

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, професора
Сторожук Ірини Петрівни
на дисертацію Шпак Юлії Валеріївни
на тему «Правове регулювання діяльності центрів надання
адміністративних послуг»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
зі спеціальності 081 «Право»

Ступінь актуальності обраної теми. Дисертаційне дослідження Юлії Валеріївни Шпак присвячене комплексному теоретико-прикладному аналізу правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) в Україні як важливих інституцій системи публічного управління.

Варто підкреслити, що актуальність обраної теми зумовлена потребою суттєвого вдосконалення правових механізмів функціонування ЦНАПів як інституційної основи реалізації права громадян на якісні, доступні та прозорі адміністративні послуги, що набуває особливої значущості в умовах децентралізації, цифрової трансформації та воєнного стану.

Проблематика правового статусу ЦНАПів, їх повноважень, організаційно-правових моделей, взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг та забезпечення єдиних сервісних стандартів досі залишається недостатньо дослідженою в сучасній юридичній науці, що визначає наукову новизну й практичну цінність проведеного дослідження.

Варто підкреслити, що дисертаційна робота відзначається високим рівнем теоретичного та методологічного опрацювання проблематики й логічно структурованим викладом результатів дослідження. Дисертантка сконцентрувалася на питаннях уточнення правового статусу ЦНАП як інституційної конструкції в системі публічної адміністрації, критичного аналізу чинного нормативно-правового регулювання та обґрунтування організаційно-правових моделей їх функціонування з урахуванням територіальної специфіки громад.

Необхідно також підкреслити, що авторка звернула окрему увагу на інституційну адаптацію ЦНАПів до умов воєнного стану, запровадження спрощених процедур і цифрових сервісів у кризових обставинах, що свідчить про високу практичну орієнтованість та сучасність проведеного дослідження.

Застосований авторкою широкий спектр наукових методів – діалектичний, формально-юридичний, історико-правовий, соціологічний – забезпечив системність підходу та дозволив виявити концептуальні прогалини й суперечності чинного регулювання та розробити обґрунтовані пропозиції щодо його вдосконалення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами й темами. Дисертаційне дослідження Шпак Юлії Валеріївни виконано в межах наукових програм та тем, що відповідають стратегічним напрямам розвитку правової науки України. Варто підкреслити, що робота узгоджується з пріоритетними напрямами Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженою постановою загальних зборів НАПрН України від 26 березня 2021 року № 12-21. Це свідчить про органічний зв'язок теми дисертації з пріоритетними завданнями фундаментальних та прикладних досліджень у сфері права в умовах інтеграційних процесів, що відображає актуальність і наукову значущість отриманих результатів.

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та практичні рекомендації зумовлені логікою цілісного структурування дослідження, ґрунтовним методологічним підґрунтям та широкою джерельною базою, що включає наукові праці, нормативно-правові акти, а також практичні матеріали органів публічної адміністрації.

Варто підкреслити, що Шпак Ю.В. зосередилася на проблематиці удосконалення правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні з огляду на сучасні трансформаційні процеси та вимоги воєнного часу.

Авторка глибоко проаналізувала організаційно-правові моделі ЦНАПів, їх правовий статус, проблеми визначення та реалізації повноважень

адміністраторів, питання взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Дисертаційна робота є одним із перших комплексних досліджень, у якому здійснено системний аналіз правових та організаційних засад діяльності ЦНАПів, виявлено внутрішні суперечності чинного законодавчого регулювання та запропоновано обґрунтовані шляхи його вдосконалення.

Запропоновані авторкою пропозиції та рекомендації мають істотне значення не лише для адміністративного права, але й для гуманітарних наук загалом, оскільки відображають інтегральну природу інституцій публічної влади та їх роль у забезпеченні прав громадян.

Заслугове на увагу аргументованість і повнота сформульованих авторкою пропозицій щодо удосконалення правового регулювання діяльності ЦНАПів, зокрема: усунення колізій і прогалин у нормативно-правовій базі, запровадження єдиного підзаконного акта для координації дій учасників сервісного процесу, удосконалення процедур обслуговування окремих категорій громадян. Ці пропозиції мають практичне значення й можуть бути використані у нормотворчій діяльності, підготовці проектів підзаконних актів, розробленні методичних рекомендацій для адміністраторів ЦНАПів та навчально-освітніх програм.

Варто підкреслити також уважне ставлення авторки до недоліків чинного механізму взаємодії ЦНАПів із суб'єктами надання послуг та розроблення заходів щодо підвищення інституційної стійкості сервісних центрів.

