

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Личенко Ірини Олександрівни – на дисертацію
Шпак Юлії Валеріївни на тему: «Правове регулювання діяльності
центрів надання адміністративних послуг», подану на здобуття ступеня
доктора філософії в галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»**

Вивчення дисертаційного дослідження Шпак Ю. В., його анотації, висновків, ознайомлення зі змістом роботи та науковими публікаціями здобувачки дають підстави стверджувати, що дисертанткою виконано ґрунтовне наукове дослідження, у якому комплексно та системно проаналізовано правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), визначено його особливості, проблеми та напрями вдосконалення. Робота вирізняється актуальністю, науковою новизною, теоретичним і практичним значенням, що повністю відповідає вимогам до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлюється масштабними трансформаційними процесами у сфері публічного управління та надання адміністративних послуг в Україні, що особливо загострилися під впливом децентралізаційної реформи, запровадження воєнного стану та потреби післявоєнного відновлення інституційної спроможності держави. В умовах, коли реалізація прав громадян на якісні та доступні адміністративні послуги є невід’ємною складовою демократичного врядування та ефективності публічного сервісу, функціонування центрів надання адміністративних послуг набуває особливого значення як ключового інструмента забезпечення прав людини у відносинах із державою.

Водночас правовий механізм організації та діяльності ЦНАПів характеризується низкою суперечностей і прогалин, що виявляються як на рівні нормативно-правового регулювання, так і у практиці реалізації. Зокрема, потребують уточнення питання правової природи повноважень

адміністраторів та суб'єктів надання послуг, узгодження процедур внутрішньої взаємодії та зовнішньої координації, нормативного закріплення моделей інституціональної та функціональної організації центрів відповідно до європейських стандартів публічного сервісу.

Особливої актуальності дослідження набуває у контексті інтеграційних процесів, зокрема виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію з Європейським Союзом щодо наближення адміністративно-процедурних практик до європейських. Окрім того, воєнний стан в Україні зумовив потребу адаптації системи ЦНАПів до умов підвищених безпекових ризиків та кризових викликів, що актуалізує розробку стратегічних підходів до забезпечення їх стійкості, фінансової стабільності та готовності функціонувати у надзвичайних умовах.

Таким чином, у науковому та практичному вимірах тема дисертації є вкрай своєчасною та соціально значущою, оскільки її розробка спрямована на формування сучасної концепції правового регулювання діяльності ЦНАПів як інституційної основи модернізації публічного управління та підвищення якості публічних сервісів в Україні.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Слід відзначити високий науковий рівень дисертації і наукових публікацій здобувачки, положень, що виносяться на захист. Вони базуються на глибокому аналізі української наукової доктрини та практики діяльності ЦНАПів на місцевому рівні, що відображає практичну орієнтованість дослідження. Науковий рівень представлених у дисертаційній роботі положень, висновків і рекомендацій підтверджується використанням широкого обсягу наукової й іншої літератури, у якій увагу приділено сучасним викликам функціонування ЦНАПів у період воєнного стану та потребам післявоєнної відбудови.

Дисертаційне дослідження написано академічно грамотною мовою, з дотриманням вимог наукової стилістики та науково-теоретичних стандартів. Дисертантка продемонструвала високий рівень володіння теорією адміністративного права, здатність до критичного аналізу джерел та

узагальнення матеріалу. Робота виконана з дотриманням принципів академічної доброчесності, відсутні будь-які ознаки порушення авторського права чи плагіату.

Отримані наукові результати, відображені у дисертації та публікаціях, спираються на широку емпіричну основу, яка охоплює узагальнену інформацію щодо правозастосовної практики, офіційні статистичні джерела, звіти органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Засвідчує належний науковий рівень дисертації та представлених результатів наукового дослідження й широка джерельна база (195 найменувань) та методологічна основа роботи.

Про науковий рівень дисертації свідчить її узгодженість з положеннями Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р; Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р., інших нормативно-правових актів, планів, тем.

