

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА  
ШЕВЧЕНКА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА  
на тему  
«СТАНДАРТИ ЄС У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ»

Студента 2 курсу магістратури заочної форми  
навчання спеціальності 281 «Публічне  
управління та адміністрування» освітньо-  
професійної програми «Публічне управління та  
адміністрування»  
Янголя Дмитра Ігоровича

Науковий керівник  
к. н. держ.упр., Канавець Марина Володимирівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі  
немає запозичень із праць інших авторів  
без відповідних посилань

(підпис)


Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри  
державного управління від « 8 » грудня 2023р., протокол № 13.

Завідувач кафедри державного управління, кандидат технічних наук,  
доцент Рубан Юрій Григорович

(підпис)

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	2
РОЗДІЛ 1. ....	5
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ .....	5
1.1. Поняття, сутність та призначення адміністративних послуг .....	5
1.2. Класифікаційні характеристики адміністративних послуг .....	14
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЄС .....	22
2.1. Стандартизація адміністративних послуг в Європейському Союзі .....	22
2.2. Досвід держав-членів ЄСу сфері надання адміністративних послуг .....	30
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ .....	43
3.1. Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні .....	44
3.2. Напрями підвищення якості адміністративних послуг в Україні із врахуванням європейського досвіду .....	50
ВИСНОВКИ .....	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	65

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Адміністративна реформа, проведена в Україні, передбачає створення «сервісної» держави, ключове завдання якої повинне полягати в обслуговуванні потреб громадян та підприємств, наданні допомоги та забезпечення реалізації їх прав, свобод та інтересів. Адміністративні послуги є одним із інструментів реалізації перелічених завдань.

Євроінтеграція та трансформація суспільних відносин в Україні вимагають змін у властивій для нашої країни системі взаємовідносин між органами державної влади, підвідомчими їм установами та населенням і юридичними особами, при якій останні є споживачами послуг навіть у випадку задоволення їх безперечних прав й законних інтересів. Одним із напрямів таких змін є реформування та розвиток системи адміністративних послуг, внаслідок чого має бути сформоване належне правове поле, при якому споживачі адміністративних послуг будуть наділені широким колом прав і повноважень, та не будуть пасивними суб'єктами, якими легко маніпулювати зі сторони представників влади.

Звичайно, вже сьогодні зроблені певні кроки для досягнення цієї мети, зокрема, розробляються і приймаються нормативно-правові акти в сфері надання адміністративних послуг, в роботу органів державної влади впроваджуються електронні системи надання адміністративних послуг. Проте про успішну реалізацію всіх програмно-цільових установок в цій сфері, поки що говорити рано. Зважаючи на це, дана тема дослідження є *актуальною*.

*Метою кваліфікаційної магістерської роботи* є розгляд стандартів ЄС у сфері надання адміністративних послуг та запровадження їх в Україні.

*Завданнями кваліфікаційної магістерської роботи* є:

- визначити поняття, сутність та призначення адміністративних послуг;
- охарактеризувати класифікаційні ознаки адміністративних послуг;
- проаналізувати стандартизацію адміністративних послуг в Європейському Союзі;
- розглянути досвід держав-членів ЄС у сфері надання адміністративних послуг;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні;
- запропонувати напрями підвищення якості адміністративних послуг в Україні із врахуванням європейського досвіду.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, які виникають під час надання адміністративних послуг.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг в Україні.

*Методи дослідження.* При написанні кваліфікаційної магістерської роботи використовувались загальні та спеціальні методи наукового пізнання, зокрема, метод узагальнення, метод систематизації, метод групування, системний метод, логічний метод використовувались для визначення сутності адміністративних послуг та основних ознак їх класифікації; метод порівняння, правовий метод, структурно-функціональний метод використовувалися при дослідженні європейського досвіду надання адміністративних послуг; методи аналізу та синтезу, методи моделювання і прогнозування застосовувалися при розробці напрямків удосконалення механізму надання адміністративних послуг в Україні із використанням європейського досвіду.

*Наукова новизна одержаних результатів* полягає в тому, що в роботі проаналізовані європейські стандарти надання адміністративних послуг та на їх основі розроблені напрями вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в Україні.

*Практичне значення одержаних результатів* полягає у тому, що отримані результати дослідження можна використовувати для подальшого удосконалення механізму надання адміністративних послуг в Україні, при розробці стратегій розвитку і підвищення якості адміністративних послуг на загальнодержавному та місцевому рівнях.

*Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи.* Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури, який налічує 69 найменувань. В роботі розміщено 10 рисунків, загальний обсяг роботи складає 72 сторінки.

## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

#### 1.1. Поняття, сутність та призначення адміністративних послуг

Адміністративні послуги сьогодні, як сфера взаємовідносин держави і громадян набули якісно нового змісту, коли людина у все більшій мірі починає розумітися як клієнт та споживач послуг, які надаються відповідними державними установами. Зважаючи на це, діяльність державних органів влади розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів громадян.

Адміністративні послуги є одним із системоутворюючих елементів взаємовідносин державних чи місцевих органів влади із громадянами. В адміністративному праві розвинутих країн світу правовий інститут адміністративних послуг вже є досить сформованим та відпрацьованим, оскільки діє протягом багатьох десятиліть і формує чітке уявлення про функції демократичної країни відносно людини і суспільства.

Категорія адміністративних послуг у зарубіжній системі державного управління прийшла з бізнесу, тому зарубіжні науковці спочатку досліджували послуги, які надавались приватними організаціями, і лише згодом в їх поле інтересів були включені й ті послуги, які надавались державними установами. З часом принципи надання послуг комерційними організаціями та пошук шляхів удосконалення роботи бізнесу з надання послуг лягали в основу досліджень про надання послуг державними органами влади і удосконалення їх діяльності [53, с. 47].

В Україні концепція «адміністративної послуги» бере початок з англосаксонської правової сім'ї. В країнах, які до неї належать, а це в першу чергу Великобританія, одним із напрямків в реформуванні публічного управління була орієнтація на надання публічних послуг.

У словниках «послуга» визначається як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; як діяльність, виконувана для задоволення певних потреб. Доцільно виокремити і інші точки зору, наприклад, послуги – це підприємницька діяльність громадянина або юридичної особи, що спрямована на задоволення потреб інших осіб, за винятком діяльності, яка здійснюється на основі трудових правовідносин.

У сучасних умовах громадяни активно комунікують із державними органами влади і органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами задля вирішення особистих питань відносно реалізації їх прав, свобод та законних інтересів, які встановлені і закріплені в Конституції України та інших нормативно-правових актів. Такі комунікації врегульовані чинними нормами права та набувають форми управлінських, публічних правовідносин, які реалізуються в процесі здійснення діяльності органами державної адміністрації. В науковій літературі цю діяльність визначають як надання управлінських (адміністративних) послуг, які є одним із важливих інструментів регулювання відносин між владою та громадськістю, а якість надання послуг свідчить про рівень забезпеченості прав та свобод людини в країні.

В основі теоретичного обґрунтування адміністративної послуги лежить концепція сервісної функції держави, дотримання інтересів громадян. Її правова регламентація обумовила необхідність концептуального обґрунтування її місця в предметі адміністративного права, виходячи із того, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як галузь, що має один системоутворювальний нормативний центр.

У Законі України «Про адміністративні послуги» визначено, що адміністративна послуга є результатом втілення суб'єктом надання адміністративних послуг владних повноважень за вимогою громадян чи підприємства, установ, організацій, направленою на набуття, зміну, припинення прав та здійснення обов'язків даної особи у відповідності до норм і принципів законодавства [39].

Слід відмітити, що поняття «адміністративна послуга» спочатку ототожнювалося із «управлінською послугою», однак згодом науковці визнали, що доцільніше в даному контексті використовувати термін «адміністративна послуга» - складова державних чи муніципальних послуг.

В енциклопедичному словнику зазначається, що адміністративна послуга – це результат здійснення уповноваженим суб'єктом владних повноважень, який у відповідності із вимогами законодавства забезпечує правове оформлення умов реалізації заявниками своїх прав, свобод чи законних інтересів (видача ліцензій, дозволів, сертифікатів, різних довідок, здійснення реєстраційних дій) [27, с. 61].

В.Авер'янов, підкреслюючи правомірність й термінологічну визначеність поняття «послуги» зі сторони державних органів влади, звернув увагу на певну недоцільність присвоєння низки характеристик цим послугам як «управлінських» або «адміністративних». Вчений натомість акцентує увагу не лише на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій, а й на «виконавсько-зобов'язальному» критерії та вважає, що даний вид діяльності державних органів влади правильніше визначити як «виконавські послуги» [1, с. 7].

І.Коліушко і В.Тимощук доречнішим вважають використання визначення «адміністративні послуги» через те, що широке розуміння поняття «управлінські послуги» фактично тотожне із поняттям «державних послуг», яке також охоплює комплекс пропонованих послуг, за надання яких державні органи влади несуть опосередковану відповідальність, хоча їх безпосередньо не надають [19, с. 95].

Термін «управлінські послуги» часто критикувався дослідниками, оскільки часто управлінськими послугами вважали обслуговування саме управлінського процесу, зокрема у приватному виробничому секторі. Однак, слід наголосити, що кінцевою формою управлінської послуги є індивідуальний адміністративний процес, який є результатом реалізації

адміністративного провадження, тому доречніше використання терміну «адміністративні послуги».

Загально визнаним у теоретичному дискурсі вітчизняних науковців є дослідження В. Тимощука, на думку якого основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння влади (держави) суспільству (людині), тому основою категорії «послуг» у державному управлінні аналогічний принцип змістового навантаження, що і в приватному секторі, тобто – це діяльність відносно задоволення певних потреб громадянина, яка відбувається за його вимогою [55, с. 61].

Адміністративні послуги можна розглядати у двох аспектах (рис. 1.1.).

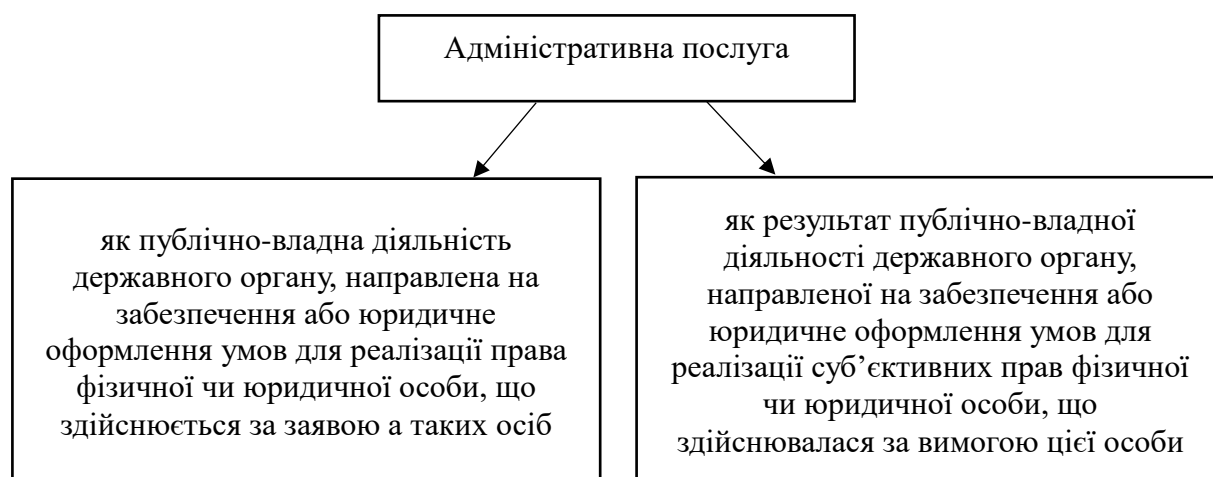


Рис. 1.1. Аспекти розгляду адміністративних послуг (узагальнено автором на основі [53, с. 48])

Науковець І. Голосніченко використовує у своїх практичних та теоретичних дослідженнях термін «управлінська послуга» та визначає її як процеси формування організаційних умов для реалізації свого права громадянином чи іншим суб'єктом адміністративних та правових відносин [9, с. 14].

О. Карпенко вважає, що сучасне розуміння адміністративних послуг охоплює усі види діяльності державних виконавчих органів влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, які здійснюються в інтересах як окремої особи, так і суспільства в цілому. Адміністративні послуги

необхідно розглядати як функцію окремої держави, яка за статусом є сервісною, адже надання адміністративних послуг обумовлене повноваженнями конкретного владного органу, до компетенції якого вони відносяться [16, с. 52].

На думку М. Ославського, адміністративні послуги – це публічні послуги, які надають державні і місцеві органи влади та інші уповноважені суб'єкти, надання послуг відбувається у межах їх владних повноважень [34, с. 45]. Г. Писаренко ж пропонує адміністративну послугу розглядати як правовідносини, які виникли при реалізації фізичними чи юридичними особами своїх суб'єктивних прав під час здійснення владної діяльності адміністративного органу задля отримання певного результату [29, с. 114].

К. Ніколаєнко відносить до адміністративних послуг ті послуги, які надають державні органи влади за рахунок бюджетних коштів та яким притаманна низка специфічних ознак [33]. На думку Е. Демського, адміністративна послуга – це вчинення органами державної влади певних владних повноважень або державними посадовцями комплексу дій, які надають правового оформлення процесам формування звернень із питань набуття, зміни чи припинення прав й обов'язків для задоволення власних потреб матеріального, морального чи особистого характеру.

З метою відокремлення поняття «адміністративні послуги» від комплексу суміжних із ними послуг, О. Григораш виділяє наступні підходи до визначення цього поняття [10, с. 74]:

- для характеристики основних типів управлінської діяльності публічних органів влади (або державних та місцевих службовців), яка пов'язана із їхньою роботою із громадянами, компаніями, організаціями, установами;

- для визначення напрямку та комплексу дій публічних суб'єктів по організації обслуговування населення, компаній, організацій, установ та надання їм життєво необхідних послуг адміністративного характеру. Такій управлінській діяльності притаманний дещо інший правовий характер, у

порівнянні із аспектом надання характеристик основним типам управлінської діяльності, оскільки мається на увазі організація діяльності тих суб'єктів господарювання, які займаються наданням послуг громадянам;

– послуги, які населенню надаються в режимі цивільного правового регулювання, проте мають масовий характер, відповідальність за організацію яких несуть державні органи влади.

