення їх корисності для кожного;

практична неможливість обмеження доступу споживачів до деяких муніципальним послуг;

місцевий монополізм виконавців деяких муніципальних послуг (електропостачання, водопостачання тощо) [55, с. 124].

У переліку питань місцевого значення, наведеному у Законі [150], використовується також формулювання «забезпечення/створення умов».

Надання муніципальних послуг утруднено нечіткістю формулювань у вказаному законі щодо питань місцевого значення для кожного з видів територіальних громад. У законі використовуються різні терміни: «організація», «забезпечення умов», «створення умов», «участь», «забезпечення», «сприяння». Різне тлумачення даних термінів, зрештою, утрудняє визначення змісту обов'язкових для надання муніципальних послуг у кожному конкретному випадку. У результаті проведеного дослідження встановлено, що трактування терміна «муніципальні послуги» не повною мірою відбивають зміст цього виду діяльності.

Науковці зазначають, що створення належних умов для діяльності місцевого самоврядування досягається за допомогою: стимулювання утворення об'єднань життєздатних територіальних громад; посилення певних бюджетних повноважень та розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування; подальше впорядкування основних процесів діяльності органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності надання послуг населенню. Усі ці заходи разом покликані забезпечити органи місцевого самоврядування необхідними ресурсами та базою для якісного надання послуг населенню [173, с. 45]. Ми пропонуємо вважати

під забезпеченням умов вжиття заходів у межах повноважень, що дозволяють досягти та (або) зберегти обставини, обстановку, необхідну для реалізації чогось.

До повноважень органів місцевого самоврядування належать:

1) затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, участь у розробленні та виконанні відповідних державних і регіональних програм;

2) установлення цін/тарифів на комунальні послуги відповідно до закону;

3) затвердження норм споживання комунальних послуг;

4) інформування населення відповідно до законодавства про стан виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, а також про відповідність якості житлово-комунальних послуг нормативам, нормам, стандартам та правилам;

5) здійснення моніторингу стану виконання місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства;

6) встановлення одиниці виміру обсягу наданих послуг з управління побутовими відходами;

7) прийняття рішення про початок та закінчення опалювального періоду з урахуванням кліматичних умов згідно з будівельними нормами і правилами, правилами технічної експлуатації теплових установок і мереж, державними санітарними нормами і правилами та іншими нормативними документами;

8) передача відомостей до електронного реєстру багатоквартирних будинків;

9) зберігання та забезпечення доступу до технічної та іншої передбаченої законодавством документації на багатоквартирні будинки та їх прибудинкові території, зокрема документів за обов'язковим переліком, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері

житлово-комунального господарства, документів, на підставі яких багатоквартирний будинок прийнято в експлуатацію, технічних паспортів будинків, планів інженерних мереж, документів, що засвідчують право власності чи користування земельними ділянками, документації щодо проведення робіт з капітального ремонту в багатоквартирних будинках;

10) зберігання примірників рішень (протоколів) загальних зборів співвласників багатоквартирних будинків та розміщення на своїх офіційних вебсайтах інформації про рішення, прийняті такими зборами.

У науковій літературі, у якій викладаються теоретичні положення про ознаки муніципальних послуг [67; 82], зокрема дається порівняльний аналіз юридичних норм з різних галузей права, якими регулюються різні категорії послуг. Наголошується, що муніципальне право при регламентації муніципальних послуг сприйняло ряд ознак цивільно-правових послуг (не мають речового результату, невіддільність від джерела, синхронність надання та отримання та ін.).

Проте муніципальні послуги як різновид публічних послуг не можуть характеризуватися такою ознакою, властивою для цивілістичного підходу, як безпосереднє «економічне благо», хоча, безперечно, публічні послуги є «суспільним благом». І в будь-якому випадку будь-яка послуга – це завжди дія, діяльність, що є універсальною ознакою категорії послуги. Тому якість публічності, властива адміністративному праву як різновиду публічного права, необхідно відмежувати від публічності, властивої цивільному праву. Відповідно термін «публічний» стосовно муніципальних послуг слід розуміти, виходячи з понятійного апарату публічного права. Тут поняття «публічні послуги» означає, що вони надаються органами публічного адміністрування (через відповідні виконавчі структури).

Отже, муніципальні послуги – вид діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та створюваних ними комунальних установ та організацій з реалізації інформаційних, консультаційних, реєстраційних,

дозвільних та інших функцій адміністративного та неадміністративного характеру, що забезпечують задоволення потреб громадян, із мінімальними часовими витратами та на належному професійному рівні.

1.3. Види муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування

Важко знайти більш розпливчасту сферу правового регулювання, ніж організація надання муніципальних послуг. Із початком здійснення адміністративної реформи в Україні в органах місцевого самоврядування робляться спроби врегулювати ці відносини, але результатом стала ще більша плутанина та суперечливість у розумінні законодавства. Відповідно розпочалися дискусії щодо правової конструкції «муніципальні послуги», функцій органів місцевого самоврядування, класифікації муніципальних послуг тощо. Категорія муніципальних послуг впливає з функцій місцевого самоврядування, виходячи з того, що всі основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування – це їхні функції.

Говорячи про функції органу місцевого самоврядування (як про елемент нормативного змісту поняття «муніципальна послуга»), слід урахувати, що органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження лише з тих питань, що входять до предмета муніципальної діяльності [117; 167], тобто тих, що належать до безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади. Наприклад, муніципальні послуги можуть надаватися у сферах будівництва, архітектури та житлово-комунального

господарства, розпорядження комунальним майном, земельних відносин та культури. Перераховане не є вичерпним переліком усіх можливих муніципальних послуг, слід зазначити, що для кожної територіальної громади такий перелік буде індивідуальним. Переліки послуг, що надаються в тих чи інших територіальних громадах, різняться, що зумовлено місцевими умовами, типом територіальної громади, кількістю населення, що проживає, його соціальною структурою. Проте низка послуг має обов'язковий характер для всіх типів територіальних громад, і основну номенклатуру цих послуг розкриває перелік питань місцевого значення територіальної громади, визначений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [150].

Під муніципальною сферою послуг розуміється сукупність споживчих благ, як корисних ефектів і індивідуальних цінностей, які задовольняють різноманітні потреби людей, наданих організаціями, створюваними населенням, при регулюючій ролі органів місцевого самоврядування. Муніципальна сфера послуг орієнтована на всі верстви населення конкретної територіальної громади з метою підвищення комфортності умов життя, з урахуванням місцевих особливостей, традицій і можливостей.

Що стосується функцій надання муніципальних послуг населенню, то вони похідні від функцій місцевого самоврядування і спрямовані на вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади. Отже, результатом реалізації функцій місцевого самоврядування є муніципальні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування членам територіальних громад. В Україні функції органів місцевого самоврядування визначені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 27–41) [150]. Відповідно до його положень, виконавчі органи місцевих рад наділені повноваженнями щодо забезпечення:

соціально-економічного і культурного розвитку громад;

формування місцевого бюджету;
 управління комунальною власністю;
 утримання та розвитку житлово-комунального господарства;
 побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
 будівництва;
 освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
 регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища;
 соціального захисту населення;
 зовнішньоекономічної діяльності;
 оборонної роботи;
 вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
 забезпечення законності, правопорядку,
 охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
 відзначення державними нагородами України [150].

Тобто перелік послуг логічно пов'язується з колом питань місцевого значення, що вирішуються органами місцевого самоврядування, що закріплено в законі й інших актах. Зі змісту глави 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що питання, віднесені до відання місцевого самоврядування – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення місцевої громади, вирішення яких здійснюється органами місцевого самоврядування. Тому у визначенні, запропонованому в цій публікації, є посилання на задоволення потреб саме ув забезпеченні життєдіяльності.

У законодавстві країн ЄС передбачено низку видів послуг, що обов'язково надаються органами місцевого самоврядування, передусім:

муніципальний розвиток;
 захист навколишнього середовища;

управління житловим фондом;
управління водними ресурсами та водо забезпечення;
утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг та місць загального користування;
функціонування місцевого громадського транспорту;
пожежна охорона; забезпечення громадської безпеки;
постачання енергоносіїв; управління освітніми закладами;
послуги соціального забезпечення та охорони здоров'я;
захист прав меншин тощо [185, с. 422].

Класифікація муніципальних послуг стикається із суттєвою правовою проблемою – відсутністю в законодавстві затвердженого та однозначного поняття «муніципальна послуга».

У наукових дослідженнях [21; 33; 96; 197] запропоновано класифікацію системи муніципальних послуг за критеріями відповідальності органів місцевого самоврядування за їх надання, джерела фінансового забезпечення, характеру завдань і важливості для забезпечення цілей розвитку територіальних громад. Зокрема, залежно від сфери надання послуги, можна розділити на різні групи:

1) муніципальні послуги в галузі освіти: надання загальнодоступної та безоплатної дошкільної освіти, початкової освіти; базової середньої освіти, профільної середньої освіти за основними загальноосвітніми програмами; утримання дитини у дошкільній освітній установі; надання додаткової освіти; надання методичної, методологічної та інформаційної допомоги педагогічному працівнику;

2) муніципальні послуги у галузі охорони здоров'я: організація стаціонарної медичної допомоги; надання стаціонарної медичної допомоги (у денному стаціонарі); надання амбулаторно-поліклінічної допомоги в поліклініці, вдома та в денних стаціонарах усіх типів; надання швидкої та невідкладної медичної допомоги; надання акушерської допомоги;

3) муніципальні послуги, що надаються молоді: надання юридичної, психологічної допомоги та консультацій молоді з метою її адаптації у важкій життєвій ситуації; сприяння у питаннях працевлаштування молоді; надання допомоги підліткам та молоді у трудовій та соціальній реабілітації; надання послуг з інформування молодих сімей з питань житлового кредитування; організація дозвілля та реалізації соціальних ініціатив для підлітків та молоді;

4) муніципальні послуги у сфері охорони навколишнього середовища: організація заходів щодо захисту населення та території від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; організація благоустрою та озеленення територій; організація охорони лісів, розташованих у межах населених пунктів; організація заходів щодо охорони навколишнього середовища тощо.

Частина муніципальних послуг надається підприємствами міського господарства, інша – приватними підприємцями, соціальні послуги надають установи соціальної сфери. Тому муніципальні послуги можна класифікувати і за певними видами:

1) муніципальні послуги, надання та споживання яких мають індивідуальний характер, тобто пов'язані з конкретними виробниками та споживачами, а обсяг та якість послуги можуть бути виміряні споживачем. До них належать, наприклад, більшість побутових та торговельних послуг тощо. Ці послуги повинні оплачуватись споживачами за встановленими тарифами;

2) послуги, виробництво та споживання яких має громадський характер, споживання послуги не пов'язане за часом ані з її виробництвом, ані з оплатою, а обсяг та якість послуги не піддається безпосередньому виміру споживачем. До таких послуг може бути віднесено благоустрій та озеленення території, утримання доріг та місць загального користування, охорона громадського порядку, пожежна

безпека, утримання місць поховання та ін. Ці послуги має сплачувати місцевий бюджет;

3) соціально значимі послуги, можливість отримання яких зафіксована у Конституції України та гарантується державою кожному громадянину, незалежно від рівня його матеріального добробуту. Водночас має бути забезпечене економне споживання даних послуг. До таких послуг належать житло, охорона здоров'я, можливість отримання освіти, доступ до досягнень культури та ін. Для оплати цього виду послуг доцільно поєднання особистого та бюджетного фінансування, причому співвідношення між ними можуть бути різними і неоднаковими для різних груп населення.

Деякі автори підходять до визначення змісту публічної послуги, виходячи із соціальних функцій відповідної сфери. Наприклад, освіта виконує в суспільстві функції передачі взірців культури, базових відомостей, соціалізації тощо. У такій логіці дослідники також визнають, що споживачі освітніх послуг не є експертами в даній галузі, і, відповідно, дослідницьке завдання фокусується на виборі найбільш загальних критеріїв [68].

Зважаючи на викладене, муніципальні послуги також можна поділити на прості і складні. Прості передбачають одноразове звернення до органу місцевого самоврядування з отриманням кінцевого результату, а складні послуги, у свою чергу, передбачають багаторазове звернення до органу місцевого самоврядування з отриманням проміжних результатів, що мають самостійну цінність [11].

Муніципальні послуги доцільно поділяти на основні і додаткові. Основна послуга спрямована на задоволення конкретної потреби. Додаткова послуга «супроводжує» основну послугу і, зазвичай, окремо від основної не застосовується, оскільки в її відокремленому наданні немає сенсу [33].

У Законі України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [152], який визначає засади надання публічних послуг, підкреслюється, що дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини, які визначені частиною другою статті 2 Закону України «Про адміністративні послуги» [134], зокрема на відносини щодо:

1) здійснення державного нагляду (контролю), у тому числі державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин;

2) метрологічного контролю і нагляду;

3) акредитації органів з оцінки відповідності;

4) дізнання, досудового слідства;

5) оперативно-розшукової діяльності;

6) судочинства, виконавчого провадження;

7) нотаріальних дій;

8) виконання покарань;

9) доступу до публічної інформації;

10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

10-1) здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг;

11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;

12) набуття прав на конкурсних засадах;

13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу;

14) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

15) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;

15-1) гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії;

16) авторизації електронних майданчиків та прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі»;

17) здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, компонування напівпровідникових виробів, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, реєстрація та акредитація організацій колективного управління);

18) здійснення державного регулювання у сфері медіа;

18) набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні».

Відповідно і муніципальні послуги, як різновид публічних послуг, не можуть надаватися в указаних сферах.

У науці розрізняють і громадські послуги різної ієрархії. Наприклад, Г. Польнікова вважає, що медична послуга – це діяльність послугонадавача (лікаря) щодо підтримання і покращення здоров'я послугоотримувача (пацієнта), корисні властивості якої здатні задовольнити потреби споживача послуги безпосередньо під час здійснення цієї діяльності і результат якої не знаходить свого матеріального втілення [124, с. 324]. І. В. Венедіктова зазначає, що медичну послугу можна визначити як корисну діяльність надавача послуги, яка спрямована на задоволення потреб щодо здоров'я фізичної особи і має нематеріальний характер [27].

Таким чином розмежовуються поняття «задоволеність населення системою охорони здоров'я» та «задоволеність пацієнтів медичною допомогою». У першому випадку, на думку науковців, оцінюється в цілому система охорони здоров'я, у другому – пацієнт як безпосередній

учасник процесу медичної допомоги оцінює саме її. Тут оцінки першого роду характеризують національну систему організації послуг; пропонуємо залишити їх поза увагою під час розгляду муніципальних послуг. Хоча слід констатувати, що правовий статус пацієнта в Україні повинен бути законодавчо чітко оформленим, і в державі запроваджений такий механізм реалізації зафіксованих можливостей пацієнта, який би дозволив громадянину в будь-який час задовольнити своє право на медичне обслуговування і мати можливість захистити це право, якщо його порушено у сфері охорони здоров'я.

Отже, розвиток поняття «муніципальна послуга» нині відбувається у межах двох основних підходів до змісту:

1) економічний («ринковий») підхід, згідно з яким муніципальна послуга – це товар, надання якого органами місцевого самоврядування, муніципальними підприємствами та установами чи іншими організаціями громадянам та організаціям спрямоване на вирішення питань місцевого значення;

2) управлінський, згідно з яким муніципальна послуга є формою взаємодії органів місцевого самоврядування та їх контрагентів (населення, бізнес), що має заявний характер.

Як було визначено в підрозділі 1.2, під функцією органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг розуміється надання органами місцевого самоврядування безпосередньо або підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету послуг громадянам та організаціям у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення та інших сферах, установлених законами.

Глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [150] визначає власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад повноваження: у

сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; у галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; у галузі зовнішньоекономічної діяльності; у галузі оборонної роботи; щодо організації та забезпечення цивільного захисту; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері надання безоплатної первинної правничої допомоги; щодо відзначення державними нагородами України.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р, визначено, що органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їхнього кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення:

місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;

планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);

організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж;

управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;

розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);

надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму.

Професор Легеза Є.О. [89] запропонував варіанти класифікаційного поділу публічних послуг із використанням різноманітних критеріїв:

а) за процедурою – послуги, процедура надання яких передбачає юридичні дії; послуги, процедура надання яких передбачає фактичні дії;

б) за суб'єктом-споживачем – послуги, споживачем яких є фізичні особи; послуги, споживачем яких є юридичні особи; послуги, споживачем яких є змішані суб'єкти, тобто споживачем може бути як фізична, так і юридична особа;

в) за результатом видачі адміністративного акта – послуги, у результаті яких видається дозвіл, ліцензія, свідоцтво, посвідчення, посвідка, свідоцтво про реєстрацію, довідка, рішення;

г) за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до суб'єктів публічної адміністрації, – послуги у сфері землекористування, послуги в галузі природокористування, послуги в галузі підприємницької діяльності, послуги в галузі соціальних відносин;

д) за змістом та обсягом процедурних дій – основі послуги, супутні послуги, додаткові послуги;

ж) за юридичними наслідками – послуги, юридичні наслідки яких мають правонаділяючий, або правоприпиняючий, або правообмежуючий характер;

з) за критерієм платності – платні (за надання яких стягується державне мито), безоплатні (державне мито не стягується);

и) за критерієм обов'язковості – обов'язкові та добровільні;

і) за наявністю проміжного результату – прості та складні;

к) за доступністю – доступні та малодоступні;

л) за суб'єктом надання публічних послуг – державні, муніципальні;

м) за терміном надання – короткострокові, довгострокові;

н) за правовою основою регламентації – послуги, що регламентуються законодавчими актами; послуги, що регламентуються підзаконними актами;

о) за джерелом фінансування – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету; послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету.

У процесі інвентаризації та класифікації муніципальних послуг виникла потреба у визначенні й інших ключових характеристик, таких як монополізм на надання послуги та відсутність безпосереднього блага для отримувача від результату надання. Такі уточнення дозволили, зокрема, перевести з категорії муніципальних послуг у категорію муніципальних функцій надання в оренду земельних ділянок та об'єктів нерухомості, при здійсненні яких орган місцевого самоврядування виступає не як орган публічної влади, а як сторона цивільно-правових відносин.

Наведені положення правових актів разом з існуючими науковими розробками дозволяють дійти невітійного висновку в тому, що сучасний зміст терміна «муніципальна послуга» зазнає впливу з боку різних контекстів його використання та еволюціонує з недостатнім розвитком законодавства. Із перших спроб поширення адміністративної реформи на рівень місцевого самоврядування дослідники почали шукати аналог поняття «державні послуги», який міг би застосовуватися для муніципальних послуг і при цьому не спотворював би початкового економічного змісту терміна «комунальні послуги», що вже використовується [101]. Так з'явилися муніципальні адміністративні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування, і які передбачається ідентифікувати за ознаками державних послуг.

Розвиток адміністративної реформи зажадав включення до терміна «муніципальні послуги» того спектра взаємодій громадян та юридичних осіб з органами місцевого самоврядування та підвідомчими їм комунальними установами й організаціями, який є частиною муніципальних неадміністративних послуг (зарахування до освітньої установи, запис на прийом до лікаря, інформування про концертну діяльність та інші).

Отже, система надання муніципальних послуг в умовах децентралізації сукупністю взаємопов'язаних елементів та процесів, яка є відкритою, виступає елементом системи більш високого рівня – надання публічних послуг, функціонує на засадах безперервності й має єдину мету.

Можна виділити дві основні групи муніципальних послуг за сферами надання: адміністративні і неадміністративні. За ознакою можливості делегування 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.

РОЗДІЛ 2.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

2.1. Адміністративно-правове регулювання надання органами місцевого самоврядування адміністративних муніципальних послуг

Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до територіальної громади, тому їхня діяльність, особливо щодо надання послуг населенню, відчувається щодня. Проте на той час функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечувала створення й підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних публічних послуг на відповідних територіях [66]. Практика свідчить, що понад 90 % усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування [173], максимально наближені до населення, хоча перелік таких послуг є значно меншим у порівнянні з органами виконавчої влади.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, передбачалося, що доступність та належна якість публічних послуг повинна

забезпечуватись шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. На нашу думку, процес децентралізації змінює таку ситуацію.

Тому метою реформи децентралізації влади в Україні є передача більшої частини повноважень із надання адміністративних послуг саме на рівень територіальної громади. Це дійсно позитивна риса реформи, оскільки органів виконавчої влади держави має залишити за собою лише функцію контролю за якістю адміністративних послуг.

Сутність поняття «адміністративна послуга» розкрито в ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги»: це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямована на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [134]. Також, попри змістовий характер приписів Закону України «Про адміністративні послуги», підзаконних актів [48; 156], прийнятих на виконання його норм, стан правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, проблематика надання якісної адміністративної послуги не втрачає актуальності серед науковців.

У дисертаційному дослідженні Крикавської І.В. «Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» [84] досліджено наукові підходи до розуміння поняття «адміністративна послуга» та виділено ключові ознаки муніципальних адміністративних послуг:

адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи;

заява призводить до певного результату, націлена на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків;

адміністративна послуга є результатом здійснення владних делегованих або власних повноважень суб'єктом надання муніципальних адміністративних послуг;

адміністративна послуга надається відповідно до закону.

Автором проаналізовано та систематизовано загальнодержавні та локальні нормативно-правові акти, які визначають компетенцію, закріплюють порядок надання муніципальних адміністративних послуг.

У дисертаційному дослідженні Гуєнкової О.В. «Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України» [41] авторка, розкривши сутність адміністративних муніципальних послуг, процесів та технологій їх надання, їх роль у діяльності органів місцевого самоврядування, запропонувала практичні рекомендації з удосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні. Узагальнення теоретичних напрацювань та аналіз правового підґрунтя з надання адміністративних послуг, у тому числі щодо визначення понять «послуга», «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», «адміністративні послуги» дозволило сформулювати авторське визначення «адміністративних муніципальних послуг»: діяльність сільських, селищних та міських рад (або їх виконавчих органів) із реалізації владних повноважень із метою задоволення потреб фізичних та юридичних осіб в отриманні адміністративного акта (документа) або акту (дії), спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків таких осіб відповідно до закону за їхньою заявою. Автором проведено детальний опис їх основних ознак та запропонувати їх класифікацію: за сферою застосування; за видом адміністративного акту, 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.

У дисертаційному дослідженні Ільчанинової Н. І. «Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні» [64] запропоновано «механізм надання адміністративних послуг» розглядати як нормативно зафіксовану послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних / юридичних осіб за їх заявою та реалізуються на засадах відкритості, справедливості та відповідальності. Під «адміністративними послугами» авторка розуміє результат здійснення уповноваженим суб'єктом власних функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та в максимально якісний спосіб; а механізм надання адміністративних послуг розглядає як нормативно зафіксовану послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних / юридичних осіб за їх заявою, та реалізуються на засадах відкритості, справедливості та відповідальності.

У дисертації Вінецької Р.М. «Правове регулювання надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності» [31] визначено сферу адміністративних правовідносин у зв'язку із здійсненням освітньої діяльності, що складають предмет надання адміністративних послуг. Указано, що місцеве самоврядування адміністративних послуг у вказаній сфері не надає.

У дисертації Фуглевич К.А. «Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання» [195] визначено й оцінено практику діяльності органів місцевого самоврядування за зверненнями громадян, яка свідчить, що переважна їх частина стосується потреби в отриманні тієї чи іншої інформації довідкового, засвідчувального чи іншого характеру. Інформаційні послуги органів місцевого самоврядування становлять один із базових різновидів їх сервісної діяльності, що

зумовлює репрезентативність дослідження процедур із їх надання у контексті предмета дослідження цієї роботи. Установлено, що інформаційний продукт може бути не лише результатом наявного звернення конкретної особи, але й не персоніфікованою діяльністю щодо надання інформації (доповнення інформаційного простору, змін у ньому) у тому чи іншому вигляді (напр., такою діяльністю може бути систематичне оновлення веб-сайтів, порталів суб'єктів надання адміністративних послуг, у тому числі й органів місцевого самоврядування). Виокремлено дві групи адміністративних інформаційних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування: послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; послуги, що надаються власне органами місцевого самоврядування.