Про високий науковий рівень дисертації і наукових публікацій здобувачки свідчать положення наукової новизни дисертаційного дослідження, серед яких авторський підхід до формування концепції правового статусу ЦНАПів із застосуванням функціонального та інституційного підходів, що дозволяє розглядати їх не лише як структурні підрозділи органів влади, а як самостійні суб'єкти публічного сервісу; авторське обґрунтування моделі правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг як інституції публічного сервісу, що функціонує на межі державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної децентралізації та цифрової трансформації, правового забезпечення діяльності ЦНАПів в умовах надзвичайного або воєнного стану; авторська класифікація принципів надання адміністративних послуг у ЦНАПах; обґрунтування потреби нормативної уніфікації локальних

регламентів ЦНАПів, включаючи структуру, строки, процедури, механізми контролю, типові моделі функціонування, що дозволяє забезпечити єдність правозастосування та сервісну сталість; пропозиції щодо покращення професійної підготовки адміністраторів ЦНАПів тощо.

Підтверджується науковий рівень дисертації використанням загальнонаукових, спеціально–юридичних і міждисциплінарних методів, які забезпечили комплексний, системний і критичний підхід до аналізу правової природи, інституційного статусу, правозастосовних особливостей ЦНАПів в Україні.

Положення та висновки, сформульовані у дисертації, апробовані у наукових публікаціях здобувачки, які підтверджують їхній науковий рівень, достовірність і відповідність темі дослідження.

Таким чином, дисертаційне дослідження Шпак Ю. В. відзначається високим науковим рівнем, науковою цілісністю, що відповідає встановленим вимогам до дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень, повнота викладу в опублікованих працях. Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає у всебічному та комплексному аналізі правових засад діяльності центрів надання адміністративних послуг як ключового інституційного елементу системи публічного управління, а також у формулюванні авторських підходів до розв’язання актуальних проблем правового регулювання їх організації та функціонування.

Дисертанткою здійснено сучасний поглиблений і системний аналіз наявних наукових підходів до розуміння природи повноважень центрів надання адміністративних послуг, з особливою увагою до правового статусу адміністратора як ключової посадової особи, що забезпечує організацію процесу надання адміністративних послуг та взаємодію між суб’єктами владних повноважень і заявниками.

У результаті дослідження вдосконалено понятійно-категоріальний апарат у цій сфері, запропоновано власне визначення адміністратора як інституційно й процедурно самостійної фігури, визначено специфіку його повноважень та окреслено власні підходи до чіткого розмежування функцій адміністратора і суб'єктів надання адміністративних послуг у правовідносинах із одержувачами послуг. Це дозволяє підвищити ефективність організації діяльності центрів, мінімізувати дублювання функцій та забезпечити належний рівень правової визначеності у регулюванні відносин у цій сфері.

На основі проведеного дослідження обґрунтовано нові наукові положення й практичні рекомендації, спрямовані на удосконалення чинного законодавства України у сфері надання адміністративних послуг з урахуванням євроінтеграційних процесів та національних особливостей.

До основних результатів, які вперше отримали наукове обґрунтування в дисертації, належать пропозиції щодо систематизації організаційно-правових моделей діяльності ЦНАПів з виділенням їхніх характерних ознак, переваг і недоліків, що створює підґрунтя для оптимізації вибору моделі в конкретних умовах територіальної громади; окреслення подальшого розвитку підходів до формування національного стандарту якості публічних сервісів у діяльності ЦНАПів, що визначає базові вимоги до процедурності, доступності та рівня сервісу; концептуальні засади забезпечення фінансової сталості центрів надання адміністративних послуг у контексті бюджетної децентралізації та розвитку власної ресурсної бази; ідентифікація проблем правового забезпечення діяльності ЦНАПів в умовах воєнного стану та пропозиції доповнити Примірний регламент окремим підрозділом щодо дій у кризових ситуаціях, враховуючи питання збереження документів, захисту персональних даних та безпеки персоналу.

Результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у п'яти наукових публікаціях здобувачки, що виконані на належному науковому рівні, одноосібно, опубліковані у фахових виданнях та відповідають встановленим вимогам до апробації результатів дисертаційних досліджень.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Наукова обґрунтованість представлених у дисертаційній роботі наукових положень, висновків і рекомендацій підтверджується обраною авторкою структурою дисертації та визначеним методологічним інструментарієм.

Дисертаційне дослідження вирізняється чіткою внутрішньою логікою побудови, продуманою архітектонікою та послідовністю викладу матеріалу. Робота складається зі вступу, у якому обґрунтовано актуальність теми, визначено мету й завдання дослідження, об'єкт і предмет, методологічну основу, наукову новизну та практичне значення отриманих результатів.

Основну частину дисертації становлять три розділи, кожен із яких розкриває відповідні завдання дослідження.

Перший розділ присвячений теоретико-правовим засадам правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг, другий – аналізу організаційно-правових засад функціонування ЦНАПів та їх повноважень, третій – проблемам і перспективам удосконалення правового регулювання цієї сфери.

Завершується робота науково обґрунтованими висновками та пропозиціями, які логічно випливають із проведеного дослідження, та списком використаних джерел, що охоплює значний масив наукових праць та нормативно-правових актів.

Науковій обґрунтованості результатів наукового пошуку слугувало використання системи загальнонаукових, спеціально-юридичних і міждисциплінарних методів, які забезпечили комплексний, системний і критичний підхід до аналізу правової природи, інституційного статусу, та правозастосовчих особливостей ЦНАПів в Україні.

Вибір і поєднання методів зумовлено метою, завданнями, об'єктом та предметом дослідження, а також потребою сформулювати теоретично обґрунтовані висновки та прикладні рекомендації щодо вдосконалення

правового механізму діяльності ЦНАПів у контексті публічного управління і сучасних викликів, зокрема війни.

Не менш важливою запорукою обґрунтованості отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, стало використання узагальнених даних правозастосовної практики, офіційних статистичних джерел, звітів органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема Міністерства цифрової трансформації України, Державної регуляторної служби, Асоціації міст України. Використано також аналітичні матеріали та методичні розробки проєктів міжнародної технічної допомоги (DESPRO, PROMIC, «U-LEAD з Європою», USAID), що стосуються функціонування ЦНАПів у громадах. До емпіричних джерел авторкою включено дані соціологічних опитувань, контент-аналіз адміністративних практик у воєнний період, а також результати незалежного моніторингу цифровізації публічних послуг.

Обґрунтування результатів дослідження засвідчується логічним та вичерпним визначенням авторкою мети та завдань наукового пошуку.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Дисертанткою повністю виконане поставлене наукове завдання. Зміст дисертації повною мірою відповідає визначенню у вступі меті та завданням, демонструє системність та комплексність підходу до досліджуваної проблематики, що свідчить про досягнення поставлених наукових завдань.

Реалізуючи визначене наукове завдання, авторка провела значну наукову роботу щодо ідентифікації сутності й структури системи суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні, визначення їхнього правового статусу та повноважень ЦНАПів, окреслення їхнього місця у системі публічного управління, здійснення комплексного аналізу правового регулювання діяльності ЦНАПів в Україні, специфіки правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг ЦНАПами під час дії воєнного стану, проведення комплексного дослідження правової природи повноважень

ЦНАПів, ідентифікації особливостей їхньої реалізації у процесі надання адміністративних послуг, представлення організаційно-правових моделей діяльності ЦНАПів в Україні, визначення їхніх особливостей, механізмів взаємодії з органами публічного управління та суб'єктами надання адміністративних послуг, окреслення перспектив впровадження міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг як механізму оптимізації адміністративного сервісу на рівні територіальних громад, визначення функціональних і кадрових особливостей у діяльності адміністраторів ЦНАПів, виявлення стратегічних орієнтирів модернізації центрів надання адміністративних послуг у контексті правового забезпечення публічних сервісів, напрямів нормативного, інституційного та технологічного оновлення ЦНАПів.