Підкреслене авторкою значення ЦНАПів як ключової інституції забезпечення рівного доступу громадян до адміністративних послуг та підвищення прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади узгоджується із сучасними підходами до формування сервісно-орієнтованої держави.

Шпак Ю.В. продемонструвала високий рівень наукової підготовки, вміння критично аналізувати й систематизувати наявний правовий матеріал,

формулювати власні обґрунтовані висновки та пропозиції. Отримані результати свідчать про її готовність до самостійної науково-дослідної роботи та високий науковий потенціал та про її готовність до подальших наукових досліджень у сфері права.

Структура дисертаційної роботи є логічною та оптимальною. Варто підкреслити, що побудова дисертаційного дослідження підпорядкована чітко визначеній дослідницькій концепції, яка поєднує цілісність, послідовність та внутрішню логіку викладу матеріалу, забезпечує поетапне й системне розкриття досліджуваної проблематики, передбачає динамічність, універсальність та належну аргументованість наукового викладу.

Дисертація складається з трьох розділів, кожен з яких змістовно й методологічно узгоджується з поставленими завданнями дослідження. Архітектоніка роботи відображає ретельно продуманий план, відзначається структурною завершеністю, концептуальною єдністю та дотриманням наукової логіки. Кожен із розділів має внутрішню завершеність і логічно пов'язаний зі змістом загальних висновків.

Запропонований у роботі список використаних джерел (195 джерел) є достатнім і актуальним, а їх аналіз проведено на високому науковому рівні. Положення, сформульовані в дисертації, належно аргументовані, проілюстровані прикладами, витримують критику та відзначаються внутрішньою узгодженістю.

У вступі авторка визначає актуальність обраної теми та основні завдання дослідження, формулює мету, об'єкт, предмет, джерельну базу, методологічну основу, наукову новизну, теоретичне та практичне значення результатів, відображає структуру й обсяг роботи.

Перший розділ присвячено теоретико-правовим засадам становлення та розвитку інституту адміністративних послуг в Україні, розкриттю особливостей правової природи діяльності ЦНАПів та аналізу їх правового статусу.

У другому розділі авторка розглядає організаційно-правові моделі діяльності центрів надання адміністративних послуг, систематизує проблеми нормативного регулювання їх повноважень та пропонує шляхи їх удосконалення.

Третій розділ містить обґрунтування перспективних напрямів розвитку правового регулювання діяльності ЦНАПів, зокрема у кризових умовах та з урахуванням стратегічних орієнтирів модернізації публічних сервісів.

Така структура дисертації дає змогу комплексно та ґрунтовно дослідити предмет дисертаційної роботи, сформулювати авторську позицію щодо напрямів реформування правового регулювання діяльності ЦНАПів, узагальнити ключові проблеми та запропонувати науково-обґрунтовані шляхи їх розв'язання.

Наукова новизна дисертації полягає у комплексному обґрунтуванні правової природи діяльності ЦНАПів як складної інституційної конструкції системи публічного управління, визначенні їх правового статусу та пропозиціях щодо вдосконалення нормативно-правової бази.

Серед нових положень авторки заслуговують уваги:

визначення правового статусу центрів надання адміністративних послуг як інтегральної юридичної конструкції з чітким визначенням інституційної ролі та повноважень у системі публічної адміністрації;

розробка концепції комбінаційних організаційних моделей ЦНАП із урахуванням особливостей територіальних громад;

формулювання підходів до запровадження спеціального порядку підготовки та підвищення кваліфікації адміністраторів ЦНАП, що передбачає сертифікаційне навчання з урахуванням специфіки їх функціонального навантаження;

аргументація доцільності законодавчого врегулювання соціальних гарантій для адміністраторів ЦНАПів, зокрема запровадження додаткових відпусток, підвищених гарантій захисту від професійних ризиків та механізмів

відповідальності суб'єктів надання послуг за неналежну взаємодію з адміністраторами.

Практична цінність дисертації полягає у формулюванні конкретних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства та організаційно-правових моделей функціонування ЦНАПів. Результати дослідження були впроваджені в практику органів публічної влади, що підтверджується такими актами: довідкою Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг Київської міської державної адміністрації від 29.05.2025 № 071-531, в якій зазначено використання рекомендацій дисертації при розробленні внутрішніх регламентів ЦНАП; актом ПЗВО «КМУ» від 07.05.2025 № 277, що підтверджує імплементацію авторських пропозицій у процесі викладання дисциплін; актом КНДУ «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста» від 13.06.2025 № 050/31-308, що вказує на застосування результатів дослідження під час здійснення дослідницької діяльності.

