

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

УДК 351.74:342.922.5.172(477)(043.3)

ШИЙОВИЧ СВЯТОСЛАВ ЯРОСЛАВОВИЧ

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ
ПОСЛУГ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ
081 «Право»

Подається на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **С. Я. Шийович**

Науковий керівник **Ковалів Мирослав Володимирович**
кандидат юридичних наук, професор

Львів 2026

АНОТАЦІЯ

Шийович С. Я. Адміністративно-правове регулювання публічних послуг в умовах європейської інтеграції України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2026.

У дисертації здійснено аналіз публічних послуг в Україні з позиції сучасної адміністративно-правової науки і реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, реалізовано нове розв'язання наукової проблеми у контексті адміністративно-правового виміру.

Підкреслено, що структурно-функціональну характеристику публічних послуг можна розглядати у контексті низки самостійних, але взаємопов'язаних і взаємозалежних напрямів аналізу: як інституту адміністративного права з елементами комплексного регулювання; форми адміністративного права; методу державного управління; форми державного управління, сукупності адміністративних процедур і юридичного факту. Сучасний етап характеризують тенденції адаптації національного законодавства України до вимог Європейського Союзу.

Констатовано, що специфіка дослідження публічних послуг уможливила реалізацію положень загальної теорії систем, принципів системного та структурно-функціонального підходів, застосування порівняльно-правового та формально-юридичного методів, діяльнісного, інституційного та системного підходів. Оптимальним є системно-діяльнісний підхід, що дає змогу виявити структурні та функціональні особливості публічних послуг, показати місце у соціальних системах.

Системно-діяльнісному підходу притаманний рівень узагальнення, характерний для філософських підходів, що дає змогу розглянути специфіку

публічних послуг через виявлення особливостей взаємодії із зовнішніми системами і взаємозв'язків внутрішніх елементів. Це дає підстави сформулювати тенденції розвитку публічних послуг і визначити моделі управління. Як системно-структурний каркас публічних послуг у дослідженні використано концепцію, згідно із якою структурними елементами є суб'єкт, об'єкт і активність суб'єкта. Це посприяло виявити функціональну специфіку структурних елементів публічних послуг, діяльність особи, яка володіє правосуб'єктністю, зумовлену інформаційно-сигнальним впливом на волю людини за допомогою соціально-правової інформації про необхідну та дозволена поведінку щодо публічних послуг.

Аргументовано, що під правовим регулюванням публічних послуг належить розуміти здійснюваний за допомогою правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини у сфері публічних послуг щодо впорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису та суспільних потреб соціальної держави, відповідності інтересів особи, суспільства та держави.

Сучасний стан правового регулювання публічних послуг в Україні характерний багатьма недоліками об'єктивного та суб'єктивного характеру. В Україні створено нормативно-правову базу для функціонування системи надання публічних послуг. Але відсутність правового регулювання окремих аспектів надання публічних послуг викликає необхідність проведення наукових розвідок щодо вдосконалення нормативно-правових актів для поліпшення якості надання адміністративних послуг з огляду на процеси адміністративно-територіальної реформи.

Зазначено, що нормативні акти за предметом правового регулювання публічних послуг надають динамічність правовим відносинам тим, що розвиваються у контексті тенденцій розвитку суспільних відносин, характерних для інформаційного суспільства з пріоритетом застосування інформаційних технологій у процес надання публічних послуг.

Доведено, що правовідносини у сфері публічних послуг володіють структурою та змістом, які взаємопов'язані і взаємозумовлені. Зміст правових відносин не зводиться до законних прав і обов'язків, охоплює реальну взаємодію у правовій сфері, що є юридично передбаченою та значущою діяльністю. Поєднання прав і обов'язків характеризує структуру правовідносини, визначену нормою об'єктивного права. Вид правовідносин визначається змістом суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників.

Основні характеристики правовідносини у сфері публічних послуг можна виявити, враховуючи взаємозв'язок права і економіки та наявність різногалузевих правовідносин. Правовідносини у сфері публічних послуг – це врегульовані нормами національного права суспільні відносини, що відрізняються різноманітністю суб'єктного складу, головним змістом яких є здійснення права на отримання результатів юридично та соціально-економічно значимої діяльності органів публічної адміністрації. Правовідносини у сфері публічних послуг є тією ланкою, де відбувається реалізація норм права і оцінюється ефективність правового впливу. Правовідносини щодо публічних послуг характеризуються значною специфікою, зумовленою особливостями, закладеними в нормативно-правовому регулюванні.

Обґрунтовано, що інститут адміністративних процедур виступає засобом перетворень державного управління у сфері публічних послуг, сприяючи досягненню завдань: створення гарантій захисту прав фізичних і юридичних осіб у взаємних правовідносинах з органами публічної адміністрації, посадовими особами; забезпечення законності та прозорості, підконтрольності публічного управління; раціоналізації діяльності публічної адміністрації; легітимації адміністративних рішень; створення правових меж адміністративного розсуду; протидії корупції; стандартизації адміністративної практики, стимулювання економічного зростання та створення сприятливих умов для інвестицій; реалізації положень Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу.

Наголошено, що адміністративні процедури надання публічних послуг органами публічної влади, незважаючи на прийняття значної кількості

здебільшого підзаконних нормативно-правових актів не отримали достатнього законодавчого фундаменту.

Зазначено, що механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг – це система узгоджено функціональних односторонньо-владних і договірно-регулятивних правових засобів, за допомогою яких встановлюються та реалізуються оптимальні моделі поведінки учасників надання та отримання публічних послуг з урахуванням збалансованості приватних, державних і громадських інтересів. Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг передбачає: вихідні – норми права, правосуб'єктність; регулятивні – суб'єктивні права і юридичні обов'язки, забезпечувальні – правозастосовний акт, заходи забезпечувального впливу, заходи юридичної відповідальності.

Аргументовано, що механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг, з урахуванням специфіки діяльності органів публічної адміністрації, має тенденції розвитку: вдосконалення законодавства про публічні послуги об'єктивно обумовлено і необхідно; розвиток і вдосконалення адміністративно-правового інституту можливо тільки на концептуальній основі; базою розробки механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг визначені наука адміністративного права та теорія управління.

Визначено, що організаційні заходи щодо вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг є такими, що спрямовані на оптимізацію структури суб'єктів, посилення ролі інститутів громадянського суспільства у захисті прав отримувачів публічних послуг.

Вказано, що аналіз розвитку головних концепцій і реалізація загальної політики щодо публічних послуг у країнах Європейського Союзу у межах існуючої адміністративно-правової концепції свідчить, що особливо важливим є інститут правових форм публічної управлінської діяльності, у межах якого реалізуються різні аспекти адміністративної правотворчості. Подібний підхід демонструє наукову значущість публічних послуг, а не традиційне дослідження як одного з багатьох адміністративно-правових інститутів, акцентуючи роль

адміністративно-правового регулювання публічних послуг в комплексній системі засобів забезпечення соціально-економічної безпеки ЄС.

Аргументовано, що необхідність дослідження досвіду ЄС зумовлена адаптацією національного законодавства до вимог Європейського Союзу у контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого; недостатнім розумінням значення публічних послуг як єдиного способу узаконити правове поле взаємодії фізичних і юридичних осіб і органів публічної влади щодо законних інтересів цих осіб у соціально-економічній сфері; відсутністю системного підходу з боку держави до адаптації законодавства у сфері публічних послуг у контексті європейської інтеграції.

Зазначено, що простежується суперечність між необхідністю підвищення ефективності правового регулювання та браком достатньої теоретичної бази для одержання нових наукових знань, здатних сприяти оптимізації правового статусу суб'єктів надання послуг, вдосконаленню юридичного режиму діяльності органів, які забезпечують правовий захист, їх адаптацію до умов, які існують в Європейському Союзі. Це зумовлено природою публічних послуг, яка перебуває в постійному розвитку, та властивостями права, відповідно до яких право здатне по-різному проникати у сферу правового регулювання надання публічних послуг.

Підкреслено, що порівняльний аналіз інституту публічних послуг в Європейському Союзі є концептуальною платформою для подальших наукових, аналітичних і практико-методичних розробок публічних послуг.

Показано, що підвищення ефективності діяльності, спрямованої на отримання громадянами публічних послуг, за наявності державної та недержавної систем суб'єктів, неможливе без реалізації принципів організації та функціонування каналів прямого та зворотного зв'язку, властивих відкритим системам, що повинно бути закладено у проєкт закону. Лише такі канали здатні забезпечити необхідний інформаційний обмін між учасниками цієї діяльності.

Суб'єктів, які входять до державної та недержавної систем, треба розглядати як елементи цих систем, а державну та недержавну системи не як автономні утворення, а як підсистеми єдиної системи надання публічних послуг України. Подібне забезпечення є головним завданням органів виконавчої влади у цій сфері.

Доведено, що пріоритетним завданням дослідження публічних послуг є необхідність завчасної розробки законодавства, що регламентує різні аспекти публічних послуг. Варто вести мову про необхідність послідовного та комплексного розвитку нормативного регулювання інституту публічних послуг у законодавстві. Така мета навряд чи буде реалізована ефективно за відсутності наукової розробки всіх ключових і суміжних питань досліджуваної проблематики.

Підкреслено, що удосконалення правового регулювання у сфері публічних послуг передбачає регулятивно-статичну та регулятивно-динамічну функції, які проявляються у здатності відображати сутнісні властивості правових відносин, забезпечувати можливість прогнозування необхідності адміністративно-правового впливу на моніторингу національного законодавства.

Внесені пропозиції до Указу Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», до Закону України «Про звернення громадян», до Кодексу адміністративного судочинства України, запропоновано структуру проєкту Закону України «Про публічні послуги».

Ключові слова: публічні послуги, правові відносини, адміністративні процедури, механізм адміністративно-правового регулювання, адаптація законодавства, Європейський Союз.

SUMMARY

Shiyovych S. Ya. Administrative and legal regulation of public services in the context of Ukraine's European integration. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 «Law». – Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, 2025.

The dissertation analyzes public services in Ukraine from the standpoint of modern administrative law and the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, implemented a new scientific solution. problems in the context of the administrative and legal dimension.

It is emphasized that the structural and functional characteristics of public services can be considered in the context of a number of independent, but interconnected and interdependent areas of analysis: as an institution of administrative law with elements of complex regulation; forms of administrative law; method of public administration; forms of public administration, a set of administrative procedures and a legal fact. The current stage is characterized by trends in the adaptation of national legislation of Ukraine to the requirements of the European Union.

It is stated that the specifics of the study of public services made it necessary to implement the provisions of general systems theory, principles of systemic and structural-functional approaches, application of comparative law and formal-legal methods, activity, institutional and systemic approaches. The system-activity approach is optimal, which makes it possible to identify structural and functional features of public services, to show the place in social systems.