Зазначено, що тісно пов'язаними з адміністративними є послуги щодо інформування суб'єктів звернення до органів місцевого самоврядування про підстави та порядок отримання адміністративних послуг. Детальну правову регламентацію процедури таких інформаційних послуг набули в аспекті регулювання організації діяльності центрів надання адміністративних послуг та частково – безпосередніх суб'єктів їх надання. Підкреслено, що процедури надання інформаційних послуг органами місцевого самоврядування є достатньо розгалуженими, у деяких випадках вони дублюють загальний порядок діяльності відповідних посадових осіб та суб'єктів звернення, а в деяких – засобами локального правового регулювання визначаються його особливі компоненти, що не завжди відповідають інтересам отримувача послуг.

Крім цього, низку проблем спричиняє функціонування на одній території одночасно центрів надання адміністративних послуг (далі – Центри), які утворені районними державними адміністраціями, та Центрів, утворених органами місцевого самоврядування. Це призводить до витрачання бюджетних коштів на утримання штатів, приміщень,

здійснення інших зайвих витрат, пов'язаних з одночасним функціонуванням двох Центрів, що утворені різними органами публічної влади. Крім того, для отримання певного виду послуг виникає необхідність з'ясовувати, до якого саме Центру потрібно звертатися, що також спричиняє незручності фізичним та юридичним особам.

Водночас процеси децентралізації та відсутність єдиних стандартів надання муніципальних адміністративних послуг спричиняють суттєву відмінність у роботі центрів надання адміністративних послуг територіальних громад від аналогічних в обласних центрах. Іноді організація центру обмежується переміщенням фахівців різних сфер в одне приміщення, без запровадження електронного документообігу та сучасних програмних продуктів доступу до державних реєстрів. За процеси діджиталізації іноді видається створення електронної черги. Такі процеси призводять до негативного ставлення громадян до планів інноваційного розвитку місцевого самоврядування. Відтак починається процес гальмування розвитку територіальної громади, створюється розрив у суспільстві між міськими і обласними територіальними громадами.

У свою чергу, обмеженість у доступі до послуг Центрів обумовлена неовов'язковістю утворення зазначених центрів органами місцевого самоврядування (відповідно до закону Центри обов'язково утворюються лише у містах обласного (республіканського АРК) значення), неврегульованістю питання утворення Центрів об'єднаними територіальними громадами, неовов'язковістю надання послуг в населеному пункті виключно у Центрах (адміністративні послуги можуть надаватися в інших місцях, визначених суб'єктами їх надання).

Водночас Концепція реформування місцевого самоврядування передбачає організацію місцевого самоврядування, у тому числі, з урахуванням принципу субсидіарності. Ідеться про те, що всі питання, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в

компетенції органів місцевого самоврядування, як органів найбільш наближених до громадян. Тим більше, що органи місцевого самоврядування зацікавлені доводити свою ефективність у сфері забезпечення надання якісних муніципальних послуг.

Серед іншого, на думку як теоретиків, так і практиків (як мінімум на підставі аналізу думок експертів, що залучені до процесу реформування системи надання адміністративних послуг), проблемами у сфері надання адміністративних послуг є також:

1) недосконалість законодавчого визначення адміністративної послуги, відповідно до якого, по-перше, така послуга надається виключно за заявою, а по-друге, не вважаються адміністративними послугами дії органів влади, спрямовані на реалізацію прав осіб (тільки набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків). Ця термінологічна недосконалість призводить на практиці до різного тлумачення адміністративної послуги, а також і до вимагання зайвих документів або невизнання владним органом своїх дій адміністративною послугою (сприяє надмірній дискреції повноважень: процедура та строки надання послуги, а також документи для її отримання встановлюються на розсуд органу);

2) недосконалість законодавчого регулювання призводить до неможливості отримання поштою паспортів, посвідчень, інших документів або, наприклад, номерних знаків на транспортний засіб, оскільки відповідно до закону результати надання адміністративних послуг можна відправити тільки рекомендованим листом (який не придатний для пересилання таких документів та речей);

3) невизначеність законом засад моніторингу якості надання адміністративних послуг. Як результат, аналіз якості не здійснюється, проблеми не ідентифікуються, заходи з підвищення рівня якості надання адміністративних послуг не визначаються/ недостатньо вивчаються (при тому, що основною метою здійснення так званої реформи децентралізації є надання якісних та доступних послуг фізичним та юридичним особам);

4) відсутність механізму захисту органами виконавчої влади прав осіб у сфері надання адміністративних послуг, що може призводити на місцях до нехтування вимог законодавства посадовими особами, до їх недбайливого ставлення до громадян та суб'єктів господарювання;

5) інші проблеми, пов'язані з невирішеністю питання оптимального розподілу компетенції між різними органами та підсистемами публічної влади, відповідного перерозподілу фінансових ресурсів, забезпеченістю іншими ресурсами, у тому числі кваліфікованими кадрами, покращенням програмного забезпечення тощо. Зокрема наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування територіальних громад породжує колізії та дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави [112, с. 63].

Слід визнати, що наявний стан справ у сфері надання муніципальних адміністративних послуг у цілому порушує покладені в основу державної політики в зазначеній сфері принципи юридичної визначеності, адміністративного спрощення, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, доступності та зручності тощо.

Водночас, певним кроком на шляху до подальшої раціоналізації та децентралізації можна вважати схвалення Кабінетом Міністрів України Постанови «Про внесення зміни до пункту 4 Положення про Міністерство цифрової трансформації України». Так, одним з основних завдань Мінцифри тепер є: сприяння розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг, формування пропозицій щодо надання державної підтримки (у тому числі фінансової) такому розвитку. На думку деяких експертів, ці зміни спрямовані на надання субвенцій для

розвитку мережі Центрів та забезпечення доступу жителів територіальних громад до адміністративних та інших муніципальних послуг, а також досягнення інших цілей, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (у тому числі, у контексті реформи децентралізації, удосконалення системи надання публічних (адміністративних) послуг, а також діджиталізації).

Науковцями визначено існування та обґрунтовано перелік основних причин та проблем щодо функціонування центрів надання адміністративних послуг можна згрупувати як: відсутність матеріальних стимулів для підвищення якості (як наслідок – відсутність висококваліфікованих кадрів, неналагодження електронного документообігу; недостатні умови для осіб з інвалідністю та відвідувачів з дітьми; обмеженість інструментів для з'ясування думки відвідувачів; фіктивна діджиталізація); ненормоване розширення асортименту послуг самими центрами; невідповідність послуг чи невідповідність результатів очікуванню громадян (як наслідок – незадоволеність, несприйняття технологій, бойкотування програм розвитку та інших інновацій місцевої влади) [171, с. 260]

Із метою підвищення якості життя громадян при набутті адміністративних послуг електронного вигляду необхідно сформувати нові механізми щодо організації роботи центрів надання адміністративних послуг.

Із цього приводу заступниця Міністра цифрової трансформації України зазначила, що з урахуванням реформи адміністративно-територіального устрою Мінцифри зможе надавати фінансову підтримку з державного бюджету для покращення якості надання послуг Центрами. Крім того, очікується, що внесені до п. 4 Положення про Міністерство цифрової трансформації України зміни здатні забезпечити:

- підтримання територіальних громад у створенні належних сучасних Центрів;

- надання жителям територіальних громад однаково якісних та зручних умов під час отримання адміністративних послуг;
- забезпечення надання послуг з доступу до сучасних засобів інформаційно-комунікаційних технологій, юридичних консультацій та інших супутніх послуг;
- надання державної фінансової підтримки з державного бюджету місцевим бюджетам для розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг;
- забезпечення доступу жителів територіальних громад до адміністративних та інших публічних послуг, а також досягнення інших цілей, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України.

У зв'язку із цим, не менш серйозним зрушенням у сфері реформування системи надання адміністративних послуг, на нашу думку, можна вважати, проєкт Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» (№ 4000) [138]. Зокрема, однією з новел є цільові кошти (субвенція) на розвиток мережі Центрів органів місцевого самоврядування у сумі приблизно 500 млн грн. Розпорядником коштів визначено Міністерство цифрової трансформації, а в презентації Держбюджету йдеться про будівництво за ці кошти 50 Центрів (звичайно, слід урахувувати можливі загострення кризових явищ, що здатні призвести до ускладнення виконання/невиконання зазначеної вище новели).

Уважаємо таке рішення своєчасним і актуальним, зокрема, зважаючи на те, що Верховна Рада України працює над удосконаленням законодавчого регулювання організації та діяльності мережі Центрів та доступу до адміністративних послуг (законопроєкт № 2679) в напрямку створення Центрів у всіх громадах (з певною етапністю його виконання) [136].

Так, програмою ЄС «U-LEAD з Європою» надається підтримка 562 громадам у створенні або модернізації Центрів, включаючи територіальні

підрозділи та віддалені робочі місця на основі міжмуніципального співробітництва. Досвід реалізації зазначеної і подібних програм дозволяє сформулювати певні рекомендації щодо створення та/або модернізації Центрів [8, с. 86-91]. Зокрема, з більш ніж півтисячі громад, яким Програма надає підтримку, лише у 17 громадах здійснювалося нове будівництво. При цьому три таких проєкти енергоефективних будівель були профінансовані безпосередньо Програмою, насамперед для апробації типових рішень, з можливістю наступного безоплатного використання цих проєктів громадами України. Це зумовлено, зокрема, такими факторами:

1) будівництво Центрів «з нуля» (тобто зведення нової будівлі) необхідне громадам у виняткових випадках. Тобто коли в громаді немає приміщення, де можна організувати роботу Центрів;

2) здебільшого для створення Центрів громади використовують наявні адміністративні приміщення (місцевих рад тощо), або інші приміщення, які за помірні кошти можна відремонтувати, забезпечити безперешкодний доступ, відкритий простір, комфортні й адаптовані умови до потреб різних груп відвідувачів. Варто наголосити на тому, що основним призначенням утворення й функціонування Центрів є насамперед перелік, а також якість та доступність послуг.

Перелік адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг, затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 969-р).

Дійсно, слід зважати на те, що видатки на створення Центрів від громади до громади можуть різнитися, як правило, в діапазоні від кількох сотень тисяч гривень до кількох мільйонів гривень. При цьому в середньому підготовка приміщення для Центрів на 10 робочих місць з

середньою численністю населення приблизно 15 тис. мешканців потребує 1–2 млн. грн. Звичайно, вартість ремонтних робіт залежить від стану приміщення, зношеності будівлі, в якій планується розмістити Центр. Усе зазначене, а також необхідність забезпечення належних умов доступу до надання якісних та зручних адміністративних послуг різних категоріям громадян свідчить на користь прийняття названих вище двох законодавчих актів;

3) ураховуючи кризові явища в соціально-економічному розвитку нашої держави, а також необхідність завершення ряду заходів з реформування різних сфер державно-правового життя, пропонується використовувати елемент співфінансування, тобто частину видатків покривати за рахунок коштів місцевого бюджету, оскільки у створенні Центрів зацікавлена насамперед громада. За таких умов, 500 млн. грн. на рік може стати відчутною підтримкою створення Центрів у 250–500 громадах, якщо ці ресурси виділяти меншим громадам з умовою співфінансування [161].

При цьому з урахуванням завершення реформи адміністративно-територіального устрою функціонування Центрів у районних центрах («трансформація» Центрів районних державних адміністрацій в Центри органів місцевого самоврядування) має стати головним пріоритетом, щоб навіть на короткий проміжок не допустити погіршення доступу до адміністративних послуг. У більшості районних центрів є типові будівлі, які перебувають на балансі районних рад і в них сьогодні розміщуються районні ради та районні державні адміністрації. Відтак, необхідно звернути увагу на наявну інфраструктуру у приміщеннях районних державних адміністрацій або районних рад і максимально її використати для розміщення Центрів органів місцевого самоврядування на належних площах.

Крім громад існуючих райцентрів однією з важливих цілей мають стати найменші громади (зокрема, з населенням до 10 тисяч жителів), в

яких створення нових Центрів може бути дуже специфічним. Адже в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) особлива увага повинна приділятися збереженню точок доступу до послуг у колишніх сільрадах (на цей час або у перспективі, як правило, – старостинських округах), і переважно потрібна деконцентрована модель надання послуг [116].

Також можна навести ще декілька рекомендацій з досвіду програми ЄС «U-LEAD з Європою». Громадам, навіть за умови виділення субвенції, необхідно забезпечити методологічну, консультаційну допомогу і контроль за реалізацією проєктів ремонтів, будівництва тощо, які б відповідали вимогам, що висуваються до Центрів. Адже слід, на наш погляд, погодитися з твердженням експертів у зазначеній сфері, що створення Центрів – це не стільки «інфраструктурний» (фізичний) проєкт, скільки – інституційний. Відтак, допомога у створенні Центрів як суб'єкта потрібна у питаннях підготовки персоналу, інтегрування послуг, налагодження процедур, вироблення пакету документів для роботи тощо [66].

Отже, субвенції (цільові кошти) на розвиток Центрів (законодавче регулювання яких потребує суттєвого вдосконалення) можуть стати дієвим інструментом підтримання розвитку громад. У разі виділення цих коштів з державного бюджету, Кабінет Міністрів повинен затвердити порядок надання субвенції, що і визначить пріоритети державної підтримки розвитку мережі Центрів.

Підбиваючи певні підсумки, можна стверджувати, що висвітлені проблеми потребують комплексного підходу і узгоджених дій основних суб'єктів – держави, місцевого самоврядування і приватного сектору. Насамперед, реалізація на законодавчому рівні кращих сучасних європейських та світових практик надання якісних та доступних публічних послуг із одночасним пристосуванням до концепцій «доброго врядування», «е-врядування», а також використанням та узгодженням із принципами, окремими механізмами та засобами «new public

management» сприятиме підвищенню довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпеченню соціальної злагоди, збільшенню економічних благ (за рахунок надходження коштів до відповідних бюджетів, підвищення рівня сплати податків тощо).

На наш погляд, вирішення зазначеної проблеми, зміни в системі управління державою та окремою територією відкриють широкі можливості для задоволення життєвих потреб та інтересів громадян, забезпечать високий рівень якості та структуру споживання матеріальних, соціальних, культурних благ, адже саме вони відповідають природі й призначенню людини і створюють оптимальні умови для її самореалізації. Крім того, комплексний підхід необхідний і в питаннях впровадження різноманітних стратегій, концепцій та планів щодо діджиталізації (цифровізації) державного і суспільного життя [129].

Підвищити ефективність системи публічного управління можуть інформаційні технології, а також вивести взаємодію особи з державою та органами місцевого самоврядування на новий рівень. Натомість, застарілі та бюрократизовані структури і процеси повинні бути витіснені різними онлайн-сервісами, платформами тощо, які дозволять вирішувати практично будь-яке питання лише в декілька «кліків» [179]. Це стосується і проблеми даного дослідження. Подальшої реалізації, з урахуванням виявлених негативних її аспектів, потребує і реформа децентралізації, за результатами якої саме органи місцевого самоврядування повинні стати тими суб'єктами, які здатні надавати якісні публічні послуги, зокрема й суб'єктам господарювання [154].

Проведений аналіз доводить, що сучасне демократичне суспільство здатне досягнути трансформацію сутності існування і функціонування системи органів публічної влади загалом, яка, на наш погляд, повинна полягати насамперед у забезпеченні надання якісних та доступних публічних послуг фізичним та юридичним особам.

Таким чином, певними результатом проваджуваної реформи децентралізації повинно стати усвідомлення не лише природи системи місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади, а, насамперед, усвідомлення того незаперечного факту, що саме органи місцевого самоврядування з урахуванням законодавчої і практичної реалізації принципів субсидіарності і децентралізації, покладених в основу їх організації та діяльності повинні стати тими суб'єктами, які будуть в організаційному, правовому та матеріально-фінансовому аспектах спроможні забезпечити надання різного виду муніципальних послуг фізичним та юридичним особам належної якості.

Під адміністративними муніципальними послугами слід розуміти діяльність сільських, селищних та міських рад (або їх виконавчих органів) із реалізації владних повноважень із метою задоволення потреб фізичних та юридичних осіб в отриманні адміністративного акта (документа) або акту (дії), спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків таких осіб відповідно до закону за їхньою заявою.

На нашу думку, органи місцевого самоврядування повинні стати основним суб'єктом надання адміністративних послуг, для чого необхідно забезпечити належне матеріальне задоволення та організаційні умови, що потрібні для реалізації органами місцевого самоврядування повноважень із надання муніципальних адміністративних послуг. Це підвищить якість та доступність послуг для споживачів, які звертаються за ними.

2.2. Адміністративно-правове регулювання надання органами місцевого самоврядування неадміністративних муніципальних послуг

Децентралізація влади передбачає делегування органам місцевого самоврядування не лише функцій надання публічних послуг, а й регулювання суспільно-господарських процесів на локальному рівні з одночасним підвищенням їхньої відповідальності за ефективність надання таких послуг. Переваги місцевих систем надання публічних послуг виражаються насамперед у більших можливостях задовольнити індивідуальні потреби членів територіальних громад під час споживання стандартних суспільних благ, більшим ступенем залучення населення до формування пакетів публічних послуг відповідно до попиту на них.

Однак у теперішній час можна констатувати недостатньо високий рівень вивченості особливостей функціонування сфери послуг, зокрема її муніципального сектора.

Отже, в контексті надання муніципальних послуг доцільним виглядає виділення в окрему групу неадміністративних послуг, що включає в себе послуги в освітньо-культурній сфері, охорони здоров'я та ін.

Проблема надання муніципальних послуг дотична до більшої частини напрямів досліджень у галузі науки адміністративного права. Це зумовлено сутністю публічного адміністрування щодо формування та розподілу суспільних благ. Акцент на особливостях муніципальних послуг зроблено в дослідженнях Д. Сухініна, Ю. Шарова [200] та інших.

Як зауважують науковці, коректно розроблений стандарт на публічні послуги може стати: мірою очікувань громадян – платників податків; інструментом для вимірювання ефективності заходів публічного управління; інструментом до визначення бюджету для окремих послуг;

засобом сприяння доброякісному плануванню бюджетних доходів та витрат [163, с. 493].

Метою підрозділу є дослідження процесів децентралізації муніципальних неадміністративних послуг на прикладі сфери освіти та якості управлінських процесів щодо надання муніципальних неадміністративних послуг населенню загалом.

Послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу муніципальних послуг [80]. Важливою складовою муніципальних послуг є адміністративні послуги [163, с. 491–492]. Як було визначено в підрозділі 2.1, адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [80].

Сьогодні в Україні наявні спроби стандартизації саме адміністративних послуг, а не муніципальних послуг загалом. Також і законодавче поле здебільшого оперує поняттям «адміністративні послуги», коли «муніципальні неадміністративні послуги» залишаються поза увагою і науковців, і законотворчого процесу.

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.

Функції надання муніципальних послуг населенню похідні від функцій місцевого самоврядування і спрямовані на вирішення питань місцевого значення в інтересах місцевого населення. Отже, результатом реалізації функцій місцевого самоврядування є муніципальні послуги, які

надаються органами місцевого самоврядування членам територіальних громад. В Україні функції органів місцевого самоврядування визначені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 27–41) [150]. Відповідно до його положень, виконавчі органи місцевих рад наділені повноваженнями щодо забезпечення:

- соціально-економічного і культурного розвитку громад; формування місцевого бюджету;

- управління комунальною власністю;

- утримання та розвитку житлово-комунального господарства;

- побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;

- будівництва;

- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;

- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища;

- соціального захисту населення;

- зовнішньоекономічної діяльності;

- оборонної роботи;

- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;

- забезпечення законності, правопорядку,

- охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

- відзначення державними нагородами України [150].

Тобто перелік послуг логічно пов'язується з колом питань місцевого значення, що вирішуються органами місцевого самоврядування, що закріплено в законі й інших актах. Зі змісту глави 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що питання, віднесені до відання місцевого самоврядування – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення місцевої громади, вирішення яких здійснюється органами місцевого самоврядування. Тому у

визначенні, запропонованому в цій публікації, є посилання на задоволення потреб саме у забезпеченні життєдіяльності.

Оскільки перелік неадміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування досить великий, розглянемо приклад надання органами місцевого самоврядування такої неадміністративної послуги, як освітня.

Зміни в законодавстві щодо децентралізації міжбюджетних відносин видозмінили переліки субвенцій та дотацій з державного місцевим бюджетам, однак принципи та особливості розрахунку галузевих субвенцій залишилися майже незмінними. Як і раніше, обсяги міжбюджетних трансфертів здійснюються на основі окремих нормативних показників, зокрема по галузі «Освіта» – на основі бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку, одного учня загальноосвітнього, позашкільного, професійно-технічного навчального закладу, приведених контингентів дітей дошкільного віку, учнів усіх типів загальноосвітніх навчальних закладів, учнів професійно-технічних навчальних закладів. Це свідчить про те, що механізми надання та фінансування публічних послуг населенню не зазнали суттєвих змін, а отже досі залишаються рудименти застарілої централізованою системи управління, які гальмують розвиток муніципальних послуг в Україні та призводять до зниження їх якості й доступності.

Часто нормативи фінансової забезпеченості муніципальних неадміністративних послуг розраховуються суб'єктивно, не враховуючи реального бюджетного ресурсу, наслідком чого є недофінансування навіть такої життєво важливої для територіальних громад сфери, як освіта, та відповідно неефективне управління бюджетними коштами.

Серед основних причин відзначаємо відсутність стандартів надання муніципальних неадміністративних послуг, що перетворює місцеві бюджети на механізми, які фінансують потреби з утримання мережі

бюджетних установ, залишаючись так званими «касами з виплати заробітної плати».

Зазначені аспекти комплексно прослідкуємо на прикладі реформування сфери освіти в Україні, а також у світлі реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

Децентралізація змінила підхід до фінансування розвитку територій, що відображається у таких основних аспектах. Насамперед, відбувся перехід від політики фінансування задекларованих публічних послуг (наприклад, розподіл коштів бюджету відповідно до кількості місць у закладі освіти) до фінансування фактично наданих послуг. До того ж суттєве розширення освітньої функцій органів місцевого самоврядування створило можливості для оптимізації переліку муніципальних послуг і способів їх фінансового забезпечення.

Зазнало зрушень питання монополії на ринку надання публічних послуг із боку комунальних чи державних закладів та установ, що, у свою чергу, формує конкурентне середовище на ринку публічних послуг, поліпшує якість і своєчасність їх надання, приводить у відповідність співвідношення ціни і якості надання послуги.

Раніше функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань, тобто органи місцевого самоврядування не могли визначати напрями розвитку цієї та інших важливих для територіальної громади сфер життєдіяльності, а фінансування здійснювалось за залишковим принципом (наприклад, норматив бюджетної забезпеченості на учня визначався виходячи з наявного ресурсу державного бюджету та розрахунків на макрорівні).

У децентралізованій системі освіти громада є власником інфраструктури закладів освіти та через представницький орган місцевого самоврядування з місцевого бюджету інвестує в її підтримку та розвиток.

Органи місцевого самоврядування отримали можливості оптимізувати витрати на утримання закладів освіти. З'явилися альтернативи: заклади освіти у вигляді комунальних підприємств або приватні заклади. Можливе поєднання наведених варіантів.

Варто зауважити, що питання освіти для органів місцевого самоврядування виходить за межі освітнього компоненту і включає також соціальні складники, доступ до спортивної інфраструктури, комфорт проживання на території громади тощо. Орган місцевого самоврядування формує стратегію розвитку системи освіти громади із залученням зацікавлених сторін на території громади та за її межами та надає фінансування ініціативам, пов'язаним з освітою.

Децентралізацію надання муніципальних послуг у сфері освіти відображає і процес створення спроможних мереж освітніх округів. До них мають увійти опорні школи, заклади позашкільної освіти, культури та спорту. Це визначено Положенням про освітній округ та опорний заклад, яке було затверджено постановою Кабінету Міністрів від 19 червня 2019 року № 532.

Можливість для утворення освітніх округів має стимулювати органи місцевого самоврядування уважніше ставитися до мережі освітніх закладів та ефективно витрачати кошти на їх утримання. За новим Положення кількість учнів в опорних школах має складати не менш як 200 осіб. Тобто у заклад, до якого вкладатимуть ресурси з кількох місцевих та державного бюджету, має охоплювати якісною освітою якнайбільше дітей.

До складу освітнього округу, зокрема, можуть входити інклюзивно-ресурсні центри та міжшкільні ресурсні центри. Для того, щоб розмежувати повноваження засновників закладів, які діятимуть у межах округу, місцеві ради мають заключити договір (угоду) про спільну діяльність. У ньому зазначатимуться відповідальні за організацію

освітнього процесу, підвезення до опорних шкіл, забезпечення навчальним обладнанням тощо.