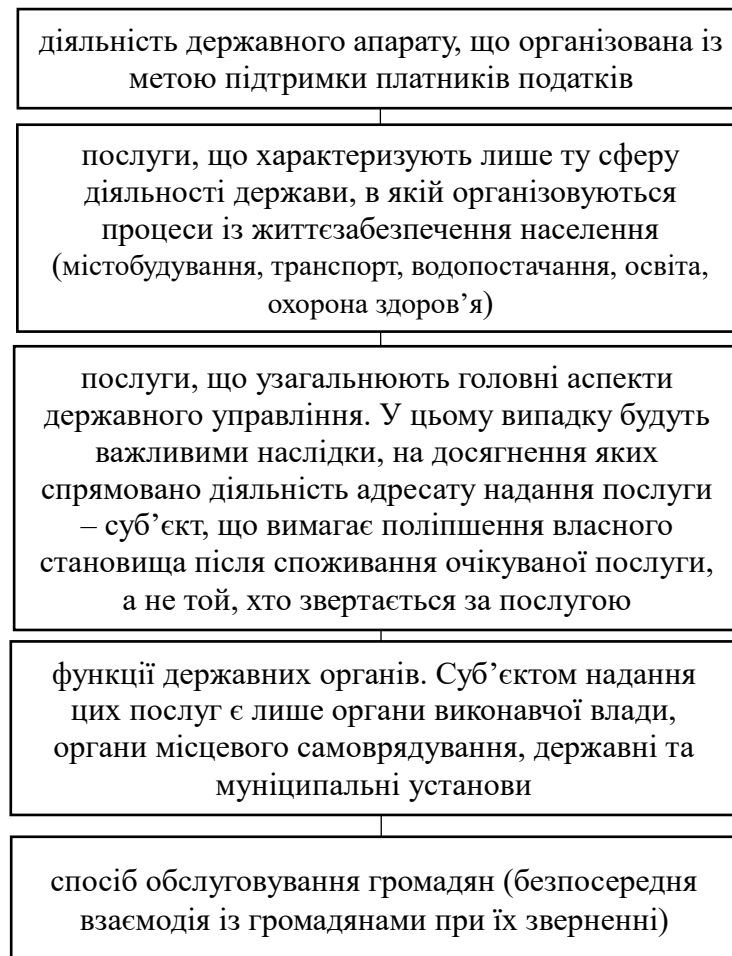


Рис. 1.2. Підходи до трактування поняття «публічні послуги» за Л. Міцкевичем (узагальнено автором на основі [29, с. 114])

Слід зазначити, що послуги в першому та другому випадках переважно врегульовані нормами публічного права, а третій вид послуг громадянам надається у режимі цивільних правовідносин, що є принципово іншим видом з питань регулювання організаційної діяльності суб'єктів публічного управління.

Натомість Л. Міцкевич поняття «публічні послуги» пропонує розуміти з точки зору окреслених на рис.1.2 підходів. За твердженням І.Котюка, слід вирізняти кілька підходів до визначення адміністративної послуги (рис. 1.3.).

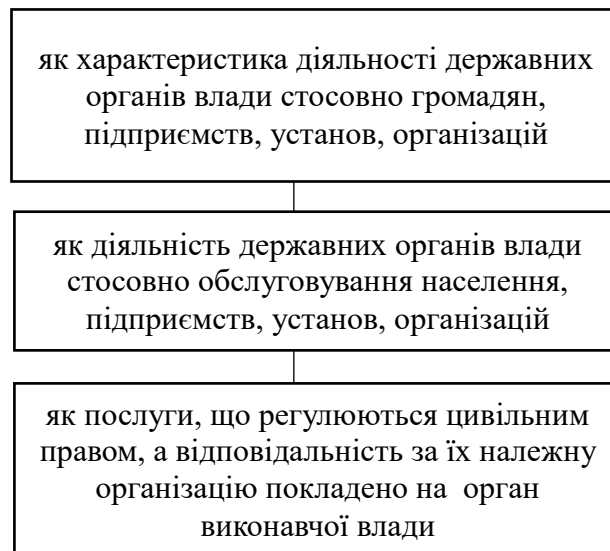


Рис. 1.3. Підходи до визначення адміністративної послуги за І. Котюком (узагальнено автором на основі [23, с. 105])

Крім того, науковець пропонує розглядати зміст послуг в контексті Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг й обмежитись визначенням суб'єктного складу публічними органами влади. Він поняття адміністративної послуги формулює у формі категорії адміністративного права, яка формує адміністративні відносини у процесі реалізації суб'єктивних прав громадян чи підприємств, установ, організацій шляхом організації публічно-владної діяльності адміністративного органу з метою отримання результату [23, с. 106]. Проте, зміст цього визначення не дає можливості вказати на те, що певна діяльність відноситься до адміністративної послуги.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг вказується, що адміністративна послуга – це результат втілення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який відповідно до законодавчих актів забезпечує правове оформлення умов реалізації особами прав, свобод й

законних інтересів за їх вимогою (видача ліцензій, дозволів, посвідчень, сертифікатів, проведення реєстрації) [42].

У таких правовідносинах уповноваженим суб'єктом є державні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, організації, установи, які за вимогою законодавчих аспектів надають адміністративну послугу. Ці концептуальні положення своє продовження знаходять також у низці законодавчих актів, які регулюють правовідносини між публічними органами влади й суб'єктами звернення до них з різними заявами (споживач адміністративних послуг).

Так, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» зазначений порядок надання інформаційних послуг та встановлено, що розпорядником інформації є: державні органи влади, органи місцевої влади, інші суб'єкти, які можуть здійснювати владні управлінські функції відповідно до закону та рішення яких є обов'язковим до виконання [44].

Цим же законом врегульовані відносини між розпорядником інформації й суб'єктом звернення до нього, до яких можуть відноситись як фізичні, так і юридичні особи, на запит яких розпорядник інформації повинен визначати певні правові компоненти для організації роботи запитувачів із документами або їхніми копіями, а також надати право запитувачам робити виписки з них, копіювати, фотографувати, сканувати їх, записувати на різні носії інформації (даний аспект стосується захисту персональних даних споживача адміністративних послуг). Подібні норми зустрічаються й в інших законодавчих актах, що наголошує про розвиток системи адміністративних правовідносин між виконавчими органами влади й підвладними суб'єктами.

Отже, зважаючи на положення нормативно-правових актів, основоположними ознаками адміністративної послуги можна назвати наступні:

– вона надається суб'єктами, наділеним владними повноваженнями у формі реалізації даних повноважень;

- вона надається тільки у випадку звернення фізичної чи юридичної особи;
- її надання створює умови для реалізації прав та законних інтересів осіб, які звернулися за послугою;
- результатом її надання є управлінський акт, який має індивідуальний характер, наприклад, свідоцтво, ліцензія, дозвіл;
- за порушення законодавства, що визначає обов'язок і порядок надання адміністративних послуг, діючими нормативними актами встановлена дисциплінарна, цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальність.

Надання адміністративних послуг пов'язане із реалізацією публічними органами влади (їхніми посадовими особами) обов'язків, що покладені на них діючим законодавством з питань правового забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, які звернулася за допомогою. Тобто, можна дійти висновку про те, що адміністративна послуга є функцією публічного управління як обов'язок держави перед приватними особами щодо створення необхідних умов для того, щоб фізична або юридична особа могла в повному обсягу реалізувати свої права або законні інтереси [35, с. 248].

Таким чином, під адміністративною послугою слід розуміти специфічний вид публічних послуг, які надають державні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування й інші уповноважені законом суб'єкти для забезпечення та реалізації прав, свобод, інтересів фізичних чи юридичних осіб за їхнім зверненням. Основними ознаками адміністративних послуг є наступне:

- вони носять публічний характер;
- є проявом функцій «сервісної держави»;
- формують суспільні відносини між суспільством і владою;

—суб'єкти, що уповноважені надавати адміністративні послуги, чітко визначені законом;

—надаються виключно за заявою фізичної або юридичної особи, що подаються в установленому законом порядку;

—такі послуги не надаються без особистого волевиявлення суб'єкта звернення, тобто у даному випадку ініціатива суб'єкта надання адміністративних послуг виключена;

—створюють організаційні умови для реалізації належних заявникові прав, свобод та інтересів;

—за результатом розгляду заяви видається певний адміністративний акт, який породжує або припиняє певні права та обов'язки заявника;

—у випадку відмови у наданні адміністративної послуги підлягає оскарженню в установленому законом порядку.

## **1.2. Класифікаційні характеристики адміністративних послуг**

Для формування оптимальних зв'язків між суб'єктами правовідносин у сфері адміністративних послуг, розуміння спільних, об'єднуючих їх якостей, удосконалення правої регламентації і практичної організації адміністративних послуг, з'ясування того, який результат передбачається у разі їх отримання, важливою є проблема класифікації видів адміністративних послуг. Класифікація є способом виявлення істотних якостей підрозділів системи, від яких залежать інші похідні від них ознаки кожного з елементів системи.

Термін «класифікація» у словниках визначається як система суміжних понять (об'єктів, класів) тієї чи іншої галузі знань чи людської діяльності, яка використовується як інструмент для встановлення зв'язків між цими класами об'єктів чи поняттями. Вченими запропонували різні критерії до класифікації адміністративних послуг, кожний із яких має право на існування, оскільки відображає специфіку послуги [15, с. 178].

Для кращого розуміння сутності адміністративних послуг проаналізуємо різні існуючі класифікації, оскільки в науковій літературі можна знайти різні, подекуди зовсім протилежні підходи до класифікації адміністративних послуг за різними критеріями. На основі узагальнення поглядів науковців щодо класифікації адміністративних послуг, можна виокремити основні критерії їх групування в залежності від:

- змісту адміністративної діяльності;
- рівня встановлення повноважень відносно надання адміністративних послуг і правового регулювання процедури їхнього надання;
- форми їхньої реалізації;
- оплати (безоплатності);
- предмету питання, для вирішення якого звертаються особи до державних органів;
- суб'єкта, яким надаються адміністративні послуги.

видача дозволів (зайняття підприємницькою діяльністю; проведення мітингів; розміщення реклами; придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), зокрема акредитація, атестація, сертифікація (акредитація ВНЗ, закладів охорони здоров'я; атестація робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг)
реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автомобототранспортних засобів), зокрема легалізація діяльності суб'єктів (легалізація об'єднань громадян)
легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України)
соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій)

Рис. 1.4. Критерії адміністративних послуг за змістом (узагальнено автором на основі [15, с. 179])

Найважливішим критерієм класифікації адміністративних послуг є їх зміст (рис. 1.4.).

Наступним критерієм, який лежить в основі класифікації адміністративних послуг, є рівень встановлення повноважень відносно надання адміністративних послуг і правового регулювання процедури їхнього надання (рис. 1.5.).

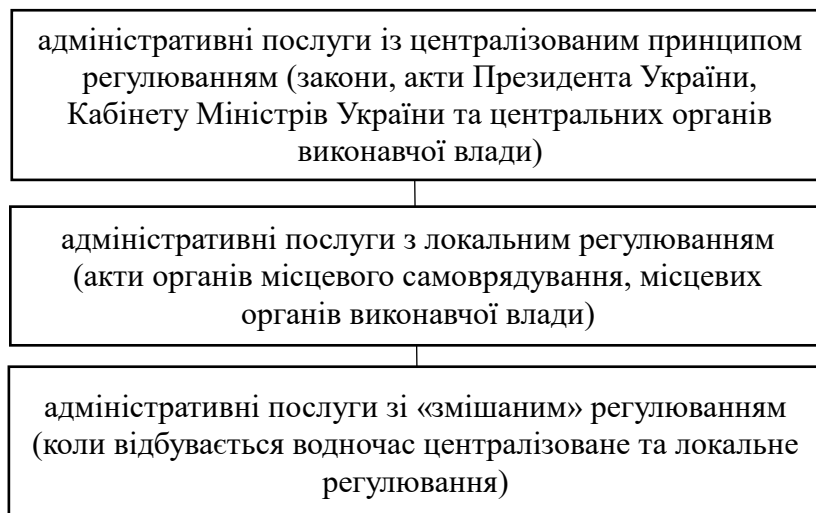


Рис. 1.5. Ознаки адміністративних послуг за рівнем повноважень (узагальнено автором на основі [15, с. 179])

Третій критерій класифікації адміністративних послуг заснований на загальному виокремленні цих послуг в залежності від форми їхньої реалізації (рис. 1.6.)

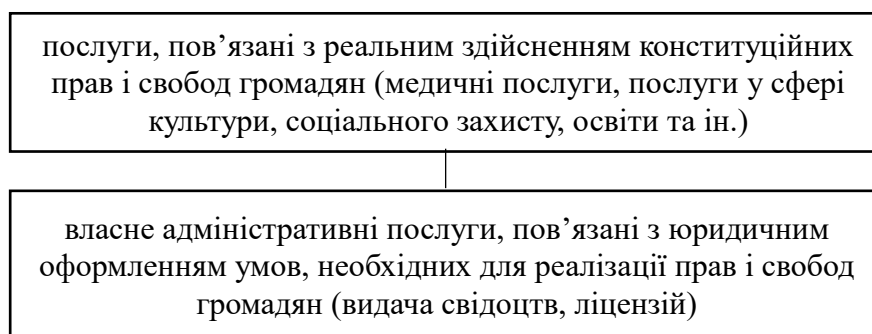


Рис. 1.6. Ознаки адміністративних послуг за рівнем повноважень (узагальнено автором на основі [15, с. 179])

Наступним видом класифікації адміністративних послуг є їх класифікація за галузями законодавства, а саме за предметом (характером)

питань, для вирішення яких до адміністративних органів звертаються фізичні та юридичні особи. Серед них слід виокремити: соціальні, підприємницькі (господарські), будівельно-комунальні, земельні, житлові та інші види адміністративних послуг.

Такий підхід до класифікації згаданих вище видів послуг не суперечить загальним поняттям надання адміністративних послуг, бо усі ці відносини в процесі формування послуг відносяться до певних галузей в законодавстві, які вийшли за межі вимог адміністративного права та носять адміністративний характер. Щодо процедурного аспекту, то тут також не прослідковується жодних суттєвих відмінностей між цими послугами: їх надають адміністративні органи, процедурний результат аналогічний – рішення адміністративного органу влади та рішення або довідка. Аналіз цих груп адміністративних послуг свідчить про наявність у них деяких власних формальних і змістовних ознак.

Адміністративні послуги за критерієм платності можна поділити на безоплатні та платні. Так, у Концепції адміністративної реформи України було встановлено безоплатний стандарт адміністративних послуг [41]. Разом з тим передбачена можливість отримання заявником платних адміністративних послуг. Це реалізовується сьогодні, коли концепція із питань розвитку адміністративних послуг пов'язується із розвитком комплексу платних адміністративних послуг. Зі сторони держави підтримується позиція, що безоплатними мають бути лише послуги з питань:

- державного пенсійного і соціального забезпечення;
- які безпосередньо відносяться до реалізації основних прав та свобод людини.

Проте, встановлюючи розмір плати за послуги (оплата комісійних послуг), потрібно враховувати недопустимість обмеження реалізації прав та свобод громадянина через надмірно високий рівень вартості адміністративної послуги. Слід пам'ятати, що державні органи влади утримуються за рахунок бюджетних коштів, що сформовані через садження податкових та

неподаткових платежів від платників податків, і не можна перетворювати державу на комерційне підприємство. Державні і комунальні підприємства, організації та установи, як звичайні суб'єкти господарської діяльності мають право надавати населенню та юридичним особам будь-які послуги нарівні із приватним сектором. Окрім того, вони повинні «боротися» за свого споживача і за збільшення кількості клієнтів, для цього потрібно контролювати цільове призначення та обсяги виділених їм державних коштів.