The system-activity approach is characterized by the level of generalization characteristic of philosophical approaches, which allows to consider the specifics of public services by identifying the features of interaction with external systems and the relationship of internal elements. This gives grounds to formulate trends in the

development of public services and identify management models. As a system-structural framework of public services in the study used a concept that includes as structural elements of the subject, object and activity of the subject. This allowed to identify the functional specifics of the structural elements of public services, the activities of a person with legal personality, due to the information and signaling impact on the human will through socio-legal information about the necessary and permissible behavior of public services.

It is argued that the legal regulation of public services means the effective, regulatory and organizational impact on public relations in the field of public services for the regulation, protection, development in accordance with the requirements of the economic base and social needs. welfare state, the conformity of the interests of the individual, society and the state.

The current state of legal regulation of public services in Ukraine is characterized by many shortcomings of an objective and subjective nature. Ukraine has created a certain legal framework for the functioning of the public service delivery system. But the lack of legal regulation of certain aspects of public services necessitates scientific research to improve regulations to improve the quality of administrative services, based on the processes of administrative-territorial reform.

It is noted that regulations on the subject of legal regulation of public services give dynamism to legal relations that develop in the context of trends in public relations characteristic of the information society with priority in the use of information technology in the provision of public services.

It is proved that legal relations in the field of public services have a structure and content that are interconnected and interdependent. The content of legal relations is not limited to legal rights and obligations, includes real interaction in the legal sphere, which acts as a legally prescribed and significant activity. The combination of rights and responsibilities characterizes the structure of the legal relationship, defined by the norm of objective law. The type of legal relationship is determined by the content of the subjective rights and legal obligations of the participants.

The main characteristics of the legal relationship in the field of public services

can be identified, given the relationship between law and economics and the existence of diversified legal relations. Legal relations in the field of public services are public relations regulated by the norms of national law, characterized by a variety of subjects, the main content of which is the exercise of the right to receive the results of legally and socio-economically significant activities of public administration. Legal relations in the field of public services are the link where the implementation of the rule of law and the effectiveness of legal influence. Legal relations regarding public services are characterized by significant specifics due to the features inherent in the regulatory.

It is substantiated that the institute of administrative procedures acts as a means of public administration transformation in the field of public services, contributing to the achievement of tasks: creation of guarantees for protection of rights of individuals and legal entities in mutual legal relations with public administration bodies, officials; ensuring legality and transparency, controllability of public administration; streamlining the activities of public administration; legitimation of administrative decisions; creation of legal limits of administrative discretion; anti-corruption; standardization of administrative practice, stimulation of economic growth and creation of favorable conditions for investments; implementation of the provisions of the Association Agreement between Ukraine and the European Union.

It is emphasized that the administrative procedures for the provision of public services by public authorities, despite the adoption of a significant number of mostly bylaws, have not received a sufficient legislative foundation.

It is noted that the mechanism of administrative and legal regulation of public services is a system of coherent functioning unilateral-governmental and contractual-regulatory legal means by which optimal models of behavior of participants in providing and receiving public services are established and implemented taking into account the balance of private, state and public interests. The mechanism of administrative and legal regulation of public services includes: initial - rules of law, legal personality; regulatory - subjective rights and legal obligations, security - law enforcement act, measures of security influence, measures of legal responsibility.

It is argued that the mechanism of administrative and legal regulation of public

services, taking into account the specifics of the public administration has development trends: improvement of legislation on public services is objectively determined and necessary; development and improvement of this administrative and legal institution is possible only on a conceptual basis; the basis for the development of the mechanism of administrative and legal regulation of public services are the science of administrative law and management theory.

It is determined that organizational measures to improve the mechanism of administrative and legal regulation of public services include measures aimed at optimizing the structure of entities, strengthening the role of civil society institutions in protecting the rights of recipients of public services.

It is stated that the analysis of the development of basic concepts and implementation of general policy on public services in the European Union within the existing administrative and legal concept shows that a special place is occupied by the institution of legal forms of public administration, which implements various aspects of administrative lawmaking. This approach demonstrates the scientific significance of public services, rather than traditional research as one of many administrative and legal institutions, emphasizing the role of administrative and legal regulation of public services in a comprehensive system of social and economic security of the EU.

It is argued that the need to study the EU experience is due to the adaptation of national legislation to the requirements of the European Union in the context of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other; insufficient understanding of the importance of public services as the only way to legitimize the legal field of interaction between individuals and legal entities and public authorities in relation to the legitimate interests of these persons in the socio-economic sphere; lack of a systematic approach by the state to the adaptation of legislation in the field of public services in the context of European integration.

It is noted that there is a contradiction between the need to increase the effectiveness of legal regulation and the lack of sufficient theoretical basis for new scientific knowledge that can help optimize the legal status of service providers,

improve the legal regime of bodies providing legal protection, their adaptation to conditions. exist in the European Union. This is due to the nature of public services, which is constantly evolving and the properties of law, according to which the law is able to penetrate in different ways in the field of legal regulation of public services.

It is emphasized that the comparative analysis of the institute of public services in the European Union is a conceptual platform for further scientific, analytical and practical-methodological development of public services.

It is shown that increasing the efficiency of activities aimed at obtaining public services by citizens, in the presence of state and non-state systems of entities, is impossible without implementing the principles of organization and functioning of direct and feedback channels inherent in open systems, which should be included in the bill . Only such channels are able to provide the necessary information exchange between the participants of this activity. Entities that are part of the state and non-state systems should be considered as elements of these systems, and state and non-state systems not as autonomous entities, but as subsystems of a single system of public services in Ukraine. Such provision is the main task of the executive authorities in this area.

It is proved that the priority task of public services research is the need for early development of legislation regulating various aspects of public services. It is necessary to talk about the need for consistent and comprehensive development of regulatory regulation of the institution of public services in the legislation. Such a goal is unlikely to be realized effectively in the absence of scientific development of all key and related issues of the studied issues.

It is emphasized that the improvement of legal regulation in the field of public services includes regulatory-static and regulatory-dynamic functions, which are manifested in the ability to reflect the essential properties of legal relations, to predict the need for administrative and legal influence based on monitoring national legislation.

Proposals were made to the Decree of the President of Ukraine «On some measures to ensure the provision of quality public services»; to the Law of Ukraine

«On Citizens' Appeals», to the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the structure of the draft law of Ukraine «On Public Services» is proposed.

Key words: public services, legal relations, administrative procedures, mechanism of administrative and legal regulation, adaptation of legislation, European Union.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Шийович С. Я. Публічні послуги: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання*. 2023. № 1. С. 431–435. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.74>

URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/76.pdf>

2. Шийович С. Я. Забезпечення якості публічних послуг. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2023. № 3. С. 124–131. <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2023-3-16>

<http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/article/view/634>

3. Шийович С. Я. Вплив цифрової трансформації на публічні послуги: досвід Європейського Союзу. *Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання*. 2023. № 6. С. 539–543. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.94>

URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/12/96.pdf>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Шийович С. Я. Публічні послуги: теоретико-правовий аспект. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні* : збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 09 грудня 2022 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. С. 255–257.

5. Шийович С. Я. Цифровізація адміністративних послуг. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів*: збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 05 травня 2023 р.). Київ: Комп'ютерний дизайн, 2023. С. 444–447.

6. Шийович С. Я. Публічні послуги та цифрові технології: правове оформлення у конституційному праві. *Конституційні права і свободи людини та*

громадянина в умовах війни та післявоєнний період: матеріали наукового семінару (м. Львів, 23 червня 2022 р.) / упор. Д. Є. Забзалюк, М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, Н. Я. Лепіш. Львів: ЛьвДУВС, 2023. С. 223–227.

7. Шийович С. Я. Надання електронних публічних послуг у контексті стратегії реформування державного управління. *Адміністративне право та процес: сучасність і перспективи розвитку*: збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 19 жовтня 2023 р.); М. М. Бліхар, Н. І. Дідик. Київ: Комп'ютерний дизайн, 2023. С. 408–411.

8. Шийович С. Я. Оподаткування цифрових послуг: особливості та тенденції розвитку. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: матеріали VII Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Львів, 08 грудня 2023 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2023. С. 218–220.

9. Шийович С. Я. Цифрові технологічні карти в системі державного управління надання публічних послуг. *Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів сектору безпеки і оборони України*: матеріали Науково-практичної конференції (м. Львів, 22 грудня 2023 р.) / упорядник: Т. В. Магеровська. Львів : ЛьвДУВС, 2024. С. 179–181.

10. Шийович С. Я. Бюджетно-правова природа договору про надання субсидії у контексті публічних послуг. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів*: збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 19 квітня 2024 р.); відпов. за вип. проф. М. М. Бліхар. Київ: Комп'ютерний дизайн, 2024. С. 471–473.

11. Шийович С. Я. Теоретичний і практичний підхід до розуміння публічної влади у контексті публічних послуг. *Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період*: матеріали наукового семінару (м. Львів, 21 червня 2024 р.) / упор. Д. Є. Забзалюк, М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, Н. Я. Лепіш. Львів: ЛьвДУВС, 2024. С. 210–213.

12. Шийович С. Я. Цифрова трансформація як імператив державного сектору в контексті надання публічних послуг. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні* : матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 06 грудня 2024 року) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львівський державний університет внутрішніх справ : ЛьвДУВС, 2024. С. 235-238.

13. Шийович С. Я., Ковалів М.В. Історичні аспекти становлення та розвитку правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг. *Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період*: матеріали наукового семінару (20 червня 2025 р.) / упор. Д. Є. Забзалюк, М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, Я. П. Павлович-Сенета. Львів: ЛьвДУВС, 2025. С. 129-132. (див. додаток А).

ЗМІСТ

ВСТУП	18
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ	27
1.1. Структурно-функціональна характеристика публічних послуг.....	27
1.2. Методологічні підходи до дослідження публічних послуг.....	40
1.3. Нормативно-правове регулювання публічних послуг в Україні.....	61
Висновки до розділу 1.....	79
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ	83
2.1. Публічні послуги: структура правовідносин, механізми надання.....	83
2.2. Адміністративні процедури при наданні публічних послуг.....	103
2.3. Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг.....	123
Висновки до розділу 2.....	142
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	147
3.1. Публічні послуги у країнах Європейського Союзу: розвиток основних концепцій і реалізація загальної політики.....	147
3.2. Удосконалення правового регулювання публічних послуг в Україні.....	166
Висновки до розділу 3.....	185
ВИСНОВКИ	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	198
ДОДАТКИ	227

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Питання надання публічних послуг є важливими з-посеред актуальних проблем європейської інтеграції України, що відображено у частині 4 Глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, та реалізації положень Конституції України про соціальну державу.