Питання надання якісних освітніх послуг, підвищення ефективності роботи закладів освіти особливо гостро постало перед українськими громадами після початку впровадження процесу децентралізації влади та реалізації процесу добровільного об'єднання громад. Відповідно до ст. 169 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) територіальні громади можуть створювати заклади освіти у випадках та в порядку, установлених Конституцією України та законом. Науковцями встановлено, що система правового регулювання надання освітніх послуг в Україні через вади правового забезпечення управління освітою продовжує залишатися надто централізованою, подібно до радянської системи освіти, без необхідної гнучкості, швидкої адаптації до мінливих умов зовнішнього середовища, суспільних відносин. Діяльність загальноосвітніх установ бюрократизована більшою мірою, ніж закладів вищої освіти, які наділені чималою автономією [201]. Законодавство про освіту дозволяє органам місцевого самоврядування на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою держави створювати заклади освіти. Як засновники закладу освіти, вони наділені широким спектром повноважень щодо таких комунальних закладів.

Наприклад, станом на січень 2023 року до мережі комунальних закладів освіти Одеської міської територіальної громади входить 121 заклад загальної середньої освіти, 135 закладів дошкільної освіти, 19 закладів позашкільної освіти, 3 міжшкільні ресурсні центри, комунальний навчальний заклад «Дитячий будинок «Перлинка». Усього у закладах освіти комунальної власності територіальної громади м. Одеси у 2022 р. навчалися 125 009 дітей, з них у закладах загальної середньої освіти комунальної власності територіальної громади станом на грудень 2022 р. навчаються 102 325 учнів, у закладах дошкільної освіти виховується 22 684 дитини. У школах та садках міста у 2022 р. навчалися 4 360 дітей

внутрішньо переміщених сімей, із них 3 672 – це учні закладів загальної середньої освіти. У закладах освіти міста працюють більше 15 тис. працівників, з них 9 221 – педагогічний працівник.

Надання освітніх послуг є провідним напрямом діяльності закладу освіти. Порядок здійснення освітньої діяльності регулюється Законом України «Про освіту», п. 18 ч. 1 ст. 1 якого встановлює, що освітня послуга – це комплекс визначених законодавством, освітньою програмою та/або договором дій суб'єкта освітньої діяльності, що мають визначену вартість та спрямовані на досягнення здобувачем освіти очікуваних результатів навчання. Отже, основними ознаками освітньої послуги є: 1) надання суб'єктом освітньої діяльності; 2) здійснення таким суб'єктом комплексу дій, що затверджений законодавством, освітньою програмою та/або договором; 3) отримання певних результатів навчання здобувачем освіти [151]. Проте таке формулювання поняття освітньої послуги не дає її змістовної характеристики, що дозволяє говорити про невирішеність зазначеної проблеми на законодавчому рівні. Незважаючи на достатньо ґрунтовний аналіз концепцій категорії «послуга» [63; 89; 96; 192], особливої уваги потребує дослідження послуг, що надаються саме у сфері освіти. А тому поняття надання освітньої послуги потребує свого визначення.

Незважаючи на велику кількість робіт, присвячених даному питанню, не вироблено загальноприйнятої точки зору на правову сутність зазначеної категорії. Ситуація, що склалася, багато в чому зумовлена теоретичною нерозробленістю загальної правової категорії «послуга». Наголошується також на відсутності теоретично обґрунтованого поняття «послуга» як правової категорії та її різновиду – освітньої послуги. Так послуги відносно нещодавно було визнано об'єктом цивільних прав шляхом включення до ст. 177 ЦК України. Разом із тим, як видно з назв та змісту статей глави 63 ЦК України, включені до неї норми мають переважно загальний і до того ж імперативний характер. Родове поняття

послуги наводиться у ч. 1 ст. 901 ЦК України, де нею називаються дія або здійснювана виконавцем діяльність, позитивний ефект яких (дії чи діяльності) споживається послугоотримувачем в перебігу учинюваної виконавцем зобов'язаної поведінки. Мета глави 63 ЦК України полягає в регулюванні великого, але чітко не обмеженого спектра послуг, оскільки в загальних положеннях щодо послуг трапляються лише вказівки на те, що виконавець послуги зобов'язується за завданням замовника надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності (ч. 1 ст. 901 ЦК України), і те, що виконавець повинен надати послугу особисто (ч. 1 ст. 902 ЦК України). Цивілісти в першу чергу своїм завданням бачать формування єдиного поняття послуг, що охоплює всі або більшість видів цього явища. В основу такого поняття покладено економічну сутність послуг. У майновому обігу послуги беруть участь як економічне благо, яке розкривається більшістю вчених-економістів як здійснення діяльності. Але характер цієї діяльності, як правило, не уточнюється.

Зазначені ознаки послуг мають бути поширені й на освітні послуги, сутністю яких також слід назвати поведінку, здійснювану виконавцем. Тобто предметна поведінка виконавця і є освітньою послугою.

Питання включення освітніх послуг до сфери цивільно-правового регулювання є дискусійним. У літературі трапляються різні думки із цього питання: одні автори обґрунтовують цивільно-правову природу даних відносин, інші – соціально-правову, треті – визначають правову природу досліджуваних відносин залежно від їх оплатності. На нашу думку, законодавство у сфері освіти є комплексним, що відповідає комплексному характеру предмета правового регулювання.

Передумовою запровадження категорії «послуга» у сферу регулювання освітніх відносин стали такі обставини: комплексна природа освітніх відносин потребує адміністративно-правових методів впливу (водночас не виключаючи й застосування методів регулювання інших

галузей права); визнання комплексної природи освітніх відносин та виявлення особливостей її регулювання в юридичній доктрині; посилення приватноправових засад у регулюванні освітніх відносин; сприйняття правотворчою практикою та юридичною доктриною категорії «публічні послуги» [89].

Словник української мови дає таке визначення поняття «послуга»: 1) дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; 2) робота, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб; обслуговування [176, с. 341].

Зауважимо, що до змісту цього поняття не вкладався оплатний характер таких дій. Їхня головна мета – задоволення будь-якої потреби, причому миттєвість досягнення бажаного результату не ставиться в основу; наголос зроблено на цінність та зміст самих дій. У радянський період у науці було сформовано дві основні позиції щодо сутності послуг: одні вчені розглядали послуги як саму діяльність, специфічну форму праці, інші – під ними розуміли результат праці, корисний ефект діяльності. Така неоднозначність у термінологічному тлумаченні послуг зберіглася. Так Н.В. Федорченко визначає послугу як дію або сукупність дій (діяльність), об'єднаних однією метою – створення корисного ефекту [192, с. 167]. В.В. Луць зауважує, що надання послуг невіддільне від діяльності особи, яка надає послуги, і корисний ефект такої діяльності не виступає у вигляді певного осяжного матеріалізованого результату, а полягає в самому процесі надання послуги [63, с. 572].

Низка вчених розглядає послугу як результат діяльності. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення, тобто процес, що включає невіддільні дії, які за необхідністю відбуваються при взаємодії між покупцями та обслуговуючим персоналом, фізичними ресурсами, схемами підприємства-постачальника послуг [96, с. 57]. Інші науковці вважають, що будь-які послуги – це діяльність щодо задоволення певних

потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (або вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу) [166, с.13]. Змістом послуги, згідно із Державним класифікатором України, є наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача [47].

Ще один підхід до визначення послуги ґрунтується на сприйнятті послуги як сукупності діяльності і результату. Відповідно до такого підходу результат не має матеріального втілення, а становить єдине ціле разом із діями, що йому передують. Тому при наданні послуги продається не сам результат, а дії, що до нього призвели. Категорія «послуга» в значенні об'єкта правового регулювання застосовується також щодо окремих видів діяльності. Останні з погляду економічного змісту є окремі сектори ринку послуг: медичні послуги, освітні послуги тощо. Їх правова регламентація здійснюється переважно комплексними правовими актами, що дозволяє врегулювати різні аспекти даних суспільних відносин.

Послуга як об'єкт правового регулювання є певним видом суспільних відносин, економічна сутність яких полягає в наданні послуг. Послуги як об'єкт цивільних прав виступають у цивільно-правовому зобов'язанні як об'єкт, що визначає його правову природу як зобов'язання з надання послуг [63; 89].

У процесі надання освітніх послуг справляється вплив безпосередньо на людину. У законодавстві про освіту та в правовій літературі використовується переважно термін «освітні послуги». Існують різні підходи до визначення освітніх послуг, а їх сутність у науковій літературі розкривається по-різному. Н.В. Федорченко зазначає, що змістом послуг для набуття освіти є дії закладу освіти з передання (поширення) інформації, яка відповідає вимогам (стандартам), установленим законодавством [192, с. 212]. На думку М.П. Баб'юк, освітня послуга – це діяльність закладу освіти, спрямована на задоволення освітніх потреб здобувачів освіти та інших осіб, а саме на формування певних навичок і

вмінь, необхідних для здобуття освіти [9, с. 73]. Тобто під освітньою послугою розуміється організована, цілеспрямована, стійка діяльність (дії), здійснювана одним чи кількома суб'єктами (науково-педагогічним або педагогічним працівником) у вигляді комунікативних засобів (особистої, безпосередньої взаємодії з іншим суб'єктом – учнем) щодо передавання знань, формування вмінь, прищеплення навичок, справляння впливів, які формують особистість шляхом організації та управління її навчальної діяльності (дій). Іншими словами, освітні послуги визначаються як послуги з виховання та навчання, тобто дії з передавання здобувачу освіти інформації, спрямовані на засвоєння її учнем у вигляді знань, навичок та умінь.

Освітні послуги як процес і результат визначаються в роботі С.В. Багдік'яна, який пише, що освітні послуги можна охарактеризувати як цілеспрямований систематичний процес передавання й отримання знань, інформації, умінь і навичок та результат інтелектуального, культурного, духовного, соціально-економічного розвитку суспільства й держави [11]. На думку Т.Є. Оболенської, освітня послуга – специфічний товар, який задовольняє потребу людини в набутті певних знань, навичок і вмінь для їх подальшого використання в професійній діяльності [109, с.133]. Отже, у цьому визначенні зауважується, що освітня послуга є товаром, призначеним для продажу. А.Я. Дмитрів характеризує освітню послугу як сукупність корисних властивостей, які повинні задовольнити пов'язані з одержанням кваліфікації потреби споживачів, зауважуючи, що освітні послуги задовольняють особистісні (кінцевий споживач), колективні (стейкхолдери) та суспільні (державна, громада) потреби [51]. Тобто підкреслюється тривимірна сутність освітньої послуги та надається визначення послуги вищої освіти як «процесу», але за такими аспектами: 1) із погляду особистості – це процес передачі кінцевому споживачеві сукупності знань, умінь та навичок професійного змісту, які необхідні для задоволення його особистих потреб в отриманні професії, а також

самовдосконаленні та самоствердженні; цей процес здійснюється за тісної взаємодії зі споживачем відповідно до встановленої програми та за певною формою (денна, заочна, вечірня або дистанційна) [51]. Доцільно зауважити, що освітня послуга як результат процесу – це продукт спільної праці викладачів та здобувачів освіти, тому із цієї точки зору система відносин між ними розглядається як процес, забезпечений необхідними матеріальними і нематеріальними ресурсами задля здійснення навчання та оволодіння здобувачем освіти програмних результатів; 2) із погляду закладу освіти – це процес фахової підготовки, підвищення кваліфікації або перепідготовки персоналу, які необхідні для забезпечення його подальшої працездатності, підтримки конкурентоздатності й розвитку людського капіталу в мінливому ринковому середовищі; 3) із погляду держави – це процес, який забезпечує формування й розвиток особистісного та інтелектуального потенціалу суспільства. Проте автор не враховує, що за сучасних умов в освітню діяльність включається роботодавець.

Під іншим кутом зору розглядає характеристику освітніх послуг Т.Є. Оболенська, яка зауважує, що в теорії маркетингу освітніх послуг створено чотиривимірну систему характеристик, притаманних послугам, а саме: невідчутність (нематеріальність), невіддільність, мінливість (або її ще називають непостійністю) та незбереженість [109].

У дисертації В. Шиловой надано таке визначення: «Освітня послуга є комплексом цілеспрямованих дій юридичної або фізичної особи, результати яких виражаються в корисному ефекті, що задовольняє освітні, наукові і виховні потреби іншої юридичної або фізичної особи». Автор вважає освітню послугу особливим видом товару, який створюється в освітній галузі і має споживчу вартість, задовольняє освітні потреби особи, суспільства і держави [201].

У роботі Г. Міщенка визначається, що товаром закладу освіти можна вважати випускника і диплом як документ, що гарантує певні дивіденди

від інвестованих матеріальних коштів і моральних зусиль [103]. Але з таким твердженням важко погодитись. Зауважимо, що випускник закладу освіти не може бути товаром, він виступає носієм загальних і спеціальних (професійних) компетентностей, передбачених освітньою програмою.

Підсумовуючи наведені різні точки зору, можна виділити основні підходи науковців до поняття «освітня послуга»: особливий вид споживчої вартості, що існує у формі корисної діяльності, що задовольняє суспільні потреби; система знань, інформації, умінь та навичок, що використовуються з метою задоволення різноманітних освітніх потреб особистості, суспільства, держави; корисний вид праці, що безпосередньо задовольняє потребу людини в освіті та як матеріально-речовий продукт, що дозволяє задовольняти освітню потребу людини; сукупність результатів освітнього процесу та супутніх йому допоміжних процесів, представлена закладом освіти на ринку освітніх послуг та безпосередньо спрямована на задоволення встановлених та передбачуваних освітніх потреб конкретного споживача; обсяг навчальної та наукової інформації як суми знань загальноосвітнього і спеціального характеру та практичні навички, що прищеплюються особистості за певною програмою; робота окремого педагога чи педагогічного колективу, спрямована на певну зміну соціально-психологічної структури особистості здобувача освіти; економічна категорія, у якій концентровано виражені складні економічні відносини у сфері освіти; процес формування різноманітних здібностей до праці, тобто інвестування в людський капітал, що набуває форми комплексного блага; комплекс таких послуг, які безпосередньо пов'язані з реалізацією головних цілей освіти, здійсненням її місії.

Поняття «надання освітніх послуг» можна визначити як діяльність підприємств, установ, організацій, громадян – суб'єктів господарювання та окремих осіб (викладачів, майстрів, тренерів, вихователів, репетиторів тощо), що виконується для задоволення потреб людей (учнів, вихованців, студентів, аспірантів, докторантів тощо), стейкхолдерів і держави, інших

громадян та суб'єктів господарювання з передавання протягом певного часу або постійно сукупності знань, умінь і навичок, що визначають певний їх рівень чи ступінь, інших прав, що належать закладам освіти, та яка не має матеріальної форми, не залежить від характеру результату, відбувається на платній чи безоплатній основі, що має цінову визначеність [45, с. 108]. Обсяг, зміст і характер освітніх послуг можуть залежати від форми навчання, структури освіти, освітнього ступеня, акредитації освітньої програми, профілю закладу освіти, а також від того, який освітній ступінь уже має здобувач освіти [67, с. 6].

Важливе значення має якість освітньої діяльності, яку визначають як рівень організації, забезпечення й реалізації освітнього процесу, що забезпечує здобуття особами якісної освіти та відповідає вимогам, установленим договором про надання освітніх послуг та/або законодавством [151]. Перелік освітніх послуг, діяльність із надання яких підлягає ліцензуванню, визначено постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1019 «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг». Відповідно п. 2 Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, затвердженого цією постановою, ліцензуванню підлягає діяльність із надання таких освітніх послуг:

1) у сфері дошкільної освіти: догляд за дітьми дошкільного віку; виховання і навчання дітей дошкільного віку, корекція їх психологічного і фізичного розвитку;

2) у сфері загальної середньої освіти: забезпечення здобуття: початкової загальної освіти, базової загальної середньої освіти, повної загальної середньої освіти;

3) у сфері позашкільної освіти: освітня діяльність за художньо-естетичним, туристично-краєзнавчим, еколого-натуралістичним, науково-технічним, дослідницько-експериментальним, фізкультурно-спортивним або спортивним, військово-патріотичним, бібліотечно-бібліографічним, соціально-реабілітаційним, оздоровчим та гуманітарним напрямками;

4) у сфері професійно-технічної освіти: первинна професійна підготовка; перепідготовка робітників, підвищення їхньої кваліфікації; професійно-технічне навчання; підготовка (зокрема первинна професійна), перепідготовка та підвищення кваліфікації іноземців та осіб без громадянства;

5) у сфері вищої освіти: підготовка фахівців різних освітніх ступенів за спеціальностями; військова підготовка студентів закладів вищої освіти за програмою офіцерів запасу; перепідготовка за спеціальностями; розширення профілю (підвищення кваліфікації), спеціалізація; підготовка іноземців та осіб без громадянства до вступу до закладів вищої освіти; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації іноземців та осіб без громадянства; підготовка до вступу до закладів вищої освіти громадян України; діяльність за програмами іноземних закладів освіти; діяльність із надання освітніх послуг закладами освіти іноземних держав або їх філіями.

Разом із тим, поняттєвий апарат феномена освітніх послуг ще недостатньо конкретизований і не завжди послідовний, що передбачає розгляд такого виду послуг у форматі суспільного блага. Можна виділити такі риси освітніх послуг.

1. Освітні послуги нематеріальні, не відчутні до моменту їх одержання. Освітня послуга являє собою особливу споживчу цінність, що позбавлена матеріального вираження. До матеріальних інформаційних носіїв, що характеризують якість освітніх послуг, наданих конкретним закладом освіти, належать лише навчальні плани і програми, інформація про методи, форми й умови надання освітніх послуг, сертифікати, ліцензії та дипломи.

2. Цілісність (для споживача освітня послуга матиме споживчу вартість лише тоді, коли він отримає її у повному обсязі). Послуги невіддільні від суб'єктів: конкретних працівників, що їх надають, та від споживача цих послуг. Основною складовою механізму надання освітніх

послуг є активна взаємодія з їх майбутнім споживачем, а метою надання освітньої послуги є не просто передавання сукупності знань, умінь, навичок, а ще й засвоєння цих знань і вмінь із боку здобувачів освіти, оскільки в іншому випадку договір не зможе бути виконаний закладом освіти. Потенційний споживач має володіти певними знаннями й уміннями, якість яких перевіряється за допомогою випробувань. Від споживача освітньої послуги вимагається активна особиста участь та певний набір навичок, умінь, зусиль для споживання цієї послуги. Із цього випливає й неможливість гарантії досягнення високого результату освітньої послуги, оскільки такий результат залежить як від виконавця, так і від самого здобувача освіти, його зусиль і здібностей (з одержанням освітньої послуги споживач не отримує гарантії: можна повернути товар, але ж не знання).

3. Освітня послуга технічно і методично настільки складна, що вимагає від надавача обов'язкової відповідності рівня кваліфікації ступеню складності наданих послуг. Держава охороняє споживачів освітніх послуг від недобросовісних надавачів послуг шляхом ліцензування права на провадження освітньої діяльності, державної акредитації освітніх програм тощо. Для жодного іншого договору не характерно, щоб в обов'язки виконавця (в особі науково-педагогічного складу) ставилося здійснення систематичного контролю (періодична атестація) за виконанням зустрічного обов'язку іншою стороною – здобувачем освіти.

4. Якість освітніх послуг залежить від об'єктивних і суб'єктивних факторів. Ця особливість освітніх послуг тісно пов'язана з невіддільністю їх від надавачів. Непостійність якості освітніх послуг також зумовлена непостійністю та неоднорідністю споживачів – здобувачів освіти. До того ж неможливо побачити, переконатися в якості та доцільності придбання до моменту споживання, а через суб'єктивні і об'єктивні причини довести

факт надання неякісної освітньої послуги навіть після впливу нетривалого часу практично неможливо.

5. Послуги не зберігаються (процес надання та споживання цих послуг відбувається одночасно), вони недовговічні, їх споживання неможливо відкласти на майбутнє. Цю особливість слід розглядати з обох боків: неможливість заздалегідь заготовити освітні послуги в повному обсязі і природне для людини забування набутих знань. Розвиток науково-технічного прогресу також веде до швидкого старіння знань. Водночас для освітньої послуги характерні багаторазовість використання, тривалість споживання та подальшого використання (освітня послуга може неодноразово тиражуватися виробником, процес споживання ефекту освітньої послуги розтягнутий у часі, а періодом використання отриманої послуги може бути подальше життя споживача). Указане зумовлює необхідність забезпечення максимально точної відповідності попиту і пропозиції, а також прогнозування стану ринку праці на момент завершення навчання.

6. Освітня послуга має суспільну спрямованість, хоча й не завжди окремі надавачі та споживачі освітньої послуги усвідомлюють її суспільну корисність.

Поряд із даними ознаками для освітньої послуги характерні такі особливості (які властиві послугам взагалі): висока вартість освітніх послуг; відсутність права володіння освітньою послугою; доступність до надання освітніх послуг залежно від місця знаходження закладу освіти та місця проживання потенційних споживачів; конкурсний характер освітніх послуг.

Зважаючи на вищевикладене, можливо сформулювати певну класифікацію освітніх послуг, яка склалася й існує нині. Освітні послуги в науковій літературі [125] класифікуються за різними підставами:

за сферами надання освітніх послуг: додаткові дитячі освітні послуги (спортивні, мистецькі, науково-технічні); додаткові шкільні (дошкільні)

освітні послуги (мовні, культурологічні, інформаційно-комп'ютерні); послуги з атестації учнів, які перебувають на домашньому навчанні у викладачів та приватних осіб, які займаються індивідуальною педагогічною діяльністю; додаткові освітні послуги дорослих – освоєння додаткової професії; підготовчі освітні послуги; підвищення кваліфікації;

за видами освіти: дошкільна освіта; повна загальна середня освіта; позашкільна освіта; спеціалізована освіта; професійна (професійно-технічна) освіта; фахова передвища освіта; вища освіта; освіта дорослих, у тому числі післядипломна освіта;

за формою послуги: лекція, семінар, практичне заняття, виробнича практика, консультація, іспит, залік тощо;

за технологією навчання: традиційна освітня послуга; послуга, що надається у вигляді дистанційних технологій;

за тривалістю надання: короткострокові освітні послуги (від дня до місяця); середньострокові освітні послуги (від місяця до року); довгострокові освітні послуги з різними рівнями (вища професійна освіта, аспірантура тощо);

за результатами досягнення освітніх ступенів здобувачами освіти, установленими державою: з отриманням документа, що підтверджує досягнення освітнього ступеня і рівня; без отримання документа, що підтверджує досягнення освітнього ступеня і рівня;

за способом відшкодування коштів за навчання: освітні послуги, що надаються безоплатно (за рахунок коштів державного або місцевого бюджету); платні освітні послуги; освітні послуги із частковим відшкодуванням витрат;

за спеціалізацією: дитяча творчість та розвиток, поглиблена предметна підготовка, професійна підготовка та перепідготовка кадрів.

Проведений аналіз наукової літератури засвідчує, що нині немає єдиного, конкретного визначення терміна «освітня послуга». Така

ситуація може бути пов'язана із широтою розглянутого поняття та великою кількістю авторських підходів.

Освітня послуга як вид діяльності характеризується такими ознаками: невичерпність знань, умінь, навичок, що передбачає необмежену кількість їх передавання; адресність, тобто спрямованість на здобувачів освіти з урахуванням наявного в них освітнього цензу, яка може бути колективною чи індивідуальною; необхідність активної інтелектуальної діяльності здобувачів освіти; можливість використання в освітньому процесі матеріально-технічних засобів.

Освітня послуга – це насамперед соціально значуща категорія, що є діяльністю, у процесі якої одна особа (виконавець, надавач послуги) передає іншій особі (замовнику, споживачу послуги) комплекс інформації та знань, націлений на розвиток особистості, духовне та інтелектуальне зростання, оволодіння професійними вміннями та навичками, залучення до досвіду людства, втіленого у певних наукових, культурних та духовних ідеях, концепціях та відкриттях.