У роботі простежується вміння дисертантки критично осмислювати наявні наукові підходи, порівнювати їх із практикою та формувати власну аргументовану позицію щодо дискусійних питань.

У дослідженні використано комплекс сучасних методів наукового пізнання, що забезпечило всебічну реалізацію визначеного завдання.

Так, за допомогою формально-юридичного методу здійснено дослідження нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ЦНАПів, та виявлено прогалини й колізії у правовому забезпеченні.

Історико-правовий метод у дисертаційному дослідженні використано для реконструкції етапів становлення та розвитку інституту адміністративних послуг у системі публічного управління України, що дало змогу простежити їх генезу та виявити закономірності правового розвитку.

Системний метод забезпечив цілісний підхід до аналізу організаційних, функціональних та процедурних компонентів діяльності центрів надання адміністративних послуг у їх єдності та взаємозв'язку із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Діалектичний метод дозволив розглядати систему надання адміністративних послуг як динамічне правове явище, що еволюціонує під

впливом соціально-економічних, політичних і нормативно-правових трансформацій, а також виявляти внутрішні суперечності чинного правового регулювання.

Формально-юридичний метод застосовано для аналізу та тлумачення положень Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність ЦНАП, з метою виявлення прогалин, колізій і неточностей, а також вироблення обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавчої бази.

Метод моделювання та прогнозування дозволив обґрунтувати перспективні напрями розвитку правового регулювання діяльності ЦНАП, розробити концептуальні моделі міжмуніципального співробітництва, цифрової трансформації та кадрового забезпечення, а також сформулювати пропозиції щодо підвищення інституційної спроможності центрів у післякризовий період.

Основні положення і висновки, відображені у публікаціях здобувача.

Результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у п'яти наукових публікаціях здобувачки, що відповідають тематиці роботи та підтверджують її наукову зрілість. Усі публікації виконані одноосібно, опубліковані у фахових виданнях, що відповідають встановленим вимогам до апробації результатів дисертаційних досліджень. Вони засвідчують відповідність проведеної роботи академічним стандартам та забезпечують її належне наукове обґрунтування. Анотація до дисертації підготовлена згідно з чинними нормативними вимогами та коректно відображає основні положення і висновки дослідження.

Відсутність порушення академічної доброчесності. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею, у якій відображено власні концептуальні підходи та напрацювання авторки, що дозволило розв'язати поставлені наукові завдання. Робота містить теоретичні положення, узагальнення та висновки, сформульовані дисертанткою особисто на основі критичного осмислення доктринальних джерел, практики та нормативно-

правової бази. Використані ідеї, концепції та наукові положення інших авторів наведені з відповідними посиланнями на джерела та використані виключно з метою аргументації власної наукової позиції, що свідчить про дотримання принципів академічної доброчесності та відсутність ознак порушень норм наукової етики.

Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації у практиці. Практичне значення дисертаційної роботи полягає у можливості застосування отриманих результатів як у нормотворчій діяльності, так і в адміністративно-управлінській практиці для вдосконалення механізмів правового регулювання надання адміністративних послуг.

Запропоновані у роботі висновки та рекомендації можуть бути використані при підготовці проектів змін до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність ЦНАПів, у розробці методичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо організації роботи центрів, а також у навчальному процесі під час викладання дисциплін адміністративно-правового та муніципального спрямування. Одержані авторкою наукові результати мають прикладну спрямованість та сприятимуть підвищенню ефективності системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах сучасних викликів і реформ.

Дискусійні положення та зауваження. Водночас, не применшуючи загальної високої оцінки дисертаційного дослідження, доцільно висловити окремі зауваження та пропозиції:

1. У роботі варто було б глибше та більш системно висвітлити питання організації взаємодії центрів надання адміністративних послуг із суб'єктами надання адміністративних послуг, зокрема врегулювання процедур координації, інформаційної взаємодії та механізмів відповідальності останніх за порушення установлених процедур. У дисертації справедливо окреслено проблему відсутності належного нормативного забезпечення координації між адміністраторами ЦНАПів та суб'єктами надання послуг (розділ 3.2), однак авторці доцільно було б детальніше проаналізувати правові наслідки

ненадання суб'єктами інформаційних карток, порушення строків розгляду документів або надання неповної інформації, а також запропонувати конкретні правові механізми притягнення таких суб'єктів до відповідальності у випадках порушення встановлених регламентів. Таке поглиблення дозволило б підвищити прикладну цінність роботи у контексті удосконалення законодавчого регулювання та забезпечення стабільності сервісних процедур.

2. У дисертаційній роботі питання європейського досвіду організації мультифункціональних сервісних хабів (аналогів центрів надання адміністративних послуг) у країнах Європейського Союзу висвітлено лише фрагментарно, без належної системності та достатньої глибини порівняльно-правового аналізу. Авторка обмежується окремими загальними згадками про європейські стандарти та практики, не пропонуючи повноцінного порівняльно-правового дослідження іноземних моделей. Зокрема, у підрозділі 2.3 основна увага приділена вітчизняним організаційним моделям ЦНАП, насамперед концепції діяльності Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг м. Києва, який розглядається як інноваційний зразок для інших регіонів України. У роботі констатується, що модернізація публічної адміністрації має відбуватися з урахуванням найкращих європейських практик (зокрема, принципу «єдиного вікна»), однак дисертантка не досліджує, як саме ці практики реалізовані у різних європейських країнах? Вважаю, що відсутність детального зіставлення з моделями сервісних центрів ЄС звужує наукову базу дослідження. Порівняльно-правовий аналіз найкращих практик Євросоюзу у сфері надання адміністративних послуг міг би суттєво підсилити висновки дисертації та рекомендації авторки, продемонструвавши, як зарубіжний досвід може бути імplementований для вдосконалення вітчизняної системи ЦНАП. Це зауваження не применшує загальної значущості роботи, але вказує на напрям, який потребував би більш глибокої уваги дисертантки для досягнення комплексності та повноти наукового аналізу.

3. Дисертанткою порушено питання забезпечення прав ветеранів у ЦНАПах, однак відсутня чітко сформульована модель такої взаємодії, що могло б підвищити прикладну цінність роботи. У дисертації слушно підкреслюється важливість створення належних умов для надання адміністративних послуг ветеранам як особливій категорії громадян, що потребує підвищеної уваги держави. Зокрема, у підрозділі 3.3 дисертантка обґрунтовує необхідність формування національної моделі обслуговування ветеранів у ЦНАПах, констатує відсутність уніфікованих стандартів, що призводить до відмінностей у практиках обслуговування. У роботі також відзначено, що нинішні нормативні вимоги зводяться переважно до забезпечення окремого місця прийому та реалізації права на позачерговість, що є недостатнім для належного рівня сервісу. Крім того, підкреслюється роль ЦНАПу як безпечного й доступного середовища у питаннях комунікації з ветеранами. Водночас, наведені у роботі пропозиції щодо підвищення якості обслуговування ветеранів мають переважно декларативний характер та обмежуються загальними тезами про потребу у формуванні національної моделі. Детальніше опрацювання цього питання дозволило б суттєво підвищити прикладну значущість та практичну корисність результатів дослідження.

Зазначені зауваження носять дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи.

Загальний висновок. Дисертаційне дослідження Шпак Юлії Валеріївни «Правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг» є завершеною самостійною науковою працею, виконаною на високому науковому рівні, яка має наукову новизну, теоретичну та практичну значущість, відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року №261, Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу

вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, Вимогам до оформлення дисертації, затверджених наказом Міністерства освіти України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами), а його авторка – Шпак Юлія Валеріївна, на підставі публічного захисту, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент

**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного права та процесу
Інституту права, психології та
інноваційної освіти Національного університету
«Львівська політехніка»**

Ірина ЛИЧЕНКО

**Підпис засвідчую:
Вчений секретар
Національного університету
«Львівська політехніка»**



Роман БРИЛИНСЬКИЙ