Надання населенню якісних публічних послуг є важливим соціально-економічним завданням, рішення чого має величезне значення для України. Забезпечення публічними послугами є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки охоплює широкий спектр соціальних, економічних, екологічних чинників. Натепер надання якісних і доступних публічних послуг розглядаються як істотні умови політичної стабільності та показник соціальної привабливості держави.

Навряд чи можна стверджувати, що на сьогоднішній день публічні послуги – маловивчене явище правової дійсності. Є низка дисертаційних досліджень, монографічних робіт і окремих публікацій у періодичних виданнях. Але незважаючи на активну дослідницьку роботу універсальна модель правового регулювання публічних послуг у національній правовій системі не створена. Це породжує істотні труднощі у вивченні адміністративно-правової моделі регулювання надання публічних послуг, що більше – в цьому контексті комплексні дослідження відсутні.

Зазвичай, автори зупиняються тільки на окремих видах публічних послуг, розглядаючи адміністративно-правову природу та виявляючи недоліки організації та відповідної правозастосовної практики. Водночас рівень розвитку державного управління і організаційно-правових технологій здійснення дає змогу сформулювати новий рівень теоретико-методологічного та законодавчого осмислення публічних послуг як найгнучкішого засобу управління суспільними

відносинами, особливо у сфері соціально-економічної діяльності, здатного забезпечити соціальний компроміс і належне розв'язання конфліктів між учасниками адміністративно-правових відносин.

З початку 90-х років минулого століття відбувся кардинальний перегляд ролі громадянина у відносинах з публічною адміністрацією щодо закріплення у Конституції України прав і свобод, які повинні бути забезпечені соціальною та правовою державою. Це повернуло до порядку денного обговорення концепції публічних послуг. За відсутності загальноприйнятої концепції публічних послуг законодавство стало розвиватися безсистемно, але доволі динамічно.

Як наслідок, норми, що регулюють надання публічних послуг і суміжні питання, містяться в актах різного рівня та різної галузевої приналежності; сам термін «публічна послуга» нормативно не закріплений, тоді як поняття «адміністративна послуга» (ключовий різновид публічних послуг) отримало декілька легальних трактувань.

Цифрова трансформація економіки передбачає розвиток надання публічних послуг у цифровому форматі, що обумовило прийняття Закону України «Про цифровий контент і цифрові послуги».

Поступово в науці виникало розмаїття думок і підходів з питань правового регулювання сфери публічних послуг, визначаючи поняття та види таких послуг, юридичну природу відповідних правовідносин, склад учасників, механізми надання. Правовідносини, що складаються з приводу задоволення публічною адміністрацією потреб приватних осіб, у науковій літературі майже не досліджуються з позицій суб'єктивних публічних прав, гарантій реалізації та захисту. Аналіз практики застосування чинного законодавства дає змогу констатувати, що численні суперечки у сфері надання публічних послуг мають різноманітний характер.

Перераховані фактори обумовлюють актуальність формування ефективного адміністративно-правового регулювання публічних послуг, як значущої з огляду на юридичну теорію та практику наукової проблеми, що спирається на новітні досягнення адміністративно-правової науки. Це зумовило

вибір теми дисертаційного дослідження.

Ступінь розробленості наукової проблеми. Публічні послуги належать до числа тих правових явищ, які довгий час не отримували широкого висвітлення у національній юридичній науці. Однак і сьогодні проблема публічних послуг не розв'язана. Натепер інтерес до проблематики публічних послуг істотно зріс щодо загальної конструкції та окремих видів.

Загальні та окремі питання публічних послуг розглядали українські та зарубіжні вчені: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Р. В. Бараннік, Є. Ю. Бараш, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, М. М. Бліхар, Н. П. Бортник, О. Г. Братко, М. М. Бурбика, М. Г. Вербенський, О. П. Гетьманець, Й. І. Горінецький, К. Ф. Гуценко, О. Ф. Дорошенко, С. С. Єсімов, І. О. Ієрусалимова, М. І. Іншин, Н. В. Камінська, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. М. Куліш, К. Б. Левченко, В. А. Ліпкан, Н. В. Мариняк, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, В. І. Олефір, Н. Л. Омельченко, О. І. Остапенко, Я. П. Павлович-Сенета, Т. О. Проценко, І. І. Сидорук, О. Ю. Синявська, Н. М. Скрипченко, О. Л. Соколенко, С. Г. Стеценко, І. М. Шопіна, Ю. С. Шемшученко, M. Andenaes, D. Bailleul, T. Bekkedal, H. Bull, M. Corradino, J. Davies, L. Duguit, J. Gronden, M. Krajewski, M. Lach, H. Schweitzer, L. Rolland, M. Völckeri та інші.

У 2020 році Комітет з Державних премій України нагородив роботу Є. О. Легези «Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова» (2017 рік) Державною премією України у галузі науки та техніки.

За межами досліджень залишилися питання вдосконалення правового регулювання публічних послуг у зв'язку з розвитком інформаційних технологій та технологій надання послуг у матеріальному аспекті, перелік питань, пов'язаних з оптимізацією адміністративного алгоритму розв'язання конфліктів і інші питання.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали науково-теоретичні та науково-практичні розробки вчених і правознавців-практиків у галузі конституційного, адміністративного, інформаційного, цивільного, господарського, кримінального та процесуальних галузей права.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане з урахуванням положень ст. 3 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (зі змінами та доповненнями від 21.12.2023 р.), ст. 2 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні (зі змінами та доповненнями від 21.12.2023 р.)», Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». Тема дисертаційної роботи відповідає пункту 4 «Проблеми наближення законодавства України до права ЄС відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом»; розділу 1.2. «Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки; тематичним напрямом, визначеним постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 р.» (№ 942-2011-п в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 09.05.2023 р. № 463); стратегічних цілей, визначених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1155-р «Про схвалення Стратегії комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 р.», а також науковому напрямку теми державної реєстрації Львівського державного університету внутрішніх справ «Проблеми правового регулювання публічного управління у сфері правоохоронної діяльності» (номер державної реєстрації 0122U200304).

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає в розробці алгоритмів реалізації, формування основ теоретико-методологічного і практико-орієнтованого інструментарію, передбаченого адміністративно-правовим регулюванням публічних послуг, вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності правозастосовної діяльності у сфері, що досліджується.

Для досягнення зазначеної мети сформульовано *завдання*:

- визначити структурно-функціональну характеристику публічних послуг;
- проаналізувати методологічні підходи до дослідження публічних послуг;

- розглянути нормативно-правове регулювання публічних послуг в Україні;
- визначити структуру правовідносин і механізми надання публічних послуг;
- дослідити адміністративні процедури для надання публічних послуг;
- розкрити механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг;
- охарактеризувати розвиток основних концепцій і реалізації загальної політики щодо публічних послуг у країнах Європейського Союзу;
- визначити заходи удосконалення правового регулювання публічних послуг в Україні.

Об'єктом дослідження є система суспільних відносин у сфері надання публічних послуг та механізм їх правового регулювання.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання публічних послуг в умовах європейської інтеграції України.

Методологічною базою дослідження слугував комплекс філософських, загальнонаукових і приватно-наукових методів пізнання. Правове регулювання публічних послуг, його міждисциплінарний, міжгалузевий та внутрішньогалузевий зміст досліджено за допомогою загальних (діалектичний матеріалізм), загальнонаукових (історичний, соціологічний, психологічний, синергетичний тощо) і приватно-наукових (порівняльно-правовий, формально-юридичний, статистичний тощо) методів, прийомів і способів.

Використання під час дисертаційного дослідження загальнонаукових методів пізнання дало змогу розглянути структуру правового регулювання.

Як методологічна основа дослідження правового регулювання публічних послуг застосовано положення системно-діяльнісного підходу. Це посприяло сформулювати визначення структурно-функціональної характеристики та розкрити змістовні компоненти. У роботі широке застосування отримали елементи структурно-функціонального підходу. Виявлення міжгалузевих зв'язків у правовому регулюванні побудовано на функціональній природі права

загалом і адміністративно-регулятивних засобах зокрема, що дало змогу виділити два типи міжгалузевих зв'язків.

У процесі дослідження значну роль відіграли такі приватно-наукові методи як порівняльно-правовий і формально-юридичний, які сприяли дослідженню природи публічних послуг. Сукупно з іншими методами наукового пізнання зазначені способи, прийоми і принципи дали змогу дослідити механізм адміністративно-правового регулювання. Під час дослідження застосовано статистичний метод, що уможливило виявити динаміку правового регулювання у сфері публічних послуг. Водночас дослідження має загальну адміністративно-правову спрямованість.

Нормативною базою слугували Конституція України, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, закони України, нормативні акти ЄС щодо публічних послуг, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти органів публічної адміністрації влади, рішення судових органів, що стосуються публічних послуг.

Емпіричною базою дослідження є матеріали статистики, матеріали судової практики, публікації у медіа, підсумки соціологічного опитування щодо теми дисертації.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна дисертаційної роботи визначена розв'язком важливої наукової проблеми адміністративно-правового регулювання публічних послуг. У роботі дисертантка аналізує публічні послуги у контексті модернізації правового регулювання послуг відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Як результат сформульовано наукові положення, висновки і рекомендацій, зокрема:

вперше:

– здійснено системну структурно-функціональну характеристику публічних послуг у контексті розвитку науки адміністративного права, що дало

зможу обґрунтувати необхідність формування механізму адміністративно-правового регулювання, орієнтованого на баланс приватних і публічних інтересів у контексті соціально значущих цілей на підставі сукупності адміністративних процедур, що призводять до зміни форм, методів і змісту діяльності суб'єктів надання публічних послуг і зміни суспільних відносин щодо публічних послуг щодо відповідності вимогам ЄС;

– визначено особливості нормативно-правового регулювання публічних послуг, правовою основою якого є акти адміністративного законодавства, акти комплексного регулювання і акти іншої галузевої приналежності, які не мають належної систематизації, а також тенденції розвитку законодавства, що виражені у поступовому відокремленні і автономізації предмета адміністративно-правового регулювання певних відносин у сфері публічних послуг, які виражають публічний інтерес у контексті надання цифрового контенту;

– проведено системний аналіз предметно-функціональних зв'язків взаємодії органів публічної адміністрації у системі надання публічних послуг, зумовлених змінами наукових парадигм у вітчизняній юридичній науці, викликаних реалізацією Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу та цифровізацією економіки;

удосконалено:

- нормативно-правове регулювання публічних послуг в Україні;

набули подальшого розвитку:

- структурно-функціональна характеристика публічних послуг;

- методологічні підходи до дослідження публічних послуг;

- адміністративні процедури для надання публічних послуг;

- механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг;

- напрями удосконалення правового регулювання публічних послуг.

Внесені пропозиції щодо змін і доповнень до чинного законодавства.

Практичне значення одержаних результатів проведеного дослідження полягає у тому, що викладені у дисертації положення, висновки, пропозиції та рекомендації мають науково-теоретичне значення, можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для проведення подальших наукових досліджень щодо публічних послуг;

– *правотворчій діяльності* – для подальшого удосконалення чинного законодавства щодо правового регулювання публічних послуг;

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності практичної діяльності органів публічної адміністрації щодо захисту отримувачів публічних послуг;

– *навчальному процесі* – під час підготовки дидактичних матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право України» (акт впровадження в освітній процес Львівського державного університету внутрішніх справ від 12.11.2025 р. № 69).

Особистий внесок здобувача. Сформульовано положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень внаслідок опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дисертації. Основні положення роботи опубліковані на таких науково-практичних заходах: Всеукраїнської науково-практичної конференції «Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (м. Львів, 09 грудня 2022 р.); III Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Львів, 05 травня 2023 р.); Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративне право та процес: сучасність і перспективи розвитку» (м. Львів, 19 жовтня 2023 р.); наукового семінару «Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період» (м. Львів, 23 червня 2023 р.); Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративне право та процес: сучасність і перспективи розвитку» (м. Львів, 19 жовтня 2023 р.); Всеукраїнської науково-практичної конференції «Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (м. Львів, 08 грудня 2023 р.); Науково-практичної конференції «Інформаційно-аналітичне забезпечення

діяльності органів сектору безпеки і оборони України» (м. Львів, 22 грудня 2023 р.); Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Львів, 19 квітня 2024 р.); наукового семінару «Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період» (м. Львів, 21 червня 2024 р.); Всеукраїнської науково-практичної конференції «Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (м. Львів, 06 грудня 2024 року); наукового семінару «Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період» (20 червня 2025 р.).

Публікації. Основні положення дисертації висвітлено у 13 наукових публікаціях, серед яких 3 наукові статті у наукових виданнях категорії Б, що увійшли до науково-метричної бази «Index Copernicus» та 10 тез виступів на науково-практичних заходах.

Структура дисертації. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків, додатків, списку використаних джерел (283 назви).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

1.1. Структурно-функціональна характеристика публічних послуг

Підвищення якості та рівня життя громадян є одним з ключових завдань державної політики України. Одним з основних напрямів підвищення рівня життя населення є вдосконалення якості публічних послуг.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, вибудовують сферу публічних послуг. Залежно від статусу суб'єкта, який надає публічні послуги, виділяють державні та муніципальні послуги. Важливою складовою державних і муніципальних послуг є адміністративні послуги [1].

Указ Президента України від 4 вересня 2019 року № 647 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» вказує, що необхідність вивчення проблематики функціонування інституту публічних послуг визначається зростаючою роллю в сучасній системі суспільних відносин, у структурі економічних інтересів в умовах скорочення бюджетних ресурсів за одночасної потреби розширення доступності та підвищення якості публічних послуг [2; 3].

Розвиток публічних послуг є втіленням державної політики, визначає збалансований стан економіки, є чинником сталого зростання і залежить від нормативно-правового регулювання, впливає зі Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019.

Поняття «послуга» щодо служіння суспільству належить до сфери не вузько економічних, а соціально-економічних категорій. Під послугою

розуміється результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їхнього споживача. В термінах економічної науки послуга визначена як корисна дія споживчої вартості – товару або безпосередньої праці [4, с. 256].

В контексті європейської інтеграції тематика реформування державного управління за усталеною практикою і особливостями правового регулювання розбивалася на декілька блоків – адміністративна реформа, реформа державної служби, електронне урядування і бюджетна реформа [5; 6; 7; 8].

Перше визначення поняття «державна послуга» було дано у Законі України «Про оподаткування доходів підприємств», який втратив чинність з прийняттям Податкового кодексу України [9; 10].

Публічна влада це інституціоналізація легальної соціальної влади, що реалізує суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства, консолідуючи співтовариство у цілісну систему відповідно до прийнятих у суспільстві цінностей.

Публічна влада виконує чимало функцій: реалізацію публічного інтересу, консолідацію суспільства, управління, захист наявної системи суспільних відносин (охоронна), нормотворчість, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зазначені функції найповніше виявлені в демократичних суспільствах.

Суть публічної влади проявляється в наявності трьох форм (безпосереднє народовладдя, народне представництво, непередставницьке народовладдя (професійне управління) і чотирьох видів (публічна влада громадських об'єднань, влада місцевого самоврядування (муніципальна), державна, наддержавна). Якщо критерієм виділення форм влади є вид підстави здійснення суб'єктами владних відносин публічної влади, то підставою розподілу публічної влади на види слугує політико-територіальна спільність людей, яка є безпосереднім джерелом влади відповідного виду. Здійснення кожного з чотирьох видів публічної влади можливе у всіх трьох формах [11, с. 215-216].

Публічна влада має деякі межі компетенції та реалізується на різних

рівнях. Якщо реалізація наддержавної влади можлива на глобальному і регіональному рівнях, то рівні державної та муніципальної влади можуть помітно варіювати в різних державах. Відповідно до Конституції України існують такі рівні державної влади: центральна державна влада, державна влада Автономної республіки Крим, регіональна державна влада, місцева державна влада [12].

На думку І. І. Луців, публічні послуги – явище складне та багатогранне, їх можна розглядати по різному: щодо блага, функції, правовідносини, процесу, об'єкта прав, ринку [13, с. 21]. Ми розглянемо публічні послуги як діяльність, так як саме у такому разі краще всього можна позначити сферу та показати той комплекс відносин, що реалізуються з наданням публічної послуги.

На думку Н. В. Шамрай, сучасна система надання публічних послуг побудована на використанні прямого державного регулювання у поєднанні з ринковим механізмом [14, с. 18].

Облік цієї взаємодії під час формування механізмів впливу на процес надання публічних послуг дасть змогу дотримуватися логіки адміністративно-правових реформ та інституційних перетворень, що мають на увазі наявність взаємозв'язку: формування правових і ринкових інститутів, конкурентного середовища – підвищення ефективності виробництва товарів і надання послуг – зростання рівня життя населення [2].

У сучасних умовах державний сектор економіки України перебуває у стані значних змін, реформування, які викликані переходом до економіки ринкового типу. Він характерний сукупністю ресурсів економіки, що перебувають у розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування. Результати його функціонування виражені у суспільних благах, які надає держава для задоволення потреб громадян і суспільства [2].

Принципи, форми, ресурси та результати діяльності державного сектора належить розглядати через призму виробництва і обігу економічних благ. Водночас важливим моментом є розуміння особливостей суспільних благ, зокрема послуг [2].

Державні інститути, поєднуючи використання правових і економічних методів, домагаються балансу публічних і приватних інтересів, реалізують принцип справедливості у сфері виробництва та надання послуг.

У розвиток теорії публічних послуг значний вклад належить дослідникам: В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, В. Т. Білоус, О. М. Буханевич, І. В. Венедиктова, М. П. Воронов, І. П. Голосніченко, Н. Л. Губерська, Т. І. Данилюк, С. Л. Дембіцька, Е. Ф. Демський, Д. К. Жерліцин А. П., Коваленко, І. В. Ковбас, С. Ф. Константінов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, Р. О. Куйбіда, О. А. Малікіна, Р. С. Мельник, А. П. Румянцев, Г. М. Писаренко, В. М. Сороко, С. Г. Стеценко, О. Г. Стрельниченко, Д. В. Сухінін, В. П. Тимошук, Г. М. Чміленко, В. С. Фуртатов, І. М. Шопіна та інші [15-42].

Термін «послуга» застосовується у контексті системи поглядів, що відображає підсумок виробництва: суспільне благо, продукт, товар.

Однією з центральних категорій економічної теорії є благо – явище, предмет, продукт праці, що задовольняє людські потреби та відповідає інтересам, цілям, устремлінням людей.

Ще в 70-х роках ХІХ століття Джон Стюарт Мілль сформулював фундаментальне положення теорії добробуту – поняття «суспільних благ». На думку Ю. Д. Радіонова, процес планування та виробництва суспільних благ було і залишається прерогативою державного регулювання. Важливо, щоб держава як суспільний інститут забезпечувала баланс інтересів у суспільстві між ресурсами, громадянами та їхніми потребами [43, с. 27].

Суспільні блага – це предмети, які є надбанням суспільства, вони характерні двома ознаками:

– по-перше, вони можуть використовуватися більш ніж однією особою або більш ніж однією невеликою групою без шкоди для користувачів (у такому разі говорять про «відсутність суперництва у споживанні»);

– по-друге, нікому не може бути відмовлено в користуванні на підставі вимоги про виплату ціни, так як користь предмета не може бути обмежена.

Правова теорія розглядає послуги як одну з матеріально-речових форм

благ. Послуга це діяльність фізичної особи, підсумок якої має позитивний ефект направлений на задоволення різних потреб людини та суспільства.

Послуга має споживчу вартість. Відмінними рисами послуги (від товару) є відсутність речової форми, то, що споживною вартістю є корисний ефект діяльності, а також її неможливо накопичити [206, с. 96].

Ще одним параметром послуг є мінливість якості щодо людського фактора: суб'єктом, які надає послуги, виступають фізичні особи; є розбіжність в оцінці якості.

Стаття 1 Закону України від 27 липня 2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу як: результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної чи юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до Закону [44].

У зазначеному контексті публічна послуга – діяльність з реалізації функцій органу публічної влади, місцевої державної влади, органу місцевого самоврядування під час здійснення повноважень, переданих згідно законів України (далі – органи, які надають публічні послуги), які здійснюються за запитами заявників у межах, встановлених нормативно-правовими актами України повноважень органів, що надають послуги.

Варто зазначити, що публічні послуги діляться на послуги, що надаються громадянам, і послуги, що надаються суспільству. Деталізація переліку послуг, орієнтованих на громадянина (прямий вплив – адресні послуги), проводиться за допомогою Державного класифікатора продукції та послуг (ДКПП) [45]. Державний класифікатор є складовою частиною Державної системи класифікації і кодування техніко-економічної та соціальної інформації.

Це викликано гармонізацією ДКПП з Європейською класифікацією продукції та послуг за видами діяльності (CPA), яка пов'язана з Гармонізованою системою опису та кодування товарів (HS) та Комбінованою номенклатурою Європейського співтовариства (CN).

Деталізація переліку послуг, які надаються суспільству, орієнтовані на

підтримку держави і впливають на фізичні особи опосередковано (непрямий вплив), здійснюється за допомогою наданих суспільству і орієнтованих на підтримку держави Державним класифікатором України ДК 009–96 «Класифікація видів економічної діяльності» (КВЕД) [46].

Публічні послуги надаються органами публічної виконавчої влади, які у порядку аутсорсингу передають право на їх надання державним та комунальним закладам. Виникає нова якість комерційної організації її юридичної форми мало відображеної у існуючому цивільному законодавстві.

Важливо відзначити, що, незважаючи на можливість аутсорсингу послуг юридичній особі приватного або публічного права, джерелом публічних послуг є орган публічної виконавчої влади. Під публічною послугою запропоновано розуміти послугу, що задовольняє таким ознакам:

- послуги надаються за запитами;
- джерелом публічної послуги є орган публічної влади у межах повноважень;
- послуга повинна бути з реалізацією законних прав запитувача;
- отримана послуга має властивості певних благ.

На нашу думку, властивості повинні бути такими, що зможуть посприяти досягати мети створення та функціонування. Одночасно з цим потрібно виокремити загальні для таких суспільних відносин ознаки. Лише тоді термін матиме: сенс, оскільки має мету; обсяг, позаяк можна буде встановити коло системно пов'язаних відносин, що охоплені цим поняттям; зміст, оскільки будуть визначені всі ознаки публічних послуг [7, с. 23].

Доцільно зауважити, що Міністерство юстиції України у листі «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», висловлює подібні думки [47].

На сучасному етапі розвитку послугам належить значна частка у прирості суспільного багатства. В Україні частка виробництва послуг у внутрішньому валовому продукті (ВВП) зросла з 14,9% в 1990 році до 23% у 2020 році з обсягом

у цій сфері 33% у 2020 році та 17% податкових платежів [48]. Незважаючи на війну частка виробництва послуг у внутрішньому валовому продукті (ВВП) істотно не знизилась.

Процес збільшення частки послуг в економіці, який особливо яскраво почав проявлятися з 60–70 років минулого століття у країнах Європейського Союзу, став ознакою руху економік цих країн до постіндустріального суспільства та зумовив зростаючу увагу вчених-правознавців до розгляду сфер послуг.

У процесі економічного розвитку погляди вчених з приводу визначення ролі послуг в економіці держави значно змінювалися здебільшого щодо виділення сфери послуг як визначального елемента соціальної структури.

Система публічних послуг заснована на державному регулюванні у поєднанні з ринковим механізмом, що дозволяє розглядати як складну динамічну систему відкритого типу, де виникають соціально-економічні відносини між виробниками та споживачами.

Така взаємодія необхідна для надання якісних публічних послуг, для підтримки економічно обґрунтованих витрат, що реалізують мету соціальної політики.

Залежно від критеріїв послуги можуть бути розділені на декілька видів. У цьому підрозділі розглянемо класифікацію видів послуг залежно від ступеня правового визначення: публічні послуги; приватні послуги; змішані послуги.

Для характеристики публічних послуг доцільно розглянути класифікацію та властивості публічних послуг. З цією метою використовуємо теорію публічних послуг як послугу, що володіє такими властивостями: відсутність конкуренції, необмеженість, неможливо не споживати.

Відсутність конкуренції полягає в тому, що нульовими будуть граничні витрати на пропозицію послуги кожного наступного споживача; споживання одним споживачем не знижує та не погіршує споживання, доступне іншому.

На прикладі забезпечення правопорядку можна простежити, що із появою додаткового споживача не проявляється значна зміна витрат, тобто зміна у ході

соціальних процесів підвищує рівень якості послуги для одного з учасників, якщо не допускається зниження рівня якості послуги жодного з інших учасників.

З'являється незвичайна для ринку ситуація, коли споживач, який прагне отримати послугу безкоштовно, отримує її, і це є оптимальним використанням ресурсів (відповідно до властивості відсутності конкуренції).

Необмеженість можливо розглянути на прикладі забезпечення правопорядку – неможливість обмежити число користувачів. Це породжує неможливість конкурентного ринку виробляти ефективну кількість публічних послуг. За відсутності розвитку власного інституту державних органів забезпечення правопорядку виникала б необхідність звернутися у приватну організацію і оплачувати її послуги. Проте громадяни держави радше не хотіли б платити добровільно. Ці витрати доцільно внести в оподаткування.

З огляду на існування проблеми осіб неплатників податків більшість публічних послуг проводяться не приватно (хоча й існують винятки). Тобто у виробників публічних послуг відсутній вибір у наданні послуг тільки споживачам, які оплатили послугу, або всім, хто хоче отримати безкоштовно.

Властивість послуг «неможливо не споживати» не дає обмежити споживання навіть тим індивідам, які не виконують домовленості з виробником, або зовсім не вступали з ним у контрактні відносини. Відносини не можуть бути відокремлені виробником публічних послуг з кожним споживачем окремо.

Два цих основоположних критерії поділу послуг (необмеженість і відсутність конкуренції) складають основу для класифікації на приватні та публічні послуги.

Поєднання цих двох властивостей можливе у самих різних пропорціях. Варто зазначити, що існує відносна умовність у цьому розмежуванні, але робити це необхідно в зв'язку з потребою визначення мінімальних меж участі держави у виробництві (наданні) публічних послуг. Абсолютне розмежування притаманне тільки публічним і приватним послугам.

У науковій літературі пропонується класифікація послуг за ступенем вираження їх властивостей: необмеженість і відсутність конкуренції у

споживанні. Якщо послугі притаманні ці властивості повною мірою, вчені називають їх чистими публічними послугами. У разі неповного вираження якоїсь властивості послуга буде визначатися змішаною.

М. М. Васюк, досліджуючи юридичні ознаки та класифікацію публічних послуг, зазначає, що розглянуті у дослідженні класифікації публічних послуг дають змогу дійти висновку, що науковці диференціюють їх із позиції юридичної значущості держаних послуг; із позиції інтересу; за сферами їхнього здійснення; за ініціативою фізичних та юридичних осіб, і послуги, обов'язковість яких встановлена законодавством тощо [49, с. 121].

У літературі виділяють послуги, виробництво (надання) та споживання яких здійснює великі зовнішні ефекти, і визначають як послуги, що володіють особливими перевагами, або соціально значущі послуги, які присутні найчастіше у сфері освіти, культури, охорони здоров'я. Так як їх позитивний вплив поділяється серед великої кількості громадян, виправдана громадська підтримка виробництва (надання) цих послуг, наприклад, за допомогою субсидування виробництва (надання), або надання податкових пільг.

Суто публічні послуги (*pure public good*) – це послуги, які споживаються повністю всіма громадянами, незалежно від того, платять вони чи ні. Самі публічні послуги представляють досить розмите поняття, що обумовлено відсутністю чітких меж поширення властивостей необмеженості та відсутності конкуренції.

У науковій літературі запропонована класифікація публічних послуг на підставі трьох властивостей – індивідуальності, соціальної корисності, доступності: приватні, змішані, комунальні та соціальні послуги [50, с. 104]. Деякі публічні послуги можуть бути зараховані до змішаних, отже, вироблені (надані) у приватному секторі. Послуги поділяють за суб'єктами надання та отримання; за групами послуг; за видами послуг.

У разі якщо споживання послуги є невивірковим за наявності невеликих витрат на усунення додаткових споживачів, публічні послуги будуть називатися винятковими (наприклад, державні лікарні, школи).

Для усунення недовироблення таких послуг необхідно вводити субсидії. Існують послуги, яким можливо визначити ціну – клубні послуги (наприклад, басейни, тенісні корти). Але це не поширюється на суто публічні послуги, так як вони надаються без участі ринку. Послугам властивий поділ на публічні, приватні та змішані.

Публічні послуги неподільні можуть бути надані індивідуальному споживачу.

А. В. Мілевський, розглядаючи характеристику принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України, зазначає, що доступність передбачає можливість особи звернутися за отриманням адміністративних послуг, які є частиною публічних послуг [51, с. 175].

Держава гарантує надання публічних послуг у кожній адміністративно-територіальній одиниці, реалізуючи права громадян визначеним у Конституції України відповідно до державної регіональної політики, передбаченої Законом України «Про засади державної регіональної політики» [52].

Виробництво (надання) та споживання публічних послуг має на увазі задоволення суспільних потреб загальнонаціонального, регіонального та локального масштабу. До послуг публічного характеру можна зарахувати послуги, пов'язані з обороною країни, із забезпеченням внутрішньої безпеки, підтриманням правопорядку, а також послуги, що зумовлюють виконання функцій державного регулювання економіки, проведення соціальної політики. Приватні послуги мають такі властивості: індивідуальний характер споживання; подільність і вибірковість; винятковість; конкурентоспроможність [2].

Виробництво (надання) приватних послуг здійснюється на основі приватної власності та вільної ринкової конкуренції. Основою ринкового конкурентного механізму надання є рівноважні ціни, які визначаються законом попиту та пропозиції. До приватних послуг можна зарахувати технічне обслуговування і ремонт техніки, автосервіс, перукарні, різноманітні рекреаційні послуги та інші. Велика частина послуг має змішаний характер, займаючи

проміжне положення між публічними та приватними. Змішані послуги мають різний ступінь винятковості та конкурентоспроможності у споживанні [2].

Крім властивостей публічних послуг, послуги мають деякі особливості у зв'язку з суміщенням виробництва та споживання в один процес.

Саме на підставі даних особливостей цінність послуги та її сприйняття є суб'єктивними. Уявлення про послуги існують у кожного споживача. З огляду на це ускладнюється процес нормування.

Оцінюючи якість послуг, споживач несвідомо порівнює очікуваний ефект з отриманою вигодою. Протиріччя між обслуговуванням інтересів населення і отриманням прибутку проявляється у взаємодії держави та ринку.

Публічні послуги найчастіше є змішаними. Національна економічна стратегія України на період до 2030 року зазначає, що сфера публічних послуг стає об'єднуючим чинником взаємодії галузей економіки, що важливо в умовах воєнного стану і у подальшому відновлення України та сприяє впровадженню нових форм публічного управління у контексті Напрямку 15 «Сфера послуг» вказаної Національної стратегії (відсутність державних стимулів для відкриття іноземних загальних центрів обслуговування та програм стимулювання утворення нових центрів) [53].

Надання публічних послуг прибутковими установами дає змогу зарахувати їх за вказаною класифікацією до змішаних послуг, які надаються юридичними особами публічного і юридичними особами приватного права.

За ступенем використання ринкових механізмів змішані державні послуги діляться на два види: тяжіють до публічних і приватних.

Співіснування державної та приватної пропозиції ще не створює досконалого ринку, якщо державні установи отримують субсидії та покривають збитки податковими надходженнями, а приватні залежать від власної прибутковості; так само як у разі, коли перші зобов'язані дотримуватися інтересів спільноти, а другі вільні у виборі орієнтації на максимізацію прибутку.

Потрібно згадати, що категорія «послуга» має соціальну природу, і впровадження державними установами платних публічних послуг обумовлено

не пошуком збільшення фінансових надходжень, а розширенням спектра послуг, що надаються громадянам.

Інституційними структурами, що стимулюють конкурентну взаємодію у громадському секторі, є система відносин між суб'єктами, в якій виробники конкурують за право надання послуг споживачам, чиї витрати фінансуються державою (англ. *quasimarket*). Застосування органами державної влади та місцевого самоврядування таких регулятивних важелів, як неформальні контакти, асиметрія інформації, формування специфічних умов для входу у зазначену систему, стимулює розвиток суб'єктів, які ведуть боротьбу за ресурси та прагнуть використовувати зв'язки у владних структурах для контролю над конкуренцією, тим самим створює своєрідні інституційні бар'єри.

Позитивним є те, що вони покликані захистити споживачів від постачальників неякісних послуг, негативним – істотно ускладнюють вхід на ринок нових суб'єктів господарювання.

У межах оптимізації процесів цілепокладання та бюджетування реалізується процес заміни планування витрат за видами на планування соціально-економічної результативності діяльності бюджетних органів. Цей процес передбачає перехід від системи кошторисного фінансування до системи державних замовлень.

Впровадження державного завдання на надання публічних послуг та їх оплату за результатами породжує не лише стимули для спрямованості органів публічної влади на запити фізичних і юридичних осіб, але є ознакою змін інституційного середовища через впровадження нових правил і механізмів.

Обмежуючи механізм взаємодії органів влади з суб'єктами надання послуг гранично точними обсягами бюджетного фінансування за конкретний результат, тим підвищуючи соціально-економічний ефект на виході, формування державного завдання стає способом мінімізації витрат.

Створення державою неформальних інститутів у сфері надання публічних послуг призводить до збільшення зовнішнього ефекту від надання. Регулювання публічних послуг, що тяжіють до приватних, обумовлене відмовою держави від

неефективних форм господарювання.

Соціальний ефект для суспільства теоретично полягає в отриманні якісніших послуг із мінімальними витратами.

Державно-приватні відносини є невід'ємною частиною ринкових процесів. Узгодження та зміна в процесі повторного узгодження умов господарювання, надання послуг буде тривати безперервно. В процесі ініціалізації ринкових інститутів у сфері надання публічних послуг органам публічної влади необхідно врахувати залежність від граничної вигоди (співвідношення кількість послуга до витрат) застосування одного чи іншого інституту:

У тривалій перспективі закріплюються інститути, які зі зростанням числа індивідів, які дотримуються правил, збільшують граничну віддачу для всіх індивідів інституту. Дії та заходи, що здійснюються у межах цих інститутів, заслуговують позитивну оцінку більшості індивідів, тому відсутня необхідність для примусу. Фізичні і юридичні особи самі роблять вибір.

Для вибору напрямів регулювання сфери надання послуг, на перший погляд, пріоритет повинен віддаватися інститутам першої групи. Однак повна відсутність уваги до інститутів другої групи свідчить про відсутність комплексного регулювання, відмова від їх використання призведе до негативних наслідків. Існує необхідність ринкової раціоналізації інституту публічних послуг для підвищення соціально-економічного ефекту.

За функціональним призначенням публічні послуги, що надаються фізичним особам, поділяються на матеріальні і культурні. Матеріальні послуги є задоволення побутових потреб споживача, культурні – інтелектуальних потреб (освіта, медичне обслуговування, соціальні послуги у контексті Закону України від 23 вересня 2025 року № 4332-IX «Про внесення змін до Закону України «Про соціальні послуги» щодо удосконалення надання соціальних послуг» [54].

Розглянувши структурно-функціональну характеристику можна дійти до висновку. Запропонована Концепцією розвитку система надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, типологія адміністративно-правових функцій органів влади є однією із основних, оскільки

закріплена нормативно, дає змогу однозначно говорити про діяльність з надання публічних послуг як різновиду адміністративно-правових функцій органів влади.

Щодо класифікації варто зазначити, що поділ публічних послуг на певні види, на підставі соціально-економічних критеріїв надто умовний. Всі вони, будучи елементами життєдіяльності країни, взаємопов'язані. Доцільно класифікувати публічні послуги залежно від суб'єкта надання, виду послуги, суб'єкта отримувача.

Соціально-економічний ефект для суспільства теоретично полягає в отриманні якісніших послуг за мінімальних витрат. Варто наголосити на поєднанні бюджетного та позабюджетного фінансування. Зараз витрати прив'язуються до послуг. У межах ринкової раціоналізації собівартість державних зобов'язань повинна бути знижена, а якість підвищена. Треба здійснити перехід до економічно ефективного управління, що фіксує в пропорціях розподіл бюджетних коштів за видами публічних послуг.

Оптимальним варіантом вдосконалення сфери надання публічних послуг є взаємодія інститутів держави та ринку, використання прямого державного регулювання у поєднанні з ринковим механізмом. Ця взаємодія спроможна домогтися балансу публічних і приватних інтересів, призводить до наявності орієнтації послуг на потреби населення, зниження витрат на надання, спрощення процедур оцінки результатів діяльності, розмежування функцій визначення політики та виробництва (надання) послуг, підвищення швидкості впровадження змін та адаптації організацій і наданих ними публічних послуг до мінливого зовнішнього середовища. У контексті цієї взаємодії доцільно розглянути комплекс інституційних впливів у процесі раціоналізації надання публічних послуг [2].

1.2. Методологічні підходи до дослідження публічних послуг

Відповідно до традиційних порівняно стійких поглядів, сформованих у руслі позитивного праворозуміння, категорія «публічні послуги» відображає

активну, направлено-дієву сторону правової дійсності. У цьому контексті публічні послуги розуміємо як особливий вид впливу, що чиниться на суспільні відносини у сфері соціальної політики держави. Характер такого впливу і його спрямованість є вираженням специфічної ролі публічних послуг як важливого фактору у системі соціального управління.

Методологія дослідження публічних послуг була предметом наукових пошуків В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, М. С. Кельмана, Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова, М. В. Костицького, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, Л. А. Луць, Р. С. Мельника, О. О. Орлової, П. М. Рабіновича, О. Ф. Скакун, Ю. П. Сурміна, В. В. Цветкова, О. Г. Циганов і багатьох інших українських учених [55-63].

Упродовж останніх двох десятиліть в юридичній літературі згадується про методологічну кризу соціально-гуманітарного знання, обумовленому переходом до постнеокласичної науки з її плюралістичністю та конвенціональністю, що зумовило існування прямо протилежних трактувань досліджуваних явищ і процесів.

Розмаїття використовуваних методологічних підходів у наукових дослідженнях дало змогу сформулювати дефініції – правового регулювання публічних послуг. Цей перелік методологічних підходів можна продовжити міждисциплінарним і синергетичним, системним і рівневим, діалогічним і комунікативним, реалістично-позитивістським і інтегративним.

Розгорнута у науковій літературі дискусія про можливості застосування у правових дослідженнях інтегративного праворозуміння та відповідного методологічного інструментарію дає змогу подивитися на одну з фундаментальних категорій юриспруденції «не позитивістським» поглядом.

Публічні послуги, будучи безпосереднім виявом соціального призначення, представляють процес впливу на право, що організовує й упорядковує соціальні взаємодії та процеси, внаслідок чого їх якість доводиться до відповідності з об'єктивними закономірностями і потребами розвитку соціальної системи. Конкретний зміст такого впливу полягає у формуванні правових структур,

встановлення доцільних відносин між суб'єктами у соціальній сфері через надання суб'єктивних прав і покладання юридичних обов'язків, щоб викликати потрібну поведінку.

Встановлення фіксованих меж поведінки суб'єктів соціальних взаємодій за допомогою суб'єктивних прав і юридичних обов'язків відрізняє правове регулювання від інших форм правового впливу: ціннісно-мотиваційного, виховного, інформаційного, є вторинними, обслуговуючими по відношенню до регулятивного впливу.

Розгляд публічних послуг як впливу на суспільні відносини є лише одним з можливих аспектів дослідження. До аналізу можна та варто підходити з іншого боку – щодо вивчення змісту.

Досліджують публічні послуги представники не тільки юриспруденції, а й філософії, політології, соціології, конфліктології, історії, соціальної психології та державного управління. Розглянемо, які особливості інституту публічних послуг формують предмет вивчення окремих наук.

З погляду на дослідження Є. М. Поробка, філософські науки сприяють формуванню узагальненої системи поглядів на інститут публічних послуг, дослідження моральних, етичних аспектів управління суспільством. Вивчення публічних послуг за допомогою методів філософських наук дає змогу виявити загальні тенденції розвитку інституту з використанням таких категорій як система, цілі, засоби, воля, благо, цінності [64].

Економічні науки під час вивчення явища публічних послуг розглядають питання підвищення ефективності управління, вдосконалення методики оцінки персоналу та організації оплати праці, а також розробки систем мотивації праці службовців, які надають публічні послуги [2].

Необхідність підвищення ефективності публічного управління – потужний і постійно діючий фактор розвитку політології. З погляду політології, публічні послуги регулюють суспільне життя, є інструментом, що забезпечує відтворення та стабільність політичної діяльності, уніфікацію політичних процесів. Політологічний підхід використовується для розв'язання проблем розподілу

владних повноважень між службовцями і політиками, взаємодії і взаємовпливу політичної влади на сферу публічних послуг, участі громадян у контролі надання публічних послуг. Однак українська політологія поступається першістю у дослідженні проблем публічних послуг соціологічних наук [2]. Вивчення соціологічних аспектів стає дедалі актуальнішим, що підтверджується значною кількістю публікацій з цієї проблематики. Ознайомлення з науковими джерелами цього напрямку дозволяє виявити стійкий інтерес до таких проблем:

- виявлення суті публічних послуг, що розглядається як соціальний сервісний інститут щодо виконання державних функцій та надання державних соціальних послуг;

- визначення етико-правових механізмів регулювання службової поведінки службовців зі сфери надання публічних послуг, а також сукупності цінностей, що лежать в основі цього інституту [2].

У зарубіжних країнах, незважаючи на те, що з 1960-х років дослідження у сфері етики публічних послуг процвітали, відображаючи загальну стурбованість питаннями боротьби з корупцією та успішного впровадження моделі «належного врядування», інтерес до цінностей публічних послуг виник порівняно недавно. Показово, що у періодичних виданнях 1990–2005 років, присвячених питанням державного управління у сфері публічних послуг у США, Великобританії та скандинавських країнах, країнах Європейського Союзу, можна знайти близько 230 статей і всього кілька книг, які зачіпають питання цінностей у публічному секторі щодо публічних послуг.