Складність розроблення поняття «освітня послуга» полягає у відсутності єдиного розуміння сутності цього явища. Науковці освітню послугу тлумачать як і вид діяльності, як і вид блага. Виходячи із цього можна припустити, що кожне з цих значень опосередковується адекватною правовою формою. Отже, навряд чи можна виробити якесь єдине поняття, що охоплює обидва ці значення послуги. Тому доцільно розмежувати правове поняття освітньої послуги, виходячи зі змісту. Освітня послуга як вид специфічної діяльності є групою суспільних відносин, що складаються в процесі задоволення потреб учасників освітнього процесу. Суспільні відносини певного виду розглядаються як об'єкт правового регулювання. Відповідно надання освітньої послуги як виду діяльності є об'єктом правового регулювання, насамперед адміністративного.

Водночас освітня послуга – це й нематеріальне благо, яке є результатом передавання знань, інформації, умінь та навичок надавача послуг споживачеві з метою розвитку інтелектуальних здібностей, формування та розвитку професійних якостей, необхідних для задоволення потреб особистості, певної групи осіб чи держави та засвідчених відповідним документом про освіту, який надає право здобуття освіти наступного рівня або ведення професійної діяльності.

Отже, децентралізація влади створила нові можливості для розвитку територій через нові підходи до фінансування й управління процесами надання муніципальних неадміністративних послуг, як-от у сфері освіти, розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування і можливостей щодо державно-приватного та міжмуніципального партнерства.

До стандартів муніципальних неадміністративних послуг обов'язково мають включатися складники, які характеризують часову або територіальну доступність такої послуги.

Критеріями визначення стандартів надання муніципальних неадміністративних послуг можуть бути: результативність (діяльність надавача послуги має бути спрямована на досягнення політики максимізації результату); мінімальна собівартість надання послуги; доступність (часова, територіальна, спрощення адміністративних бар'єрів); комплексність надання послуг; чутливість до споживачів (за принципом «клієнт завжди правий»); публічність та доступність інформації про всі муніципальні послуги.

Обсяг, ролі та обов'язки та підхід, який використовується для реалізації цих функцій, залежать від розміру, структури, юрисдикції та повноважень надавача публічних послуг.

Важливою частиною ефективного надання послуг у сфері освіти є сприяння партнерству та створенню зв'язків з іншими організаціями, які надають послуги громаді.

Стандартизація та децентралізація муніципальних неадміністративних послуг на тепер є явищами нероздільними. Тут невід’ємними складниками визначаються тісна комунікація та взаємозв’язки між органами державної влади та місцевого самоврядування, недержавними стейкхолдерами і, головне, із населенням територіальних громад.

2.3. Проблеми правового регулювання надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг

Діяльність територіальної громади реалізується через систему муніципальних послуг, надання яких забезпечує ті чи інші складові якості життя. Регулювання надання муніципальних послуг є найважливішою частиною публічного адміністрування, тому питання муніципальних послуг є ключовим для розуміння всіх соціально-економічних процесів, які відбуваються на місцевому рівні.

Пізнання природи та сутності муніципальної послуги справедливо пов’язується вітчизняними дослідниками з визначенням її місця в системі публічних послуг. У наукових працях з юриспруденції проводяться теоретико-правові та порівняльно-правові дослідження поняття та особливостей публічних, соціальних, державних та муніципальних послуг, визначається їх спільність та видова відмінність [28; 59; 89].

Місцеве самоврядування, як зазначає І. Коліушко [74, с. 74–77], – це спосіб організації простору проживання громадян, за якого місцевим громадам делеговано право і можливість самостійно вирішувати всі питання місцевого життя, в тому числі питання забезпечення членів

громад більшістю публічних послуг, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та ін. послуги) [115].

Підвищену увагу дослідників до проблем державних та муніципальних послуг зумовило прийняття в 1994 році Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (втратив чинність), який став одним із перших нормативно-правових актів у цій сфері, виявивши наявні протиріччя інституційно-правової характеристики таких послуг. У цьому акті в ст. 7 було надано визначення терміна «державні послуги», під яким розумілися будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких установлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміна «державні послуги» не включалися податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування», який втратив чинність.

Відтак з'явилися наукові дослідження, присвячені поняттю й сутності публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх надання в певних сферах публічного адміністрування, а також забезпечення якості надання послуг тощо [28; 59; 81; 187].

Муніципальна послуга як вид публічних послуг є базовим елементом, клітиною муніципальної діяльності, основою економічних і соціальних відносин між людьми в межах територіальної громади.

Побудова цілісної системи адміністративно-правового регулювання надання муніципальних послуг — один із найважливіших пріоритетів реформування всієї системи місцевого самоврядування, спрямованого завершення процесів розмежування повноважень між регіональним і муніципальним рівнями управління.

Конституцією України (ст. 3) визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Реалізувати цей обов'язок держава може певною мірою шляхом надання послуг населенню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У ст. 92 Конституції проголошується, що лише законами України визначаються засади місцевого самоврядування, тому питання надання муніципальних послуг слід регулювати законодавчо [77].

У Законі України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [152] надано таке визначення цього поняття: «Публічна послуга – юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення».

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. додає ще один суттєвий, можливо навіть визначальний наголос до розуміння суті місцевого самоврядування, зауважуючи, що це не лише право, але й «реальна здатність територіальних громад безпосередньо та через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення...» [69, с. 7].

Варто також зауважити, що наше законодавство не особливо розрізняючи суб'єктів місцевого самоврядування за спроможністю, наділяє їх практично однаковими завданнями, починаючи від питань

благоустрою територій і закінчуючи соціально-економічним розвитком громади. Крім того, держава делегує органам місцевого самоврядування повноваження з виконання певного переліку загальнодержавних функцій, передусім з надання громадянам публічних послуг у соціальній сфері [69, с. 7–8; 1].

Як зазначає О. Батанов, у структурно-організаційному плані орган місцевого самоврядування становить певним чином організований колектив людей, який характеризується певними органоутворюючими ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати органи місцевого самоврядування від органів державної влади, інших державних та комунальних установ, громадських організацій, господарських товариств тощо [16, с. 374–375].

У 2005 році, після Помаранчевої революції, було розроблено законопроект про нову адміністративну й територіальну систему України.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, наведено таке визначення публічних послуг: «Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг».

Зважаючи на недостатню кількість нормативно-правових актів, які б регулювали надання публічних (зокрема й муніципальних) послуг, науковці наполягали на необхідності розроблення нормативних актів, якими слід урегулювати основні засади, принципи, особливості процедур та вимоги до якості діяльності органів публічного управління у сфері надання послуг. Водночас недосконалість та неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне запровадження нових платних послуг призвели до зростання корупції в цій сфері: використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє

право утворювати суб'єкти господарювання, органи місцевого самоврядування утворювали посередницькі структури, які займали монопольне становище в різних сферах діяльності та надавали послуги, отримання яких є обов'язковим для забезпечення конституційних прав і свобод та задоволення законних інтересів людини та громадянина.

У 2009 р. українська влада затвердила так звану Концепцію реформування місцевого самоврядування, у якій передбачалося виключення з переліку видів діяльності органів місцевого самоврядування тих послуг, які можуть надаватися суб'єктами господарювання різних форм власності, а постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. №1240 було затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, у якій передбачалося встановлення заборони органам місцевого самоврядування щодо надання платних послуг господарського характеру. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [159].

Основною мотивацією багаторічних суперечок і початку цієї далекосяжної реформи 1 квітня 2014 р. була надзвичайна концентрація повноважень і ресурсів у центрі. У Концепції було зазначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства.

Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних муніципальних та інших послуг на відповідних територіях.

Із цих міркувань випливає, що доцільно було б законодавчо розмежувати дії щодо організації та надання муніципальних послуг.

Муніципальні органи влади 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.

У зв'язку із цим особливої актуальності набуває проблема створення єдиного механізму притягнення до адміністративної відповідальності осіб, задіяних у процедурах, пов'язаних із наданням муніципальних послуг органами виконавчої влади, органами державних позабюджетних фондів, виконавчими органами державної влади, а також місцевими адміністраціями та іншими органами місцевого самоврядування, наділеними виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Тому існує необхідність законодавчого закріплення відповідальності, зокрема адміністративної, за недотримання стандартів надання муніципальних послуг та застосування механізмів контролю громадянського суспільства. Зазначена проблема досить активно обговорюється не лише на різних рівнях публічної влади, а й у науковому співтоваристві [34; 84; 94].

Законодавчу основу координації правовідносин, що з реалізацією громадянами конституційного права звернення до органів місцевого самоврядування, утворює Закон України «Про звернення громадян» [149]. Статтею 3 цього закону звернення громадянина зумовлене як направлене до державного органу, органу місцевого самоврядування чи посадової особи у письмовій формі або усній формі пропозиція, заява чи скарга до державного органу, органу місцевого самоврядування.

Поряд із цим для всіх учасників управлінського процесу в Україні очевидною є обмежена й зумовлена здатність системи муніципального управління до виконання своїх функцій та надання послуг. Результати наукових досліджень стану системи свідчать про поки що низьку плідність системи публічної влади, корумпованості, підкупність її апарату, низький рівень довіри громадян до інститутів публічної влади, державних та муніципальних службовців.

У лютому 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [140], який визначив основні умови об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, порядок ініціювання та утворення об'єднаної територіальної громади, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Реалізація цього закону забезпечує серед іншого формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати оперативне та якісне надання базових соціальних та адміністративних послуг населенню, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів.

А. Павлюк [115] виділив основні проблеми системи адміністративно-територіального устрою України, що обумовлюють необхідність його реформування. Надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що знижує ефективність управління територіями. Більшість одиниць базового рівня не мають достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Згідно з європейськими тенденціями територіально-адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення високого рівня надання суспільних послуг населенню та соціально-економічного розвитку.

Невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхнього кадрового, ресурсного та організаційного потенціалу. Більшість

сільських громад є дотаційною, публічні послуги в них надаються на низькому рівні або ж відсутні взагалі.

Відчутною проблемою, яка виявилася вже в процесі створення об'єднаних територіальних громад, – проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214, спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [142].

Сьогодні в Україні серед основних проблем, на вирішення яких спрямована реформа децентралізації та системи надання муніципальних послуг, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [79] виділено такі:

погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Тому одним із найбільш актуальних завдань держави взагалі є гарантування розвитку системи надання муніципальних послуг, оскільки на вирішення вищевказаних проблем спрямовано комплекс заходів у межах децентралізації, з урахуванням ідеологічних і культурних зрушень, а також труднощів, викликаних зовнішньою збройною агресією та запровадженням в Україні воєнного стану.

Сучасний процес розвитку форм державного устрою та територіально розподілених механізмів державного управління характеризується тенденціями розширення прав та можливостей місцевого самоврядування. У державному управлінні зростає роль місцевих спільнот та територіальних колективів, регіональної влади, що виявляється у поступовому зростанні обсягу політичних прав та

господарської самостійності у вирішенні «місцевих» питань до рівня, що дозволяє реалізувати власні підходи до управління регіональним соціально-економічним та соціально-культурним розвитком. Ця тенденція реалізується як сукупність процесів автономізації, федералізації та регіоналізації. Відбувається наділення внутрішньодержавних адміністративно-територіальних та політико-територіальних утворень дедалі більшими можливостями з управління власним соціально-економічним та культурним життям. Особливо рельєфно це проявляється в унітарних державах. Стосовно деяких із них навіть використовується термін «регіональна держава» [214] (практично – як назва відповідної нової форми державного устрою).

Указані тенденції стимулюють публічно-владний сектор України орієнтувати свою діяльність на максимальне задоволення потреб, запитів та інтересів фізичних та юридичних осіб через надання якісних муніципальних послуг. Водночас, не зважаючи на підвищення вимог до організації процесу здійснення публічної влади і управління загалом, а також системи та процесу надання муніципальних послуг, проваджувана реформа гальмується й через інертність значної частини населення (жителів територіальних громад), у тому числі через закритість системи публічної влади, результатом чого є фактично відсутність контакту, налагодженого діалогу, взаємодії [107, с. 220].

При цьому потребує вдосконалення практика надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування. Існуючі вади сучасної системи надання муніципальних послуг призводять не лише до незадоволеності окремих громадян (зокрема, через проблеми суто технічного характеру, як наприклад, недосконалість та/або відсутність уніфікованості програмного забезпечення), а й можуть створювати перешкоди для ведення господарської діяльності (починаючи навіть від моменту відкриття/реєстрації відповідного суб'єкта).

Крім того, відсутність налагодженої взаємодії органів публічного адміністрування та суб'єктів господарювання в указаній галузі, а часто й юридична і фактична неможливість брати активну участь у процесі забезпечення надання муніципальних послуг з боку останніх не сприяє покращенню стану справ.

Зазначене є показником низької ефективності та дієвості органів місцевого самоврядування в цій сфері та впливає на зниження рівня довіри у взаємовідносинах влади й суспільства загалом, а також створює серйозні перешкоди для нормального ведення бізнесу та сталого економічного розвитку держави.

Переорієнтування характеру управлінської діяльності із «керування» на «надання послуг» (концепція так званої «сервісної держави») пов'язане із застосуванням категорій «публічні послуги», «муніципальні послуги», «адміністративні послуги», які обумовлюються тим, що у своїй основі діяльність органів публічного адміністрування має те ж навантаження, що й у приватному праві, а саме – це діяльність щодо задоволення певних потреб як приватних осіб, так і різних суб'єктів господарювання [10].

При цьому саме рівень якості та доступності таких послуг і повинен стати основним критерієм ефективності публічного управління загалом. Крім того, навіть побіжний огляд наукової літератури, знайомство (через платформи, інтернет-ресурси та ін.) із різноманітними сервісами, пакетами послуг, умовами, способами тощо їх надання у державах розвиненої демократії [5], свідчить про активну співпрацю трьох основних «гравців»: держави, місцевого самоврядування та приватного сектора, а також використання новітніх технологій у процесі організації та надання публічних послуг.

Наразі складно стверджувати, виходячи з досвіду країн ЄС, що децентралізація однозначно позитивно впливатиме на означені процеси реформування системи надання муніципальних послуг. Дійсно, цілком

можливо, що звуження кола осіб, відповідальних за прийняття рішень створить умови для конкуренції, що мотивуватиме органи місцевого самоврядування залучати (заохочувати) до громади ініціативних осіб, їх підтримувати (стимулювати їх залишитися і працювати на громаду).

У протилежному випадку матимемо поглиблення корпоратизації інтересів, клановості, а також зростанню рівня корупції тощо.

Слід зауважити, що питання про надання публічних послуг сьогодні є предметом наукового пошуку багатьох спеціалістів у різних галузях права. При цьому слід звернути увагу на той факт, що вивчення цього питання, як правило, відбувається в межах теорії адміністративного права, з точки зору співвідношення владного суб'єкта і суб'єктів, на яких поширюється владний вплив відповідних органів. Крім того, до поширених підходів дослідження означеного питання можна віднести й господарсько-правовий. Проте найменш вивченим і систематизованим є достатньо добре вивчений і поширений у зарубіжних державах підхід, за якого три основні суб'єкти (держава, місцеве самоврядування, приватний сектор) діють узгоджено, зрештою досягаючи спільного корисного результату.

Актуальність та нагальність пошуку шляхів вирішення означених вище проблем підтверджується, серед іншого, зростанням наукового інтересу до проблем розвитку та реформування системи публічної влади загалом, а також збільшенням уваги як теоретиків, так і практиків до питання перегляду і внесення змін до чинного законодавства, спрямованих на створення відкритої, прозорої, дієвої й ефективної системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Підґрунтям таких перетворень сьогодні і повинна стати реформа децентралізації публічної влади [143; 159], яка передбачає перерозподіл повноважень і функцій між різними гілками і рівнями, а також і підсистемами публічної влади, зокрема, з урахуванням зарубіжного досвіду децентралізованих європейських країн [3; 15; 32; 53; 120; 178;

189; 204]. Адже останній свідчить про те, що запровадження реформи децентралізації має своїм результатом не лише істотне зменшення наслідків кризових явищ, вирішення значної частини соціально-економічних та інших проблем, а також і реалізацію низки стратегічних завдань загальнодержавного розвитку як провідних, так і новітніх європейських країн.

Необхідність реформи місцевого самоврядування обговорюється вже досить тривалий час, проте спроби її впровадження ще не були успішними. У той же час децентралізація – це не просто бажання покращити публічне управління на всіх рівнях, а й необхідна передумова подолання політичної і соціально-економічної кризи в Україні. Зрештою, існуюча система місцевого самоврядування з точки зору ефективності та результативності здійснення повноважень значно відстає від вимог сучасності та стандартів, прийнятих у державах – членах Європейського Союзу, які впливають на якість його функціонування, а також забезпечення надання муніципальних послуг на рівні окремих громад.

Тим не менш, крім делегування державою певних повноважень, які, до речі, можуть бути обтяжливими для деяких органів місцевого самоврядування, а також здійснення загальнодержавного, але не завжди усвідомленого укрупнення місцевих громад, зараз важко говорити про унікально позитивні результати реформи децентралізації в Україні. Слід мати на увазі, що рух до досягнення цілей реформи не є прогресивним, зокрема, враховуючи той факт, що після затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні концептуальні зміни в конституційно-правовому регулюванні цих питань відкладаються (або є занадто помірними). Проте, не зважаючи на зазначене вище, заплановані органами публічної влади та оголошені політиками і державними діячами заходи, включаючи перегляд Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [150] та інших нормативно-правових актів, слід визнати певним

зрушенням у напрямку формування системи спроможного місцевого самоврядування та розвантаження системи органів державної виконавчої влади.

У свою чергу, Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади визначає, що публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів, з урахуванням необхідності забезпечення: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на відповідній території; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні засоби та інфраструктуру); відкритості інформації про послугу, а також порядок та умови її надання; професійності надання публічних послуг. Крім того, необхідно забезпечити постійну підготовку посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що перші серйозні зрушення у сфері надання публічних (адміністративних) послуг відбулися у 2012 році із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» [134]. У цьому Законі було надано визначення поняття «адміністративна послуга», встановлено обов'язковість належного інформування споживачів адміністративних послуг, запроваджено інформаційні та технологічні картки з метою регулювання процедури та строків надання адміністративних послуг, а також передбачено створення Центрів надання адміністративних послуг, що працюватимуть за принципом «єдиного вікна».

На реалізацію Закону України «Про адміністративні послуги» було спрямовано низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру з метою реформування системи надання адміністративних послуг. Зокрема щодо заходів, які сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг, підвищенню зручності їх отримання, поліпшенню якості адміністративних послуг, слід відзначити ухвалення цілої низки підзаконних нормативно-правових актів: постанов Кабінету

Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13, «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57, «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30.01.2013 № 44, «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. № 588 та ін. Крім того, Розпорядженням Кабінету Міністрів № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. було врегульовано перелік найбільш популярних (базових) послуг, що мають надаватися через Центри.

Наразі цілком очевидно, що зазначене вище Розпорядження лише заклало підвалини справжньої децентралізації державної влади та відповідно посилення спроможності місцевого самоврядування. На жаль, на той час ані органи публічної влади (як державної влади, так місцевого самоврядування), ані новостворені Центри не були готові до таких змін. За даними різних експертів [90], офіційних сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування, міжнародних організацій, що так чи інакше сприяють розвитку демократії в Україні, під час офіційної передачі послуг до центрів спостерігався брак співпраці та навіть опір деяких органів державної влади у впровадженні відповідних законодавчих вимог. Крім того, Центри стикнулися з операційними викликами на шляху до ефективного надання послуг, зокрема, з браком кваліфікованого персоналу, підготовлених осіб, що здатні були б проводити навчання, недостатнім матеріально-технічним оснащенням тощо.

Ураховуючи викладене, Центри, однією з цілей створення та функціонування яких було зниження рівня корупції та підвищення

прозорості та зручності у наданні послуг фізичним та юридичним особам, не завжди сприяли досягненню останньої. Рівень розвитку Центри і до сьогодні нерівномірний: в основному йдеться про створення декількох добре організованих та належним чином оснащених центрів з одночасним функціонуванням багатьох інших, часто менш ефективних центрів, технічне та ресурсне забезпечення яких поступається центрам у великих містах.

У зв'язку з означеними вище проблемними аспектами впровадження абсолютно нових принципів системи надання адміністративних послуг слід відзначити, що сьогодні існує певна частина проектів міжнародної технічної допомоги, яка надає підтримку у створенні та удосконаленні центрів надання адміністративних послуг у регіонах (останнім часом особливо Центри об'єднаних територіальних громад), щоб забезпечити розвиток реформи та забезпечувати дотримання вимог закону щодо діяльності центрів.

На думку науковців, не зважаючи на достатньо розгалужену нормативно-правову основу надання різних видів муніципальних послуг різними уповноваженими суб'єктами фізичним та юридичним особам, як на концептуальному, так і відповідно на законодавчому рівні й досі залишаються невирішеними такі питання:

- 1) розуміння та співвідношення понять «муніципальні послуги» та «публічні послуги»;
- 2) критерії відмежування і віднесення тих чи інших послуг до категорії «муніципальних послуг»;
- 3) установлення особливостей правового регулювання надання відповідних послуг (можливості їх врегулювання виключно законом та/або підзаконними нормативно-правовими актами);
- 4) перманентне відставання законодавчого регулювання означених питань від фактичних обставин (особливо яскраво виявляється на рівні регіонів) і навпаки – необґрунтоване випередження (часто пов'язане із

необхідністю виконання державою взятих на себе зобов'язань щодо виконання різних міжнародних договорів і угод без врахування реальних можливостей);

5) і досі не достатньо високий рівень обізнаності як окремих осіб, так і суб'єктів господарювання про змінювані умови, способи тощо отримання тих чи інших послуг;

6) неналежний рівень координації дій різних уповноважених суб'єктів (наприклад, щодо ведення тих чи інших реєстрів і роботи з ними тощо) [119].

Розглянуті в попередніх підрозділах теоретичні підходи до визначення понять «публічні послуги», «державні послуги» та «муніципальні послуги» та співвідношення між ними різняться. З одного боку, питання щодо систематизації відповідних знань, підходів, а також наповнення їх конкретним змістом не характеризуються однотайністю. У доробку різних науковців часто трапляється використання понять «муніципальні послуги» та «адміністративні послуги» як синонімічних чи однопорядкових. З іншого боку, більшість авторів, погоджуючись із відсутністю єдності щодо розуміння цих понять, в ході досліджень використовує поняття «адміністративні послуги» як вихідне, наповнюючи його змістом відповідно до цілей конкретного дослідження. Окреслені проблеми теоретичного характеру перетікають і у площину законодавчого врегулювання (проблема законодавчого визначення) цього питання. У нормативно-правових актах різної юридичної сили та різної значущості (закони, концепції, постанови тощо) трапляються різні терміни, визначення яких недостатньо чітко окреслене.

Указана проблема нормативного визначення термінів, які є вихідними для дослідження питання надання певних послуг різним суб'єктам, зокрема й суб'єктам господарювання, безпосередньо впливає на визначення критеріїв відмежування і віднесення тих чи інших послуг до категорії «муніципальних послуг», «державних послуг» або

«публічних послуг». Із цього приводу варто відзначити, що процес переходу до концепції «сервісної держави» у країнах ЄС розпочався ще наприкінці 80 – на початку 90-х рр.

Відповідно до положень останньої, зміна характеру управлінської діяльності із «керування» на «надання послуг» зумовлюється тим, що у своїй основі діяльність органів публічного адміністрування в сучасних умовах розвитку суспільства та держави, має той же зміст і значення, що й в приватному праві і є, по суті, діяльністю щодо задоволення певних потреб різних суб'єктів. В Україні це питання наразі перебуває в перехідному (трансформаційному) стані і, незважаючи на деякі зрушення, часто гальмуються небажанням або нездатністю представників органів влади не лише зробити відповідні публічні обіцянки щодо планованих перетворень, а й покроково супроводжувати і розвивати започатковані зміни.

Попередні проблемні питання безпосередньо зумовлюють наступну, а саме призводять до невизначеності щодо встановлення особливостей правового регулювання надання відповідних послуг, зокрема, можливості їх урегулювання виключно законом та/або підзаконними нормативно-правовими актами. З одного боку, регулювання окремих питань (у тому числі, тих, врегулювання яких Конституцією України прямо передбачено лише за посередництвом закону) нормами законів передбачає їх (а по суті йдеться про можливості реалізації певних прав) конституційно-правове гарантування, забезпечення і захист.