В залежності від суб'єкта владних повноважень, що надає адміністративні послуги, адміністративні послуги поділяють на державні послуги і муніципальні послуги.

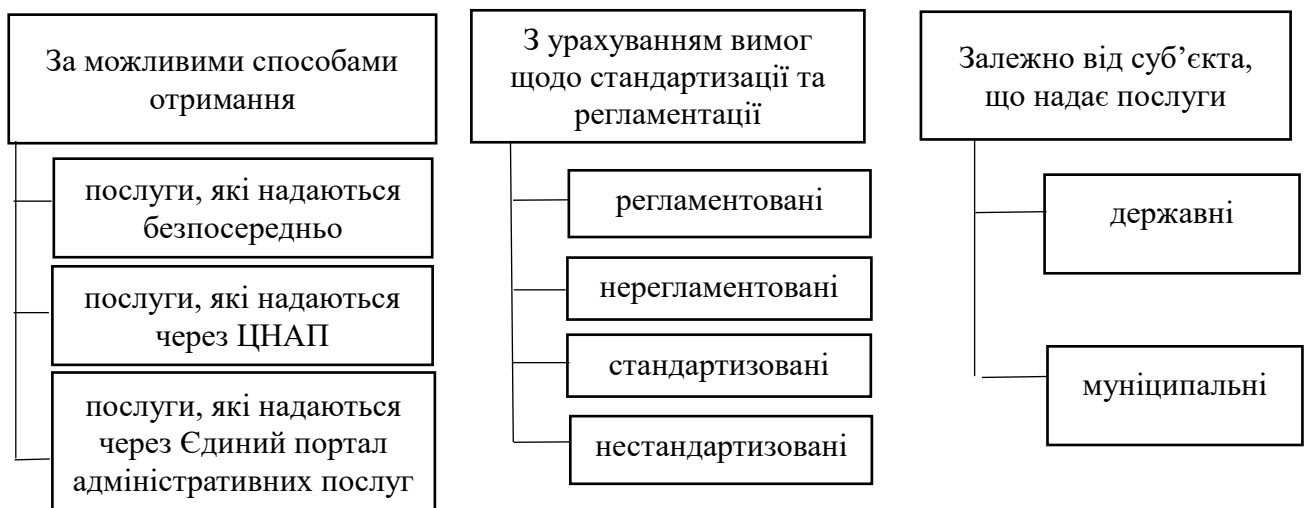


Рис. 1.7. Класифікація адміністративних послуг відповідно до вимог Закону України «Про адміністративні послуги» (узагальнено автором на основі [39])

До державних послуг відносяться послуги, які надаються державними органами влади (в першу чергу виконавчою) і державними підприємствами, організаціями, установами. До муніципальних послуг відносяться послуги, які надаються органами місцевого самоврядування і комунальними підприємствами, організаціями, установами.

Ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» дозволяє нам класифікувати адміністративні послуги за можливими способами отримання

(рис. 1.7.). На основі дослідження основних підходів до класифікації адміністративних послуг можна виділити низку спільних ознак, які їм властиві (рис. 1.8.).

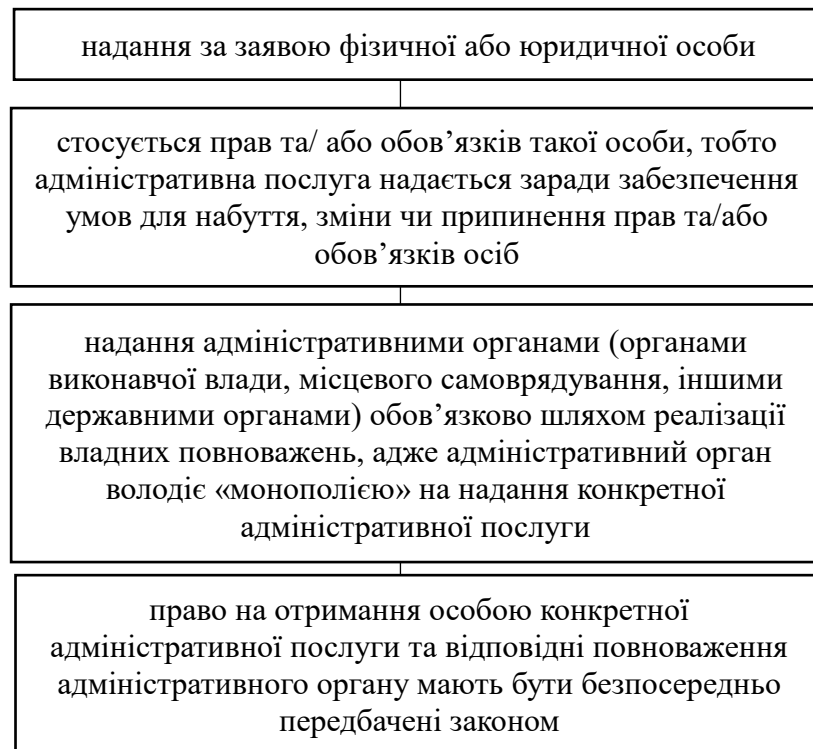


Рис. 1.8. Характерні ознаки адміністративних послуг (узагальнено автором на основі [32, с. 283])

Важливого значення, в першу чергу, набувають ті класифікаційні ознаки та індикатори, яким властиве практичне значення, тобто які дозволяють давати рекомендації стосовно покращення системи надання адміністративних послуг.

Зважаючи на приведені вище класифікаційні види адміністративних послуг, слід відзначити, що з метою покращення якості надання адміністративних послуг, необхідно:

1. інституційно розмежувати виконавчі органи, які займаються формуванням державної політики, й органи, які займаються поточним адмініструванням (надають адміністративні послуги) і зосередити їх увагу на якісному наданні адміністративних послуг;

2. мінімізувати обсяг адміністративних послуг і залишити тільки ті послуги, які обумовлені публічними інтересами. З цією метою усі послуги слід переглянути та згрупувати:

- адміністративні послуги, надання яких слід залишити за державою і місцевим самоврядуванням;
- адміністративні послуги, що можна скасувати без надання шкоди для суспільства і держави;
- адміністративні послуги, надання яких можна передати приватним суб'єктам у порядку делегування чи приватизації, проте держава чи місцеве самоврядування повинне контролюватися процес їх надання;

3. максимально децентралізувати процес надання адміністративних послуг. Головним суб'єктом надання адміністративних послуг повинні стати органи місцевого самоврядування, що прискорить процес надання адміністративних послуг та сприятиме підвищенню рівня задоволеності кінцевих споживачів (як якістю надання послуг, так і оперативністю).

Це сприятиме більш точному визначенню потреб і очікувань зі сторони споживачів та сприятиме підвищенню рівня відповідальності органів влади [6]. Окрім того, завдання стосовно надання адміністративних послуг слід реалізувати через відкриті механізми тендерів, делегування приватним інституціям та органам професійного самоврядування;

4. регламентувати процес надання адміністративних послуг, який має бути організованим на принципах результативності (цілісності) адміністративної послуги і «єдиного вікна» – заявник подає заяву і при потребі необхідний мінімум документів, а збирання необхідних довідок, погодження повинно здійснюватися всередині публічної адміністрації, а не покладатися на заявника;

5. створити відповідні умови для того, щоб суб'єкти, якими надаються адміністративні послуги, щодо питання внутрішньої організації діяльності мали можливість діяти за принципами приватного сектора. В першу чергу, це

має поширюватися на питання підбору і управління персоналом, оплати праці;

6. встановити стандарти надання адміністративних послуг. Основною встановлення таких стандартів якості надання адміністративних послуг мають бути критерії своєчасності, результативності, доступності, відкритості, зручності, професійності, поваги до особи. Встановлені стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та вдосконалюватися;

7. створити «універсами адміністративних послуг», які дозволять: заявнику отримати в одному місці усі або найпоширеніші адміністративні послуги, що надаються на певному рівні; вести прийом заявників протягом всього робочого часу; на місці організувати оплату послуг.

Таким чином, існуючі класифікаційні підходи поділяють адміністративні послуги за наступними критеріями: за змістом адміністративної діяльності, за рівнем встановлення повноважень, в залежності від форм реалізації, за предметом питань, по вирішення яких звертаються заявників, за критерієм платності, в залежності від суб'єкта, який надає адміністративні послуги.

## РОЗДІЛ 2.

### ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЄС

#### 2.1. Стандартизація адміністративних послуг в Європейському Союзі

Термін «стандарт» сприймається як змістовний синонім таких понять, як «шаблон», «еталон», «норма», «модель», «зразок». Усі вони (включаючи термін «стандарт») є критеріями для оцінки бажаного стану, руху, змісту, розвитку, поведінки явищ соціального буття. Зважаючи на це, під стандартом розуміють критерій для оцінки і вибору оптимальних векторів розвитку суспільства. Фактичною копією стандартів є позитивні європейські практики відносно державної служби, забезпечення прав людини, протидії корупції, правового забезпечення державного управління, надання адміністративних послуг.

Сервісний підхід до розуміння державного управління є загальноєвропейською тенденцією, в ньому адміністративні послуги, що надають державні органи влади і місцевого самоврядування, є своєрідним фундаментом для формування правовідносин між державою і громадянами та суб'єктами господарювання [54, с. 99].

Слід відмітити, що у країнах ЄС поняття «адміністративна послуга» не виокремлюється в такому ж значенні, як в Україні. Всі послуги, які надає публічний сектор та за надання яких несе відповідальність публічна адміністрація, в країнах ЄС називаються «публічними послугами». До цих послуг відносяться також послуги, що надаються такими сферами публічного сектору, як комунальні, побутові, соціальні, освітні послуги. Визначення «послуги» наголошує саме на виконанні обов'язків державою перед приватними особами, направлених на юридичне оформлення умов, що потрібні для забезпечення відповідної реалізації ними своїх прав та інтересів, які регулюються нормами права.

У Європі формування сфери адміністративних послуг відбувалося протягом декількох століть, тому європейським суспільством пройдено декілька етапів в системі еволюційного розвитку сектору публічних послуг. Поступова реалізація даних етапів дозволила вибудувати сучасну систему публічної адміністрації, у тому числі вдосконалити правовідносини з надання адміністративних послуг.

Зокрема, в середні віки в західному суспільстві існувала певна суперечка між владою та церквою з точки зору вчинення впливу на населення, що відображалось на системі державної влади. В епоху Відродження і Просвітництва головним змістом функціонування державних органів влади було забезпечення прав та свобод громадян і їх рівності перед законом.

Пізніше, у ХІХ ст., основним завданням стало забезпечення громадянам їхніх головних соціальних гарантій, а вже в ХХ ст. – пошук шляхів взаємодії між органами державної влади і об'єднаннями громадян, держави і громадянського суспільства. Кожен історичний етап розвитку європейського суспільства залишив свої маркери у формуванні та розбудові інституцій публічної адміністрації, і кожна європейська країна створювала власну систему відносин у суспільстві, виходячи із національних, релігійних й інших інтересів. Це спричинило виникнення своїх власних законодавчих особливостей публічних послуг в європейських країнах [29, с. 115].

Сьогодні, в ЄС приділена значна увага правовому регулюванню надання адміністративних послуг публічними органами, згадки про які відмічені у значній кількості законодавчих актів ЄС: у Договорі про функціонування ЄС, в Протоколі № 26 «Послуги загального інтересу» до Договору про функціонування ЄС, відповідно до якого сформовані спільні цінності ЄС відносно надання послуг загального інтересу: «Основна роль і широкі дискреційні повноваження національних, регіональних і місцевих органів влади, що стосуються надання, доручення виконання і здійснення організації послуг загального економічного інтересу якомога ближче до

потреб користувачів; різноманітність послуг загального економічного інтересу і відмінності, що можуть існувати на рівні потреб та уподобань користувачів в залежності від різного географічного розташування, соціального та культурного становища; високий рівень якості, безпеки та доступності, однакове ставлення та сприяння загальному доступу та реалізації прав користувачів» [20].

Крім того, правове регулювання процесу надання адміністративних послуг визначено Хартією основних прав ЄС, в Директиві № 2006/123/ЄС Європарламенту, в інших нормативних актах інститутів ЄС, практикою Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) і Європейського суду справедливості. Зокрема, у ст. 36 Хартії основних прав ЄС закріплене право «на доступ до економічних послуг загальнонаціонального характеру в тому аспекті, як це передбачено нормами національного законодавства і правозастосовною практикою» [57].

Європейською Комісією було прийнято «Зелену книгу про послуги», головна мета якої полягала в організації відкритої дискусії про роль ЄС у забезпеченні надання послуг, які становлять загальний інтерес, і у визначенні шляхів організації і фінансування надання цих послуг. Важливе значення для формування законодавчої бази у сфері регулювання адміністративних послуг мало затвердження у 2004 р. Європейською комісією «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес», де було висвітлено головні елементи підходу ЄС до надання таких послуг, здійснено уточнення ключових принципів діяльності ЄС та викладено напрямки подальшої роботи.

У «Білій книзі» були визначені поточні і заплановані заходи стосовно правового регулювання адміністративних послуг. Зокрема, у ній зазначається, що «головним питанням залишається необхідність прийняття рамкового закону у межах ЄС відносно основних аспектів та процедур із регулювання адміністративних послуг» [64].

Відповідно до Директиви про послуги на внутрішньому ринку, публічні послуги в ЄС розподіляються на «послуги загальних інтересів та послуги загальних економічних інтересів; зазначені послуги вважаються необхідними для забезпечення соціального, економічного та регіонального згуртування в Європі; вони чинять суттєвий вплив на якість життя людини».

У ст. 41 Хартії основоположних прав ЄС у кожної особи є право на відповідне управління, тобто на те, щоб організації, служби, органи, агенції ЄС розглядали її справу справедливо, неупереджено і протягом оптимального часового проміжку [57]. Це охоплює:

- право на те, що перед тим, як вживати до особи будь-які індивідуальні заходи, її вислухають;
- право кожної особи на доступ до власної особової справи із дотриманням її законних інтересів, конфіденційності, комерційної і професійної таємниці,
- обов'язок адміністративних органів обґрунтовувати власні рішення.

Також, відповідно до ст. 43 Хартії основоположних прав ЄС кожен громадянин ЄС, кожна фізична чи юридична особа, які проживають чи зареєстровані юридично на території країни-члена ЄС, має право звернутися до Омбудсмена ЄС у випадку неналежного управління в діяльності органів, установ, агенцій, служб ЄС, за винятком Суду ЄС під час виконання ним своїх судових функцій [57].

З метою найбільш ефективного втілення в життя цих положень Європейський Парламент у 2001 р. схвалив резолюцію про затвердження Європейського кодексу належної адміністративної поведінки. Цей Кодекс, прийнятий із певними змінами на основі проекту Омбудсмена ЄС, хоч і формально не є обов'язковим, однак має значну повагу і авторитет. Кодекс чинить суттєвий вплив на законодавство та практику державної служби в країнах-членах ЄС, і став основою для прийняття окремими інституціям ЄС етичних кодексів поведінки службовців ЄС (наприклад, Європейської Комісії).

Окрім того, порушення положень Кодексу державним службовцем або установою може стати предметом скарги до Омбудсмана ЄС. Тоді як, виявлення Омбудсманом ЄС відповідно до ст. 228 Договору про функціонування ЄС фактів незадовільного публічного управління за собою тягне подальший розгляд питання організаціями, службами, органами та агенціями ЄС, Європейським Парламентом та може мати суттєві несприятливі наслідки як для інституцій ЄС, так і для конкретних державних службовців.

Кодекс належної адміністративної поведінки, встановлюючи принципи та стандарти поведінки, з одного боку, є певним орієнтиром для інституцій та службовців ЄС у відносинах із громадянами і суб'єктами господарювання, а з іншого – положення, закріплені у ньому, є важливим інструментом для Омбудсмана ЄС у здійсненні його правозахисних функцій. Крім того, Кодекс має важливе значення й для громадян та суб'єктів господарювання, адже детальніше, ніж Хартія основоположних прав ЄС, розкриває право на належне управління [29, с. 115].

Тобто у країнах ЄС головні принципи надання адміністративних послуг покладені в основу законодавчого каркасу взаємодії органів державної і місцевої влади з населенням та юридичними особами і забезпечили вектори відносин у сфері надання адміністративних послуг, якій властиві специфічні правові форми діяльності влади.

Крім цього, важливе значення для процесу надання адміністративних послуг у більшості країн-членів ЄС має законодавство, прийняте на місцевому рівні. Оскільки кожен орган місцевого самоврядування в країнах-членах ЄС забезпечує надання адміністративних послуг із врахуванням місцевих особливостей, що направлене на найоптимальніше задоволення потреб жителів окремого муніципалітету.

Однією з правових форм діяльності місцевих органів влади у країнах ЄС є їх співпраця відносно надання адміністративних послуг місцевому населенню. Справа в тому, що у використанні концепції співпраці органів

місцевої влади в країнах ЄС береться до уваги один із найпоширеніших принципів державної політики, зокрема: орієнтація державних органів влади на потреби громади через надання їй мешканцям якісних послуг. Зі своєї сторони держава стає партнером та гарантом формування сприятливого середовища для реалізації взаємодії державних та місцевих органів влади: створює для цього сталу юридичну базу, виділяє необхідні кошти на програми партнерства та співпраці, надає технічну допомогу і податкові пільги для створення проектів співпраці.

Наприклад, у Франції після того, як парламент ухвалив закон, за яким місцеві органи влади отримали більшу самостійність, в результаті було прийнято положення про співпрацю органів державної та місцевої влади і зросла частота випадків такої співпраці з метою вдосконалення процедури надання публічних послуг місцевому населенню [29, с. 117].

Для формування ефективних умов співпраці між органами влади щодо надання публічних послуг укладаються угоди про співпрацю, в яких ключовими елементами є: мета, обов'язки, відповідальність партнерів, правила діяльності органів влади, умови прийняття нових партнерів, фінансові процедури, нагляд, арбітраж, порядок внесення змін до угоди.

За умовами цієї угоди місцеві органи влади наділяються законним правом приймати власні рішення щодо змісту угоди про співпрацю та в обов'язковому порядку несуть відповідальність за операційні, адміністративні, фінансові аспекти надання публічних послуг населенню. Крім того, важливі аспекти окреслюють угоди про співпрацю. Йдеться про фінансовий і правовий контроль за змістом угоди, який здійснюють як державні органи, так асоціації органів місцевої влади [29, с.117]. Щодо фінансового питання, то плата за адміністративні послуги може безпосередньо стягуватися з громадян за отримання ліцензій, дозволів, інших документів, і може фінансуватися за рахунок місцевих бюджетів.

Крім згаданих вище законодавчих актів, важливу роль у регулюванні діяльності адміністративних органів як в цілому, так і відносно надання

адміністративних послуг, виконує так зване «неписане право» ЄС (англ. softlaw), тобто рішення Європейського суду справедливості (Суду ЄС), ЄСПЛ й інших судових органів країн-членів ЄС.

Серед основних рішень суду ЄС, які сформували прецедентне право в сфері надання адміністративних послуг, слід звернути увагу на справу «ЛеВертс проти Європейського Парламенту», якою було закріплено можливість «перегляду Судом актів усіх інституцій ЄС, які направлені на формування певних правових наслідків для третіх осіб» [60].

Також важливе значення в сфері надання адміністративних послуг в ЄС має закріплення Судом ЄС заборони підміни судовими органами повноважень адміністративних органів, тобто «суд не може приймати рішення відносно вирішення справи приватної особи, якщо це стосується дискреційних повноважень адміністративного органу». Тобто, при оскарженні судових рішень щодо відмови у наданні адміністративної послуги, суд ЄС може визнати таку відмову незаконною і зобов'язати уповноважений державний орган повторно розглянути заяву, однак не може підмінити владні повноваження уповноваженого суб'єкта надання адміністративної послуги.

Крім того, окрему увагу слід звернути на рішення Суду ЄС у справі «Франковіч проти Італії», де було закріплено принцип відповідальності країни, тобто «держава повинна відшкодувати шкоду, яку було завдано приватним особам, у випадку порушення їхніх прав органами ЄС» [62].

Також, слід відмітити, що в ЄС публічні послуги розглядаються в межах електронного врядування. Це питання розглядається на рівні міністрів з електронного уряду країн-членів ЄС, де основними завданнями для національних урядів є зниження адміністративного навантаження на громадян та суб'єктів господарювання і удосконалення адміністративних процесів.

Головна мета, яку прагнуть досягнути країни-члени ЄС, – це сприяння вільному перетину товарів та послуг кордонів в межах ЄС, що закріплено в

Директиві № 2006/123/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 2006 року про послуги на внутрішньому ринку. У цій Директиві передусім мова йде про уніфікацію процедур надання публічних послуг державними органами влади країн-членів ЄС і визнання ліцензій, сертифікатів, свідоцтв на території Союзу.

Аналізуючи досвід країн-членів ЄС щодо надання адміністративних послуг, слід відмітити, що із розвитком цифрових технологій цей процес зазвичай відбувається в електронній формі через єдині онлайн сервіси, де зібрана значна кількість популярних електронних послуг як для фізичних осіб, так і для суб'єктів господарювання. Надання на загальнодержавному рівні електронних адміністративних послуг за допомогою єдиного порталу дозволяє підвищити рівень зручності пошуку необхідної послуги та уніфікувати вимоги для отримання цих послуг, незалежно від державного органу влади, який надає такі послуги. Проте на локальному рівні місцеві органи влади створюють можливості відносно надання додаткових адміністративних послуг, які належать до їх компетенції та надаються із урахуванням місцевих особливостей та потреб. З кожним роком надання електронних адміністративних послуг характеризується зростанням популярності серед громадян ЄС.

Отже, європейський досвід надання адміністративних послуг в електронній формі є свідченням того, що більшість таких послуг надаються через єдиний загальнодержавний портал надання адміністративних послуг й інтегровані до нього портали надання адміністративних послуг органів місцевої влади, які спеціально розробляються із подібним інтерфейсом та зовнішньою архітектурою, що допомагає легкому орієнтуванню користувачів послуг у його можливостях.

Паралельно з цим, в країнах-членах ЄС одним із основних напрямів співпраці між органами державної влади є створення «універсамів послуг», якими передбачається надання адміністративних послуг за рахунок розробленим у ЄС норм груп послуг, які направлені на сферу публічних

послуг для громадян [58]. «Універсами послуг» – це спільні бюро з надання адміністративних послуг, своєрідні «єдині вікна», які надають населенню більше 90% всього спектру адміністративних послуг в одній установі. Тут особа може віднайти самостійно повну інформацію щодо надання тієї чи іншої послуги. Крім того, досить поширеною є практика впровадження «інформаційних бюро», які дають громадянам усю необхідну інформацію про послугу по телефону (від визначення органу, який надає цю послугу, до її вартості).

## **2.2. Досвід держав-членів ЄС у сфері надання адміністративних послуг**

Регулювання надання адміністративних послуг, як правило, здійснюється за допомогою кодифікованих актів, які свою дію поширюють на увесь спектр процедурних відносин щодо надання адміністративних послуг. Аналізуючи досвід країн-членів ЄС стосовно законодавчого регулювання процесу надання адміністративних послуг населенню державними органами влади, слід відмітити, що у більшості з цих країн досить ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур діяльності органів влади щодо їхньої взаємодії із громадянами та суб'єктами господарювання.

Так, у Естонії ухвалено закони про адміністративну процедуру, в Австрії – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, у Німеччині – Закон про адміністративну процедуру, у Швеції – Закон про державне управління, у Португалії – Хартія дотримання якості при наданні державних послуг, в Іспанії – Закон про нагляд за дотриманням якості послуг органів державної влади, в Нідерландах – Акт з загального адміністративного права, в Чехії – Кодекс адміністративних процедур, в Фінляндії – Акт про адміністративні процедури.

Слід відмітити, що у країнах–членах ЄС ідеологію державного управління як системи, яка спрямована на надання адміністративних послуг населенню, також викладено у спеціальних актах, наприклад: «Хартія державних службовців» (Італія), «Хартія громадян» (Великобританія), «Хартія Маріанна» (Франція) чи «Хартія клієнтів» (Бельгія).

В ЄС впровадження стандартів адміністративних послуг одночасно із системою показників й інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту вважається практичною реалізацією конституційного права громадян на отримання ними загальнодоступних публічних послуг однакового рівня і якості. Наприклад, головні принципи, порядок надання послуг і правила поведінки державних службовців при спілкуванні із споживачами у Франції закріплені в «Хартії Маріанна».

Посилена увага французьких законодавців до державних службовців є зрозумілою, оскільки надання більшості публічних послуг населенню відбувається через них. Враховуючи рівень діяльності і якість державних службовців, у споживачів формується суб'єктивне уявлення про діяльність усього державного апарату загалом. Тому одним із чинників підвищення якості публічних послуг є процедура жорсткого відбору кандидатів на державну службу [58].

У Великобританії також існує аналогічний документ, який має назву «Хартія громадянина». Головною метою її прийняття було підвищення якості публічних послуг, за допомогою використання стандартів їх надання і оцінки. У «Хартії громадянина» закріплені головні принципи і підходи для державних установ й інших структур, які мають право надавати публічні послуги при взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання. Урядом визначені головні стандарти роботи установ, служб, організацій з надання адміністративних послуг на основі дотримання принципів консультування, відкритості, поваги та готовності допомогти, врахування побажань користувачів і ефективного використання коштів. За допомогою програми

«Хартія громадянина» у Великобританії відчутно підвищився рівень якості адміністративних послуг й супроводжуючий його процес обслуговування.

Одночасно з цим, у більшості країн-членів ЄС також існують окремі законодавчі акти, які доповнюють основні закони у сфері надання адміністративних послуг і деталізують діяльність державних органів влади у частині їхньої взаємодії із громадянами та суб'єктами господарювання.

Наприклад, у Фінляндії ухвалено Акт «Про збір оплати з користувачів державних послуг», яким чітко розмежовуються платні і безоплатні публічні послуги. Зокрема, і відповідності із ст. 6 Акту схожі адміністративні послуги можуть оплачуватись за єдиним тарифом, не зважаючи на різницю у витратах на надання окремої послуги. А відповідно до ст. 4 цього Акту публічна послуга повинна бути платною, особливо у тому випадку, коли вона сприяє комерційній діяльності споживачів [3, с. 95].

Тобто, розмір плати за надання однакових публічних послуг, які пропонуються різним уповноваженим суб'єктам, повинен бути однаковим, не зважаючи на існуючу різницю у розмірі витрат, які потрібні для отримання результату конкретним замовником послуги. І навпаки, не слід робити безоплатними публічні послуги, пов'язані із економічною діяльністю замовника.

У Франції основоположним у процесі формування критеріїв визначення розміру плати за адміністративні послуги є Закон «Про встановлення заходів для покращення відносин між адміністрацією та громадськістю і окремих положень адміністративного соціального й фінансового порядку». Згідно із ст. 15 цього Закону адміністративні органи мають забезпечити такі умови, щоб розміри адміністративних зборів були встановлені не на дискримінаційній основі, а їхня вартість не перевищувала витрати на адміністрування збору, підготовку і надання інформації, а також різні компенсації, передбачені у законодавстві [50, с. 614]. Тобто при формуванні критеріїв та індикаторів встановлення розміру плати за надання

адміністративних послуг потрібно враховувати середню собівартість надання послуги певного виду.

В багатьох європейських країнах продовжуються процеси делегування більш розширених прав для прийняття рішень місцевим органам влади, що є результатом визнання того факту, що основною умовою ефективних дій органів місцевої влади є необхідний рівень самостійності, управлінської і фінансової незалежності, при умові дієвого контролю і відповідальності. Основним критерієм раціональної децентралізації є досягнення високої якості обслуговування населення, а основним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в справи місцевих громад.

Характерною рисою нових країн - членів ЄС, до яких відносяться Польща, Чехія та Угорщина, є положення законів «Про місцеві органи влади», якими передбачено, що місцеві органи влади можуть вирішувати питання місцевого значення самостійно, в тому числі питання задоволення публічних потреб місцевого населення шляхом організації і фінансування муніципальних адміністративних послуг. Наприклад, відповідно до Закону Угорщини «Про місцеві органи влади» публічні послуги розподіляються на дві основні категорії:

– *послуги першої категорії* надаються громадянам в усіх населених пунктах незалежно від їх типу і розміру та включають базові послуги охорони здоров'я, загальну освіту, послуги соціального забезпечення, водозабезпечення, утримання місцевих доріг, освітлення вулиць, а також захист прав етнічних і національних меншин;

– *послуги другої категорії* визначаються законом, а кошти на їх фінансування, виділяються з державного бюджету країни. Законодавством передбачено, що на органи місцевої влади із великою кількістю населення й більшими можливостями може бути покладені функції надання більшої кількості послуг та більше повноважень у порівнянні з іншими органами влади.

Необхідно відмітити, що в найбільш розвинених європейських країнах (Франція, Німеччина, Великобританія) заходи відносно децентралізації державного управління спрямовані також на залучення приватних засобів та використання потенціалу приватного сектору для розширення можливостей виконання публічних завдань та вчинення впливу на підвищення доступності і якості адміністративних послуг.

Процеси деконцентрації управління і делегування окремих функцій, які раніше здійснювалися державними органами, в органи приватного управління спостерігається у багатьох країнах. Відмітимо, що після здійснення відповідних реформ якість адміністративних послуг значно покращується, а сам процес управління оптимізується [29, с. 115]. Разом із делегуванням окремих функцій держави у приватний сектор відбувається посилення конкуренції між органами державної влади і комерційними організаціями за право надання адміністративних послуг. Такий захід у Великобританії вплинув на зменшення вартості публічних послуг та підвищення їхньої якості. Проте до введення в державну службу ринкових законів потрібно ставитися обережно, адже це може спричинити комерціалізацію надання публічних послуг.