В останнє десятиліття ситуація почала змінюватися щодо того, що більшість держав, в числі яких Україна, прагнуть переглянути та переформулювати принципи і цінності публічних послуг щодо проведення адміністративних реформ і процесів модернізації. На думку вчених, є підстави для формування окремої дисципліни з вивчення питань публічних послуг – «Теорії публічних послуг» [64; 65; 66].

Головними завданнями нової дисципліни можуть стати аналіз поточного стану публічних послуг та з'ясування способів вдосконалення, а також

дослідження характеру, практичних навичок і форми вдосконалення адміністративної (апаратної) діяльності державних службовців у сфері публічних послуг. З одного боку, наявність дисципліни, що інтегрує зазначене корисно для проведення міждисциплінарних досліджень. Аналіз різних аспектів публічних послуг може і повинен проводитися у межах окремих наук з урахуванням принципу спеціалізації.

Сучасна парадигма в пізнанні права базується на твердженні про суб'єктивний характер права як результату інтерпретації об'єктивної дійсності [67, с. 461].

Усі названі вище науки вивчають і формують зміст поняття публічні послуги на різних рівнях і з різних позицій. Це дає змогу виявити відмінні та подібні межі одного явища та сформулювати об'ємне уявлення про об'єкт, що вивчається. З тією метою застосовують різні підходи до вивчення публічних послуг у науковій, навчальній та публіцистичній літературі. У числі найпоширеніших підходів можна назвати діяльнісний, інституційний і системний [2].

У країнах Європейського Союзу популярнішим стає використання синтетичного підходу, який полягає в комплексному використанні елементів всіх перерахованих підходів до вивчення публічних послуг [2]. На думку М. С. Кельмана, в методології правознавства творчий синтетичний метод при попередньому аналізі виражається в розширенні обсягу дослідження завдяки аналізу правової статистики [68].

З погляду на дослідження Є. М. Поробка, діяльнісний підхід дає змогу розглянути публічні послуги як форму професійної діяльності із забезпечення виконання повноважень держави, її органів і посадових осіб та розкрити функціональні особливості, акцентуючи на процесі підготовки та надання публічних послуг державними службовцями, службовцями органів місцевого самоврядування, працівниками установ, які надають публічні послуги на підставі аутсорсингу [64].

Є. В. Білозьоров зазначає, що діяльнісний підхід передбачає необхідність і

доцільність використання інших методів – системного, структурного, функціонального, статистичного, а також психологічних, конкретно-соціологічних і інших, може бути застосований до різних правових динамічних явищ державної політики, таких як: структура (склад) діяльності; засоби здійснення; гарантії; нормативна основа; функціональне значення; соціальна роль; середовище здійснення; зарахування до того чи іншого виду або роду; виділення типологічних ознак; ефективність; законність (правомірність); режим здійснення; механізм здійснення [69, с. 16-17].

З його допомогою аналізуються цілі та функції, потреби, інтереси, мотиви та стимули організації державного управління у сфері надання публічних послуг, оцінюються технології збору та обробки інформації, організації надання публічних послуг.

Інструментарій діяльнісного підходу результативно використовується у багатьох галузях суспільствознавства, зокрема й для аналізу різних сторін правової дійсності. Зокрема, в юридичній літературі послідовно проводиться ідея діяльнісного пояснення категорії «публічна послуга». Що стосується застосування принципів діяльнісного підходу до дослідження публічних послуг, то доцільність такого прийому виразно виявляється у таких моментах.

По-перше, введення у дослідження публічних послуг категорії «діяльність» як пояснювального принципу відкриває нові, невідомі раніше лінії аналізу, породжує нові предмети дослідження, виступає безпосереднім імпульсом істотного розширення наявних предметів.

На думку Д. О. Тихомирова, діяльність спрямована на забезпечення суспільних і власних потреб суб'єкта, вона впорядковується різноманітними соціальними регуляторами, внутрішніми переконаннями її суб'єкта [70, с. 231].

Формально-юридичний підхід до правового регулювання, поширений у вітчизняній науці, зосереджує основну увагу на спеціальні засоби правового регулювання, перетворюючи їх у самостійний предмет вивчення. Природа будь-якої діяльності визначається складною взаємодією мети, засобів і результату діяльності. Такий гносеологічний постулат дає змогу виявити нові аспекти

дослідження публічних послуг. Насамперед, він орієнтує на телеологічний аналіз регулятивного впливу публічних послуг на соціальні аспекти життя населення.

Вихідним початком надання публічних послуг, як будь-якої діяльності, є свідомо сформульована людиною ціль. Однак глибинні витoki самих цілей виходять за межі діяльності у сфері ідеалів і цінностей людини. Тому неможливо зрозуміти суть діяльності, не виходячи за межі її внутрішньої структури, не даючи їй зовнішніх визначень, як зазначено в науковій літературі, розгадка природи діяльності корениться не в ній самій, а в тому, заради чого вона відбувається, у тій сфері, де формуються цілі людини та будується образ дійсності, якою вона повинна стати внаслідок діяльності.

По-друге, діяльність розглядається як специфічно людська форма активності, як «спосіб існування людини». А. М. Кучук і В. М. Пекарчук зазначають, що вихідним положенням пізнання правових явищ має бути соціокультурна природа самого права [72, с.11]. Тому діяльнісний підхід відкриває шлях до вивчення особистісного начала у контексті публічних послуг.

Як зауважив В. М. Братасюк, особистість, яка виступає творцем всього правового, справжнього джерела права, творцем усіх правових ідей, найбільшої правової цінності, заслуговує на те, щоб правова наука надала їй належне значення [73, с. 375]. Під час дослідження публічних послуг нерідко залишається непоміченим той факт, що в центрі цієї діяльності є суб'єкт, який володіє свідомістю та волею і здатний до визначення цілі.

Публічні послуги як діяльність суб'єкта супроводжуються безліччю внутрішніх регуляторів його свідомості (потреб, мотивів, установок, цінностей тощо). Як вказано у науковій літературі, свідомість грає в діяльності двояку роль: з одного боку, воно виступає внутрішнім компонентом, засобу контролю за ходом діяльності; з іншого боку, сфера свідомості виступає як зовнішня щодо діяльності, як джерело формування уявлень про її цілі, зміст і оцінку.

По-третє, сучасна наука розглядає діяльність як складно організований системний об'єкт, адекватне дослідження якого можливе на підставі реалізації системного підходу. Тому власне діяльнісний підхід до реальності діалектично

поєднується з системним баченням.

Органічний зв'язок ідей діяльності та системності підкреслюють С. Е. Важинський і Т. І. Щербак, зазначаючи, що в поєднанні з системним діяльнісний підхід стає ефективним і методологічно посилюється [74, с. 61].

Категоричної позиції з цього питання дотримується Н. В. Кузьминчук [75]. Діяльнісний підхід він вважає підходом системним. Є підставою стверджувати, що суто діяльнісного підходу взагалі не існує, є системно-діяльнісний підхід. Таке розуміння органічно впливає з суті діяльності як системи, в якій виявляється ставлення до світу. Завдяки використанню діяльнісного підходу в пізнанні публічних послуг досліднику відкривається цілісний спосіб бачення цієї сфери правової дійсності.

На думку В. П. Лещинського, системне дослідження публічних послуг, як будь-якої діяльності, можливо в трьох площинах: предметної, функціональної та історичній [76, с. 45].

Згідно із концепцією С. М. Шкарлет, О. І. Гонти, М. В. Дубини можна виділити системно-компонентний, системно-структурний, системно-функціональний, системно-інтегративний, системно-комунікаційний і системно-історичний аспекти дослідження публічних послуг [77].

По-четверте, діяльнісний підхід щодо публічних послуг допоможе зібрати розрізнені категорії, висновки та положення, що дають уявлення про окремі сторони, властивості і елементи, в єдиний логічно стрункий понятійний ряд, заснований на міцному філософському фундаменті.

Під час дослідження основними пізнавальними засобами використовують поняття діяльності. Категорія «діяльність», будучи центральною у діяльнісному підході, обумовлює змістовні особливості самого підходу до досліджень в приводиться відповідно за його принципами. Вказане поняття приймає функцію фундаментальної схеми пояснення досліджуваної реальності.

Українсько-англійський словник філософських термінів визначає діяльність, як якісно відмінний від процесів у живій і неживій природі спосіб взаємодії людей з середовищем, який характеризується цілеспрямованістю,

опосередкованістю штучно виготовленими знаряддями, сумісністю та іншим [78, с. 60]. Змістовна та методологічна роль категорії «діяльність» виправдовує підвищений науковий інтерес до неї і те розмаїття дефініцій, які пропонуються у вітчизняній і зарубіжній літературі.

Подібна розмаїтість поглядів, збагачуючи науку, водночас може викликати значні труднощі при використанні поняття «діяльність» у конкретному науковому дослідженні, оскільки ставить перед автором непросте завдання вибору з цілого ряду визначень вихідного для побудови діяльнісної моделі об'єкта вивчення.

При діяльнісному осмисленні публічних послуг є обґрунтованим спиратися на гранично широке визначення діяльності як універсальної філософської абстракції. З такого погляду діяльність розглядається як специфічно людська форма діяльного відношення до навколишнього природного середовища, зміст якої раціональне перетворення на підставі освоєння та розвитку наявних форм культури.

На думку У. О. Цмоць, саме в матеріально-виробничій, політичній, духовній сферах діяльності здійснюється практичне перетворення всієї суспільної системи [79, с. 473].

Перевагою такої дефініції є відносна простота, поліфункціональність і доволі точна вказівка на вектор дослідження. Доцільно зауважити, що при діяльнісному поясненні окремого аспекту соціальної реальності оперування загальним, соціально-філософським поняттям діяльності є лише першим кроком пояснення, за яким повинен іти другий, який передбачає побудову вже не загального, а спеціалізованого для предметної галузі поняття діяльності.

Це означає, що поняття діяльності здатне виконати значну конструктивну роботу в конкретних науках лише тою мірою, якою воно отримує предметну інтерпретацію у тій чи іншій галузі знання. Тому, розкриваючи філософську абстракцію «діяльність» у відповідному логіко-понятійному ряду, необхідно виділити категорію, що конкретизує стосовно предмету розгляду – публічних послуг. Такою, на думку окремих авторів, є державно-владна діяльність.

І. І. Луців визначає публічну послугу як специфічну діяльність держави, її органів, посадових осіб та уповноважених на те громадських організацій щодо прийняття нормативно-правових чи індивідуально-правових рішень в межах компетенції, які виступають в ролі загальних або персоніфікованих упорядників суспільних відносин [13, с. 22].

Викладений погляд, відображаючи основний різновид соціального управління – державне управління, не позбавлена внутрішньої логіки. Разом з тим вона викликає заперечення в юридичній літературі, загальний сенс яких зводиться до того, що таке трактування діяльності щодо публічних послуг звужує реальні межі правового регулювання, не враховуючи актуальну тенденцію до децентралізації функцій соціального управління та існування сфери недержавного управління.