З іншого боку, якщо йдеться про дотримання певного рівня якості послуг, що надаються, зокрема й тих, що можуть/повинні надаватися відповідними органами місцевого самоврядування, то йдеться про можливість врегулювання окремих питань щодо особливостей надання публічних послуг відповідними органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Проте у такому разі постає одразу декілька пов'язаних між собою проблем, як, наприклад, недосконалість і

незавершеність процесу децентралізації (зокрема й у питаннях передання відповідних повноважень і фінансових ресурсів); визначення місця актів органів місцевого самоврядування у системі законодавства (що є предметом окремого дослідження); наявність не лише достатніх фінансових, а й інших ресурсів (матеріальної бази, кваліфікованих кадрів та персоналу, оплати праці)¹ тощо.

Наприклад, незважаючи на те, що Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено, що державна політика у відповідній сфері повинна базуватися, зокрема, на принципі доступності й зручності для суб'єктів звернення, у цьому акті й досі чітко та повно не визначені обов'язкові вимоги до Центрів, також і вимоги щодо територіальної доступності, мережі територіальних підрозділів та віддалених робочих місць зазначених Центрів, облаштування приміщень тощо. Це ускладнює, а інколи й унеможлиблює реалізацію в повній мірі прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання муніципальних адміністративних послуг, створення відповідних стандартів, проведення вартісної оцінки послуг.

Суттєвим недоліком законодавчого регулювання статусу Центрів є також те, що відповідно до закону послуги надаються не в Центрі, а через (за посередництвом) Центр. Тому цілий комплекс працює переважно на прийом/видачу документів через адміністратора Центру. З огляду на тотальну цифровізацію, таке використання Центрів є нелогічним. А з урахуванням того, що більшість Центрів підключена до основних національних електронних інформаційних ресурсів наявні достатні умови отримати послугу безпосередньо у Центрі. Для громадян надання послуг

¹ Так, за даними порталу «Децентралізація», дуже низькою є інтеграція послуг РАЦС у ЦНАП, ураховуючи життєву важливість цих послуг для громадян, і потребує їх надання в комплексі з іншими послугами за моделлю життєвих ситуацій. Більше того, через відсутність цих повноважень у багатьох органах місцевого самоврядування громадяни змушені витрачати час і навіть ризикувати здоров'ям (у поточній ситуації) на поїздки до органів Мін'юсту за елементарною послугою (реєстрація народження, смерті), замість того щоб отримати це у своїй громаді швидко [119].

через Центр, а не у Центрі означає необхідність відвідувати його мінімум двічі.

Законодавче регулювання указаних питань постійне «відстає» від фактичних обставин, що особливо яскраво виявляється на рівні регіонів (зокрема потенційно корупціогенною сферою є державна реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб підприємців). Водночас спостерігається і зворотний процес: безпідставне випередження, часто пов'язане із необхідністю виконання державою взятих на себе зобов'язань щодо виконання різних міжнародних договорів і угод без урахування реальних можливостей (наприклад, Асоціації з ЄС та ін.), а також надмірна зарегульованість, що породжує додаткові перешкоди для ведення бізнесу і створює передумови для корупції у відповідній сфері. Тому актуальною проблемою є скорочення адміністративного тиску на економіку в цілому, а також оптимізація публічного адміністрування.

Потребує підвищення рівень обізнаності і окремих приватних осіб, і суб'єктів господарювання про змінювані умови і способи отримання тих чи інших послуг. Такий стан справ зумовлений не тільки попередніми прорахунками, але є відображенням більш глибокої кризи соціально-економічного розвитку українського суспільства та держави, яка полягає в необхідності забезпечити мінімальні соціальні стандарти з одночасним стимулюванням громадян до зайняття господарською діяльністю (за принципом країн ЄС «крамничка кожному громадянину» або принципом великих зарубіжних корпорацій (The Linux Foundation): «починати власну справу повинно бути легко, а ризикувати і помилятися не страшно» [119]).

Неналежний рівень координації дій різних уповноважених суб'єктів (наприклад, щодо ведення тих чи інших реєстрів і роботи з ними тощо). Так подібні проблеми стосуються не лише координації дій між органами державної влади, а й означеної вище реформи децентралізації. Зокрема, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» створення

обласних Центрів не передбачається. Натомість, у містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Київ та Севастополь центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень [119].

До кола повноважень органів місцевого самоврядування в такому разі відносять підготовку документації, виділення земель, залучення інвестицій, розміщення замовлення, формування інфраструктури. Звісно ж, що ці види діяльності органів місцевого самоврядування вважатимуться конкретними проявами заявлених вище: наприклад, підготовка документів – частина правового регулювання, виділення земель – вид заходів щодо реалізації завдань тощо. Отже, даючи оцінку якості муніципальних послуг, громадянин, за логікою, має оцінити їх планування, обґрунтованість ужитих заходів, достатність контролю. І, з іншого боку, органи місцевого самоврядування, отримуючи інформацію про ступінь задоволеності населення якістю муніципальних послуг, мають ухвалити рішення щодо зазначених аспектів.

У результаті дослідження діючої в Україні методики оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування науковцями було виявлено ряд недоліків, до числа найбільш значущих належать [108]:

- прагнення органів місцевого самоврядування до формального досягнення показників, а не до підвищення ефективності своєї роботи (т.зв. «робота на показник»);

- уніфікованість офіційної методики, що не дозволяє враховувати умови розвитку конкретної територіальної громади;
- негативні причинно-наслідкові зв'язки між показниками оцінки ефективності.

Орієнтація на думку споживачів передбачає виявлення оцінок якості публічних послуг. За допомогою соціологічного опитування населення територіальної громади можна виявити ступінь задоволеності населення: медичною допомогою, якістю освіти, якістю культурного обслуговування, діяльністю органу місцевого самоврядування, інформаційною відкритістю органу місцевого самоврядування. До цього переліку соціологічних показників включені ті послуги, що є найбільш масовими та значущими для населення.

Водночас уявляється проблематичним, щоб громадянин зміг дати адекватну оцінку діям місцевої влади в указаних рамках розуміння організації надання послуг. Розумно надати населенню право оцінки кінцевого результату, у тому числі процедури отримання послуги, а органам влади – обов'язок робити висновки та вживати заходів щодо планування, реалізації, координації та контролю. Наприклад, громадянин може бути незадоволений відсутністю фахівців певної галузі в поліклініці, але орган місцевого самоврядування не має права взяти на роботу відповідного спеціаліста, проте може вжити заходів щодо залучення молодих кадрів до територіальної громади тощо.

Підсумовуючи, слід констатувати, що, на жаль, функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних муніципальних та інших послуг на відповідних територіях.

Із цих міркувань випливає, що доцільно було б законодавчо розмежувати дії щодо організації та надання муніципальних послуг, про що було задекларовано ще в Концепції проєкту Закону України «Про адміністративні послуги», де передбачалося виключення з переліку видів діяльності органів місцевого самоврядування тих послуг, які можуть надаватися суб'єктами господарювання різних форм власності, а також у Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, де передбачалося встановлення заборони органам місцевого самоврядування щодо надання платних послуг господарського характеру.

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 й економічні основи функціонування, підвищив ефективність виконання управлінських завдань, для яких вони і створені.

У наданому нами визначенні муніципальних послуг є посилення на задоволення потреб саме у забезпеченні життєдіяльності, зокрема й соціально значимі послуги, можливість отримання яких зафіксована у Конституції України та гарантується державою кожному громадянину, незалежно від рівня його матеріального добробуту. До таких послуг належать можливість отримання освіти, охорона здоров'я, доступ до досягнень культури та ін.

Отже, муніципальні послуги в соціальній сфері – вид діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та створюваних ними комунальних установ та організацій з реалізації соціально значущих функцій адміністративного (виконання яких пов'язане з реалізацією

владних повноважень, тобто прийняттям рішень або вчиненням дій) та неадміністративного (виконання яких не пов'язані із прийняттям владних рішень) характеру, що забезпечують задоволення потреб громадян, із мінімальними часовими витратами та на належному професійному рівні. Для оплати цього виду послуг характерне поєднання особистого та бюджетного фінансування, причому співвідношення між ними можуть бути різними і неоднаковими для різних груп населення.

Водночас Закон України «Про соціальні послуги» тлумачить соціальну послугу як дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Особі/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг. Порядок організації надання соціальних послуг затверджується Кабінетом Міністрів України.

Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їхньої життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя (соціально-побутові послуги, психологічні послуги, соціально-педагогічні послуги, соціально-медичні, соціально-економічні послуги, юридичні послуги, послуги з працевлаштування, послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями, інформаційні послуги).

Можна співвідносити соціальні послуги з публічними, де соціальні послуги, так само як і муніципальні, належать до публічних послуг як частина і ціле. Деякі науковці не ототожнюють публічні послуги із соціальними. На думку І.В. Венедіктової, соціальні послуги надаються громадянам і лише громадянам, а не юридичним особам [28]. Серед науковців існує також думка про належність соціальних послуг до

державних. Так В.П. Тимошук [186] вважає, що соціальні послуги належать до адміністративних послуг як виду державних, а під соціальними послугами розуміються послуги, пов'язані з реалізацією владних повноважень, приміром призначення державної соціальної допомоги. У такому визначенні зміст соціальної послуги узгоджується з умовами віднесення їх до адміністративних, пов'язуючи зміст соціальної послуги з визначенням статусу, призначенням пенсій тощо, що потребує оформлення індивідуального адміністративного акта.

Важливим кроком у законодавчому закріпленні реалізації однієї з функцій держави – сервісного обслуговування її громадян – має стати прийняття Закону України «Про публічні послуги». Водночас слід чітко розмежувати особливості надання публічних послуг: соціальні послуги та муніципальні неадміністративні послуги в соціальній сфері (послуги медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів). Для запровадження в діяльності держави адміністративно-правового механізму надання публічних послуг, необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами, зокрема і щодо розуміння понять та ознак таких послуг.

Подальші наукові пошуки, на нашу думку, слід зосередити на проблемах нормативно-правового забезпечення підвищення якості надання муніципальних послуг, організації надання якісних муніципальних послуг, виходячи з процесів адміністративно-територіальної реформи, об'єднання територіальних громад зокрема. Це у свою чергу мінімізує корупційні ризики під час надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування, оскільки чітке регламентування процедури зводить нанівець можливість уповноваженого суб'єкта в деяких випадках діяти на власний розсуд.

РОЗДІЛ 3.

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування та можливість його застосування в Україні

У сучасних демократичних державах, у яких найважливішу роль відіграє такий інститут громадянського суспільства, як місцеве самоврядування, дедалі чіткіше проявляється необхідність проведення подальших адміністративних реформ, зокрема, у сфері організації надання муніципальних послуг. Більше того, загострення економічної кризи ще більше актуалізували потребу в удосконаленні законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування, зокрема у сфері організації надання муніципальних послуг.

Разом із тим у науці адміністративного права проблема правового регулювання організації надання муніципальних послуг, як показав аналіз, проведений у попередніх підрозділах, є менш дослідженою. Фундаментальних наукових праць із цієї проблеми практично немає. У наявних публікаціях переважно висвітлюються «конкретні функції управління сфері послуг населенню (фінансування, оподаткування; ліцензування; сертифікація; кредитування тощо), питання сутності та специфіки різних послуг населенню, тобто окремі аспекти організації надання муніципальних послуг досліджуються під кутом зору інших

наук. Звісно ж, недостатнє наукове розроблення нормативної правової бази в цій сфері – один із чинників, що стримують вдосконалення відповідного законодавства.

Вивчення досвіду провідних зарубіжних країн щодо створення, організації та функціонування місцевого рівня територіальної організації влади є надзвичайно важливим, оскільки саме цей рівень є найбільш наближеним до населення і може забезпечувати високий рівень надання муніципальних послуг [3; 15; 32; 53; 120; 178; 189; 204]. Адже наявність повноцінного місцевого самоврядування з досконалим громадянським суспільством є запорукою та утвердженням правової та демократичної держави в Україні з притаманним їй верховенством конституції та забезпеченням найвищої соціальної цінності людини.

На нашу думку, позитивну роль тут може відіграти використання зарубіжного досвіду при неодмінному врахуванні української специфіки. Багато корисного можна отримати з досвіду північноєвропейських країн, які мають розвинену систему місцевого самоврядування, шляхом аналізу їх законодавства у сфері надання муніципальних послуг. Розгляду деяких особливостей правової регламентації надання муніципальних послуг у низці цих країн, які, на наш погляд, становлять найбільший науковий інтерес, присвячено цей розділ.

У всьому світі перед місцевим самоврядуванням постають однакові проблеми. Надання послуг – це основна функція органів місцевого самоврядування, особливо це стосується послуг, що вимагають координації, мереж, інфраструктури або планування. Серед критичних викликів для місцевого самоврядування у цій сфері є такі [207, р. 3–16]:

злочинність, публічне або політично мотивоване насилля, охорона правопорядку та забезпечення правосуддя на місцевому рівні;

освіта, що часто вимагає прийняття делікатних рішень стосовно мови чи культури у щораз більше багатоетнічних громадах;

вирішення екологічних питань та обмеженість ресурсів, особливо питання водопостачання та санітарії (збір сміття, каналізація);

забезпечення умов проживання, особливо приміщення для малозабезпечених осіб, та управління моделями розселення таким чином, щоб сприяти міжетнічній згоді у багатонаціональному суспільстві;

безробіття та дезорганізація економіки, а також потреба представити місто конкурентоспроможним, аби привабити нові інвестиції за умов глобалізованої економіки;

охорона здоров'я та управління лікарнями, особливо у час, коли нові форми інфекційних захворювань стають викликом для соціального благополуччя, а багато попередніх проблем зі здоров'ям загострюються;

міграція, зазвичай наплив незаможних громад іммігрантів та біженців або біженців із зuboжілої сільської місцевості;

регіональні питання, такі як водні та повітряні ресурси спільного користування;

транспорт, припинення руху транспорту та шляхи, якими люди щоденно добираються з дому до роботи [198, с. 282–283].

На думку науковців, скандинавська основа місцевого самоврядування має давні глибокі історичні коріння, закріплюється в конституціях і конституційних актах та ґрунтується на повновладді автономних громадах, вплив на які держава здійснює переважно через механізми субвенцій, що сприяє поширенню стереотипу про ці країни Європейського Союзу як «держави муніципального соціалізму» (Данія, Фінляндія, Швеція, частково – Ісландія) [126 – 128].

Після Другої світової війни в державах Північної Європи через розширення кола суспільних завдань почали проводитися реформи в галузі місцевого самоврядування, головною тенденцією яких стало укрупнення муніципалітетів. Починаючи з 1950-х рр. у Швеції, Данії та Норвегії процес об'єднання муніципалітетів набув великих масштабів, тоді як, наприклад, в Ісландії та Фінляндії об'єднувалася незначна

кількість муніципальних утворень. Можливо, для останніх, як зазначають зарубіжні автори, це відбувалося на основі принципу добровільності злиття. Разом із цим, як зазначають науковці, для всіх країн Північної Європи необхідність децентралізації зусиль і передачі низки функцій на муніципальний рівень у межах розвитку держави загального добробуту, формування нової соціальної політики шляхом об'єднання була очевидною [191].

У процесі реалізації муніципальних реформ цих країнах, як слушно зауважують науковці, зростало бажання зберегти існуючі муніципальні завдання, і насамперед школи для дітей, соціальні послуги та лікарні та, більше того, розвивати курс на використання муніципальних органів для здійснення політики держави загального добробуту [120]. Фрагментація муніципальної структури стала перешкодою для ефективного надання муніципальних послуг та співпраці з іншими рівнями врядування у запровадженні державних послуг. Більшість муніципалітетів практично не мали людських і матеріальних ресурсів для підтримання своєї адміністративної структури, що робило їх одночасно вкрай залежними фінансово від центрального уряду та від свого регіонального уряду в наданні населенню базових послуг. Водночас процес укрупнення муніципалітетів не міг не вплинути на взаємовідносини влади на місцях і населення відповідних комун. Уніфікація сприяла бюрократизації місцевих органів влади та їх усунення від вирішення проблем місцевих жителів.

Надалі, наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр., у північноєвропейських країнах почали проводити експерименти у сфері місцевого самоврядування, з яких найбільшого значення набув експеримент під назвою «вільне місцеве самоврядування» [217; 219; 221]. Суть його полягала в пошуку нових моделей місцевого самоврядування, що найбільш відповідають місцевим умовам, шляхом пропозиції деяким муніципалітетам та графствам подати свої побажання щодо нових

організаційних форм та отримання фінансової допомоги для реалізації власних проєктів. Планувалося максимізувати економічний добробут суспільства, досягти цілей, які більшою мірою відповідають місцевим потребам, модернізувати місцеву демократію, підвищити рівень впливу громадян на місцеве самоврядування тощо.

Безумовно, ухвалення нових законів про муніципальні утворення, зокрема в Норвегії [127], дало позитивний ефект. Це виявилось в тому, що деяким муніципалітетам було надано можливість висловити свої пропозиції щодо нових форм організації місцевого самоврядування, звернутися за державними субсидіями, розширити автономію на місцях, підвищити якість муніципальних послуг. Слід особливо відзначити, що загалом більшість експериментів було зосереджено на покращанні ефективності роботи муніципалітетів.

Що ж стосуються правової основи діяльності органів місцевого самоврядування у північноєвропейських країнах щодо реалізації своїх основних функцій та завдань, то її складають Європейська хартія місцевого самоврядування, конституції, закони про місцеве самоврядування, а також численні спеціальні закони в конкретних сферах діяльності.

При аналізі спеціальних законних повноважень (компетенції) органів місцевого самоврядування простежується низка подібних характеристик, які виявляється в так званому принципі загальної компетенції та самостійності у вирішенні питань місцевого значення. Наприклад, у Фінляндії, за наявності однієї з найрозвиненіших систем міжмуніципальної кооперації, така компетенція відповідно до Закону про місцеве самоврядування в узагальненому вигляді визначається як «соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта та культура, технічна інфраструктура, контроль за збереженням довкілля» [126].

Конкретизація повноважень органів місцевого самоврядування у сфері муніципальних послуг здійснюється у різних нормативно-правових

актах [62]. На додаток до базових муніципальних послуг фінські муніципалітети можуть взяти на себе на добровільній основі і додаткові функції, такі як «організація дозвілля для місцевих жителів, додаткове професійне навчання та цивільне виховання» [62; 126].

З огляду на тему дослідження слід зауважити, що протягом останніх років у зазначених країнах тривають дискусії про переосмислення функцій і завдань місцевих органів влади, проводяться нові муніципальні реформи з метою створення життєздатних муніципалітетів, що відповідають вимогам сучасної демократії.

У Фінляндії останніми з таких реформ, що розпочалися з 2005 р. з ініціативи виконавчої та законодавчої влади країни, були проекти «ПАРАС» (проект із реформування місцевого самоврядування Фінляндії шляхом злиття та укрупнення комун, у рамках якого на добровільній основі планується підвести муніципальну територіальну організацію та порядок надання послуг до сучасних вимог) та «Новий муніципалітет-2017» (Програма з «вибудовування спільно з комунами та зацікавленими групами бачення та різних моделей того, якою буде у різних контекстах життєздатна комуна, діяльне самоврядування та фінляндська система муніципального управління»), спрямовані на вдосконалення муніципальної організації та порядку надання послуг. Зважаючи на закриття проекту «ПАРАС» у 2012 р. Спілка муніципалітетів Фінляндії запропонувала провести комплексну реорганізацію муніципального управління, запроваджуючи програму «Новий муніципалітет – 2017». До 2020 р. було запроваджено низку ключових змін до Закону про місцеве самоврядування, визначено, яким має бути подальший діалог «держава – муніципальне утворення», наскільки різні потреби муніципальних утворень (столиці, великих муніципалітетів та дрібніших), яким має бути процес реформування правової бази у сфері відповідальності органів місцевого самоврядування перед жителями комун за якість їхнього життя тощо.

Оцінюючи результати реформи з реструктуризації муніципалітетів та послуг, проведення якої планувалося до 2012 р. [126], експерт з Інституту здоров'я Фінляндії Л. Вуоренкоскі вказує, що «муніципальні послуги в галузі охорони здоров'я зазнають великих змін, причому відповідальність за організацію первинних медико-санітарних послуг передається великим організаціям» [222], а злиття дрібних муніципалітетів із більшими відбувається досить повільно і складно, оскільки місцева влада звикла до незалежності у вирішенні питань місцевого значення.

У рамках реформи охорони здоров'я з 2013 р. відповідальність за організацію роботи «швидкої допомоги» несуть уже не муніципальні органи влади, а медичні округи через брак спеціальних машин у муніципалітетах, повільність роботи органів місцевого самоврядування тощо. Зрозуміло, уряд Фінляндії йде на вимушені заходи, оскільки стрімке старіння населення, збільшення попиту на медичні послуги, зростання проблем балансу державного сектора фінансів та попиту на нові технології в медицині призводять до більшої вразливості малих муніципальних утворень.

Відносно інших країн Північної Європи примітним є те, що, наприклад, у Законі про місцеве самоврядування королівства Данії перелік питань місцевого значення також не дається, і в Конституції гарантується лише право муніципалітетів на самостійне вирішення місцевих справ (ст. 82) [62]. Отже, конкретні сфери життя регламентовані спеціальним законодавством.

Великий обсяг повноважень було передано органам місцевого самоврядування внаслідок муніципальної реформи 1970 р., зокрема збирання податків. Так органи місцевого самоврядування цим стали відповідальними за соціально-економічний розвиток країни, виробляючи близько третини валового національного продукту Данії.

Необхідно зауважити, що особливість розподілу повноважень між рівнями влади в тій чи іншій галузі управління в рамках спеціального

законодавства позбавляє державні органи можливості управління в галузі послуг, залишаючи за ними право лише законодавчого регламентування, контролю та фінансування, що є цілком справедливим, виходячи з принципів місцевого самоврядування, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Не викликає сумнівів, що оскільки питання місцевого значення чітко не прописані в законодавстві, це дозволяє органам місцевого самоврядування, з одного боку, більш гнучко підходити до прийняття рішень про надання різних послуг населенню, проявляти ініціативність, покращуючи розвиток територій, а з іншого – є підставою для виникнення спірних ситуацій із адміністративними регіонами.

Реформа місцевого самоврядування, що проводиться в Данії з 2007 р., призвела до нового укрупнення муніципалітетів і перерозподілу повноважень між ними та регіонами, особливо в соціальній сфері. Наприклад, послуги з догляду за людьми з обмеженими можливостями були передані під відповідальність адміністративних регіонів, а місцеві органи також стали відповідальними за екологічний контроль, соціальну психіатрію, розміщення бездоглядних дітей, освіти для дорослих тощо [206]. Таким чином, унаслідок реформи місцеві органи влади стають більш автономними. Зокрема, функції контролю за довкіллям, управління водокористуванням, управління у сфері зайнятості населення повністю передано у відання муніципальних органів зі сфери спільної з адміністративними регіонами компетенції.

Загалом, як зазначає О.В. Стогова, стратегія цієї реформи була спрямована на «забезпечення максимальної доступності послуг на муніципальному рівні, підвищення якості послуг без збільшення витрат, залучення населення до муніципального управління, удосконалення системи муніципального економічного адміністрування» [181].

Звертаючись до досвіду Королівства Швеція, слід зауважити, тут місцеве та регіональне самоврядування є важливим елементом в її

демократичній системі. Згідно зі ст. 1 конституції Швеції, шведська демократія заснована на вільному формуванні думки та на загальному і рівному виборчому праві. Це здійснюється через представницьку та парламентську політику та через місцеве самоврядування. Жодних ієрархічних зв'язків між муніципалітетами, окружними радами та регіонами немає, оскільки в усіх є власні органи місцевого самоврядування, відповідальні за різні види діяльності. Єдиним винятком є Готланд, острів у Балтійському морі, де муніципалітет також має обов'язки та завдання, які зазвичай пов'язані з окружною радою [62].

Слід виділити деякі особливості правового регулювання у сфері надання муніципальних послуг. У конституції країни закріплено принцип місцевого самоврядування: «правління здійснюється у вигляді державного устрою, заснованого на представницькій і парламентській системі, і у вигляді комунального самоврядування» (§ 1 розділу 1 «Форми правління») [62]. Слід зауважити, що повноваження місцевих органів регламентуються на конституційному рівні детальніше, ніж, наприклад, у данській конституції. Так було в § 7 розділу 1 «Форми правління» наголошується, що в державі існують муніципалітети й окружні ради. Швеція ділиться на 290 муніципалітетів та 20 повітових рад / регіонів. Повноваження щодо ухвалення рішень у цих місцевих органах влади здійснюються виборними асамблеями, які мають право виносити рішення; комуни можуть стягувати податки для виконання своїх завдань.

Велике значення для зміцнення правових гарантій місцевих органів влади Швеції має ухвалений у 1992 р. Закон про місцеве самоврядування, у якому регламентуються як загальні повноваження комун та ландстингів, так і функції у сфері господарської діяльності. Положення зазначеного закону та положення конституції щодо регламентації місцевого самоврядування багато в чому подібні, але оскільки цей закон «прийняли значно пізніше конституції, то й багато питань у Законі 1992 р. отримали більш детальну і чітку правову регламентацію [72].

Спеціальні повноваження місцевих органів влади (зборів комунальних та міських уповноважених та ландстингів) визначаються більш ніж 20 різними правовими актами, а також статутами й інструкціями, що закріплюють певні обов'язки, які органи місцевого самоврядування виконують від імені уряду та Рікседагу (Закон «Про освіту», Закон «Про проектування та будівництво», Закон «Про аварійні служби», Закон «Про регулювання відходів», Закон «Про догляд за розумово відсталими особами»). Насамперед це соціальні функції у сфері охорони дитинства, шкільної освіти, догляду за людьми похилого віку, які в багатьох інших країнах є безпосереднім обов'язком держави [62]. Що стосується охорони здоров'я, то відповідальність за його організацію в країні лежить в основному на муніципальних округах (ландстингах) [209].

Шведське самоврядування також характеризується відсутністю контролю з боку державних органів за діяльністю муніципалітетів, за винятком положень, прямо передбачених Законом «Про місцеве самоврядування», таких, наприклад, як контроль за доцільним витрачанням дотацій, що виділяються на здійснення делегованих державних повноважень. Водночас усталеною практикою є і контроль громадянами діяльності місцевої влади, як представницької, так і виконавчої. Відмітною особливістю є й те, що «коло питань, які належать до компетенції муніципальних утворень, зазвичай, переважно визначається практикою вирішення подібних питань у конкретному муніципальному утворенні» [128].

На сучасному етапі основною тенденцією розвитку місцевого самоврядування Швеції є муніципально-приватне партнерство у сфері надання муніципальних послуг. Подібна взаємодія сприяє динамічному розвитку муніципалітетів, дає можливість місцевим органам влади менше звертатися за допомогою до державних органів для вирішення фінансових проблем. При цьому, як зазначають науковці, посилюється

організаційна фрагментація муніципального управління; безпосереднє виконання окремих муніципальних функцій може бути передано спеціальним округам, різним спеціальним організаціям, які мають значну фінансову самостійність і майнову незалежність [128].

До повноважень влади муніципальних округів, що становить другий рівень місцевого самоуправління, належать питання охорони здоров'я у країні. Згідно із Законом про охорону здоров'я та медичне обслуговування відповідальність за роботу амбулаторних і стаціонарних установ охорони здоров'я покладено на муніципальні органи. Уся територія Швеції поділена на шість регіонів, у кожному з яких розташовано регіональні лікарні, що надають будь-які види послуг. Муніципальні округи надають також стоматологічне обслуговування громадянам до 20 років [198, с. 232–233].

Досвід Швеції корисний для України. Так, на нашу думку, позитивним аспектом у функціонуванні системи місцевого самоврядування Швеції є відсутність ієрархічного зв'язку між органами місцевого управління, що дозволяє їм бути незалежними від інших владних структур, сконцентрувати увагу на важливих питаннях та нагальних проблемах відповідної територіальної одиниці, розподілити кошти із власного бюджету таким чином, щоби вони рівномірно спрямовувалися на розвиток усіх важливих соціальних сфер життя населення, і, як результат, підвищення якості життя загалом.

Найдавніші традиції має норвезьке місцеве самоврядування, яке здобуло законодавчу регламентацію ще XIX ст. першим законом про місцеве самоврядування. У зв'язку з відсутністю конституційно-правових гарантій місцевого самоврядування уряд та парламент, інші державні органи фактично в будь-який час мають право вплинути на роботу місцевих органів влади шляхом внесення змін до зазначеного закону, проведенням перевірки законності рішень, винесених органами місцевого самоврядування тощо [213]. Це зумовлено, зокрема, залежністю держави

від муніципального сектора. Загалом можна сказати, що норвезька держава загального добробуту керується на місцевому рівні.

Загальновизнано, що муніципальна політика Норвегії відрізняється більшою консервативністю, «віддаленістю» від загальноєвропейського впливу на розвиток самоврядування на місцях, проте влада країни прагне відповідати загальносвітовим тенденціям. Так, інноваційним є використання так званої системи digital communes («цифрові громади») [127], що дозволяє надавати повсюдне використання широкосмугового Інтернету, вивчати інформаційно-телекомунікаційні технології в школах, надавати загальний доступ до електронних послуг, цілодобово надавати муніципальні послуги тощо.

Уявлення про особливості системи місцевого самоврядування в країнах Північної Європи було б неповним, якщо не згадати ще одну країну, що входить до скандинавської системи права, - Ісландії. Історично склалося так, що Ісландія разом із Данією та Норвегією увійшла до загальної правової групи скандинавської системи, і тому формування ісландської правової системи багато в чому визначалося компілюванням данського та норвезького права. Слід зазначити, що загалом питання організації місцевого самоврядування Ісландії не потрапляють у поле зору вітчизняних учених, принаймні про цю країну згадується в контексті аналізу всього західного чи скандинавського досвіду організації державні органи влади чи місцевого самоврядування [83].

Місьцеве самоврядування в Ісландії спрямоване на регулювання й розвиток сфери початкової освіти, муніципальних послуг та адміністрування соціальних програм. Країна розділена на 17 провінцій (sýslur), які також поділяються на менш ніж 100 муніципалітетів. Однак з 1970-х рр. їх кількість зменшилася майже наполовину внаслідок консолідації законодавства.

Натомість організація місцевого самоврядування в Ісландії має свої особливості. Так, законодавче закріплення гарантій місцевого

самоврядування як єдиного рівня місцевої влади дозволяє представляти інтереси місцевих жителів безпосередньо перед державою, що сприяє постійному зміцненню демократичних засад як місцевого самоврядування, так і всієї держави загалом. Водночас, з одного боку, відповідальність за надання місцевими органами влади муніципальних послуг установлена Законом «Про місцеве самоврядування», з іншого боку, місцева влада має значний ступінь свободи у визначенні того, в якому обсязі та які муніципальні послуги, не передбачені як обов'язкові законодавством держави, надавати мешканцям комун.

Унаслідок цього, на наш погляд, розвиток місцевої політики у зазначеній сфері може змінюватись залежно від специфіки економічного, історичного, культурного розвитку кожної комуни. Проте такий принцип незалежності органів місцевого самоврядування від органів державної влади веде до «розмивання» критеріїв розмежування конкретних повноважень між різними рівнями влади. Так, у доповіді, присвяченій положенню місцевої демократії в Ісландії [130], на Конгресі місцевої та регіональної влади Ради Європи були висловлені побажання щодо покращення якості організації місцевого самоврядування. Зокрема, Ісландії пропонувалося «внести уточнення до законодавства країни на основі принципу субсидіарності, передбачивши чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади; доопрацювати законодавство, щоб місцеві органи влади мали право оскаржити ті прийняті на національному рівні рішення, які можуть завдати шкоди місцевому самоврядуванню; прийняти поправки до законодавства, які б зробили Хартію місцевого самоврядування джерелом внутрішнього права прямої дії». Висловлювалась і низка інших пропозицій.

Кожна комуна місцевої влади вирішує важливі місцеві питання через відповідну раду. Місцеві органи влади контролюють і несуть відповідальність за власні адміністрації, як передбачено законом та ст. 78

конституції Ісландії [62]. Питаннями, що стосуються місцевих органів влади, опікується міністр транспорту та місцевого самоврядування, що полягає в захисті їхніх інтересів, незалежності, ролі та фінансів. Міністр має забезпечити виконання місцевими органами влади своїх зобов'язань відповідно до законів та інших адміністративних положень. Відповідальність за регіональну та сільську політику також покладається на міністра транспорту та місцевого самоврядування, включаючи регіональні та сільські дослідження, організацію промислового розвитку, реалізацію сільських та інших програм розвитку [62]. Досвід Ісландії є дуже корисним для України з погляду встановлення чіткого контролю та безпосередньої відповідальності органів місцевого самоврядування за їхню діяльність. Так, зокрема, місцеві органи влади Ісландії несуть відповідальність лише за власні адміністрації та виконання ними своїх обов'язків, натомість міністр місцевого самоврядування особисто відповідає за питання, що належать до його компетенції, наприклад, у галузі регіональної чи сільської політики [102].

На завершення є доцільним зауважити, що в теперішній час у низці країн Північної Європи, зокрема в Норвегії, розвивається активна співпраця в галузі місцевого самоврядування. Доцільно активізувати обмін досвідом, вивчення еталонних стандартів якості місцевого самоврядування країн Північної Європи, впровадження інновацій ефективного управління, основних принципів стандартизації та оцінки якості публічних послуг у законодавство та практику роботи місцевої влади України з метою підвищення якості публічної влади, її більш ефективної взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства.

У 1990-ті роки в низці країн ЄС було прийнято спеціальні акти, в яких установлюються загальні вимоги та стандарти якості надання публічних послуг: *Citizen's Charter* – у Великій Британії, *Carta dei servizi* – в Італії, *La Charte des Services Publics* – у Франції.

Міністерство державних службовців та державних реформ Французької Республіки запропонувало нову методику підвищення ефективності надання громадянам публічних послуг під назвою Хартія Маріанни. Призначення Хартії полягає в спрощенні доступу громадян до муніципальних служб, які надають послуги населенню, у чуйному та ввічливому прийомі населення, зрозумілій відповіді на питання громадян [210]. Хартію, адресовану всім організаціям публічного сектору, було винесено 9 липня 2003 р. на затвердження Комісії з питань покращення якості комунального обслуговування. Хартія створена насамперед для організацій публічного сектора (як центральних, так і регіональних), діяльність яких спрямована на надання послуг населенню та для юрисдикційних органів. Початком виконання програми Хартії Маріанни вважається 3 січня 2005 р.

Застосування Хартії здійснюється відповідно до чотирьохетапної схеми:

- введення в дію та контроль, що здійснюється різними міністерствами на національному рівні;

- поширення на всі організації публічного сектору та подальший контроль застосування, який здійснюється безпосередньо міністерствами;

- координація та контроль, що здійснюється представниками міністерств на рівні департаментів; введення в дію та контроль на рівні державних органів.

У ФРН 14 листопада 2001 р. урядом було прийнято Програму «Федерація онлайн. 2005» (Bund Online 2005). Програма розроблялася проектною групою Федерального міністерства внутрішніх справ, якому було доручено вести оперативне управління реалізацією програми, включаючи подальше стратегічне планування заходів та координацію дій окремих міністерств та відомств. Під час введення в дію системи «Федерація онлайн. 2005» уряд ФРН узяв на себе зобов'язання всі послуги федерального управління, які можуть бути надані громадянам

через Інтернет, зробити доступними в режимі реального часу ще у 2005 р. Програма покликана стежити за тим, щоб громадяни могли отримати послуги федерального управління простіше, швидше й дешевше. Від цього залежить задоволеність населення політикою та управлінням. Вартість Програми становила 1,65 млрд євро. Відповідно до неї до кінця 2005 р. 375 видів публічних послуг почали надаватися більш ніж сотнею установ та органів влади через Інтернет. Серед цих послуг як оплата рахунків, отримання формулярів, а й виготовлення паспортів, видача посвідчень особи. Програма передбачає, що всі органи влади публікуватимуть на своїх сайтах всю несекретну інформацію, включаючи, наприклад, проекти законів, що розробляються. Міністерствам, бюджетним організаціям, а також приватним підприємствам, акціями яких володіє держава, пропонується запровадити єдині стандарти та проводити послідовну політику розвитку інформаційних технологій.

Із метою реалізації Програми дебюрократизації уряд ФРН прийняв 26 лютого 2003 р. як невідкладні 13 проєктів («перша хвиля»). Паралельно було вирішено розробити подальші проєкти дебюрократизації («друга хвиля»). Щоб закріпити динамічні процеси оновлення, було вирішено розробити ще частину проєктів («третя хвиля»). Масове впровадження інформаційних технологій сприяло виконанню сформульованого завдання: спрощено порядок подання податкових декларацій; промисловість поступово звільняється від тягара надання статистичної звітності; змінилися частота подання відомостей, і навіть їх форма. Завдяки цьому управлінські структури скоротили свої витрати на 3.2 млн євро.

Було також досягнуто інших результатів:

- концентрація зусиль на кількох особливо важливих напрямках роботи;
- цілеспрямоване, відчутне звільнення максимально великої кількості громадян та підприємств від тягара бюрократії;

використання сучасної техніки спрощення виробничих процесів.

У Великій Британії в 1991 р. була опублікована Хартія громадянина (Citizen's Charter), яка містить не лише принципи діяльності державних установ, а й зобов'язання адміністративних органів щодо надання публічних послуг. Хартія, по суті, є верхньою ланкою в ієрархії актів, що регламентують надання послуг у різних сферах соціального життя (освіта, охорона здоров'я, працевлаштування, оподаткування, соціальні питання тощо). Уже ухвалено близько 40 подібних актів. Британська Хартія громадянина 1991 р. не так регламентує особливості відносин «громадянин – держава», скільки розкриває зміст відносин «постачальник – клієнт».

Хартія громадянина включає багато показників та індикаторів якості виконання місцевими органами влади своїх функцій обслуговування клієнтів, тобто громадян. У Хартії чітко зазначено принципи, які мають лежати в основі діяльності публічних установ та організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання уряду в цій галузі, зокрема: чіткі стандарти послуг; відкритість та повнота інформації; надання консультацій населенню та можливість вибору послуг; їх корисність та ефективність тощо.

Деталізація взаємовідносин за лінією «держава як постачальник послуги – громадянин як одержувач послуги» відбувається в конкретних сферах послуг. Так, у системі освіти Великої Британії апробовано дві основні системи оцінки результативності діяльності шкіл:

звіти Office of Standards in Education (OFSTED) (Бюро стандартів в освіті), які готуються з 1992 р. на основі відвідування шкіл та їх оцінки;

сумарні збірники показників результативності, серед яких відсоток учнів, які успішно пройшли ті чи інші кваліфікаційні тести, кількість прогулів тощо.

У сфері охорони здоров'я у Великій Британії якість діяльності оцінюється за п'ятьма групами показників: А) національні пріоритети та

стратегічні цілі; В) витрати та фінансова ефективність; С) ефективність надання послуги та її результати; D) якість послуг; Е) рівний доступ.

Якщо група А виділяє загальнодержавні пріоритети, то група показників В оцінює витрати та їх відповідність результату в конкретних напрямках, регіонах, сферах охорони здоров'я. Група С спрямована на показники ефективності. Група D включає такі показники, як частка людей, які сказали, що вони швидко отримали допомогу, та наявність одномісних палат. У групі Е враховуються люди, які заявили про дискримінацію в наданні послуг за етнічною чи релігійною ознакою. Індикатори не залишаються постійними, відбивають різні групи (вікові, соціальні) одержувачів послуг. У результаті оцінки діяльності системи охорони здоров'я формується сукупна база даних результатів діяльності закладів охорони здоров'я для країни загалом, регіону, округу.

Розвиток системи публічних послуг здійснюється як на національному, а й загальноєвропейському рівні. У країнах Європейського Союзу прийнято до обов'язкового виконання Перелік базових громадських послуг. Перелік поділяється на два блоки:

а) послуги для громадян:

прибутковий податок: подання декларації, повідомлення про результати перевірки декларацій;

послуги з пошуку роботи, що надаються департаментами праці;

виплата з фонду соціального страхування: допомога з безробіття; сімейні пільги; оплата медичних послуг (відшкодування витрат чи пряма оплата); студентські стипендії;

видача документів (паспортів та водійських прав);

реєстрація автомашин (нових, що були у вжитку або імпортованих);

подання заяв про дозвіл на будівництво;

заяви до поліції;

громадські бібліотеки (доступність каталогів, інструментів пошуку);

акти цивільного стану (народження, укладання шлюбу, смерть);
запит та отримання;

подання заяви на вступ до закладу освіти;

реєстрація за місцем проживання;

послуги охорони здоров'я (наприклад, інтерактивне інформування про надання послуг у різних лікарнях; направлення до лікарні);

б) послуги для бізнесу:

виплати до фондів соціального страхування працівників;

оподаткування юридичних: подання декларацій, повідомлення про результати перевірки декларацій;

ПДВ: декларування, повідомлення про результати перевірки декларацій;

реєстрація нової компанії;

надання інформації до органів статистики;

подання митних декларацій;

дозволи, пов'язані з охороною навколишнього середовища, включаючи звітність;

постачання товарів та послуг для суспільних потреб.

Найімовірніше, саме через труднощі чіткого правового розуміння сутності та змісту публічних послуг [212] багато установ Європейського Союзу вважали за краще відмовитися від використання самого терміна «публічні послуги», замінивши його на такі терміни, як «послуги загального інтересу» та «послуги загального економічного інтересу». Зазначені терміни визначаються як ринкові та неринкові послуги, загальний інтерес яких встановлюють органи публічної влади за наявності спеціальних уповноваження їх на надання публічних послуг. Термін «публічні послуги» семантично є менш точним у порівнянні з двома вищевказаними, оскільки має різні значення, що може призводити до плутанини.

При цьому поняття послуг загального економічного інтересу також визначено правом Європейського Союзу. Як правило, цей термін стосується комерційних послуг, що надаються у публічних інтересах [212].

У країнах Європейського Союзу, США, Канаді під час надання громадських послуг широко застосовуються договірні форми, принципи та механізми контрактних відносин. Особливо активно ця практика впроваджується в індустріально розвинених країнах із середини 1970-х років. У ФРН та Франції законодавство регулює як особливу форму контрактних відносин щодо надання послуг договір оплатного надання услуг. Фінансування організацій, які безпосередньо надають публічні послуги, залишається переважно бюджетним. Акціоновані підприємства з надання послуг діють на контрактній основі з профільними міністерствами та відомствами, нерідко мають право акумулювати у своїх фондах значні кошти, отримані від оплати послуг, що надаються для компенсації раніше наданих державою субсидій та бюджетної залежності.

Зарубіжний досвід, частково взятий на озброєння, дозволяє поступово покращувати якість муніципального управління, підвищуючи його ефективність. При цьому можна взяти за концептуальну основу перелік принципів адміністративного права, розроблених Радою Європи, які визначають сукупність основних принципів, що відбивають найважливіші цінності, гарантії, права людини і громадянина у взаємовідносинах з європейською адміністрацією [164].

Отже, у законодавстві європейських країн передбачено низку видів послуг, що обов'язково надаються органами місцевого самоврядування, передусім: муніципальний розвиток; захист навколишнього середовища; управління житловим фондом; управління водними ресурсами та водозабезпечення; утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг та місць загального користування; функціонування місцевого громадського транспорту; пожежна охорона;

забезпечення громадської безпеки; постачання енергоносіїв; управління закладами освіти; послуги соціального забезпечення та охорони здоров'я; захист прав меншин тощо [185, с. 422].

Не викликає сумніву, що позитивний досвід європейських держав у сфері організації надання комплексних муніципальних послуг, зокрема у електронному вигляді, потрібно активніше впроваджувати у практику роботи вітчизняних органів місцевого самоврядування.

3.2. Напрями підвищення ефективності муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування

Надання якісних публічних послуг прямо пов'язується з розвитком України та покращанням добробуту громадян. Саме тому питання надання якісних публічних послуг є надзвичайно актуальним. У вітчизняній науці діяльність держави з надання суспільних благ населенню – послуг, які іменуються і публічними, і соціальними, і державними, і муніципальними послугами, – стала активно досліджуватися лише в останні десятиліття.

На думку дослідників, у «сервісній державі» існує розвинене громадянське суспільство, і держава має створювати умови для самореалізації особистості, надавати послуги, що задовольняють потреби населення. Громадяни, а не держава впливають на кількість і зміст публічних послуг, а органи влади повинні змінювати свою діяльність під потреби населення. Характеризуючи сервісну державу як «державу для людини», науковці вказують, що у взаємовідносинах громадян із владою в такій державі перші є не прохачами, а споживачами послуг [28].

Практика функціонування інституту публічних послуг, наприклад, у Великій Британії, свідчить про те, що нові послуги вводяться з урахуванням інтересів різних соціальних груп, а не владних органів. У 1991 р. була опублікована Хартія громадянина (Citizen's Charter), яка є верхньою ланкою в ієрархії актів, що регламентують надання послуг у різних сферах суспільного життя (освіта, охорона здоров'я, працевлаштування, оподаткування, соціальні питання тощо). Хартія не стільки регламентує особливості відносин «громадянин – держава», скільки розкриває зміст відносин «постачальник – клієнт» [57]. Хартія, по суті, містить не лише принципи діяльності владних установ, а й зобов'язання адміністративних органів щодо надання публічних послуг.

Публічні послуги пов'язуються зі здійсненням державного управління та забезпеченням гарантованих умов життя. В основі публічної послуги лежить публічний інтерес, під яким розуміється визначений державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування та розвитку [28].

Однією з основних функцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування, є надання послуг населенню. Це забезпечення задоволення потреб населення в освітніх, оздоровчих, соціальних, комунально-побутових та інших життєво важливих сферах.

Г. Голліс та К. Плоккер, розглядаючи розбудову регіональних і місцевих органів влади в новій Європі, виділяють такі типи послуг, що надаються муніципальними органами:

- 1) послуги з розвитку громади: економічний розвиток; підтримка спільноти та забезпечення її єдності;
- 2) послуги з розвитку довкілля: планування використання земель; планування розвитку транспортної мережі; захист навколишнього середовища; дороги та громадський транспорт; збирання сміття та його переробка;

3) послуги освітні, оздоровчі та соціальні: школи; вища освіта; лікарні й оздоровчі заклади; соціальне забезпечення;

4) послуги у сфері безпеки: пожежна служба; поліція; захист споживачів;

5) комунальні послуги: електрика, газ, водопостачання і водовідведення;

6) послуги у сфері дозвілля: культурні заходи, спортивні споруди, туристична інфраструктура, бібліотеки [211].

Слід зауважити, що існують різні думки щодо змісту поняття «публічні послуги» з погляду їхньої забезпеченості бюджетним фінансуванням. Так у країнах ЄС публічні послуги розуміються як бюджетні. Хибною і юридично необґрунтованою вважають точку зору, що різні джерела фінансування (фізичні, юридичні особи або держава) програмують застосування публічного або приватного права. Є неправильною думка, що оплатне надання медичної послуги – це, власне, послуга, і регулюється приватним правом, а безоплатне – медична допомога, що регулюється публічним правом [177, с. 33].

І, нарешті, виходячи з того, що орган місцевої влади не обмежений у виборі способів організації надання муніципальними послуг лише комунальними підприємствами та установами, можливий доступ приватних суб'єктів господарювання до надання муніципальних послуг. Таким чином, муніципальні послуги вже не будуть бюджетними і навіть не завжди будуть регульованими в аспекті ціни. Такий погляд на громадські послуги мотивується так: муніципальні послуги можуть надаватися як комунальними, так і приватними організаціями, а роль органів місцевого самоврядування полягає у створенні правових і інституційних умов та в організації надання таких послуг.

Практично вивчення оцінки муніципальних послуг громадянами є початковим етапом технології прийняття управлінських рішень. У науковій та спеціальній літературі йдеться про те, що думка споживачів

щодо якості муніципальних послуг має відображатися в розробленні рекомендацій для підзвітних відомств, у відповідних діях, що впливають на кінцеву кількість та утримання послуг.

У сучасній літературі і практиці існують різні трактування поняття якості. У Міжнародному стандарті ІСО 9000:2000 наводиться таке визначення якості: «Якість – сукупність характеристик об'єкта, що відносяться до його здатності задовольняти встановлені і передбачувані потреби» [87, с. 11]. Можна погодитися з твердженням Весперіс С.З. [29, с. 76], що якість послуги являє собою її здатність задовольнити потреби та очікування конкретного споживача. Із метою визначення ступеня задоволеності споживачів якістю наданих муніципальних послуг та рівня забезпечення їх споживчих прав та інтересів, можна створити спеціальні анкети для оцінки якості послуг [101, с. 269].