Наведені документи додаються до дисертації, як підтвердження впровадження її результатів у практичну діяльність. Отже, сформульовані положення можуть бути використані при підготовці нормативно-правових актів, на рівні органів державної влади та місцевого самоврядування, а також у науково-педагогічній та освітній діяльності для підготовки фахівців у сфері публічного управління.

Зауваження та дискусійні положення дисертації. Дисертаційна робота Шпак Юлії Валеріївни відзначається високим рівнем наукової новизни та практичної орієнтованості. Водночас варто звернути увагу на окремі положення, які потребують уточнення та подальшого розвитку.

1. В дисертації неодноразово підкреслюється роль ЦНАПів у зміцненні довіри громадян до публічної влади. Зокрема, вже у вступі (с. 15) автор стверджує, що надання якісних, прозорих та доступних адміністративних послуг створює передумови для зростання рівня довіри суспільства до органів публічної влади. У подальшому тексті також

зазначається, що удосконалення діяльності ЦНАП (наприклад, покращення правового регулювання праці адміністраторів) розглядається як необхідна умова підвищення довіри громадян до інститутів державної влади. Втім, вважаю, що бракує емпіричного підґрунтя для таких тверджень. Дисертант обмежується загальнотеоретичними аргументами і посиланнями на наукові джерела про позитивний вплив сервісної моделі держави на довіру громадян, але не наводить власних соціологічних досліджень або статистичних даних, які б емпірично підтверджували зростання довіри завдяки діяльності ЦНАПів. Таким чином, теза про роль ЦНАПів у підвищенні довіри громадян до влади в дисертації присутня і логічно обґрунтована на концептуальному рівні, проте потребувала б додаткового соціологічного обґрунтування (наприклад, результатів опитувань громадської думки щодо роботи ЦНАПів), яке в роботі фактично не подано, що дещо звужує доказовість висновків автора у цій частині.

2. Незважаючи на обґрунтованість пропозицій щодо інтеграції цифрових сервісів у діяльність ЦНАПів, їх імплементація у нормативно-правове поле України потребує більшої конкретизації. Висловлені пропозиції здебільшого мають загальний характер і не містять чітко визначених механізмів закріплення відповідних процедур і стандартів на рівні законів або підзаконних актів. Так, у дисертації сформульовано низку пропозицій щодо інтеграції цифрових сервісів у діяльність ЦНАПів, однак ці пропозиції не достатньо конкретизовані механізмами імплементації. Зокрема, обґрунтовується роль адміністратора ЦНАП як «цифрового посередника» між громадянином та цифровою державою, що зумовлює потребу у впровадженні гібридної моделі надання послуг, яка поєднує фізичну інфраструктуру та електронні сервіси. Авторка підкреслює, що така роль вимагає належного нормативного, технічного та інституційного забезпечення, зокрема шляхом розроблення державної стратегії цифрової трансформації сфери адміністративних послуг, поширення інструментів самообслуговування та впровадження системного навчання цифрової грамотності (с. 132).

Дисертантка пропонує нормативно зобов'язати державні органи та органи місцевого самоврядування, які надають послуги, оперативно оновлювати інформаційні картки, форми заяв, внутрішні регламенти та взаємодіяти з ЦНАПами у разі змін законодавства або порядку надання послуг. Такий підхід спрямований на глибшу інтеграцію цифрових сервісів, що унеможливить ситуації, коли через правові або технічні неузгодженості страждає якість сервісу. Варто відзначити, що запропоновані заходи мають під собою цілком конкретне нормативне підґрунтя – автор не обмежується деклараціями, а посилається на необхідність прийняття відповідних підзаконних актів і змін до профільного закону. Отже, у дисертації наводяться пропозиції цифрової інтеграції, які підкріплені баченням змін до нормативно-правових актів. Однак вважаю, що ці пропозиції потребували б детальнішої конкретизації механізмів реалізації – наприклад, плану поетапного впровадження єдиних стандартів електронної взаємодії або проектів підзаконних актів, – аби забезпечити їх практичну дієвість. В роботі окреслено напрям і необхідність законодавчих новацій, проте не до кінця розкрито алгоритм їх запровадження, що залишає простір для подальших досліджень і нормативної роботи у цій сфері.

