

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Воліка Вячеслава Вікторовича – на дисертаційне дослідження Кушнір Дар'ї Михайлівни «Адміністративно-правові засади діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук із спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Обґрунтування вибору теми дослідження. Гарантування та належна реалізація прав і свобод людини і громадянина безумовно є одним з найголовніших завдань держави. Його виконання відбувається за рахунок діяльності різних за статусом державних органів, установ та організацій, а також шляхом дотримання ними визначених у законі способах реалізації цього завдання. В умовах переходу держави до істотно нової системи взаємних відносин з населенням відбулася поява, формування та впровадження в повсякденну практику державних органів нового способу реалізації прав і свобод людини і громадянина, а саме через механізм надання адміністративних послуг. Вони стали сучасним засобом та інноваційним способом утвердження та забезпечення прав і свобод особи. Саме тому питання інституту адміністративних послуг, статусу відповідних суб'єктів їх надання, форм та методів їхньої діяльності, а також системи гарантії якості надання цих послуг є чи не одними із найбільш актуальних в науці адміністративного права. Особливої актуальності ці питання отримали в умовах проведення в країні реформи децентралізації, наслідком якої буде зміна підходів до надання цих послуг на місцях. Так, основною ланкою механізму надання вказаних послуг в територіальних громадах стала діяльність центрів надання адміністративних послуг. Варто погодитися із автором, що забезпечення якісної та ефективної роботи вказаних центрів є фактично неможливою без належного нормативно-правового та організаційного підґрунтя (с. 16). З цією думкою можна погодитися. І наведене переконливо свідчить про актуальність обраної автором теми роботи.



Значення теми дисертації та отриманих у ній автором результатах для розвитку юридичної науки та практики надання адміністративних характеризується тим, що дослідження виконано відповідно до: «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; «Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки»; науково-дослідної теми Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової систем України» (номер державної реєстрації 018U001317) (с. 17), що додатково підтверджує актуальність теми дослідження, яку обрала автор.

Здобувач для опрацювання теми дослідження обрала доволі комплексний підхід, що знайшло своє відображення у чіткому формулюванні як його мети (визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні с. 17), так і системи взаємопов'язаних між собою завдань (с. 18). Дослідницький характер цих завдань, їх системна та комплексна постановка автором забезпечили проведення змістовного аналізу об'єкта та предмета дисертаційного дослідження (с.18) та створили підґрунтя для опрацювати здобувачем низки висновків, які отримали своє наукове та практичне застосування і пройшли апробацію (с. 22-23, 212-213). Як свідчить ознайомлення із текстом дисертаційного дослідження всі завдання автор виконала повно та на належному науковому рівні.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень дисертаційного дослідження забезпечується використанням її автором сучасних загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання (структурно-функціонального, методу документального аналізу, порівняльно-правового, аналітичного, методів моделювання та прогнозування, а також низки інших методів наукового пізнання (с.19). Це дозволило здобувачу комплексно підійти до висвітлення поставлених у роботі завдань. Крім того, належний ступінь наукової обґрунтованості результатів забезпечено завдяки використанню автором наукових праць фахівців з різних галузевих дисциплін, як-то: адміністративне

право, теорія держави і права, теорія управління, соціологія, психологія, філософія тощо. Достовірність висновків також забезпечена завдяки формулювання їх на ґрунті змістовно зібраної та докладно опрацьованої нормативної, інформаційної та емпіричної бази дослідження (с. 184-211).

Наукова новизна результатів, які одержала її автор, полягає у тому, що дисертаційне дослідження є першою спробою на монографічному рівні визначити сутність, зміст та розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі ЦНАП) в Україні, а також розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на їх вдосконалення.

Характеристика змісту роботи.