Науковці пропонують такі анкети надсилати споживачам раз на пів року разом із рахунком на сплату за надані послуги [105]. Анкети мають розглядатися крізь призму загальноприйнятих стандартів якості послуг [101, с. 270].

Звичайно, оцінювання якості послуг є складним завданням, особливо через відсутність об'єктивних вимірювачів цієї якості. Тому показник кількості послуг, наданих якісно, пропонується визначати за допомогою проведення вказаного анкетування споживачів. При цьому до якісно наданих послуг варто відносити лише ті послуги, які більше ніж 50 % споживачів оцінили на «задовільно» і вище. Можливо, анкетування є не найбільш точним засобом виміру якості послуг у муніципальному господарстві, натомість можна отримати оцінки самих зацікавлених осіб – споживачів послуг.

Водночас постає важливе запитання: що буде після соціологічного дослідження? Від цього залежить, які відомості необхідно одержати в результаті опитування. Варіантів подальшого розвитку подій, на нашу думку, є декілька.

Перший варіант: у ряді випадків результати соціологічних опитувань використовуються в практиці управління та бюджетування, орієнтованих на результат. Так, наприклад, у сфері освіти таке практикується в Канаді, Великій Британії, Австралії та Новій Зеландії. Цілі, що визначаються в указаній системі, вимірюються за допомогою індикаторів кількісно (іноді якісно). Результати вимірів є підставою для прийняття рішень про фінансування та для оцінювання ефективності фінансових вкладень. Оцінити результативність заходів дозволяє динаміка показників. Виходячи із цієї логіки, достатньо отримати лише цифри – відсоток громадян, задоволених чи не задоволених послугою.

Другий варіант: використання даних соціологічних досліджень для коригування змісту послуг. Але тут необхідна як кількісна, так і якісна інформація про мотиви тієї чи іншої оцінки.

Отже, в оцінці якості муніципальних послуг у реалізації «сервісної» моделі держави слід ураховувати неоднозначність таких підходів:

- громадянин сприймається або як клієнт, який отримав послугу, або як представник населення загалом;
- громадянин оцінює дії органу місцевого самоврядування щодо реалізації комплексу заходів, що призводять до надання послуг, або кінцевий результат;
- відгукуючись про кінцевий результат, громадянин оцінює або діяльність органу влади, або діяльність конкретної установи, яка надала послугу;
- громадянин оцінює послуги, що надаються: безоплатно, за регульованими органами влади цінами, за ринковими умовами;
- орієнтація на думку громадян призводить або до ухвалення рішень про фінансування, або до коригування утримання послуги.

Вибір тієї чи іншої альтернативи впливає методику оцінювання задоволеності громадян муніципальними послугами.

При цьому муніципальні органи повинні прагнути надавати послуги, які б відповідали вимогам споживачів (населення). Здатність муніципальних органів надавати послуги, які б повністю відповідали вимогам споживачів, означає їхню здатність надавати послуги високої якості. Слід погодитися з твердженням Весперіс С.З. [29, с. 76], що якість послуги являє собою її здатність задовольнити потреби й очікування конкретного споживача. Поняття «якість послуг» або «рівень послуг» не є кількісним критерієм, це якісний показник, і тому оцінити його нелегко. Незважаючи на це, рівень послуг підлягає оцінці для того, щоб можна було впровадити необхідні вдосконалення та порівняти аналогічні муніципальні установи або застосувати до них спосіб порівняльного аналізу. Причому в оцінці діяльності органів місцевого самоврядування думка населення – один з основних критеріїв, який дозволяє оцінити досягнутий результат. Особливо важливим це стає при реалізації соціальних проєктів, коли в населення ще не склалося враження про якість тієї чи іншої запропонованої послуги.

Важливість вивчення думки населення пов'язана з тим, що ресурси місцевих органів влади, як правило, обмежені, а населення завжди очікує отримати необхідні йому послуги в достатній кількості та високої якості. Роль органів місцевого самоврядування полягає в тому, щоб визначити оптимальне співвідношення набору послуг, їх кількості, якості та вартості. При ігноруванні потреб і пріоритетів населення наявні ресурси можуть бути витрачені нераціонально.

Тим часом існують вироблені багаторічною практикою певні нормативи задоволення потреб населення. Проте конкретні умови в кожній місцевій спільноті різняться. Тому виникає необхідність вивчати ступінь реальної задоволеності населення тими умовами життя, які залежать насамперед від діяльності органів місцевого самоврядування. Розроблення такого напрямку дозволяє виявити деякі суттєві аспекти в

системі потреб, які раніше випадали з поля зору дослідників як несуттєві, другорядні.

Основними завданнями такого аналізу є: вивчення потреб населення послуг і їх співвіднесення з відповідними нормативними чи законодавчими актами; визначення пріоритетних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування; оцінка населенням цієї діяльності та ступінь задоволеності муніципальними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування; своєчасне виявлення суперечностей та розроблення превентивних заходів щодо запобігання конфліктам між населенням і місцевою владою з приводу наданих послуг [58].

Із метою визначення ступеня задоволеності споживачів якістю наданих муніципальних послуг та рівня забезпечення їхніх споживчих прав та інтересів створюються спеціальні анкети для оцінки якості послуг [101, с. 269], оскільки в теперішній час найбільш ефективними методами вивчення громадської думки та потреб місцевого населення в певних послугах залишаються опитування й анкетування. Тому діагностика в цій сфері – це предмет муніципальної соціології. Наприклад, із метою оцінки поточної ситуації щодо доступності і якості муніципальних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального захисту у 2016 р Аналітичним центром «Соціоконсалтинг» було проведено соціологічне дослідження на замовлення Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» в рамках проєкту «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні», що реалізується Асоціацією міст України спільно з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень, за фінансової підтримки МЗС Норвегії. Зважаючи на недостатній рівень участі населення у виробленні та прийнятті публічно-управлінських рішень на локальному рівні в Україні, науковці звертають увагу на окремі елементи партисипативного механізму залучення членів місцевих громад до

місцевого самоврядування в європейських документах із питань реалізації ними права на місцеве самоврядування [202].

Головним результатом розвитку територіальної громади є добробут населення, який матеріалізується також і в конкретних видах послуг, які краще задовольняють потреби місцевого населення. Тому цілі розвитку визначаються з урахуванням виявлених у територіальній громаді потреб у послугах. Відповідно необхідно з'ясувати, хто ж є споживачами муніципальних послуг. Відтак визначити для кожної групи таких споживачів свою політику взаємодії, яка, природно, відрізняється для активних громадян і пасивних споживачів послуг. Адже успіх місцевої спільноти залежить від її здатності призвести до спільного знаменника виявлені різнобічні колективні потреби та наявні місцеві ресурси.

В основі розвитку місцевої громади, як правило, лежать економічні інтереси, а в їх основі – економічна діяльність суб'єктів господарювання як комунальної, так і інших форм власності, діяльність яких спрямована на задоволення колективних потреб населення територіальної громади. Задоволеність мешканців місцевих спільнот роботою із забезпечення та охорони громадського порядку в територіальній громаді позначається на обсязі споживання товарів та послуг місцевого походження. Фахівці справедливо зауважують, що чим більш безпечно й спокійно почуваються люди за місцем проживання, тим більшу готовність до співпраці вони виявляють, тим більшою є стійкість територіальної громади до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність до сталого та прогресивного розвитку [42].

Рівень розвиненості почуття солідарності територіальної громади вирішальним чином впливає на забезпечення її єдності та життєздатність, можливість вирішувати питання місцевого значення. Можна сказати, що місцева ідентичність – це результат ототожнення людиною себе з певним місцем фізичного простору, що має символічну і ціннісну значущість для цієї людини і групи інших людей, які там проживають, формується під

впливом колективного й індивідуального досвіду і взаємодії в межах місцевої спільноти [188]. Тому необхідно більше приділяти увагу зміцненню чи відродженню почуття ідентичності, що підривається сучасними умовами життя. Адже громадян більше приваблюють ті громади, на життя яких вони можуть вплинути, і що простіше зробити в масштабах місцевої спільноти.

Принципово новим в організації діяльності й управління органів місцевого самоврядування стає запровадження міжнародних стандартів системи управління якістю послуг в органах влади відповідно до вимог ISO 9001:2000. Подібна практика сертифікації наданих послуг органами місцевої влади набула значного поширення у 80-х – 90-х рр. XX ст. в Америці та Європі. Запровадження в діяльність органів місцевої влади єдиних стандартів є одним із найбільш ефективних механізмів підвищення якості муніципальних послуг [43, с. 4].

Причинами впровадження міжнародних стандартів управління якістю щодо послуг стали: підвищення якості наданих муніципальних послуг, потреба підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування, необхідність інноваційного оновлення форми та змісту управління в органах місцевого самоврядування.

Щоб покращити якість наданих муніципальних послуг, жителі територіальних громад повинні отримувати інформацію про характер, види та форми таких послуг. Розбіжність каналів отримання з каналами, яким надається перевага в отриманні інформації про муніципальні послуги, негативно позначається на якості послуг, що надаються. Також неналежною мірою задовольняються потреби мешканців територіальної громади у важливих муніципальних послугах, про існування деяких із них може і не відомо місцевим жителям.

Для гарантованого надання якісних муніципальних послуг необхідна демонополізація послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, та створення конкурентного середовища в цій галузі.

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить розміщення на договірних засадах замовлень на виконання послуг, необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях. При цьому важливо зауважити, що надання населенню публічних послуг державними та муніципальними установами або підприємствами має здійснюватися в тих випадках, коли приватний сектор економіки з різних причин не може надавати ці послуги ефективно.

У 1990-ті рр. у Швеції набуває поширення аутсорсинг, тобто місцеві та регіональні органи влади замість того, щоб організовувати надання якихось послуг населенню, дедалі частіше стали купувати їх у приватних компаній. Таким чином почала розвиватися конкуренція між приватними і комунальними підприємствами в наданні послуг населенню. Насамперед це стосується транспортних послуг, прибирання сміття тощо. До обов'язкових повноважень муніципалітетів належать питання освіти (за винятком вищої), соціальних послуг (догляд за дітьми, літніми людьми й особами з особливими потребами), планування та будівництва, забезпечення належних умов життя та діяльності територіальних громад (транспорт, водопостачання, прибирання вулиць, утилізація відходів тощо), а також – певні завдання з охорони довкілля. На ландстинги покладають відповідальність насамперед за медичне обслуговування (у т. ч. профілактичне, а також організацію роботи стоматологічних лікарень і будинків для літніх людей) [128].

Демонополізація та розвиток конкуренції для виконання муніципальних завдань можливі за дотримання таких обов'язкових умов:

- відкриття ринків для суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та місця реєстрації й активне залучення альтернативних постачальників публічних послуг;

- нормативне регулювання вартості монопольних послуг, що дозволяє прогнозувати перспективи зміни тарифів;
- фінансове планування послуг, що оплачуються за рахунок коштів бюджету, неухильне виконання органами місцевого самоврядування договірних зобов'язань;
- максимально можлива частка оплати послуг (з числа оплачуваних споживачами) населенням самостійно за адресного субсидування малозабезпеченого населення.

Тому доцільно забезпечити справедливую податкову базу для фінансування тих послуг, від надання яких виграють мешканці місцевих громад.

Однією з основних проблем діяльності органів місцевого самоврядування під час реалізації адміністративної реформи, що триває в Україні, залишається надання послуг високої якості, які б повністю відповідали вимогам споживачів.

В основі процесу управління муніципальними послугами лежать соціологічні дослідження, які, на жаль, у діяльності органів місцевого самоврядування не набули належного поширення, тому відсутня інформація про основні очікування та невдоволення громадян. Це, у свою чергу, не дозволяє зрозуміти, якість яких послуг потрібно підвищувати, і при цьому ці послуги стимулювали б постійне зростання їхньої якості.

У діяльності органів місцевого самоврядування міських територіальних громад, тобто коли основним споживачем муніципальних послуг є мешканці міста, доцільно найповніше враховувати думку населення та оцінювати ефективність і якість муніципальних послуг. Для цього необхідно проводити соціальний моніторинг та в його рамках вимірювати такі параметри: оцінка населенням соціально-економічної ситуації в місті; стан екологічної обстановки; задоволеність роботою громадського транспорту, станом доріг, благоустроєм території; подача газу та електрики, водопостачання; якість медичного обслуговування;

наявність об'єктів торговельного та побутового обслуговування; культурне та спортивне життя міста, охорона громадського порядку, соціальна підтримка населення; рівень надання публічних послуг; рівень поінформованості населення про діяльність органів місцевого самоврядування.

Оскільки більшість життєвих потреб людини задовольняється лише на рівні тієї місцевості, де вона проживає, тому й планування розвитку територіальних громад має орієнтуватися на задоволення виявлених потреб.

Параметром, що визначає якість муніципальних послуг населенню, є адресність, адже місцеве самоврядування відрізняється від державного управління адресним характером.

Посилити основи громадянського суспільства та підвищити якість надання муніципальних послуг споживачам можливо із запровадженням міжнародних стандартів системи управління якістю. Для цього необхідно побудувати сучасну систему управління якістю в процесі надання муніципальних послуг на основі гнучкої організаційної системи управління територіальними громадами, підвищення рівня кваліфікації та компетентності управлінських кадрів, розроблення інформаційної системи надання послуг в місцевих органах влади. Інформацію про муніципальні послуги, що надаються населенню, слід доводити різними каналами отримання, наприклад буклети, що розсилаються в кожен будинок, каталоги послуг, що поширюються в супермаркетах, офісах банків, поштових відділеннях, квитанції про оплати комунальних послуг, Інтернет-повідомлення. При цьому доцільно оцінювати рівень наданих послуг, щоб можна було запровадити необхідні вдосконалення, а також виробити зворотний зв'язок із населенням щодо наданих послуг.

Запорукою високих вимог до якості муніципальних послуг має стати належним чином організований процес надання послуг, а також

використання статистичних методів його контролю, і, відповідно, постійне вдосконалення процесу з метою підвищення якості послуг.

Також необхідно усунути протиріччя між профільним Законом України «Про адміністративні послуги» та іншими нормативно-правовими актами, які регулюють процеси надання муніципальних адміністративних та неадміністративних послуг, що забезпечить дотримання визначених норм обслуговування населення.

Оскільки сьогодні поняття «муніципальна послуга» фігурує лише в доктринальному плані, необхідна трансформація позиції законодавця в питанні муніципальних послуг, результатом чого має стати прийняття закону «Про організацію надання муніципальних послуг». Тут варто на системному рівні визначити, що є і муніципальний рівень, а органи місцевого самоврядування повинні надавати відповідні муніципальні послуги. Доцільно також прийняти поправки до законодавства, що регулює питання місцевого самоврядування, зокрема розробити визначення поняття муніципальної послуги.

Для якісного надання муніципальної послуги потрібно прийняти адміністративний регламент її надання, тобто нормативно-правовий акт, що приймається органом місцевого самоврядування, який надає муніципальну послугу, що містить послідовний опис адміністративних процедур, необхідних для реалізації всіх складових елементів муніципальної послуги, а також стандарт надання такої послуги, яка оформляється та безпосередньо доводиться до заявника посадовими особами органу, що надає послугу, або уповноваженими ними особами.

Безперечно, саме адміністративно-правовий підхід має домінувати в питаннях регулювання діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг. До Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно запровадити правові норми, оскільки неправильним уявляється підхід, коли в спеціальному законі навіть не згадуються муніципальні послуги, а тим часом органи місцевого

самоврядування повинні ухвалювати значну кількість праворегулюючих та правозастосовних актів, що стосуються надання муніципальних послуг, а також проводити відповідну організаційну роботу, насамперед у таких найважливіших сферах надання публічних послуг, як освіта й охорона здоров'я. Адже саме органи місцевого самоврядування відають абсолютною більшістю дошкільних і шкільних закладів освіти та закладів охорони здоров'я, і саме органи місцевого самоврядування мають насамперед надавати відповідні муніципальні послуги.

Прийняття таких змін до законодавчих актів є відображенням гострої необхідності в законодавчому регулюванні цієї сфери суспільних відносин, оскільки і наукові дослідження про муніципальні послуги, і ініціативи самих органів місцевого самоврядування де-факто засвідчують існування інституту муніципальних послуг.

Серед заходів, що можуть позитивно вплинути на функціонування всієї системи надання муніципальних послуг, слід виділити необхідність у затвердженні на державному рівні вичерпного уніфікованого переліку муніципальних послуг, що призведе до впорядкування діяльності органів місцевого самоврядування в цій сфері, до належної реалізації прав громадян. Це дозволить створити інформаційну базу для забезпечення відповідності діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг вимогам чинного законодавства.

Також як ключові завдання побудови системи управління муніципальними послугами, на наш погляд, можна виділити:

- створення умов виникнення й розвитку в цій сфері конкуренції з метою сталого надання якісних, різноманітних і доступних населенню муніципальних услуг;
- розроблення муніципальних систем оцінки якості, ефективний розподіл наявних ресурсів, підвищення результативності надання послуг, залучення споживачів до процесу планування та моніторингу системи муніципальних послуг.

У моделі «сервісної» держави логічне поширення концепції TQM – Total Quality Management (Загальне управління якістю) на сферу надання муніципальних послуг. Відповідно до практики публічного адміністрування впроваджуються такі принципи управління якістю, як орієнтація на споживача, процесний підхід, прийняття рішення на основі фактів.

Створення стандартів муніципальних послуг, визначення їх обсягів та якісних характеристик дозволить збудувати сучасну систему управління муніципальними послугами.

Зі сказаного вище також випливає висновок про те, що адміністративне законодавство у сфері місцевого самоврядування має містити значну кількість норм прямої дії у сфері муніципальних послуг.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукової проблеми адміністративного права, що полягає в розробленні та науковому обґрунтуванні теоретичних та методологічних засад, науково-практичних рекомендацій щодо організації надання муніципальних послуг в Україні. Результати дослідження дозволили сформулювати висновки та рекомендації теоретичного та науково-прикладного характеру для вдосконалення системи надання муніципальних послуг України.

Основні результати та висновки дослідження можна узагальнити в таких положеннях:

1. Розбіжності в підходах до класифікації послуг визначаються складністю категорії «послуга» як об'єкта наукового дослідження через надзвичайно широкий спектр сфер, умов, видів та особливостей їх надання. Серед загального числа класифікацій у роботі виділено: за суб'єктами надання послуг, суб'єктами отримання, за формою оплати, сферами надання, видами послуг тощо. Хоча зазначені класифікації розкривають розуміння послуг за їхніми певними критеріями, але не сприяють виконанню зазначеного в дослідженні завдання, що зумовило розроблення авторського підходу до класифікації. Такий підхід виступає важливим інструментом даного дослідження, адже дозволяє узагальнити ключові ознаки. У контексті надання муніципальних послуг доцільним виглядає виділення в окрему групу неадміністративних послуг, що включає в себе послуги в освітньо-культурній сфері, охорони здоров'я та ін.

2. Під публічною (державною або муніципальною) послугою слід розуміти діяльність органу публічної влади, що надає державну або муніципальну послугу, що виражається у вчиненні дій та (або) прийнятті

рішень, що тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин або виникнення документованої інформації (документа) у зв'язку із зверненням громадянина чи організації з метою реалізації їхніх прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків

3. Неоднозначне тлумачення поняття «муніципальні послуги», наявність властивостей, які складно описати кількісними параметрами, різноманіття класифікаційних ознак, покладених в основу групування муніципальних послуг, ускладнюють процес управління в цій сфері. Муніципальні послуги є результатом діяльності як органів місцевого самоврядування, так і господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності. Отже, відбувається злиття адміністративних повноважень і відносин, у які вступають суб'єкти цивільного права, керуючись цивільним законодавством та свободою договору, а також є відповідальними за якість наданих послуг. Тому часто сучасний зміст терміна «муніципальна послуга» розглядають із погляду цивільно-правового підходу, згідно з яким муніципальна послуга – це товар, надання якого органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами та установами громадянам та організаціям спрямоване на вирішення питань місцевого значення. Водночас, на нашу думку, правильним буде адміністративно-правовий підхід, згідно з яким муніципальна послуга є формою взаємодії органів місцевого самоврядування та їх контрагентів (населення, бізнес), що має заявний характер.

4. Муніципальні послуги – вид 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.

5. Система надання муніципальних послуг в умовах децентралізації сукупністю взаємопов'язаних елементів та процесів, яка є відкритою, виступає елементом системи більш високого рівня – надання публічних послуг, функціонує на засадах безперервності й має єдину мету. Виділено дві основні групи муніципальних послуг за сферами надання: адміністративні і неадміністративні. За ознакою можливості делегування 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.

6. Реалізація на законодавчому рівні кращих сучасних європейських та світових практик надання якісних та доступних публічних послуг із одночасним пристосуванням до концепцій «доброго врядування», «е-врядування», а також використанням та узгодженням із принципами, окремими механізмами та засобами «new public management» сприятиме підвищенню довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпеченню соціальної злагоди, збільшенню економічних благ (за рахунок надходження коштів до відповідних бюджетів, підвищення рівня сплати податків тощо).

7. У контексті надання муніципальних послуг доцільним виглядає виділення в окрему групу неадміністративних послуг, що включає в себе послуги в освітньо-культурній сфері, охорони здоров'я та ін. 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.

8. 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 (за посередництвом законів, як передбачено Конституцією та профільним Законом); 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 непрозорість їхньої діяльності, підвищення рівня корупції; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади.

9. Підвищення рівня надання муніципальних послуг стало можливим внаслідок оптимізації адміністративно-територіальної структури та

збільшення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, що надало можливість для залучення таких необхідних інвестицій у місцеву інфраструктуру. підґрунтям для отримання перших відчутних результатів стало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 1 квітня 2014 року.

10. Різні завдання та різні схеми співпраці у питаннях надання послуг вимагають різних (поєднань) підзвітних механізмів. Для просування дієвих режимів підзвітності потрібно ширше використовувати соціальні мережі, наприклад, для онлайн-моніторингу, е-консультування, проведення е-соціальних опитувань. Ці нові канали підзвітності в місцевому самоврядуванні підходять для встановлення надійного громадського контролю, захисту від свавілля влади, покращення її результативності та захисту місцевої автономії. Ці моделі контролю та підзвітності передбачають досить високий рівень соціальної та політичної довіри, а також наявність сильного громадянського суспільства, що не можна приймати як даність в усіх європейських країнах та регіонах. Інституційні зміни (приватизація, аутсорсинг, маркетингізація, ремуніципалізація, інсорсинг, реінтеграція структурних одиниць тощо) виявилися впливовими та витривалими. У ряді країн спостерігається тенденція до гібридних форм надання послуг, такі як державно-приватне партнерство, спільне надання послуг та спільне створення додаткової цінності з громадянами та неприбутковими структурами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. №3. С. 8–14.
2. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125–127.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. К.: Факт, 2003. К.: Факт, 2003. 496 с.
4. Адміністративне право. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юрид. думка, 2005. Т. 2. Особлива частина. 625 с.
5. Адміністративні послуги : посібник / В. Тимощук ; Швейцар.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012, 104 с.
6. Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ [Електронний ресурс] : монографія / І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, О. О. Попова [та інші] ; К. : НТУУ «КПІ», 2015. 590 с.
7. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьник Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. К., 2015. 428 с.
8. Амадова Т. В., Гладка О. М. Інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2020. вип. 1(44). С. 86 – 91.
9. Баб'юк М.П. Цивільно-правова природа договору про надання вищим навчальним закладом освітніх послуг. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Вип. 37. Т. 1. С. 101–105.

10. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / уклад. : М. М. Іжа, П. І. Надолішній, Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с.

11. Багдік'ян С.В. Освітні послуги: дослідження поняття, класифікація, базові характеристики. *Економіка, Менеджмент, Підприємництво*. 2010. № 22 (1). С. 97–100.

12. Баймуратов М.О. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування як простір формування, реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, охорони та захисту прав людини

13. Баймуратов М.О. Муніципальні права людини: теоретико-аксіологічні підходи до визначення та розуміння. *Юридичний журнал*. 2012. № 7.

14. Баймуратов М.О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості. *Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»*. 2003. С. 71–87.

15. Батанов О.В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: основні моделі організації та діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 61–66.

16. Батанов О.В. Муніципальне право України : підручник / відп. ред. М.О. Баймуратов. Харків : Одіссей, 2008. С. 192–193.

17. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. №2 (12). С. 51–57.