Цікавим є досвід Польщі у сфері надання адміністративних послуг. Польща стала членом ЄС в 2004 році. Вона почала реформування власної системи надання адміністративних послуг для того, щоб відповідати європейським стандартам, і менше ніж за 20 років змогла досягнути досить високих результатів. У Польщі було реалізовано програму «Приязна адміністрація», яка була створена для формування позитивного іміджу державної служби.

Програма орієнтується на запровадження нових методів обслуговування і формування приязних відносин між державними органами влади, які надають публічні послуги і їхніми споживачами, тобто громадянами та суб'єктами господарювання. Основними принципами цієї програми є наступні (рис. 2.1.).

В межах програми «Приязна адміністрація» з метою забезпечення ефективності дій, постійно проводиться оцінювання дій адміністрації, що допомагає їм вдосконалюватися відповідно до потреб споживачів адміністративних послуг. Для заохочення адміністративних органів ставати краще та постійно вдосконалюватися періодично проводиться конкурс «Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації». Метою цього конкурсу є стимулювання запровадження в державних органах влади сучасних підходів до процесу надання послуг.

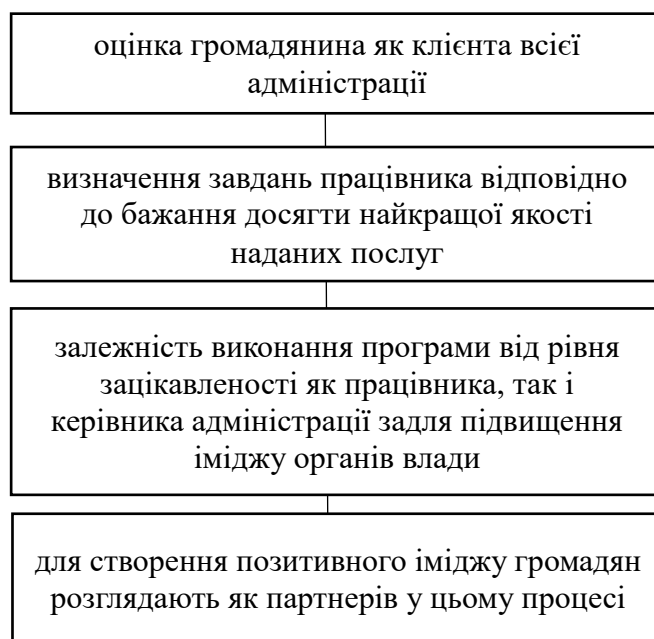


Рис. 2.1. Принципи програми «Приязна адміністрація» (узагальнено автором на основі [52, с. 33])

Ключовим принципом надання публічних послуг у Польщі є принцип субсидіарності, яким передбачається наділення максимальною компетенцією того органу влади, який знаходиться найближче до громадськості. Крім того, дуже важливим є дотримання унітарного характеру держави і компліментарність, тобто взаємозв'язок і взаємодоповнення державних органів влади. На гміни, повіти і воєводства, покладається організація надання адміністративних послуг для населення, яке проживає на їхній території [52, с. 34].

В Польщі під організацією надання публічних послуг розуміється організація надання адміністративних соціальних, комунальних послуг, процес організації яких передбачає не самостійне надання публічних послуг. Відповідно до механізму надання публічних послуг у Польщі кожна послуга, яку надає адміністрація воєводства, має бути задокументована в обов'язковому порядку, відповідно до чинних норм законодавства. Наприклад, послуга «Видання паспорту» містить наступні основні дані:

- документи, які особа має подати для оформлення паспорта;
- інформація про оплату послуги;
- адреса й дані відповідальної особи;
- місце оформлення і отримання;
- контактний телефон заявника;
- можливість подання скарг та пропозицій;
- правові підстави і рекомендації для отримувача послуги [52, с. 41].

Естонія, як і Україна, після отримання незалежності мала вирішити одне із найголовніших завдань – подолання радянського спадку, викорінення бюрократизму і бюрократії в питаннях документації. З цією метою в Естонії запровадили проект «Електронна Естонія», яким передбачалася оптимізація кількості адміністративних послуг і формування централізованої бази даних. Паралельно був запущений процес створення системи ЦНАПів із використанням принципу єдиного вікна. В результаті цього у громадян та суб'єктів господарювання з'явилась можливість обслуговуватися у електронному форматі, а сама процедура отримання послуги почала займати значно менше часу.

Фундаментальним елементом у створенні сучасної електронної системи Естонії стала електронна ID-картка – обов'язковий документ для ідентифікації особистості громадянина Естонії. В цій ID-картці розміщено спеціальну мікросхему, на яку записується уся основна інформація про її

власника. Крім того, на ній записаний ідентифікатор особистості і власний електронний підпис. ID-картка має високий рівень захисту.

Перевагами використання цієї ID-картки є можливість її використання у різних інтернет-сервісах, що суттєво спрощує і полегшує сервісне забезпечення процесу надання адміністративних послуг, суттєво спрощуючи його. Адже за допомогою ID-картки можна звернутися до державних органів і оформити запит на отримання адміністративної послуги через різні електронні гаджети, зокрема смартфони, планшети, і за допомогою аутенфікації (підтвердження особистості) отримати доступ до необхідних послуг [14, с. 130].

Крім того, в Естонії для бізнесу та громадян постійно реалізуються інноваційні проекти, наприклад:

1. Є-поліція – надає можливість надсилання засобами Інтернет квитанції на оплату штрафів за порушення правил дорожнього руху;

2. Є-школа – ведення електронного щоденника учня, що дає можливість тримати ефективний зв'язок між педагогами ЗЗСО і батьками учнів. До задач електронного щоденника входить складання розкладу занять, формування домашніх завдань, контроль за успішністю;

3. Є-депозитарій – це електронний реєстр всіх акціонерних товариств і цінних паперів в країні;

4. Є-пенсія – дана електронна система спрямована на обслуговування громадян, які досягли пенсійного віку або оформлюють пенсію через інші причини, вона допомагає їм у виборі пенсійних фондів, обміну звітністю стосовно пенсійного забезпечення;

5. Є-кабінет – забезпечує можливість слідкування за веденням засідань уряду, дає можливість відслідковування щоденних змін стану бюджету в реальному часі;

6. ID-білет – цей сервіс розроблений для продажів електронних квитків на різні заходи (муніципальний транспорт, відвідування театру, виставок, музеїв, інших культурних закладів).

Крім того, існують е-вибори, е-податковий департамент, eRIK (центр реєстрів та інформаційних систем), е-комерційний реєстр, е-кадастрова книга, е-справа, е-нотаріус, е-право, е-рахунки, е-квитанції [14, с. 131].

Таким чином, в Естонії наразі максимально забезпечується переведення процесів надання адміністративних послуг в електронний формат. Це дозволяє краще забезпечувати суспільні потреби і підвищувати економічний розвиток країни, це позитивно впливає на підвищення рівня задоволеності населення владою і системою надання публічних послуг.

В Німеччині розвиток електронного уряду є однією із центральних задач. Федеральний уряд Німеччини останні 20 років здійснює заходи щодо покращення процесів надання публічних послуг та його оцифруванням. Так, ще в 2003 році центральна та місцеві влади запровадили стратегію з електронного врядування «Німеччина онлайн», головна мета якої полягала у поєднанні намірів центрального уряду із відповідними ініціативами на рівні земель і муніципалітетів щодо переведення більшої частини адміністративних послуг в формат онлайн [65]. Наступні заходи держави у цій сфері знайшли вираження спочатку у межах програми «Електронний уряд 2.0», що була розрахована до 2010 р. Федеральні землі та муніципалітети також розробляють власні плани з онлайн-сервісів.

Першим успішним проектом в Німеччині з побудови е-уряду була автоматизація базового етапу прийняття всіх рішень – збору і обробки статистики. Проект отримав назву eSTATISTIK.core. В рамках проекту був створений стандартний інтерфейс подачі статистичних даних для всіх суб'єктів, які повинні надавати статистичні розрізи інформації, це дозволило передавати необроблені звітні дані безпосередньо від систем планування ресурсу підприємства до статистичних управлінь.

Завдяки цьому компанії мінімізували трудове та часове навантаження, пов'язане із пошуком даних і їх передачею. Інша перевага цієї процедури полягала в тому, що вона об'єднала методи передачі і інтерфейси для статистичних даних. Фактично збір, передача та обробка статистики звелися

до натискання кнопки. Це збільшило швидкість збору і обробки, підвищило достовірність статистичних даних.

Інший успішний проект був реалізований землею Rheinland-Pfalz. Територіальний уряд визначив в основі свого пілотного проекту принцип вигідності і намагався ефективно інтегрувати адміністративні процеси та індустриальні ланцюжки так, щоб адміністративні процеси були оптимізовані і бюрократизм для бізнесу максимально зменшився [66].

Уряд розпочав цей проект з системного аналізу потенціалу е-урядування в державному управлінні і промисловості. Проводилась ідентифікація процесів взаємодії між керівництвом державних установ і бізнесом, для якого впроваджується ІТ - проект, що повинно було привести до встановлення до економічних і стратегічних пільг для суб'єктів галузі промисловості і адміністрації. На першому етапі аналізу тенденцій галузі промисловості були ідентифіковані взаємодії між компаніями і керівництвом органів влади Rheinland-Pfalz. Були виокремлені 100 типів адміністративних контактів зі сторони компаній. На другому етапі був досліджений потенціал для е-уряду від скорочення кількості цих контактів. Дослідження сконцентрувалося на відібраних компаніях в автомобільній промисловості, виробництві хімічних / мінеральних матеріалів і сільському господарстві.

З однієї сторони, релевантність адміністративних взаємодій для досягнення ділової мети була оцінена із використанням підходу Balanced Scorecard, в той же час, з іншої сторони оцінювалися потенційні вигоди, які очікувались від впровадження інформаційних проектів. Аспекти «релевантність» і «пільги» сформували два ключових компоненти для проведення портфельного аналізу. Загалом були виявлені 19 типів взаємодій між компаніями і адміністрацією (бізнес – процеси: основні, допоміжні та підтримуючі).

Наступний проект яскраво ілюструє головний вектор змін в структурі німецьких органів влади. За даними статистики, від 30% населення з тих чи інших причин залишаються не залученими до нового інформаційного

суспільства, тому висока громадянська відповідальність уряду змусила розробити новий проект для залучення громадян країни до участі в процесах автоматизації роботи державних органів влади. Мета цього проекту – створення необхідних умов для участі всіх категорій населення в інформаційному житті країни. Проект отримав назву «Мобільний уряд». Згідно із вимогами проекту будь-який громадянин, якому недоступне оформлення документів за допомогою інтернет-технологій, зателефонувавши лише по одному номеру телефону, зможе замовити виїзд чиновника на дім лише за 40 євро [65].

В Угорщині ступінь впровадження принципів електронного уряду визначається на основі системи індикаторів. Ці показники є переліком публічних послуг, які населення і бізнес можуть отримати в режимі онлайн. Сюди включаються послуги із оформлення різних типів довідок, документів громадянам (отримання паспорта, реєстрація автомобіля, оформлення допомоги по догляду за дитиною), подача заяв (заяви в поліцію або вступ до університету), митне та податкове декларування юридичними особами, реєстрація фірми, автоматизація системи державних закупівель.

Відповідно до затверджених критеріїв створення та подальшого розвитку інформаційного суспільства в Угорщині організовано роботу спеціальних центрів, де можливо в максимальному обсягу отримати державні послуги за допомогою віддаленого доступу.

Важливим аспектом є надання соціальних послуг громадянам за допомогою онлайн-оформлення. Однак для цього потрібно повністю адаптувати населення до взаємодії з державними органами в новому електронного форматі. Перш за все, тут важливо врахувати рівень уміння користуватися Інтернетом.

Так, кількість користувачів Інтернету в Угорщині складає більше 75% всього населення, що нижче ніж в середньому по країнах ЄС. З іншої сторони, проблемою є недостатній рівень кваліфікації самих державних службовців. У зв'язку з цим в Угорщині ставлять завдання перепідготовки

фахівців з урахуванням зміни принципів їх роботи в умовах автоматизації та інформатизації процесів адміністрування. З урахуванням цього також йде адаптація і прийняття нових законодавчих актів, які захищають права і регламентують процес отримання державних послуг в новому форматі для населення і бізнесу. Нарешті, необхідним завданням у рамках автоматизації державного адміністрування є також синхронізація інформаційних систем і баз даних всіх міністерств і відомств для створення єдиної платформи електронного уряд [66].

У 2016 році в Угорщині розпочато введення електронних посвідчень особи (*biometrikus személyi igazolvány*). Така необхідність назріла у зв'язку з почастишенням випадків підробки документів, що засвідчують особу. Нове посвідчення об'єднало в собі декілька документів: біометричний паспорт, сертифікат аутентифікації і електронний підпис. Вся інформація зберігається на високотехнологічному чипі з декількома ступенями захисту. Вважається, що таке посвідчення неможливо підробити.

При вивченні досвіду Угорщини в області розвитку системи електронного уряду слід відзначити Систему документації контрольного управління (*Control Authority Documentation system*), яка являє собою сервіс по здійсненню державних послуг в сфері будівництва. Подача заявок, планів і формування документів проводиться в електронному форматі. За запитом можуть бути зроблені друковані та завірені копії документів. При цьому вся інформація про здійснені операції зберігається на центральному сервері, до якого користувачі можуть підключитися за допомогою мережі Інтернет. Через систему міграційної статистики можна отримати необхідну інформацію (про мігрантів, про осіб які мають право на проживання тощо) і здійснити запити за заданими критеріями [66].

У сфері сільського господарства була створена нова система відшкодування збитку. Вона працює в рамках надання допомоги фермерам з Фонду відшкодування збитків та Системи страхування ризиків і передбачає

можливість звернення фермерів за підтримкою до держави в електронному форматі.

Впровадження інформаційних технологій в систему взаємодії держави і фермерів було необхідним для скорочення витрат і зниження адміністративного навантаження на самих фермерів. Крім того, електронні бази даних дозволяють більш ефективно здійснювати аудит і контролювати платежі державним органам.

Впровадження електронного документообігу є важливим етапом в процесі формування електронного уряду. Створення і відправка документів на цифрових носіях дозволяє скоротити час, кількість співробітників і матеріальні витрати, які були б неминучі за умов звичайної пересилки документів (оплата послуг кур'єра чи поштові послуги). Електронні бази даних дозволяють швидко генерувати необхідні документи з уже наявної збереженої інформації.

Для здійснення електронного документообігу в Угорщині була створена гібридна система доставки і конверсії. Суть її полягає в забезпеченні сертифікованої доставки документів на паперовому носії, або в електронному вигляді. Ця система генерує різного роду документи в електронній формі. Створені документи можуть бути сертифіковані (завірені) і відправлені за допомогою засобів обміну цифровою інформацією або ж роздруковані користувачем і доставлені адресату поштою.

Для того, щоб юридично засвідчити офіційні документи в електронній формі використовується електронний (цифровий) підпис, який є спеціальним цифровим кодом. При цьому електронний підпис для різних видів документів відрізняється, навіть якщо їх підписує одна і та ж людина.