Так, з урахуванням аналізу таких понять як «послуги», «адміністративні послуги» та «суб'єкт надання адміністративних послуг» (с. 25-28) автор визначила базове поняття «адміністративна послуга» як специфічний вид публічних послуг, які надають уповноважені законом суб'єкти з метою забезпечення та реалізації прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб за їх зверненням (с. 28) та уточнила його ознаки (публічний характер, є функцією «сервісної держави», є відносинами між суспільством і владою, створюють умови для реалізації прав, свобод та інтересів заявника тощо с. 28-29). Це визначення стало основою для змістовного дослідження кола суб'єктів надання адміністративних послуг, в основу якого автором покладено аналіз поняття «суб'єкт адміністративно-правових відносин». І цілком слушно вона відмічає, що особливістю цих суб'єктів є те, що ними виступають саме спеціально-уповноважені органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також інші державні інституції (с. 32). В роботі наведена характеристика основних суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні (с. 34-40), що дало авторові також можливість виокремити особливості ЦНАП як елементів системи суб'єктів їх надання (виконують посередницьку роль, на відміну від інших суб'єктів надають широкий перелік адміністративних послуг с. 41).

Заслугує на підтримку проведене автором дослідження питання правового регулювання діяльності ЦНАП. З урахуванням узагальнення поглядів науковців на

поняття «регулювати», «правове регулювання» (с. 42-45) автор слушно визначає його як здійснюваний за допомогою норм права регулюючий та упорядковуючий вплив на суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності вказаних суб'єктів (с. 45). Такий погляд на це явище заслуговує на підтримку. В дослідженні також проведено систематизацію та змістовний огляд основних джерел правового регулювання діяльності ЦНАП (с. 43-56). Ці висновки розкривають роль правового регулювання в створенні умов для належної організації діяльності ЦНАП та показують провідне місце в його змісті норм адміністративного права.

У роботі автор дослідила і адміністративно-правовий статус ЦНАП. Слід відмітити, що в основу його розкриття покладено вивчення та узагальнення доктринальних підходів науковців до визначень понять «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», а також відображення цих понять у нормах чинного законодавства (с. 56-62). В результаті дисертант запропонувала під адміністративно-правовим статусом ЦНАП розуміти сукупність визначених нормами чинного законодавства елементів, які: а) характеризують положення даного органу в системі державних інституцій; б) визначають його роль у сфері надання адміністративних послуг населенню нашої держави (с. 63). З цим висновком в цілому можна погодитися. Як його продовження в роботі проведено аналіз ролі та змісту окремих елементів статусу ЦНАП (с. 64-69). Тому підтримаю автора у її висновку, що статус є комплексною правовою категорією, яка перш за все характеризує практичне призначення ЦНАП (с. 69).

Тісно пов'язаним із попереднім розділом, який надав змістовну характеристику ЦНАП, стало дослідження питань напрямків організаційно-правового забезпечення їх діяльності. Так, автор поглибила розуміння змісту категорії «організаційно-штатна структура ЦНАП» (система, яка складається з організаційно та функціонально пов'язаних між собою елементів – штатних одиниць, які постійно взаємодіють, доповнюють одне одного та здійснюють свою діяльність задля досягнення єдиної мети (с. 117). В основу її формулювання покладено узагальнення змісту понять «структура», «штат», «організаційна структура» (с. 73-78). Також автор уточнила особливості, якими взагалі

характеризується організаційно-штатна структура (внутрішня будова, наявність структурних одиниць, наявність вертикальних та горизонтальних в'язків між ними, усі структурні елементи об'єднані єдиною метою (с. 78). З урахуванням цих висновків нею визначені особливості формування організаційно-штатної структури ЦНАП та її ознаки (складається з окремих елементів – штатних одиниць, усі структурні одиниці ЦНАП внутрішньо організовані та взаємопов'язані між собою тощо) (с. 78-88).

Можна підтримати і результати дослідження автором питань завдань та функцій ЦНАП, де їх результатом стало наведення нею власного бачення цих понять, як відображують специфіку функцій та особливості завдань ЦНАП, а також уточнення їх форми прояву. Так, автор пропонує завдання класифікувати на основні, спеціальні та додаткові і розкриває зміст кожної з груп (с. 91-93), а саме поняття вона визначає як основні види діяльності ЦНАП, які обумовлені досягненням єдиної мети, що полягає в якісному та безперешкодному забезпеченні надання відповідних послуг на місцях для фізичних та юридичних осіб, шляхом здійснення взаємодії між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг (с. 85). Стосовно ж функцій ЦНАП, які в роботі слушно охарактеризовано як основні напрямки діяльності центрів, що спрямовані на вирішення основних завдань у сфері надання адміністративних послуг (с. 95), то до їх числа автор віднесла функції регулювання, координації, контролю, а також детально проаналізувала їх в роботі (с. 96-97). В цілому з наведеним щодо завдань та функцій ЦНАП можна погодитися.