18. Батракова Д.С. Визначення компетенції місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування: проблеми співвідношення. *Юридичний вісник : зб. наук. праць*. 2016. № 1. С. 17–22.
19. Богдар Г.Л., Воронова Л.В. Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 1 (65). С. 32–37.
20. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 3. С. 99–103.
21. Буханевич О.М. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 33(2). С. 7–10.
22. Буханевич О.М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
23. Буханевич О.М. Проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2015. Вип. 14(1). С. 71–73.
24. Буханевич О.М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 12. Т. 1. С. 120–122.
25. Бюджетний кодекс України *Відомості Верховної Ради України*. 2010, № 50–51. ст.572
26. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
27. Венедіктова І.В. Правова природа медичних послуг. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 5. С. 44 – 48.
28. Венедіктова І. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88–91.

29. Весперіс С.З. Особливості формування і управління якістю послуг. *Актуальні питання сталого розвитку економіки*. 2012. Т. 1. С. 75–80.
30. Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44.
31. Вінецька Р.М. Правове регулювання надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності. автореф. дис. ... канд. юрид. н. / 12.00.07. Ін-т законодавства Верховної Ради України, К., 2019. 22 с.
32. Власенко О.В. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади./ О. В. Власенко, П.В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. Полтава : Полт. НТУ, 2009. 288 с.
33. Воронов М. Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації. *Юридичний журнал : аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика*. 2012. № 10. С. 62–70.
34. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2000. 21 с.
35. Гончаров С. М., Кушнір Н. Б. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С. М. Гончарова. К.: Центр учбової літератури, 2009. 264 с.
36. Гончарова І.А. Адміністративно-правовий аспект процедури надання адміністративних послуг. Дис. ... канд. юрид. н. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2017.
37. Гордєєв В.В. Адміністративні послуги : поняття, сутність та ознаки. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2010. Вип. 533. Сер. : Правознавство. С. 66–70
38. Гринько А.А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету : зб. наук. пр. Серія: Юриспруденція*. 2015. №7. С.160–163.

39. Грохольський В.Л., Циндря В. Запровадження в органах внутрішніх справ надання адміністративних послуг населенню. *Вісник Академії управління МВС*. 2008. № 1–2. С. 60 – 65.

40. Гуненко О.В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16—17.

41. Гуненко О.В. Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України. автореф. дис. ... канд. н. з держ. упр. / 25.00.04. Одеський регіональний інститут держ. упр. Національної академії держ. упр. при Президентові України, Одеса, 2019. 20 с.

42. Данкевич В.Є., Прокопчук О.А., Усюк Т.В. Партисипативне управління локальною безпекою територіальних громад: досвід і практика ЄС. *Проблеми економіки*. 2020. № 4 (46). С. 35–41.

43. Даньшина Ю. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 35. С. 4–9.

44. Дембіцька С.М. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 16 с.

45. Деревянко Б.В. Щодо визначення понять «надання освітніх послуг» та «надання послуг у сфері освіти». *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4(57). С. 92–109.

46. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695.

47. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96: Наказ Державного комітету статистики України від 27 лютого 1996 р. №89.

48. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2014 р. № 523-р.

49. Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 724.

50. Деякі питання платних державних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 р. № 234.

51. Дмитрів А. Я. Характеристика особливостей освітньої послуги з погляду маркетингу. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка"*. 2010. № 690 : Логістика. С. 40–43.

52. Добрівський Т. Передача повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування. *Управління інноваційним розвитком територій* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ, 30 жовт. – 30 листоп. 2015 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 128–131.

53. Драган І.О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4.

54. Дробуш І.В. Якість муніципальних послуг як критерій ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням. *Право і суспільство*. 2013. № 6–2. С. 3–7.

55. Дрозд О.Ю. Муніципальні послуги як продукт діяльності муніципального утворення в Україні: міжнародний досвід. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. *Юриспруденція*. 2014. № 12. С. 123–125.

56. Європейська хартія місцевого самоврядування: прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. База даних «Законодавство України». URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

57. Євтушенко О.Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили*. Сер.: Політологія. 2010. Т. 122. Вип. № 109. С. 32–37.

58. Євтушенко О.Н., Ємельянов В.М., Андріяш В.І. Муніципальний менеджмент : [підручник]. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. 404 с.

59. Жерліцин Д. Теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування. *Теорія і практика державного управління*. 2010. № 4 (31). С. 433–440.

60. Жук Ю. М. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1-2(1). С. 59–68.

61. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О. Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280с.

62. Зінченко О. В. Конституції Скандинавських країн: порівняльний аналіз. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 58–68.

63. Зобов'язальне право: теорія і практика: навч. посіб. для студентів юрид. вузів і ф-тів ун-тів / О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова, В. В. Луць та ін.; за ред. О. В. Дзери. К.: Юрінком Інтер. 1998. 912 с

64. Ільчанінова Н. І. Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні. Дис. ...канд. н. з держ. управління / 25.00.02. Миколаїв, 2019. 220 с.

65. Калараш А.А. Основні інтереси члена територіальної громади як споживача муніципальних послуг. *Соціальний калейдоскоп*. 2022. Т. 2. Вип. 1–2. С. 30–40.

66. Калініченко О. 50 чи 500 належних ЦНАП за кошти з державного бюджету? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12830>.

67. Карчевський К.А. Платні освітні послуги вищих закладів освіти МВС України: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2001. 19 с.

68. Касьянова О.М. Експерт в освіті: основні характеристики, методи відбору та оцінювання. *Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школі* : зб. наук. пр. / [редкол.: Т. І. Сущенко (голов. ред.) та ін.]. Запоріжжя, 2011. Вип. 21 (74). С. 78–86.

69. Кірмач А., Тимошук В. Перспективи реформування місцевого самоврядування. Центр політико-правових реформ. К., 2006. 24 с.

70. Кірнос В.М., Бородін М.О. муніципальні послуги як показники якості менеджменту. *Вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури*. 2008. № 1. С. 13–15.

71. Клімова С.М. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. №3. С. 120–129.

72. Ковальова А., Колодяжна В. Інститут місцевого самоврядування у Швеції: наочні наслідки послідовних реформ. *Історико-правовий часопис*. 2015. №1 (5). С. 17 – 21.

73. Козюра І. Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. Вип. 22. С. 132–139.

74. Коліушко І.Б. До конституційного закріплення територіального устрою. *Актуальні проблеми управління територіями в Україні* : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 26–27 листоп. 1992 р.). К., 1993. С. 74–77.

75. Коліушко І., Тимошук В. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. Київ: Москаленко О.М. ФОП, 2009. 196 с.

76. Кононенко Ж.А. Муніципальні послуги в інформаційному середовищі. *Інфраструктура ринку*. 2023. Вип. 71. С. 63–69.

77. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.

78. Концепція адміністративної реформи в Україні, впроваджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98.

79. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. *Офіційний вісник України*, 2014. № 30. Ст. 831.

80. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р.

81. Космідайло І. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. *Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України : зб. наук. пр.*; за ред. О. Любіч та ін. Вип. 10. К. : ДНДПМЕ, 2009. С. 164–174.

82. Космін Ю.П. Поняття та види послуг. Договори про надання юридичних і фактичних послуг (доручення, комісія, схов, охорона об'єктів) / Ю.П. Космін / Цивільне право: навч. посіб. / За ред. О.А. Підопригори, Д.В. Бобрової. К.: Вентурі, 1996. 480 с.

83. Костенко С.О., Мамчур С.М. Компаративний аналіз систем місцевого самоврядування в Україні та деяких країн світу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 53 – 56.

84. Крикавська І.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. Дис. ... канд. юрид. н. 12.00.07. Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права», Нац. ун-т «Львівська політехніка» Міністерство освіти і науки України, Львів, 2019.

85. Куценко Т.Ф., Пінтелей І.В. Ключові термінологічні засади управління соціально-економічним розвитком муніципалітетів в Україні. *Економіка та держава*. 2021. № 2. С. 84–91.

86. Кушнір Д. М. Місце норм адміністративного права в системі правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг. *Наше право*. 2020. № 4. С. 220–225.

87. Лала О.М. Оцінка якості системи управління підприємством: монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2008. 165 с.

88. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект

89. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монограф. Херсон : Вид. дім «Гельветика», 2016. 452 с.

90. Лелеченко А.П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К., 2017. 110 с.

91. Лис А.Б. Проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 4 (51). С. 162–169.

92. Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 43–50.

93. Ліпенцев А. В. Жук Ю. М. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 140–149.

94. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 410 с.

95. Луців І. І. Доктринальні визначення поняття «публічні послуги». *Соціально-правові студії*. 2021. Вип. 2 (12). С. 19–25.

96. Малкіна О.А. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Державне управління*. 2014. Т. 235. Вип. 223. С.56–60
97. Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 75–83.
98. Мамонова В. В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 83–92.
99. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 8 (24). С. 60–64.
100. Мердова О. М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. № 1. С. 17–22.
101. Миргородська А. Якість житлово-комунальних послуг і забезпечення прав споживачів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 266–271.
102. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. *skl international*, 2020. 84 с.
103. Міщенко Г. Маркетинг і вища освіта. *Вісник Книжкової палати*. 2004. №8. С.38–41.
104. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
105. Мороз Н.В. Розвиток системи управління житловим фондом в Україні. Дис... канд. екон. наук: 08.00.03. Нац. ун-т «Львів. політехніка». Львів, 2016. 237 с.
106. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимощука. К.: ФОП Москаленко О.М. 392 с.

107. Нормативно-інституційне забезпечення сприяння господарській діяльності в інноваційному суспільстві : монографія / [Є.М. Білоусов, І.В. Борисов, Н.М. Вапнярчук та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана, О.О. Дмитрик, К.О. Токаревої. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2020. 312 с

108. Носань Н., Кусяка М. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Економіка та суспільство*. 2021. №26.

109. Оболенська Т.Є. Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний і зарубіжний досвід. К.: КНЕУ, 2001. 208 с.

110. Ольшанський О. В. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 156–162.

111. Оніщенко Н. В. Вітальний та екзистенціальний характер надзвичайної ситуації. *Наука і освіта*. 2013. № 7. С. 60–64.

112. Оніщик Ю. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 62–64.

113. Організація надання публічних послуг на місцевому рівні : навч. посіб. / авт. кол. : Г.А. Борщ, Н.В. Васильєва, О.І. Васильєва та ін. ; за заг. ред. О.І. Васильєвої, О.С. Ігнатенка. К.: НАДУ, 2014. 444 с.

114. Оцінка та стандартизація якості муніципальних послуг: проблеми та перспективи: матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 14 – 16 лип. 2004 р.). К., 2004.

115. Павлюк А. П. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf.

116. Пальчук В. Особливості розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 9. С. 36–45.

117.Панчишин Р.І. Окремі питання систематизації функцій об'єднаної територіальної громади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2018. Серія «Право». Вип. 52. Т. 1. С. 91– 94.

118.Панькова З. Л. Адміністративні послуги у сфері економіки. Дис. ... канд. ю. н. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право» (081 – Право). Нац. тех. Ун-т України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського», Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2018. 225 с.

119.Петришина М.О. Теоретико-правові проблеми забезпечення надання публічних послуг суб'єктам господарювання органами місцевого самоврядування. *Право та інновації*. 2020. № 2 (30). С. 93–98.

120.Петришина М.О., Петришин О.О. Інституційна та системно-структурна організація місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2015. № 3 (11). С. 64–72.

121.План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688. *Офіційний вісник України*. 2016. № 78. Ст. 2607.

122.Плющ В.О. Міжнародний досвід формування та функціонування інституту державних послуг. *Економіка та держава*. 2008. № 10. С. 84–86.

123.Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 № 1137. *Урядовий кур'єр* від 31.12.2019 № 251.

124.Польнікова Г. Г. Медична послуга як різновид споживчих послуг. *Актуальні проблеми приватного права* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (28 лют. 2014 р.). Харків, 2014. С. 322–324.

125.Пономаренко Т. М. Загальна характеристика формування сфери освітніх послуг. *Наукові праці МАУП*. 2008. вип. 2(18). С. 72–78.

126.Попко В.В. Правове регулювання організації місцевого самоврядування у Фінляндській Республіці. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 281 – 286.

127.Попко В.В. Система місцевого самоврядування в Королівстві Норвегія. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 353–358.

128.Попко В.В. Шведська модель місцевого самоврядування. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. Вип.2. С. 42–56.

129.Портал Дія. URL: <https://plan2.diia.gov.ua>.

130.Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Під ред. Толкованова В.В. К.: Крамар, 2011, 199 с.

131.Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування ОТГ. К., 2016.

132.Примірне положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.

133.Примірний регламент центру надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. –

134.Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Голос України від 06.10.2012 № 188.

135.Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX

136.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : проект Закону від 03.11.2020 № 943-IX. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67789.

137.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Закон України від 10 грудня 2015 року № 888-VIII.

138. Про Державний бюджет України на 2021 рік : проект Закону України від 14.09.2020 № 4000. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938.

139. Про деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. Офіційний вісник України. 2016. № 55. Ст. 36.

140. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.

141. Про житлово-комунальні послуги Закон України від 9 листопада 2017 року № 2189-VIII *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 1. Ст.1.

142. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. No 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

143. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : розпорядж. Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>;

144. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.

145. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588.

146. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 30. ст.379

147.Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98.

148.Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737.

149.Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

150.Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Урядовий кур'єр. 1997. 14 червня.

151.Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.

152.Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15 липня 2021 р. № 1689-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 47. Ст. 383.

153.Про поштовий зв'язок: Закон України від 3 листопада 2022 р. № 2722-IX.

154.Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n2>.

155.Про публічні послуги: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII *Відомості Верховної Ради*. 2016, № 9, ст.89.

156.Про Реєстр адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 груд. 2011 р. № 1274.

157.Про соціальні послуги: закон України 17 січня 2019 року № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 18. Ст.73.

158.Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

159.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні :

розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

160. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. Ст. 376

161. Програма «U-LEAD з Європою». Покращення якості надання адміністративних послуг для населення. <https://u-lead.org.ua/media?tab=manuals>

162. Корнієнко М.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з національною поліцією у забезпеченні публічного порядку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021 (т). № 1. С. 7–14.

163. Публічне врядування / наук. ред. колегія: В. С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.

164. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : Монографія / Відп. ред. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2010. 140 с.

165. Рішення двадцять сьомої сесії Ямпільської селищної ради восьмого скликання від 26 травня 2023 року ухвалено Положення про відділ «Центр адміністративних послуг».

166. Румянцев А.П. Міжнародна торгівля послугами: навч. посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2003. 112 с.

167. Рябець К. Система та сутність загальних функцій державного управління у сучасний період. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 1(11). С. 207 – 221.

168. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.

169.Серьогіна Т.В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні засади. Дис. ... д-ра наук з держ. упр. 25.00.01. Харківськ. регіональн. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харків, 2021.

170.Система управління якістю муніципальних послуг: досвід Вознесенської міської ради за підтримки ПРООН. К., 2008.

171.Сізоненко С.В. Управлінські інновації у сфері надання адміністративних послуг в умовах діджиталізації. Дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 073. Державний університет «Одеська політехніка» МОН України, Одеса, 2021. 302 с.

172.Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2010. № 1. С. 182–190.

173.Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Соціально-економічна та регіональна політика. Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 41–46.

174.Слівак А. Є., Дешко А. І. Методичні підходи до створення системи моніторингу надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2012. № 5. С. 64-68.

175.Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / уклад.: Л. О. Пустовіт та ін. К., 2000. 1017 с.

176.Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Ін-т мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, Т. 7, 1976. С. 341.

177.Смотров О. І. Договір щодо оплатного надання медичних послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Національний ун-т внутр. справ. Х., 2003. 183 с.

178.Спасібов Д. В. Зарубіжний досвід інноваційних технологій надання публічних послуг. *Вчені записки Таврійського національного*

університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68). № 1. С. 161-166.

179. Створення інтегрованих Центрів надання адміністративних послуг об'єднаних територіальних громад: практ. рекомендації / за заг. ред. О. Тертишної, О. Саєнко; Фонд «Східна Європа»; Програма EGAP. К.: ФОП Москаленко О.М., 2016. 146 с.

180. Стеценко С. Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 20–26.

181. Стогова О.В. Децентралізація публічної влади: досвід Данії. *Актуальні питання вітчизняної юридичної науки: мат. четвертої Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Суми, 13-14 квітня 2017 р.)*. Суми, 2017. С. 72–75.

182. Столар В.М. Поняття «послуга» в теорії державного управління. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. Вип. 1(5). 2016. С. 65-69.

183. Сухінін Д. В. Формування політики надання якісних муніципальних послуг. автореф. ... дис. ... канд. н. з держ. упр. 25.00.04. Дніпропетровськ. регіональн. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2008. 20 с.

184. Таможній О. В. Адміністративні послуги муніципальних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 229 с.

185. Темеши І. Місцеве самоврядування в Угорщині / за заг. ред. Т. М. Хорват. Децентралізація: експерименти та реформи. Будапешт, 2000. 640 с.

186. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. К.: ТОВ «Підприємство «Ві Ен Ей», 2015. 124 с.

187. Тимченко Л.М. Теоретико-методологічні питання формування поняття адміністративних послуг в Україні. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34) т. 1. С. 161–166.

188. Ткачук А.Ф., Наталенко Н.В. Місцева ідентичність. Для територіальних громад і не тільки. К.: Юстон, 2020. 97 с.

189.Топча А. О. Організація надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах: досвід для України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 350–353.

190.Туркова О.К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. №5/2. Ч.3. С. 189–194.

191.Федоренко В.Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та України: монографія. К. : Ліра-К, 2017. 288 с.

192.Федорченко Н.В. До питання про предмет договору про надання послуг. *Держава і право*. 2014. Вип. 66. С. 165–173.

193.Федорченко Н.В. Зобов'язання про надання освітніх послуг в Україні. Інновації в юридичній освіті : матер. Всеукр. науково-практ. конф. до Дня науки, м. Київ, 21 травня 2015 р. К. : Нац. авіаційний ун-т, 2015. С. 212–215.

194.Фоміна С. В. Локальні форми прямої демократії в європейських країнах. *Право і суспільство*. 2022. № 5.С. 22 – 27.

195.Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання. Автореф. дис. ... канд. юрид. н. 12.00.07. Нац. ун-т «Одеська юридична академія», Одеса, 2015. 22 с.

196.Циганов О. Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 110–113

197.Чаусовська С. І. Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Державне управління*. 2017. № 1. С. 102–108.

198.Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах - учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. К. : Ліра-К, 2018.

199.Чечель А. О., Омелянович Р. А. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг: європейський досвід. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 279–284.

200.Шаров Ю. П., Сухінін Д. В. Муніципальні послуги : шлях до високої якості : монографія. Мелітополь : Вид. будинок ММД, 2008. 136 с.

201.Шилова В.І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 Гуманітарний ун-т "Запорізький ін-т держ. та муніципального управління". Запоріжжя, 2007. 20 с.

202.Шумляєва І. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 1 .Т. 9. С. 113–120.

203.Щербак Н.В. стратегічне планування в системі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2020, вип. 3(46). С. – 60.

204.Юзефович В.В., Астапова Н. Л. Досвід зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг: організаційний аспект. *Право та державне управління*. 2016. № 3. С. 130-136.

205.Ярмакі Х.П. Адміністративна процедура як складова частина адміністративного процесу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3, т. 1, С. 262 – 268.

206.Bonfils I., Bengtsson S. Danish disability research across half a century. *Supplement: Nordic disability research*. 2013. Vol. 15. Issue S1. P. 13–37.

207.Bucek J., Smith B. New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the «third sector». *Environment and Planning. C. : Government and Policy*, 2000. Vol. 18. P. 3–16.

208.Cassim R., Steuart I. Public Services and the GATS. *ICTSD Policy paper on Trade in Services and Sustainable*. Part III. 2005. P. 1, 2.

- 209.Cedergren L. Health and quality assurance and improvement in Sweden. Stockholm, 1996. P. 17.
- 210.Charte Marianne – Guide methodologique. Version 1. November 2004
- 211.Hollis Guy and Karin Plokker. Towards Democratic Decentralization: Transforming Regional and Local Government in the New Europe. TACIS, Brussels, 1995. October.
- 212.Honnefelder S. Public undertakings and services of general interest // http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.3.4.pdf
- 213.Kanestrom J. Norwegian municipalities lack legal safeguards // URL: <http://sciencenordic.com/norwegian-municipalities-lack-legal-safeguards>
- 214.Keating M. Regions and the Convention on the Future of Europe. *South European Politics and Society*. 2004. № 9(1). P. 192-207.
- 215.Krajewski M. Public services and the scope of the General Agreement on Trade in Services. *Centre for International Environment Law (CIEL) Research Paper*, Washington, DC, 2001. P. 4.
- 216.Krajewski M. Public services and trade liberalization: Mapping the legal framework. *Journal of International Economic Law*. Vol. 6. Issue 2. P. 341–367.
- 217.Lodden P. The «Free Local Government» Experiment in Norway. *Local Government in Europe. Trends and Developments* / Eds. R. Batley and G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 198-209;
- 218.Needham C. Realising the potential of coproduction: negotiating improvements in public services. *Social Policy and Society*. 2008, 7, 2, pp. 221–231.
- 219.Rose L. Nordic free-communal experiments: Increased local autonomy or continued central control? *Challenges to local government*. L., 1990. P. 212-241.
- 220.Shamsul Haque M. The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*. 2001. January-February. Vol. 61. № 1. P. 65–82.

221. Towards the self-regulating municipality. Free communes and administrative modernization in Scandinavia. Aldershot, 1994. P. 41-68;

222. Vuorenkoski L. Restructuring municipalities and municipal health services in Finland. *Eurohealth*. 2007. Vol. 13. № 4. P. 9.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

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:*

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.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор

Одеського державного

університету внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, професор



Сергій БРАТЕЛЬ

2023 р.

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження Терлецького
Анатолія Володимировича на тему «Адміністративно-правові засади
діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних
послуг в Україні» в освітній процес Одеського державного університету
внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу доктора юридичних наук, професора Денисової А.В., завідувача кафедри адміністративної діяльності поліції кандидата юридичних наук, доцента Пишної А.Г. та начальника навчально-методичного відділу кандидата технічних наук, доцента Сіфорова О.І. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Терлецького А.В. на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні», зокрема:

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.

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*: 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

використовуються в освітньому процесі Одеського державного університету внутрішніх справ під час проведення семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти при вивченні таких навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Основи адміністративно-юрисдикційної діяльності», «Взаємодія з населенням на засадах партнерства», «Муніципальне право».

Завідувач кафедри
адміністративного права та
адміністративного процесу
доктор юридичних наук, професор



Аліна ДЕНИСОВА

Завідувач кафедри
адміністративної діяльності поліції
кандидат юридичних наук, доцент



Алла ПИШНА

Начальник
навчально-методичного відділу
кандидат технічних наук, доцент



Олександр СІФОРОВ



ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Одеського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

Максим КОРНІЄНКО

«18» 01 2024 р.

АКТ

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Терлецького Анатолія Володимировича на тему «Адміністративно-
правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання
муніципальних послуг в Україні» в науково-дослідну діяльність
Одеського державного університету внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача докторантури та аспірантури кандидата юридичних наук Теслюк І.О., ученого секретаря секретаріату Вченої ради кандидата педагогічних наук Ісаєнка М.М. та старшого наукового співробітника відділу організації наукової роботи кандидата юридичних наук, доцента Ізбаш К.С. склала цей акт про те, комісією вивчені наукові положення, пропозиції і рекомендації Терлецького А.В. щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» у наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ при проведенні наукових досліджень за темою НДР ОДУВС за комплексною темою: «Пріоритетні напрями розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер 0123U103538).

Комісія дійшла висновку, що дисертаційне дослідження Терлецького А.В. за темою «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні» становить цінність для наукової діяльності, а надані матеріали мають високий

теоретичний рівень та суттєву практичну значущість. Використання матеріалів дисертаційного дослідження, зокрема опублікованих праць:

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.
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: 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.

Результати дисертаційного дослідження Терлецького А.В. за темою «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні» впроваджені у наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ.

Завідувач
докторантури та аспірантури
кандидат юридичних наук


Ірина ТЕСЛЮК

Учений секретар
секретаріату Вченої ради
кандидат педагогічних наук


Максим ІСАЄНКО

Старший науковий співробітник
відділу організації наукової роботи
кандидат юридичних наук, доцент


Катерина ІЗБАШ