Найважливішою програмою електронного урядування в Угорщині є Клієнтські ворота (<https://ugyfelkaru.magyarorszag.hu/>), які є офіційним центральним електронним веб-сервером електронної адміністрації країни. Обліковий запис Клієнтських воріт може бути відкритий особисто в будь-якому урядовому вікні, будь-якому офісі Національної податкової та митної

адміністрації або в Інтернеті, якщо у нього є кваліфікований цифровий підпис [67].

Після підтвердження реєстрації електронною поштою Клієнтські ворота можуть бути використані для адміністрування та зв'язку з владою. Деякі адміністративні процедури можуть бути повністю введені через Повністю онлайн-сервіси Клієнтських воріт включають: послуги для роботодавців та працівників, особисті річні податкові декларації та податкова декларація компанії, декларація щодо ПДВ, реєстрація компанії (через адвоката), надання статистичних даних, митна декларація, електронна закупівля, дозволи, пов'язані з охороною навколишнього середовища.

Таким чином, на основі проведеного аналізу досвіду країн-членів ЄС щодо надання адміністративних послуг, слід зазначити, що сьогодні ними запроваджується принцип зручного і швидкого отримання адміністративних послуг громадянами. Це включає і розробку в багатьох країнах-членах ЄС моделі єдиного вікна для громадян та суб'єктів господарювання («one-stop-shop»), де вони можуть отримати швидко, без ускладнень, та в межах одного візиту будь-яку адміністративну послугу.

Такі центри по наданню адміністративних послуг у форматі єдиного вікна створено у Німеччині, Польщі, Великобританії, Нідерландах, Греції. Основна перевага такої форми взаємодії населення та бізнесу з публічними органами влади в цих країнах є виключення необхідності персонального звернення до значної кількості адміністративних органів, оскільки подібні центри з надання адміністративних послуг на себе беруть усі функції із узгодження документів з іншими органами влади. Одночасно з цим у країнах ЄС розвивається електронне урядування, яке передбачає переведення процесу надання адміністративних послуг у цифровий формат. Це дозволяє як пришвидшити процес отримання адміністративних послуг, так і впливає на скорочення витрат на організацію обслуговування.

## РОЗДІЛ 3.

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні**

Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні є важливою складовою сучасної системи державного управління. Одним із завдань державних органів влади та місцевого самоврядування є забезпечення ефективного, прозорого і швидкого доступу громадян до необхідних адміністративних послуг.

Створення правової бази забезпечення процедури надання адміністративних послуг в Україні розпочалося відразу із проголошенням незалежності. Одним із перших комплексних законодавчих актів у цьому напрямі стала Концепція адміністративної реформи, яка була затверджена у 1998 р., і зі змінами та доповненнями діє і сьогодні [41].

Основані положення Концепції стосуються реформування системи державного управління і державної служби на основі забезпечення характеру сервісної демократичної держави. Найпершим її завданням було формування нової управлінської ідеології, направленої на модернізацію адміністративної культури, при якій система державного управління має бути підконтрольною громадянам.

Важливим поштовхом для розвитку системи надання адміністративних послуг у національному законодавстві стало прийняття у 2006 р. Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг, у якій було визначені концептуальні основи процесу надання адміністративних послуг та вироблені нові підходи і принципи, зокрема, було визначено сферу публічних послуг, до яких віднесено послуги, які надаються державними органами влади,

органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями, установами, які перебувають в їхньому управлінні.

В 2007 році уряд затвердив План заходів відносно реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, в якому було більш детально закріплені напрями реалізації Концепції за конкретними державними органами та встановлено терміни [42]. Крім того, у цьому ж році Міністерство економіки України затвердило Методичні рекомендації по розробці стандартів адміністративних послуг.

У 2012 році було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», який на сьогодні має найбільше значення у нормативно-правовому регулюванні інституту адміністративних послуг в Україні [39]. Головними позитивними нововведеннями Закону України «Про адміністративні послуги» були:

- на практиці реалізовано концепцію «публічно-сервісної держави», зокрема, щодо забезпечення реалізації прав громадян і бізнесу за рахунок надання адміністративних послуг;

- з метою реалізації права громадян і бізнесу на отримання адміністративних послуг було прийнято рішення про створення мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) місцевими органами влади;

- було закріплено принцип, який вже давно затверджено у європейському законодавстві, зокрема: заборона вимагати від особи документів або інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати за згодою особи самостійно;

- було введено поняття «адміністративний збір» як єдиний розмір плати за надання адміністративної послуги (на заміну реєстраційних зборів, державного мита) [28, с. 9].

У 2014 році після оголошення урядом реформи місцевого самоврядування розпочався новий етап оновлення системи надання

адміністративних послуг. Так, метою Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, яка була затверджена у 2014 році, є формування ефективної системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади задля створення і забезпечення необхідного для життєдіяльності громадян середовища, надання доступних та якісних адміністративних послуг, задоволення законних інтересів громадян у різних сферах життєдіяльності на території країни [45].

Слід зазначити, що з часом постало питання надання нових типів адміністративних послуг у ЦНАП, оскільки у номенклатурі їх послуг були відсутні декілька груп важливих адміністративних послуг:

- реєстрація транспортних засобів,
- реєстрація актів цивільного стану (шлюб, народження),
- адміністративні послуги соціального характеру.

Тому у 2017 році уряд розширив Перелік послуг виконавчої влади, які надаються через ЦНАП.

З 2019 року в Україні розпочався період цифрової трансформації системи надання адміністративних послуг, за розвиток якого відповідальним є Міністерство цифрової трансформації України, яким було на основі порталу Дія розроблено наступні проекти: Дія Застосунок; Дія Портал; Дія City; e-Резиденство; Електронні послуги; Захист дітей в Інтернеті; Цифровізація освіти; Бізнес; Євроінтеграція [69].

Основною метою діяльності Міністерства цифрової трансформації було проголошене оцифрування усіх державних послуг до 2024 р. Для цього міністерство розробило портал державних послуг «Дія», на якому громадяни України, підприємці можуть отримати більше, ніж 30 видів публічних послуг онлайн, наприклад зареєструвати ФОП, змінити вид діяльності або припинити її, подати позов до суду, отримати допомогу при народженні дитини чи щомісячні нарахування по догляду за дитиною до трьох років, оформити довідку про несудимість, зареєструвати автотранспортний засіб

або отримати послуги, пов'язані із документами водія, оформити низку дозволів, ліцензій, отримати витяги з реєстрів [30].

Крім того, українці можуть перевірити офіційну інформацію про себе з інших державних державних реєстрів, зокрема:

- Єдиного державного реєстру юридичних осіб, ФОА та громадських об'єднань;
- Єдиного державного реєстру зареєстрованих транспортних засобів та їхніх власників МВС;
- Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- Державного земельного кадастру;
- Державного реєстру обтяжень рухомого майна [26, с. 70].

Крім проекту порталу «Дія. Цифрова Держава» сьогодні в Україні існують інші інформаційні ресурси, які надають адміністративні послуги громадянам:

- Платформа e-DEM – це перша українська цифрова платформа, які об'єднує різні інструменти електронної демократії;
- Платформа СВОЇ – це конструктор сайтів і чат-бот для взаємодії населення з місцевою владою;
- «Малюшко» – державний сервіс, який дає змогу батькам новонароджених дітей отримати до десяти типів послуг за однією заявою, оформленою онлайн;
- Електронні лікарні – це інноваційний сервіс у сфері охорони здоров'я, завдяки якому пацієнти можуть легко отримати страхові виплати, а у лікарів зменшується часове навантаження [26, с. 70].

У 2021 р. було прийнято закон «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні». Законом визначаються організаційні та правові основи функціонування порталу «Дія City» та відкриваються нові можливості для розвитку продуктивних цифрових компаній та стартапів в Україні.

Ще одним позитивним моментом стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який на законодавчому рівні закріпив визначення електронного паспорта та прирівняв його до фізичних аналогів.

Проте, зважаючи на цифрові розриви, які спостерігаються в Україні та недостатній рівень доступу до Інтернету населення країни, при цьому роль ЦНАП не зменшилася, а навіть навпаки, спостерігалось зростання кількості послуг у ЦНАП. У листопаді 2020 року був оновлений Закон України «Про адміністративні послуги» в частині організації діяльності ЦНАП. Крім того, оновлений закон визначив цілі і перспективи розвитку мережі ЦНАП на території громад, зокрема було передбачено можливість державної підтримки ЦНАП шляхом субвенцій [39].

Таким чином, Законом України «Про адміністративні послуги» визначені правові засади реалізації прав, свобод та законних інтересів населення та бізнесу щодо надання адміністративних послуг. Закон містить положення про порядок надання послуг, документів, зокрема, інформаційних та технологічних карток, а також правовий статус ЦНАП і посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг, своєчасність їх надання та оплати, якість послуг.

Проте цим законом чітко не врегульовано порядок надання адміністративних послуг, етапи, стадії та дії. Тобто, залишається відкритим питання структури адміністративної процедури надання адміністративних послуг. Як наслідок, на практиці існує реальна небезпека порушення прав громадян, оскільки адміністративна процедура орієнтована більше на виявлення дій, що відхиляються від норм, ніж на забезпечення належної реалізації прав і свобод громадян та стимулювання суб'єктів владних повноважень до активної, правомірної поведінки по відношенню до приватних осіб. Відтак, актуальним залишається питання

системного та уніфікованого підходу до адміністративно-процедурного регулювання процесу надання адміністративних послуг.

Сьогодні в Україні прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру», але він ще не набув чинності [43]. Проаналізувавши його нормативну конструкцію, слід відмітити, що він придатний лише для адміністративних проваджень, які стосуються прийняття адміністративними органами рішень у межах їх дискреційних повноважень. Водночас, зазначена нормативна конструкція є непридатною для адміністративних проваджень, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, які формально мають бути охоплені предметом регулювання цього Закону.

Цей Закон має визначати не лише процедури розгляду органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими органами питань, пов'язаних з реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, але й порядок розгляду органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадових прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, і також процедури надання адміністративних (управлінських) послуг.

Уніфікований характер моделі адміністративної процедури залежить від того, чи встановлює вона загальні положення для різних видів адміністративних проваджень, що виникають у діяльності органів публічної адміністрації. Наразі існує великий масив законів, які регулюють різні види адміністративних процедур, різні види адміністративних процедур: заявницькі (дозвільні, реєстраційні), контролю та нагляду, нормотворчості, конкуренції.

Однак, єдиний процедурний стандарт для всіх цих процедур має бути сформований на рівні Закону України «Про адміністративну процедуру», загальні положення та конкретизовані до них правила, мають бути встановлені на основі загального підходу із урахуванням аспектів спеціального регулювання [43].

Щодо порядку надання адміністративних послуг положення Закону України «Про адміністративну процедуру» мають застосовуватися до загального порядку надання таких послуг, тоді як порядок надання адміністративних послуг у різних сферах має визначатися окремими нормативно-правовими актами. Наприклад, Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» регулює загальний порядок отримання ліцензій суб'єктами господарювання, а Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» детально регулює процедуру реєстрації суб'єктів господарювання.

Надання адміністративних послуг органами судової влади визначено Законами України «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про політичні партії в Україні», відповідно до яких Міністерство юстиції України здійснює легалізацію всеукраїнських об'єднань громадян, реєстрацію всеукраїнських та міжнародних благодійних всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій, політичних партій та їхньої символіки, всеукраїнських творчих спілок.

Надання адміністративних послуг по фондовому ринку здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, що встановлено Законом України «Про фондовий ринок і цінні папери».

### **3.2. Напрями підвищення якості адміністративних послуг в Україні із врахуванням європейського досвіду**

Український досвід розвитку процедури надання адміністративних послуг не має такої тривалої історії, як це характерно для досвіду європейських країн, тому законодавство європейських країн, яким регулюється надання адміністративних послуг уповноваженими органами, має багато позитивних новацій, які в рамках удосконалення інституту адміністративних послуг доцільно використати в Україні.

Аналізуючи чинне законодавство і практику надання адміністративних послуг ЦНАПами, можна *виділити ключові проблеми*, з якими громадяни, переважно стикаються у їх роботі:

1. питання оптимального переліку надаваних адміністративних послуг в громаді. Якщо, це громади у містах, то через ЦНАП у цих громадах повинен надаватися максимальний перелік можливих послуг. В громадах сільського типу, особливо малих, в першу чергу необхідно забезпечити надання життєво важливих послуг.

При прийнятті рішення про доцільність включення або не включення певної адміністративної послуги до загального їх переліку слід враховувати демографічний склад громади і ключові групи споживачів цих послуг та їхні потреби, а також можливості у громади щодо їх фінансування. Основною проблемою базових адміністративних послуг є їхня віддаленість (чи територіальна недоступність) для мешканців багатьох сіл і селищ, особливо після проведення адміністративної реформи, коли багато районів було ліквідовано та укрупнено, відповідно ЦНАПи були перенесені до нових районних центрів. Для вирішення цієї проблеми необхідно спростити деякі процедури для найпопулярніших груп адміністративних послуг [35, с. 250].

2. професіоналізм службовців. Працівники адміністративних органів, які надають послуги населенню та бізнесу, повинні знати порядок надання усіх адміністративних послуг, що на практиці не працює завжди.

Це спостерігається здебільшого у центрах надання адміністративних послуг, розташованих у малих громадах, де необхідна максимальна взаємозамінність та універсальність. Для вирішення цієї проблеми необхідно організувати систему обміну досвідом персоналу центрів надання адміністративних послуг (насамперед керівництва) між різними регіонами України для використання кращих практик надання адміністративних послуг в усіх громадах країни. Доцільно також на базі вищих навчальних закладів організувати різні курси підвищення кваліфікації персоналу центрів надання адміністративних послуг;

3. відсутність єдиного стандарту надання адміністративних послуг, та існуванням в результаті цього занадто громіздкої системи правових норм (існування великої кількості законодавчих актів, які регулюють питання надання адміністративних послуг);

4. швидкість і своєчасність надання адміністративної послуги залежить від рівня компетентності адміністратора, який не перевіряє правильність поданих заяв, а передає їх відразу відповідному органу, і, через це, ЦНАП перетворюється лише на місце прийому документів, а не місце надання послуг;

5. невизначеність окремих положень законодавства. Йде мова про невичерпний перелік документів, які потрібно надати для надання конкретної адміністративної послуги, зокрема, коли законом передбачено надання «інших документів». Ці законодавчі норми сприяють тому, що в ЦНАП менеджери замість того, щоб надати послугу, пропонують заявнику звернутися до відповідних профільних органів державної влади. Особливо гостро сьогодні ця проблема стосується ВПО;

6. пошук приміщення для організації роботи ЦНАП покладено на плечі місцевих органів влади, що для малих громад є особливо відчутним, оскільки через обмеженість ресурсів їх складно забезпечити.

При виборі приміщення також слід передбачати забезпечення належних умов для осіб із особливими потребами (мова йде не лише про людей із обмеженими фізичними можливостями, хоча це важливо, зважаючи на кількість скалічених війною військових, але й осіб з малими дітьми та осіб похилого віку).