3. Заслуговує на увагу піднята авторкою проблема взаємодії адміністраторів ЦНАПів із суб'єктами надання адміністративних послуг, тобто з тими органами, що фактично здійснюють послуги. Це питання є центральним для розуміння правового статусу ЦНАП та його місця в системі публічної адміністрації. У дисертації даному аспекту присвячено суттєву увагу: автор досліджує розподіл компетенції між адміністраторами ЦНАП і суб'єктами надання послуг, аналізує чинну нормативну базу та практику застосування. Зокрема, на підставі статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» роз'яснюється, що ЦНАП не є самостійним надавачем послуг, а лише організовує їх надання – адміністративні послуги надаються через адміністратора шляхом його взаємодії з компетентним органом. У роботі проведено аналіз чинної практики взаємодії за різними

моделями, а також систематизовано основні групи суб'єктів надання – центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші уповноважені законом суб'єкти – і показано, як кожна з цих груп залучена до роботи ЦНАПу. Таке висвітлення свідчить, що дисертантка проаналізувала не лише норми права, але й практичні аспекти їх реалізації. У роботі наведено приклади сучасної практики: описано інноваційні підходи роботи ЦНАПів міст Вінниці, Львова, Києва до організації надання послуг (інтеграція послуг соціальної сфери, роботи спільного кол-центру, запровадження «єдиного кабінету мешканця» тощо). Це ілюструє реальні механізми взаємодії ЦНАПів із різними суб'єктами надання послуг і підтверджує актуальність досліджуваних питань.

4. Хотілось би наголосити ще на одному моменті. В роботі обґрунтовано доцільність нормативного уточнення порядку створення та функціонування міжмуніципальних ЦНАПів, зокрема щодо процедур формування спільного сервісного простору, фінансування спільних офісів та впровадження виїзних форматів обслуговування. Авторка зауважує, що запровадження таких моделей сприятиме розширенню мережі ЦНАПів у сільських та віддалених громадах, розвитку локального сервісу та реалізації принципу наближеності публічних послуг до громадян. Однак, дана пропозиція не враховує суттєві відмінності між урбанізованими та сільськими територіями. У сільських громадах можуть бути обмежені ресурси, слабка цифрова інфраструктура (зокрема, проблеми з доступом до інтернету, застаріле обладнання, низьку швидкість з'єднання, а також відсутність кваліфікованих кадрів у сфері ІТ) та інші перешкоди, які унеможливають ефективне впровадження елементів київської моделі без суттєвих модифікацій.

Варто відзначити, що авторка дисертації загалом ґрунтовно підійшла до аналізу правових механізмів співпраці адміністратора з органами-надавачами послуг, проте в окремих випадках хотілося б бачити глибший аналіз проблем, які виникають на практиці. Наприклад, у дисертації констатується відсутність

у законодавстві чітко визначених зобов'язань суб'єктів надання послуг перед ЦНАПами (що й спонукало до пропозиції змін до закону), але можна було б детальніше розглянути, як ця прогалина впливає на реальну роботу центрів. Незважаючи на це зауваження, слід підкреслити, що дисертація містить розгорнутий аналіз повноважень і взаємодії сторін у сфері надання адміністративних послуг, спираючись на законодавство і практику, що є безперечним науковим здобутком автора.

Висловлені зауваження мають дискусійний характер і жодним чином не впливають на загальну позитивну оцінку теоретичної та практичної значущості виконаного дослідження.

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз змісту дисертації свідчить про дотримання авторкою вимог академічної доброчесності. У роботі не виявлено ознак академічного плагіату, фабрикацій чи інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного дисертаційного дослідження. Дисертантка коректно посилається на джерела використаних ідей, розробок, положень, дотримується вимог законодавства про авторське право та суміжні права, надає вичерпну інформацію про методику та результати дослідження. Виклад матеріалу свідчить про добросовісне використання наукової та нормативної інформації з належним її цитуванням.

Таким чином, у роботі відсутні ознаки недотримання принципів академічної доброчесності, що підтверджує самостійність та оригінальність проведеного дослідження.

Висновок. Дисертаційна робота Шпак Юлії Валеріївни «Правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг» за змістом, науковим рівнем і практичною значущістю відповідає вимогам, встановленим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішень спеціалізованої вченої ради щодо присудження ступеня доктора філософії, затвердженим постановою

Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, професор,
в.о. професора кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова

Ірина СТОРОЖУК



Підпис: Ірина Сторожук
Засвідчую
нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова