

## **ВІДГУК**

офіційного опонента, доктора наук з державного управління

**Антонова Андрія Вячеславовича**

на дисертацію

**Ільчанінової Наталії Іванівни**

**«Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні»,**

поданої на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

### **Актуальність обраної теми досліджень.**

Публічне управління є необхідною функцією суспільного життя. У кожний певний історичний момент воно відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується і вдосконалюється. Також воно виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей.

На сьогодні, незважаючи на значний прогрес у розбудові системи надання публічних (в т.ч. і адміністративних) послуг, що спостерігається в Україні в останні роки, констатуємо, що громадяни повною мірою ще не відчують себе навіть клієнтами. Тому й органам, що надають адміністративні послуги, і громадянам необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі зацікавлених сторін.

Як показує досвід зарубіжних країн, все це можливо при умові передачі повноважень на місцевий рівень, тобто децентралізації адміністративних послуг. Успіх усієї реформи буде залежати від того як центральні органи виконавчої влади готові віддати свої повноваження, а керівники місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування належним чином сприйняти важливість функціонування інтегрованих центрів надання адміністративних послуг.

Саме тому, на мою думку, дисертаційна робота, яка присвячена обґрунтуванню теоретичних положень та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні має надзвичайно важливе значення для науки та практики.

Все це й зумовило висновок щодо критерію актуальності дисертаційної роботи, який відповідає вимогам МОН України.

### **Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.**

Позитивним є те, що у своєму науковому пошуку авторка розкриває теоретико-методологічні аспекти механізму надання адміністративних послуг; надає авторське тлумачення категорії «механізм надання адміністративних послуг»; розкриває особливості нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі реформування територіальної організації влади; визначає концептуальні підходи до організації надання адміністративних послуг;

досліджує зарубіжний досвід, де було закладено базу концепції сервісної держави; надає практичні рекомендації щодо удосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні з урахуванням базових положень концепції сервісної держави.

Ґрунтовним слід вважати змістовну переоцінку характеру взаємовідносин між владою і приватними (фізичними та юридичними) особами. В контексті дисертаційного дослідження автор наголошує, що метою досягнення більш дієвої організації влади та виконання управлінських функцій на високому якісному рівні, в тому числі й покращення процесу надання адміністративних послуг, децентралізація влади, а також децентралізація адміністративних послуг має відбуватись шляхом реалізації наступних кроків: укрупнення громад, переформатування районів, оптимізація розподілу повноважень та забезпечення належного фінансування, посилення контрольної функції. В комплексі, це дає змогу впровадити дієву модель державного управління та створити умови, за яких суспільство у тісній співпраці з владою працює на розвиток та становлення спроможної держави.

За результатами систематизації теоретичних основ надання державою послуг зазначено, що у визначенні категорії «адміністративна послуга» повинна міститись парадигма сучасної сервісно-орієнтованої держави та демократичного державного будівництва. Авторкою запропоновано під адміністративними послугами розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом власних функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб.

Ґрунтовно розкрито особливості нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі реформування територіальної організації влади та узагальнено досвід організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

За результатами критичного розгляду проблемних елементів механізму надання адміністративних послуг, визначено пріоритетні напрями, які спрямовані на формування умов, що дозволять забезпечити належний рівень якості адміністративних послуг.

З'ясовано роль і місце оцінки ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг та встановлено умови підвищення їх якості. Доведено, що оцінка ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг в Україні має бути двовекторною: з одного боку проводиться з боку системи органів публічного управління, з іншого боку – питання якості надання адміністративних послуг має входити до сфери громадських інтересів.

В роботі за результатами аналізу зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг доведена доцільність його впровадження в українські реалії з урахуванням особливостей проведення трансформаційних змін системи публічного управління.

Обґрунтовано необхідність внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» у питаннях організації взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування усіх рівнів щодо підтримки функціонування територіальних представництв ЦНАП, а також мобільних ЦНАП.

Дисертанткою доведено доцільність концептуального оновлення організаційно-правового базису розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, з урахуванням останніх тенденцій реформування територіальної організації влади.

Заслужують на увагу пропозиції автора щодо концептуального оновлення організаційно-правового базису розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, що передбачають регламентацію наступних інформативних блоків: оцінка якості послуг на основі встановлених стандартів; державна підтримка взаємодії об'єднаних територіальних громад між собою та з органами влади для облаштування центрів надання адміністративних послуг або їх територіальних представництв; розвиток матеріально-технічної бази для надання адміністративних послуг з урахуванням положень Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні; аналіз загального переліку адміністративних послуг щодо можливості зменшення їх кількості; уніфікація переліків адміністративних послуг, котрі надають ЦНАП та встановлення типового переліку, який слід прописати у стандарті.

Обґрунтованість висунутих наукових положень підкріплюється глибоким аналізом та узагальненням теоретичного та практичного досвіду, залученими і опрацьованими офіційними статистичними матеріалами і літературними джерелами з фахових питань та використанням отриманих результатів в практичній діяльності органів державного управління.

Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, викладені в дисертації, є достатньою мірою обґрунтованими, логічними і послідовними.

### **Достовірність результатів і новизна досліджень, повнота їх викладу в опублікованих працях.**

Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, забезпечена знанням і творчим використанням наукової методології та застосуванням сучасних методів проведення досліджень.

Наукові результати, теоретичні положення й висновки були отримані у межах наукової теми Чорноморського національного університету імені Петра Могили «Організація державного управління в умовах становлення та розвитку політичної системи України: політико-правові, історичні та регіональні аспекти» (державний реєстраційний номер 0109U000451), у рамках якої автором запропоновано комплекс пропозицій щодо вдосконалення механізмів державного регулювання інноваційної діяльності на регіональному рівні, а також системно представлені складові інноваційного потенціалу регіонів України в контексті соціально-економічних реалій.

Наукова новизна одержаних результатів включає наступне:

*уперше:*

- запропоновано комплексний підхід до розвитку механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні, в основу якого покладено використання наступних компонентів: організаційно-правового – для оптимізації роботи суб'єктів надання адміністративних послуг, кадрового – для забезпечення процесу кваліфікованими виконавцями, мобільного – для прискорення інформування споживачів адміністративних послуг, Інтернет-компоненту – для полегшення взаємодії органів влади з громадянами, прискорення процесів отримання послуг та створення сприятливих умов для задоволення потреб громадян та маркетингового – для дослідження стану справ у сфері надання адміністративних послуг;

*удосконалено:*

- концептуальні підходи до формування організаційного механізму надання адміністративних послуг в Україні, що спрямований на створення умов для забезпечення максимальної прозорості, відкритості та передбачає використання алгоритму двоетапного опрацювання звернень споживачів: 1-етап – включає отримання звернень від споживачів, його автоматизовану обробку за допомогою програмного забезпечення, безпосередню обробку звернення фахівцем та створення документу-відповіді; 2-етап – надання споживачу відповіді та всього об'єму необхідної інформації через портал послуг на основі його ідентифікації за допомогою Bank-ID, Mobile-ID тощо;

- методологічний підхід до оцінювання ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, що спрямований на підвищення рівня інформативності результатів аналізу стосовно якісних характеристик адміністративних послуг та ставлення споживачі до процесу їх отримання, а також передбачає посилення громадського контролю, системне впровадження громадського моніторингу, міжінституційне співробітництво та впровадження концепції кадрового забезпечення; вироблення критеріїв оцінювання якості та створення комплексної системи контролю за наданням адміністративних послуг;

*дістали подальшого розвитку:*

- понятійний апарат науки «Державне управління» шляхом уточнення сутності категорій «адміністративна послуга» та «механізм надання адміністративних послуг» в основу яких покладена парадигма сучасної сервісно-орієнтованої держави та демократичного державного будівництва. Запропоновано під «адміністративними послугами» розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом власних функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб.; а «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;

- систематизація нормативно-правової бази механізму надання адміністративних послуг в Україні з обґрунтуванням необхідності оптимізації діючого нормативно-правового забезпечення даних процесів та приведення його у відповідність із законодавчим полем реформування територіальної організації влади, що сформує базис для розбудови організаційного забезпечення механізму надання послуг на більш високому якісному рівні; забезпечить систематизацію адміністративних послуг та покращить імідж органів публічного управління;

- узагальнення зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг в аспекті визначення та адаптування його позитивних рис до українських реалій, що дозволило виокремити технологічну модернізацію у першочергові заходи, реалізація яких сприятиме підвищенню якості адміністративних послуг; збільшенню електронної складової в діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг; впровадженню інноваційних технологій у налагодження комунікацій між владою та споживачами послуг; спрощенню структуруванню процедур; зменшенню кількості послуг; організації мобільних центрів надання адміністративних послуг;

- теоретичні обґрунтування напрямів вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, що передбачають впровадження комплексу заходів, в основу яких покладено: посилення наявного ресурсного потенціалу; проведення інфраструктурних трансформацій; створення ефективних комунікаційних механізмів; забезпечення чіткої координації; вироблення інноваційних рішень; ефективної взаємодії між владною інституцією та громадянами; продуктивного використання бюджетних коштів; впровадження системи управління якістю; здійснення стандартизації послуг; впровадження електронних сервісів.

### **Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження.**

Основні ідеї та висновки дослідження доведено до рівня конкретних положень, методик та рекомендацій. Вони можуть бути використані у практичній діяльності органами державного управління, органами місцевого самоврядування, підприємствами.

Так, запропонована модель вдосконалення механізму надання адміністративних послуг знайшла свою реалізацію в діяльності Департаменту з надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради (довідка № 1775/020201-22/02/14/18 від 06.08.2018), Миколаївської районної державної адміністрації (довідка № 46Д від 31.07.2018) та Комунального підприємства «Миколаївське міжміське бюро технічної інвентаризації» (довідка № 1860 від 02.08.2018). Теоретичні напрацювання, що містяться у дисертаційному дослідженні було використано в навчальному процесі Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили підчас викладання

наступних дисциплін: «Організація місцевого самоврядування», «Право в публічному управлінні», «Публічна служба» (акт № 3/2-908 від 27.09.2018).

### **Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.**

Дисертація та автореферат оформлені згідно з вимогами МОН України. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Основні положення дисертаційної роботи викладено в 12 наукових працях, загальний обсяг публікацій становить 4,6 друк. арк.

Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертації.

### **Недоліки і побажання:**

1. Так, у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей територіальної організації влади, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Тож автору доцільно було конкретизувати, які саме особливості вже сформованої системи, треба врахувати при проведенні децентралізації, а також налагодженні функціонування національної системи організації надання адміністративних послуг. Також автору потрібно було акцентованіше показати, чому на основі діючих способів, діючих механізмів ускладнюється налагодження ефективної організації надання адміністративних послуг.

2. Під час розв'язання такого завдання дослідження, як узагальнення досвіду організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг та визначення проблемних елементів механізму надання адміністративних послуг (№3), доцільно було провести аналіз найбільш популярних адміністративних послуг та представити пропозиції щодо оптимізації процедур їх надання.

3. При дослідженні зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг, автору слід було здійснити відповідну систематизацію у вигляді таблиці «країна-досвід-можливість застосування в Україні», що значно покращило сприйняття пропозиції щодо його впровадження в Україні.

4. За результатами оцінки ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг та, відповідно, визначення умов що сприяють підвищенню рівня якості послуг автору варто було б представити власну позицію щодо рівня інтегрованості послуг у ЦНАП, а саме напести оптимальний перелік послуг. Адже саме можливість громадян отримати усі найзатребуваніші адміністративні послуги в одному інтегрованому офісі є результуючим компонентом реформування та сервісним рівнем змін у напрямі якості та зручності.

5. При обґрунтуванні концептуального оновлення організаційно-правового базису розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, з урахуванням останніх тенденцій реформування територіальної організації влади, доцільно було конкретизувати: критерії якості надання адміністративних послуг, джерела матеріально-технічного забезпечення та регламент моніторингу рівня задоволення.

### **Загальний висновок.**

1. Дисертаційна робота **Ільчанинової Наталії Іванівни «Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні»**, є завершеним науковим дослідженням, виконаним на вельми актуальну тему. Вона містить теоретичне обґрунтування пропозицій щодо удосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

2. Актуальність і новизна, важливість одержаних здобувачем наукових результатів, їх обґрунтованість та достовірність, а також практична цінність сформульованих положень та отриманих результатів в сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота «**«Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні»**» відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління, та відповідає вимогам пунктів 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами та доповненнями), а саме: є завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати в галузі державного управління, які розв'язують конкретне наукове завдання, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

### **Офіційний опонент:**

професор кафедри економічної безпеки,  
публічного управління та  
адміністрування

Житомирського державного  
технологічного університету,

доктор наук з державного управління, доцент



А.В. Антонов

Підпис доктора наук з державного управління,  
доцента Антонова А.В. засвідчую:

Учений секретар ЖДТУ  
к.держ упр.




Л.В. Сергієнко