Утворення ЦНАП є досить складним завданням навіть для територіальних громад, які об'єднані біля великих з населених пунктів, адміністративних центрів районів, які мають досить розвинену інфраструктуру порівняно з іншими громадами. Часто ЦНАП, навіть ті, що створені при районних державних адміністраціях, не відповідають вимогам відносно зручного та швидкого обслуговування громадян та потребують

реконструкції. На жаль, практика створення територіальних громад показала, що навіть після об'єднання громадами їхніх ресурсів все одно не вистачає необхідних резервів для забезпечення якісного надання адміністративних послуг громадянам;

7. початок повномасштабної війни спричинило появу нових проблем в організації роботи ЦНАП. В першу чергу, це стосується питання обслуговування ВПО, які масово стикаються із проблемами отримання адміністративних послуг (отримання статусу ВПО, взяття на облік).

З початком війни фактично надання адміністративних послуг ЦНАП призупинилося, оскільки більшість державних реєстрів в цілях безпеки заблокували доступ до інформації [8]. Проте вже через декілька тижнів вони відновили свою діяльність, зважаючи на важливість послуг, які вони виконують.

Отже основними проблемами щодо надання адміністративних послуг в умовах режиму воєнного стану, які потребують вирішення, є:

- питання формування оптимального переліку адміністративних послуг для ОТГ різного типу (міська, селищна, сільська);
- професіоналізм і компетентність працівників ЦНАП;
- відсутність єдиного стандарту надання адміністративних послуг;
- швидкість і своєчасність надання послуг;
- невизначеність окремих норм законодавства;
- фінансування роботи ЦНАП;
- технічні проблеми надання адміністративних послуг внаслідок режиму воєнного стану.

Слід зазначити, що враховуючи європейський досвід, перспективним напрямом підвищення якості адміністративних послуг в Україні є розвиток використання інформаційно-комунікаційних технологій. По-перше, сьогодні ми живемо в епоху зміни суспільних відносин, коли роль цифрових технологій постійно збільшується і світ уже переходить до п'ятої

технологічної революції, коли без цих технологій ми вже не можемо повноцінно існувати, а їхня роль в процесі взаємодії держави із суспільством зростає, що у свою чергу вимагає ефективного законодавчого регулювання таких відносин [51, с. 16].

По-друге, в умовах воєнних дій, коли часто діяльність фізичних ЦНАПів може бути припинена через повітряну тривогу, відключення світла, перебоїв у зв'язку, використання цифрових технологій зробить процес отримання адміністративних послуг не лише швидшим та зручнішим, але й безпечнішим. По-третє, це нівелює більшість проблем, з якими громадяни та підприємці стикаються під час відвідування ЦНАП. Мова йде про людський фактор, адже не дивлячись на всі намагання організувати найбільш оптимальний процес прийому заявок, на жаль, часто це залишається тільки в теорії і на практиці не діє.

Постійно виникають проблеми із поєднанням електронної черги і звичайної, оскільки багато громадян, особливо похилого віку не бажають попередньо записуватися на прийом у електронну чергу (по телефону або через мережу інтернет), а за звичкою, приходять під кабінет та хочуть потрапити на прийом, оскільки вони ж прийшли, причому інтереси людей, які записані на прийом на певний час, їх не цікавлять. Крім того, так і не вдалося до кінця перебудувати бюрократичну складову, коли до адміністратора на прийом можна потрапити, минаючи електронну чергу, через знайомих або завдяки особистим домовленостям.

Діджиталізація процесу надання адміністративних послуг за прикладом Естонії, дозволить або повністю вирішити ці проблеми, або нівелювати їх. Зважаючи на це, діджиталізація адміністративних послуг є одним із важливих завдань, що повинно сприяти їх наближенню до кінцевих споживачів. Тому потрібно створити належні умови для розвитку ефективної системи цифрової інфраструктури, яка слугуватиме основою для нарощення кількості цифрових адміністративних послуг.

Функціональна сумісність електронних систем буде сприяти обміну даними між різними реєстрами і державними органами влади. Усі реєстри повинні мати вільний доступ для використання їх державними органами влади і місцевого самоврядування, із забезпеченням високого рівня захисту персональних даних, що буде сприяти спрощенню процедури надання адміністративних послуг державними органами влади і місцевого самоврядування населенню і бізнесу, зокрема в електронній формі.

Паралельно з цим, потребує вдосконалення законодавча база, що регулює даний процес, зокрема необхідно здійснити наступне (рис. 3.1.)

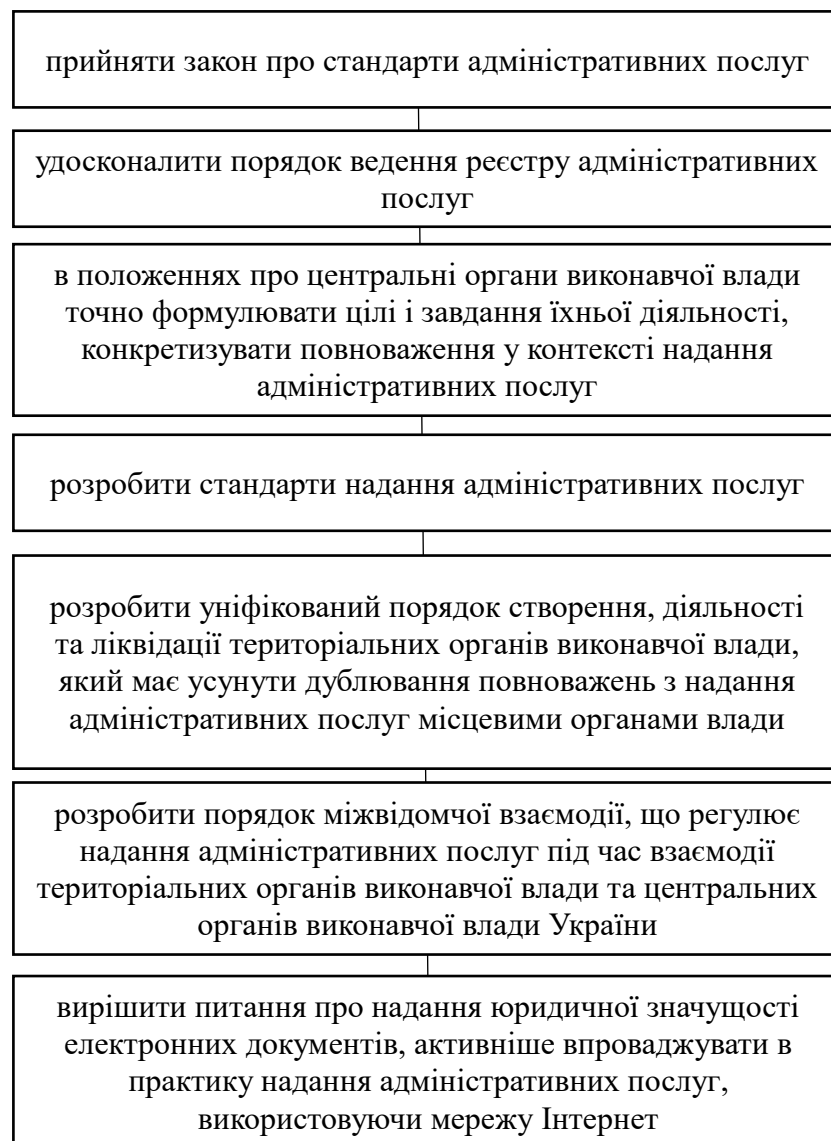


Рис. 3.1. Напрями удосконалення законодавчої бази (узагальнено автором на основі [54, с. 98])

Для підвищення ефективності і якості наданих адміністративних послуг слід конкретизувати підстави для адміністративної відповідальності державних службовців, відповідальних за цей процес, на основі положень законодавчих актів надання адміністративних послуг та стандартів адміністративних послуг (у випадку їх прийняття), для цього слід доповнити статтю 212 «Порушення права на інформацію та права на звернення» Кодексу України про адміністративні правопорушення положеннями про настання відповідальності державних службовців за неналежне забезпечення доступу громадян до отримання інформації про діяльність органів державної виконавчої влади і порушення порядку прийому чи розгляду їх звернень.

Окремо слід зазначити про необхідність створення і прийняття в Україні кодифікованого акту відносно регулювання адміністративних процедур, в тому числі надання адміністративних послуг. Тим паче, що така практика спостерігається в країнах ЄС. В Україні вже були спроби прийняття такого документу, так, один із варіантів Адміністративно-процедурного кодексу був поданий на розгляд парламенту Кабінетом міністрів України у 2008 р., однак цей проект було відкликано у березні 2010 р.

Наступний проект Адміністративно-процедурного кодексу України було схвалено урядом на засіданні 14 листопада 2012 р., однак вже 12 грудня 2012 р. він вже був відкликаний.

Крім проектів Адміністративно-процедурного кодексу, на розгляд до парламенту у грудні 2014 р., подавався законопроект «Про адміністративну процедуру», який за своїм змістом та структурою схожий на попередні проекти Адміністративно-процедурного кодексу України. І лише у лютому 2022 року було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру», який на разі ще не вступив у дію. Проте слід відмітити, що законом не визначені стандарти надання адміністративних послуг в Україні, і ним передбачене лише внесення змін у Закон України «Про адміністративні послуги» щодо процесу надання адміністративних послуг [43].

Хоча прийняття цього закону має позитивне значення, оскільки його новели встановлюють чіткі принципи адміністративної процедури на усіх її стадіях, і у випадку їх недотримання особа отримає новий та, найголовніше, дієвий важіль для відновлення її порушених прав й інтересів за допомогою судового оскарження рішень, дій або бездіяльності адміністративного органу влади.

З урахуванням існуючих проблем і недоліків механізму надання адміністративних послуг видається важливим кроком, який би дозволив вирішити значну їх кількість і систематизувати чинне законодавство у цій сфері, розробка Кодексу України про надання адміністративних послуг. Цей Кодекс має передбачати наступне:

– створення координаційного та регулюючого органу – Національного агентства України з питань надання адміністративних послуг, ключовими функціями якого мають бути не тільки акумуляція інформації про стан надання адміністративних послуг, але й функція аудиту і контролю за якістю наданих адміністративних послуг. Спираючись на сучасні бізнес-моделі і орієнтацію на споживача, потрібно також розробити Стратегію надання адміністративних послуг;

– чітко визначити і закріпити на законодавчому рівні єдині визначення таких понять, як «адміністративна послуга», «стандарт якості», «механізм надання адміністративної послуги», «якість адміністративної послуги»;

– передбачити дієвий механізм надання адміністративних послуг через єдиний центр надання адміністративних послуг – новостворене Національне агентство України з питань надання адміністративних послуг. Яке не лише акумулюватиме усі бази даних задля надання якісних адміністративних послуг, але й виступить посередником між державними органами влади і громадянами та бізнесом (споживачами послуг);

– потрібно створити нову концепцію системи якості надання адміністративних послуг населенню, яка має відповідати європейським стандартам якості, як в ЦНАП, так і в електронних сервісах [56, с. 139].

Поступове досягнення відповідності національного законодавства України європейським стандартам надання адміністративних послуг є пріоритетним для розвитку сфери адміністративних послуг і її процедур. Даний процес, крім удосконалення чинного законодавства і перегляду існуючих процедур, вимагає підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб відносно нових засад проведення адміністративної процедури. Крім того, стане необхідним проведення інформування споживачів послуг (фізичних та юридичних осіб) стосовно введення нових правил.

Встановлення та закріплення на законодавчому рівні загальних принципів, правил та стандартів надання адміністративних процедур є запорукою правової визначеності і гарантій дотримання прав громадян та суб'єктів господарювання у випадку визначення їхніх прав і обов'язків державними і місцевими органами влади. Особливу увагу слід приділити подальшому розвитку ЦНАП, наприклад, збільшити кількість адміністративних послуг (найбільш популярних), які ними надаються і підвищити якість їхнього надання.

Потрібно врахувати результати проведеної адміністративно-територіальної реформи при здійсненні оптимізації мережі ЦНАП, і необхідно врахувати фактор територіальної доступності ЦНАП і його пересувні робочі місця (мобільні ЦНАП), які добре себе зарекомендували під час війни. Врахування цих напрямів підвищить рівень доступності адміністративних послуг для громадян [37, с. 118].

Задля підвищення доступності адміністративних послуг потрібно далі продовжити роботу по децентралізації (делегуванню) повноважень по наданню адміністративних послуг від державних органів влади до органів місцевого самоврядування і забезпечити їх відповідними ресурсами. Для цього насамперед, необхідно оновити методика розрахунків в системі ціноутворення платних адміністративних послуг (адміністративний збір) і забезпечити виконання чинного законодавства. Сьогодні більшість

адміністративних послуг, які надаються, є безоплатними, або їх вартість невисока. Тому при удосконаленні процесів надання адміністративних послуг та розширенні їх переліку необхідно звернути особливу увагу на посилення спроможності ЦНАП щодо покриття витрат на організацію надання адміністративних послуг, що відносяться до делегованих повноважень чи суб'єктом яких є органи виконавчої влади.

Важливим питанням є розробка ефективної системи моніторингу, яка повинна передбачати оцінку якості надання адміністративних послуг, як через ЦНАП так і в онлайн режимі.

Отже, з вищесказаного можна зробити наступні висновки:

– в Законі України «Про адміністративні послуги» більше уваги слід приділити питанню надання електронних адміністративних послуг і питанню стосовно підтвердження громадянами своєї особистості, заяв й інших документів;

– потрібно синхронізувати Закон України «Про адміністративні послуги» із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг», оскільки останній було прийнято раніше, до того, як питання надання користувачам електронних адміністративних послуг стало таким важливим;

– роз'яснити етапи, коли електронна адміністративна послуга вважається наданою, оскільки в Законі України «Про адміністративні послуги» вказано, що існує можливість отримання електронної послуги, використовуючи засоби телекомунікаційного зв'язку, проте сам механізм не прописаний, тому до статті 10 Закону України «Про адміністративні послуги» необхідно додати пункт про отримання електронної адміністративної послуги шляхом застосування електронного цифрового підпису;

– необхідно внести правки до Закону України «Про місцеве самоврядування», що стосується питань взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій стосовно підтримки функціонування територіальних представництв ЦНАП та мобільних ЦНАП.

Для того, щоб це зробити, необхідно переглянути окремі положення Бюджетного кодексу України щодо питань джерел фінансування, а також надходжень за надання платних адміністративних послуг.

Таким чином, основними напрямками підвищення якості адміністративних послуг в Україні із врахуванням європейського досвіду можна запропонувати наступні: диджиталізація та розвиток онлайн-сервісів; удосконалення законодавства, наприклад шляхом його кодифікації; стандартизація процесів надання послуг на основі європейського досвіду; покращення рівня підготовки персоналу ЦНАП; організація системи моніторингу та контролю якості надання адміністративних послуг.

## ВИСНОВКИ

На основі проведеного у кваліфікаційній магістерській роботі дослідження стандартів ЄС у сфері надання адміністративних послуг та їх запровадження в Україні можна зробити наступні висновки.