Продовженням отриманих висновків став змістовний аналіз сутності та видів адміністративних повноважень ЦНАП, в основу якого покладено аналіз та узагальнення поглядів науковців на поняття владних повноважень та їх співвіднесення із правами та обов'язкам (с.98-106), а саме поняття «адміністративні повноваження центрів надання адміністративних послуг» нею визначено як сукупність чітко визначених законодавством прав та обов'язків даних суб'єктів, що у своїй єдності забезпечують належне виконання центрами надання адміністративних послуг покладених на них завдань та функцій (с.98-

106). І такий погляд на це явище в цілому можна підтримати. Також в роботі уточнено бачення співвідношення таких понять як повноваження та компетенція ЦНАП, в результаті дослідження якого автор відмітила, що компетенція ЦНАП – це не лише їх повноваження, але й предмет відання (с.107-110). Завершується підрозділ змістовним аналізом специфіки реалізації конкретних повноважень ЦНАП, які автор обґрунтовано пропонує поділити на такі групи: нормотворчі; правозастосовні; контрольні; правоохоронні; зовнішні; внутрішньо-організаційні; реєстраційні повноваження; повноваження з оформлення та видачі документів тощо (с. 107-117). Ці висновки мають власне методологічне значення для опрацювання шляхів підвищення ефективності реалізації ЦНАП їх повноважень.

Окрему увагу в роботі автор присвятила пошуку шляхів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності ЦНАП. Їх дослідження привело автора до формування цілої низки науково-обґрунтованих та практично значущих висновків, які мають значення для підвищення ефективності та дієвості адміністративно-правового регулювання їх діяльності. Зокрема викликають інтерес результати узагальнення зарубіжного досвіду правового забезпечення діяльності схожих Центрів та можливості його використання в Україні, адже, як слушно зауважила автор, актуальність цього питання обумовлена тим, що зовнішньополітичні пріоритети нашої держави визначають необхідність приведення українського законодавства, а також організаційно-інституційного механізму до норм і стандартів ЄС (с. 124). Так, з метою опрацювання відповідних пропозицій автор дослідила досвід Польщі, Латвії, Естонії, ФРН, Нідерландів (с. 131-143). Як узагальнення вказується, що хоча аналіз досвіду країн ЄС свідчить про відсутність єдиного підходу до організації і забезпечення функціонування системи надання адміністративних послуг, але існує багато європейських зразків із забезпечення у цій сфері (с. 144). І в цьому контексті надає пропозиції щодо найбільш доцільних для використання в Україні зразків зарубіжного досвіду (ключовим критерієм організації і забезпечення діяльності центрів має бути клієнтоорієнтованість; раціональний підхід до організації внутрішнього їх простору; використання різних форм та методів надання послуг, ретельний підхід

до кадрового забезпечення) (с. 144-145). Ці пропозиції варті уваги.

У дослідженні автором також наведено конкретні пропозиції, які стосуються такого важливого аспекту діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні як взаємодія та координація між ними. На слушну думку здобувача, вони стосуються цілеспрямованих, узгоджених за певними критеріями сумісних дій зазначених суб'єктів, здійснюваних з метою забезпечення більш ефективної та якісної реалізації спільних цілей і завдань у сфері надання адміністративних послуг (с. 152). А стосовно конкретних кроків щодо їх покращення, то слід підтримати автора у її висновку, що у нашій державі на сьогодні відсутні спеціальні нормативно-правові акти які б визначали основні засади взаємодії та координації у цій сфері, а тому доцільною є розробка положення про взаємодію та координацію між суб'єктами надання адміністративних послуг в Україні (с. 156, 158). Цю пропозицію слід вважати науково-обґрунтованою та такою, що має власне практичне значення.

Завершують дослідження висновки автора з приводу удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність ЦНАП. Насамперед варто погодитися із думкою автора, що організаційно-правові аспекти зазначеної системи потребують перегляду та доопрацювання (с. 161). З метою уточнення стану правового регулювання діяльності цих Центрів автор здійснила аналіз існуючих недоліків у досліджуваній сфері (с. 161-170). Їх узагальнення надало можливість здобувачеві запропонувати конкретні пропозиції по удосконаленню законодавства, яке регламентує діяльність ЦНАП: оновити концептуальні засади надання адміністративних послуг; прийняти адміністративно-процедурний кодекс; чітко визначити у Законі перелік обов'язкових адміністративних послуг, що надаються ЦНАП; запровадити механізм стимулювання підвищення якості надання послуг ЦНАП; підвищити якість та ефективність роботи із персоналом ЦНАПів та ряд інших (с. 170-174, 180-181). Вважаю, що їх реалізація здатна вплинути на покращення ефективності регулюючого впливу на їх діяльності.

Робота містить також й інші висновки та пропозиції, які позитивно характеризують проведене автором дослідження. Разом з тим, варто зазначити,

що це не виключає критичного аналізу окремих положень роботи. Зокрема:

1. Потребує додаткового обґрунтування запропонована авторкою характеристика такого підвиду нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ЦНАП, як додаткові (факультативні) (с. 45). Не зовсім зрозуміла їх роль, чи вони постійно включені у механізм правового регулювання діяльності ЦНАП чи факультативно.

2. Адміністративно-правовий статус ЦНАП визначено в дисертації як сукупність встановлених нормами законодавства елементів (с. 63), але на с. 58 вона характеризує його як явище, що виражає юридичне становище даного суб'єкта в тій чи іншій системі правовідносин. Звісно структура і роль статусу взаємопов'язані, але слід уточнити що авторка вважає сутністю цього явища, а чим є його структура.

3. Потребує уточнення наведений авторкою склад елементів адміністративно-правового статусу ЦНАП, де основні елементи – це права та обов'язки (с. 63), а додаткові (факультативні) зокрема повноваження. Хоча далі в роботі вказує, що адміністративні повноваження – це сукупність прав та обов'язків даних суб'єктів (с. 184).

4. У понятті «організаційно-штатна структура ЦНАП» (с.117) авторка акцентувала увагу лише на аспекті штатів (пов'язані між собою елементи – штатні одиниці), але не вказала на організаційний аспект, що характеризує побудову, структуру ЦНАП, хоча в роботі про це йде мова. Тому це поняття слід уточнити.

5. Досліджуючи питання діяльності ЦНАП авторка, не достатньо уваги приділила питанню контролю за якістю надання адміністративних послуг з їх боку. До речі, вона сама вказує, що підвищення якості надання послуг ЦНАП (с. 188) є одним із напрямів удосконалення її діяльності.

В той же час ці зауваження носять характер побажань і не впливають на загальне позитивне враження від самого дослідження.

Щодо оцінки основних положень і пропозицій, сформульованих у роботі, то вони досить повно викладені у висновках (с. 182-188), п'яти наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних

виданнях інших держав, а також у трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Висновки та пропозиції, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту. Аргументованість та логічна послідовність викладення матеріалу, обґрунтованість наукових положень і узагальнень свідчать про належний науковий рівень підготовки дисертанта та проведеного нею дослідження. Виконана автором робота сприяє розв'язанню низки теоретичних і практичних питань, про практичне значення роботи свідчать акти впровадження її результатів (с. 23). Текст автореферату відповідає за змістом дисертації, їх оформлено відповідно до встановлених вимог.

Вище викладене дозволяє зробити **висновок**, що дисертація «Адміністративно-правові засади діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні» є завершеною науковою працею, у якій її автор отримала нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має значення для науки адміністративного права та діяльності з адміністративно-правового забезпечення діяльності ЦНАП. Сама робота та автореферат дисертації відповідають вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Кушнір Дар'я Михайлівна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
професор кафедри права
та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету,
доктор юридичних наук, професор



Вячеслав ВОЛК

Особистий підпис

Ю. Мліва засвідчує

В. Мліва секретар

Міністерства освіти і науки України

М. Мліва (Трашова Гел)