Було встановлено, що адміністративна послуга є результатом здійснення уповноваженим суб'єктом владних повноважень, який у відповідності із вимогами законодавства забезпечує правове оформлення умов реалізації заявниками своїх прав, свобод чи законних інтересів (видача ліцензій, дозволів, сертифікатів, різних довідок, здійснення реєстраційних дій).

Сучасне розуміння адміністративних послуг охоплює всі види діяльності державних виконавчих органів влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, які відбуваються в інтересах як окремої особи, так і суспільства в цілому.

Надання адміністративних послуг пов'язане із реалізацією публічними органами влади (їхніми посадовими особами) обов'язків, що покладені на них діючим законодавством по правовому забезпеченню прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, які звернулася за допомогою. Тобто можна дійти висновку про те, що адміністративна послуга є функцією публічного управління як обов'язок держави перед приватними особами щодо створення необхідних умов для того, щоб фізична або юридична особа могла в повному обсягу реалізувати свої права або законні інтереси.

На основі узагальнень поглядів науковців щодо класифікації адміністративних послуг, можна виокремити основні критерії їх розподілу в залежності від: змісту адміністративної діяльності; рівня встановлення повноважень відносно надання адміністративних послуг і правового регулювання процедури їхнього надання; форми їхньої реалізації; умов оплати (безоплатності); предмету питання, для вирішення якого звертаються

особи до державних органів; суб'єкта, якому надаються адміністративні послуги.

Важливо відмітити, що у країнах ЄС поняття «адміністративна послуга» не виокремлюється в такому значенні, як в Україні. Всі послуги, які надає публічний сектор та за надання яких несе відповідальність публічна адміністрація, в країнах ЄС називаються «публічними послугами». До цих послуг відносяться також послуги, що надаються такими сферами публічного сектора, як комунальні, побутові, соціальні, освітні послуги. Визначення «послуги» наголошує саме на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, направлених на юридичне оформлення умов, що потрібні для забезпечення відповідної реалізації ними своїх прав та інтересів, захищених законом.

У Європі формування сфери адміністративних послуг відбувалося протягом століть, тому європейське суспільство пройшло декілька етапів еволюційного розвитку, перш ніж змогло вибудувати сучасну систему публічної адміністрації, у тому числі правовідносини з надання адміністративних послуг.

У країнах ЄС головні принципи надання адміністративних послуг покладені в основу законодавчого каркасу взаємодії органів державної і місцевої влади з населенням та юридичними особами і забезпечили вектори відносин у сфері надання адміністративних послуг, які властиві специфічні правові форми діяльності влади. Крім цього, важливе значення для процесу надання адміністративних послуг у більшості країн-членів ЄС має законодавство, прийняте на місцевому рівні. Оскільки кожен орган місцевого самоврядування в країнах-членах ЄС забезпечує надання адміністративних послуг із врахуванням місцевих особливостей, що направлено на найоптимальніше задоволення потреб жителів окремого муніципалітету.

Аналізуючи досвід країн-членів ЄС щодо надання адміністративних послуг, слід відмітити, що з розвитком цифрових технологій цей процес зазвичай відбувається в електронній формі через єдині онлайн сервіси, де

зібрана значна кількість популярних електронних послуг як для фізичних осіб, так і для суб'єктів господарювання. Надання на загальнодержавному рівні електронних адміністративних послуг за допомогою єдиного порталу дозволяє підвищити зручність пошуку необхідної послуги та уніфікувати вимоги для отримання цих послуг, незалежно від державного органу влади, який надає такі послуги.

Розглянутий досвід країн-членів ЄС стосовно функціонування сфери публічних послуг засвідчив, що в кожній європейській країні існують свої національні особливості та специфіка формування і розвитку цієї сфери, що врегульовано національним законодавством. Досвід країн ЄС говорить, що сьогодні більшість країн ставить перед собою мету забезпечення сприятливих умов життєдіяльності громадян шляхом надання їм якісних публічних послуг.

Сьогодні країнами ЄС запроваджується принцип зручного і швидкого отримання адміністративних послуг громадянами. Це включає і розробку в багатьох країнах-членах ЄС моделі єдиного вікна для громадян та суб'єктів господарювання («one-stop-shop»), де вони можуть отримати швидко, без ускладнень, та в межах одного візиту будь-яку адміністративну послугу. Такі центри по наданню адміністративних послуг у форматі єдиного вікна створені у Німеччині, Польщі, Великобританії, Нідерландах, Греції.

Основна перевага такої форми взаємодії населення та бізнесу з публічними органами влади в цих країнах полягає у виключенні необхідності персонального звернення до значної кількості адміністративних органів, оскільки подібні центри з надання адміністративних послуг на себе беруть усі функції узгодження документів з іншими органами влади. Одночасно з цим у країнах ЄС розвивається електронне урядування, яке передбачає переведення процесу надання адміністративних послуг у цифровий формат. Це дозволяє як пришвидшити процес отримання адміністративних послуг, так і впливає на скорочення витрат на організацію обслуговування.

Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні є важливою складовою сучасної системи державного управління. Одним із завдань державних органів влади та місцевого самоврядування є забезпечення ефективного, прозорого і швидкого доступу громадян до необхідних адміністративних послуг. До основних нормативно-правових актів регулюючих цей процес, слід віднести: Концепцію адміністративної реформи, Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, Закони України «Про адміністративні послуги», «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», «Про адміністративну процедуру» (поки не вступив у дію), «Про місцеве самоврядування», «Про електронні документи та електронний документообіг».

При удосконаленні процесу надання адміністративних послуг в Україні слід враховувати європейський досвід взаємовідносин надавачів і отримувачів цих послуг, використовувати його в межах сучасної економічної та політичної ситуації в Україні.

Основними напрямками підвищення якості адміністративних послуг в Україні із врахуванням європейського досвіду можна запропонувати наступні: диджиталізація та розвиток та онлайн-сервісів; удосконалення законодавства, наприклад шляхом його кодифікації; стандартизація процесів надання послуг на основі європейського досвіду; покращення рівня підготовки персоналу ЦНАП; організація системи моніторингу та контролю якості надання адміністративних послуг.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права : необхідність переосмислення теоретичних постулатів. Актуальні проблеми держави і права. 2003. Вип. 19, с. 6–12
2. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів. [Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Шкільний Є.О. та ін.] Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. Київ, 2015. 428 с.
3. Актуальні питання надання адміністративних послуг: Збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів. За заг. редакцією Журавля Т. В. Київ. 2016. 114 с.;
4. Белінгіо В. Адміністративна відповідальність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців. В. Белінгіо. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 136-141.
5. Білик Л. Л. Адміністративні послуги — новий інститут адміністративного права. Л. Л. Білик. Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія". 2016. Вип. 3. С. 7-17. -
6. Бородін І. Адміністративна послуга – функція публічного управління. І. Бородін, Р. Калюжний. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Sv. 2, Vyd. 3. С. 168-173.
7. Буханевич О. Поняття "адміністративна послуга" в контексті адміністративної реформи України. О. Буханевич. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Sv. 2, Vyd. 3. - С. 230-234.
8. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. URL:<https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/>

9. Голосніченко І. П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. І. П. Голосніченко. Публічне право. 2016. № 1. С. 12-19.

10. Григораш О. І. Публічні послуги у сфері державного управління: поняття та зміст. Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство. 2007. № 385.

11. Денисова Г. О. Адміністративна послуга з ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном як елемент адміністративного процесу. Г. О. Денисова. Форум права. 2015. № 1. С. 87–91.

12. Дембіцька С.Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2007. № 2. С. 119.

13. Жовнірчик Я.Ф., Квасюк В.В. Електронне врядування та електронна демократія стосовно децентралізації в Україні: стратегії реалізації та розвитку. Інвестиції: практика та досвід . 2020. № 1. С. 106–115

14. Ільчанинова Н. І. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг в Україні. Інвестиції: практика та досвід, № 10 2018, с. 130-134

15. Ілюшик О. М. Класифікація адміністративних послуг та їх характеристика О.М. Ілюшик Науковий вісний Львівського державного університету внутрішніх справ №1. 2016. С. 178-188

16. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади [Текст] / О. В. Карпенко. К.: АМУ, 2014. С. 160.

17. Кисіль Л. Є. Адміністративні послуги в Україні: стан та перспективи правового регулювання. Л. Є. Кисіль, А. С. Кисіль. Держава і право. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 68.

18. Кожевніков В. О. Адміністративні послуги в сфері застосування законодавства про захист економічної конкуренції. В. О.

Кожевніков. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2021. Вип. 66. С. 147-153.

19. Коліушко І., Тимощук В. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів. І. Коліушко, В. Тимощук. Київ. 2006. 195 с.

20. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). Верховна Рада України URL:[www.minjust.gov.ua/file/23491](http://www.minjust.gov.ua/file/23491)

21. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1998. Відомості Верховної Ради України. 1996. 23 липня (№ 30). Ст. 141.

22. Костенко І. Основні принципи електронного урядування. Часопис Київського університету права. 2019. № 2019/4. С. 118–119.

23. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права. І. Котюк. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2010. № 84/2010. С. 104–107

24. Критенко О. О. Аналіз підходів до визначення дефініції "адміністративні послуги". О. О. Критенко, Т. М. Брус. Теорія та практика державного управління. 2020. Вип. 3. С. 16-23.

25. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. О. В. Левченко. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 2. С. 106-111.

26. Литвин Н.А., Крупнова Л.В. Діджиталізація як засіб підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання електронних послуг. Ірпінський юридичний часопис. 2020. Вип. 3. С. 69–76.

27. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. Н. М. Мариняк. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2015. № 824. С. 60-64.

28. Мартинюк Н. М. Адміністративна процедура надання публічних послуг із державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: стадії та зміст. Н. М. Мартинюк. Економіка. Фінанси. Право. 2020. № 10(1). С. 9-12.

29. Михайлюк Я. Б. Загальна характеристика правового регулювання надання адміністративних послуг в Європейському Союзі та Україні. Я. Б. Михайлюк. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 34(2). С. 113-117.

30. Міністерство цифрової трансформації планує за 5 років перевести 100% адмінпослуг в онлайн. URL: <https://112.ua/suspilstvo/ministerstvo-tsyfrovoi-transformatsii-planuie-za-5-rokiv-perevesty-100-adminposluh-v-onlain-509209.html>.

31. Музика-Стефанчук О. А. Публічні адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я. О. А. Музика-Стефанчук, О. О. Отрадна, Т. В. Данченко, Л. А. Музика, В. Г. Савенкова. Запорозький медичний журнал. 2020. Т. 22, № 2. - С. 261-266.

32. Негода Адміністративні послуги суб'єктам господарювання як публічно-сервісна функція держави. Юридичний науковий електронний журнал. №4. 2023. С. 282-286

33. Ніколаєнко К. В. Сутність та ознаки адміністративних послуг Ніколаєнко К. В. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/495-butyak/21396-2012-06-19-22-03-01.htm>

34. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади [Текст]: навч. посіб. М. І. Ославський. К.: Знання, 2009. С. 233.

35. Осіпова О. О. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту в контексті предмету адміністративних спорів. О. О. Осіпова. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2021. Вип. 65. С. 248-252.

36. Петьовка В.В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. Публічне право. 2013. № 2(10). С. 99-104

37. Полішкевич Л. Д. Адміністративні послуги органів місцевого самоврядування: теоретичні аспекти. Л. Д. Полішкевич. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29(68), № 3. С. 113-118.

38. Правове регулювання адміністративних послуг (у схемах) : навч. посіб. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О. В. Брусакова, К. О. Крут, І. В. Панова та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. 120 с.

39. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вер. 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

40. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

41. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98, URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

42. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабміну України 494-2007-р (втратило чинність) URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-%D1%80#Text>

43. Про адміністративну процедуру: Закон України №2073-IX від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

44. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

45. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04.2014 URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

46. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>

47. Полішкевич Л.Д. Адміністративні послуги органів місцевого самоврядування: теоретичні аспекти. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. № 3. Том 29 (68). URL: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/3\\_2018/23.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/3_2018/23.pdf)

48. П'ятков П. В. Генезис наукової розвідки питання надання адміністративних послуг як основа формування поняття "адміністративна послуга у містобудуванні". П. В. П'ятков. Митна справа. 2015. № 4. С. 65-71.

49. Разумей Г.Ю., Разумей М.М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2 (25). С. 139–145.

50. Руденко О.В. Адміністративні послуги: сутність та поняття. «Молодий вчений» № 12.1 (40). 2016. С. 611-614

51. Сидоренко Н. О. Діджиталізація: електронні адміністративні послуги. Н. О. Сидоренко Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права . 2021. Вип. 4. С. 11-15.

52. Система державного управління Республіки Польща: досвід для України, авт.-уклад. Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2010. 48 с.

53. Соловйова О. М. Еволюційна трансформація наукових поглядів на категорію "адміністративні послуги". О. М. Соловйова. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2022. Вип. 56. С. 46-49.

54. Тернущак М. Удосконалення сервісної діяльності публічної адміністрації в контексті діджиталізації. Юридичний вісник. 2020. № 1. С. 93–100

55. Тимошук В.П. Адміністративні послуги. Швейцарськоукраїнський проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с

56. Тимченко Л.М. Європейський досвід удосконалення системи надання адміністративних послуг. Інвестиції: практика та досвід № 3. 2015. С. 136-140

57. Хартія основних прав Європейського Союзу : Міжнародний документ від 07.12.2000 р. Верховна Рада України URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524).

58. Шереметьєва Л.А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. Л.А. Шереметьєва, І.І. Беца. Національна академія державного управління при Президентові України URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>

59. Ющенко М. Проблемні питання правового регулювання адміністративних послуг в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2019. Том 3. № 79. С. 92–97.

60. Case 294/83, Partiéco logiste «LesVerts» v European Parliament . EuropeanCourtReports. 1986. P. 1339.

61. Case C-269/90, Technische Universität v. Hauptzollamt München-Mitte. European Court Reports. 1991. P. 5469.

62. Joinedcases 6/90, 9/90, Francovichand Bonafaci v Italy. European Court Reports. 1991. P. I-5357

63. Jürgen Schwarze. Judicial ReviewofEuropean Administrativ Procedure. Lawand Contemporary Problems. The Administrative Lawof the European Union (Winter, 2004). Vol. 68, № 1. P. 85–105

64. White Paper on Services of General Interest [COM(2004) 374 final – Not yet published in the Official Journal]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l23013b>.

65. Chancen der Automatisierung im öffentlichen Sektor. URL: <https://kpmg.com/at/de/home/insights/2022/06/hyperautomation-chancen-oeffentlicher-sektor.html>

66. Government in Hungary URL: <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inlinefiles/eGovernment%20in%20Hungary>

67. Innovation in public administration – an operating e-state [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://ivsz.hu/en/focus/e-government>

68. Офіційний сайт Міністерство цифрової трансформації. URL: <https://thedigital.gov.ua/>

69. Офіційний сайт порталу Дія. URL: <https://diia.gov.ua/>