На наш погляд, до інтерпретації природи публічних послуг як діяльності доцільно підходити з гранично широких позицій – висловлюючи якісну визначеність категорією «правова діяльність». Оцінюючи правомірність подібного підходу, насамперед необхідно відштовхуватися від конкретного розуміння суті правової діяльності [4].

Однак рішення окресленого завдання ускладнюється відсутністю у національній юридичній науці чітких і послідовних висновків про зміст зазначеної категорії, її співвідношенні з суміжними поняттями (правовою поведінкою, юридичною діяльністю, правовою активністю, правовою практикою тощо). Оскільки проблема правової діяльності не отримала ще вичерпної оцінки в науці, ми пропонуємо власне розуміння.

Фундаментального значення для визначення поняття «публічні послуги» набуває твердження про наявність функціонального зв'язку між правовою діяльністю та правом. Це означає, що відправним початком для розв'язання проблеми правової діяльності щодо публічних послуг є конструкція дії права, що об'єднує всі можливі форми та напрями впливу публічних послуг на соціальне середовище.

Сказане дає змогу визначити набуття публічної послуги як цілеспрямовану

активність суб'єкта права. Публічна послуга комплексно уособлює різні грані єдиного процесу дії права, володіє системною природою. Згідно з цим вона є складно організоване системне утворення, підсистемами (або елементами) якого виступають правотворча, право регулятивна, право реалізаційна, право інтерпретаційна та інші види діяльності.

Значення публічної послуги як динамічної складової правової системи є її специфічна інтегративна якість, яка не зводиться до властивостей утворювальних компонентів. Ні правотворча, право регулятивна, право реалізаційна та інші види діяльності, взяті ізольовано, не складають зовнішньої форми дії права щодо визначення публічної послуги.

Якісна визначеність сукупної правової діяльності щодо публічної послуги як самостійного правового феномена породжується функціональним взаємозв'язком елементів. Як зазначено в науковій літературі, об'єкти об'єднуються зв'язком функціонування, спільно здійснюють якусь функцію, до того ж ця функція може характеризувати або один з цих об'єктів, або ширше ціле, стосовно до якого має сенс функціональний зв'язок цих об'єктів [81, с. 163-164]. На наш погляд, наведене визначення повною мірою може бути застосовано до зв'язків між елементами надання (виробництва) публічної послуги.

По-перше, процес здійснення правотворчості, правового регулювання, реалізації права має взаємно забезпечувальний характер, тобто функціональна активність одного складника доповнюється функцією іншого, існує координація, відповідність різних функцій системи.

По-друге, дія права у контексті надання публічної послуги є інтегрований результат скоординованого, спільного впровадження різних видів правової діяльності.

Запропонована позиція дещо відрізняється від погляду авторів, які обмежують публічну послугу сферою реалізації права. Хоча здебільшого не суперечить їй.

Н. В. Мариняк зазначає, що адміністративно-правову характеристику діяльності органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг

доцільно проводити на підставі авторського методологування, що складає сукупність світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів наукового пізнання. Такий підхід дав змогу максимально повно розкрити предмет дослідження та розв'язати сформульовані у ньому завдання [82, с. 14].

О. В. Євсюкова, розглядаючи методологічні домінанти функціонування системи публічного управління щодо розвитку сервісної держави (надання публічних послуг), вказує, що фактор суб'єктності визначається як системна основа суб'єктно-орієнтованого підходу до реалізації концепції управління розвитком сервісної держави щодо надання публічних послуг, в якій орієнтація суб'єктності позиціонується як фактор сервісизації [83, с. 391].

Н. І. Ільчанінова, досліджуючи механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні, зазначає, що функціонально-методологічна складова організаційного механізму надання адміністративних послуг передбачає функціональний, методологічний та технологічний елементи. До функціонального належать безпосередньо функції, перелік послуг, що надаються споживачам, контроль за їх наданням тощо. До методологічного – цілі, методи, норми надання адміністративних послуг. До технологічного – регламент, стандарти, інструментарій надання адміністративних послуг [84, с. 77].

О. Г. Циганов зазначає, зважаючи на предмет та мету дослідження адміністративних послуг, вважаємо звернути увагу на такі методологічні підходи, як: системний, аксіологічний, функціональний, інституційний. Діалектичний підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, постійну суперечність між суттю і явищем, змістом і формою, об'єктивність в оцінюванні дійсності. Системний підхід розглядає об'єкт дослідження як комплекс взаємопов'язаних підсистем, об'єднаних загальною метою, розкриває інтегративні властивості цього об'єкта, а також внутрішні та зовнішні зв'язки. Функціональний підхід, квінтесенцією якого є розгляд державно-правових явищ у контексті виокремлення їх місця та функцій [85, с. 95-96].

Інституційний підхід вивчає явище публічних послуг як правового інституту, тобто стійкої групи правових норм, що регулюють певний різновид суспільних відносин. У контексті дослідження С. В. Ковбасюка, інституційний підхід забезпечує можливість виявлення та дослідження безперервності публічних послуг. Завдяки цьому можна проаналізувати розвиток, виявити особливості нормативного забезпечення її функціонування як самостійного інституту. В основу методології дослідження інституційної характеристики покладено принципи об'єктивності, історизму та плюралізму [86, с. 8].

Широке розуміння надання публічних послуг, що передбачає не тільки реалізацію права, але й правове регулювання, правотворчість, тлумачення права та інше, теоретично виправдано щодо єдиної субстанціональної природи названих елементів правової дійсності та загального функціонального призначення публічних послуг. Методологічною перевагою зазначеного підходу є можливість досліджувати системні зв'язки між окремими видами публічних послуг та дати цілісну характеристику різним сторонам функціонування системи публічних послуг.

Право регулятивна діяльність щодо публічних послуг, як особлива підсистема складно організованої правової діяльності, охоплює різні за змістом дії суб'єктів права, спрямовані на активізацію регулятивного потенціалу права, переклад нормативності права в реальну поведінку. З погляду зовнішнього прояву право регулятивна діяльність виражається у встановленні суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників конкретних правовідносин. Правове регулювання, надаючи суспільним відносинам нову правову форму, є соціально-перетворювальною діяльністю, здійснюваною у приватних і у публічних інтересах.

Відповідно до логіки дослідження наступний його етап пов'язаний з аналізом структури право регулятивної діяльності у сфері публічних послуг.

У науковій літературі пропонуються різні системно-структурні трактування діяльності щодо публічних послуг. Основними елементами діяльності є: суб'єкт, наділений активністю, який спрямовує її на об'єкти або на

інших суб'єктів; об'єкт, на який спрямована активність суб'єкта (точніше – суб'єктів); активність, що виражається певним способом оволодіння об'єкта суб'єктом, або у встановленні комунікативної взаємодії з іншими суб'єктами.

В. М. Синьов і О. П. Хохліна у загальну структуру діяльності вносять мету, засіб, результат і процес діяльності [87, с. 234]. Праксеологічна як особлива метатеоретична галузь знань про ефективність організації будь-якої людської діяльності будує власну модель діяльності, що має три елементи, які об'єднуються реалізацією спільної мети: той, хто діє (суб'єкт діяльності); той, за допомогою якого вплив реалізується (посередник, засіб); то, на що здійснюється вплив (об'єкт).

Диференціюючи основні компоненти діяльності щодо публічних послуг залежно від значущості для досягнення корисного результату, доцільно виділити ціль, сам процес діяльності, об'єкт діяльності, засоби діяльності, результат.

Діяльність щодо публічних послуг, у контексті дослідження І. І. Павлюкова щодо правових засобів, є багатогранним теоретико-правовим явищем, яке можна розглядати у юридичному (як сукупність правового інструментарію та формалізований результат діяльності суб'єктів) та соціальному (закріплюють цінності права, відображають певні інтереси та сприяють досягненню відповідного результату) аспектах [88, с. 42].

Для характеристики названих елементів треба враховувати, по-перше, що суб'єкт діяльності розглядається в єдності з його цілями та конкретними завданнями діяльності; по-друге, процес діяльності враховує умови діяльності суб'єкта (соціальне середовище з мікро та макро елементами, внутрішніми та зовнішніми умовами діяльності); по-третє, визначається послідовність розташування елементів у структурі діяльності з урахуванням того, що засоби діяльності впливають на об'єкт, залучаючи його у сферу діяльності, вносячи деякі зміни у заданих напрямках.

З огляду на сказане, доцільно внести в структуру діяльності щодо публічних послуг такі компоненти: суб'єкт діяльності в єдності з його цілями та конкретними завданнями; умови діяльності; засоби; процес діяльності з

використанням засобів; об'єкт діяльності; результат діяльності, за якого досягається ефект від використання засобів.

Строкатість і множинність різних поглядів не свідчать про їх взаємовиключний характер [89; 90]. Багатовимірність і складність публічних послуг означає, що серед цих підходів немає принципово невірних, так як кожний з них розкриває окремі системно-структурні зрізи. З цієї причини навряд чи можливе створення єдиної теоретичної конструкції.

Перспективнішим є побудова декількох діяльнісних моделей публічних послуг, заснованих на різних філософських підходах до структури діяльності.

Згідно з першою названою моделлю, яка буде взята за основу у дослідженні, у діяльності щодо публічних послуг можуть бути виділені суб'єкт, об'єкт і власне активність. З побудовою відповідної системно-структурної моделі варто враховувати не тільки загальні положення діяльнісного підходу, але й специфіку права як соціального явища – його свідомо-вольову природу. Той факт, що єдиним каналом регулятивного впливу права на поведінку виступає свідомість і воля людини, означає, що всі зазначені елементи пронизані вольовим змістом. Тобто публічні послуги за суттю є взаємодією різноспрямованих вольових дій.

Доцільно зауважити, що зазначений підхід збігається із запропонованою Є. О. Легезою концепцією публічних послуг в Україні [92].

Надання (виробництво) публічної послуги має цілеспрямований характер, завжди усвідомлений, опосередкований психічною діяльністю людини, її інтелектуально-вольовою активністю.

Аналогічні висновки напрашуються щодо соціально-психологічної характеристики суб'єктів. Суб'єктом надання та отримання публічних послуг може бути особа, здатна усвідомлювати характер і значення скоєних дій, правильно розуміти вимоги правових норм, осмислено визначати оптимальний у соціальних умовах варіант поведінки. Названі властивості психіки суб'єкта публічних послуг відображають свободу його волі, отримують юридичне оформлення в інституті правосуб'єктності.

Правосуб'єктність є формально-юридичним критерієм належного стану свідомості та волі людини, що принципово дає змогу здійснювати юридично значимі дії щодо встановлення конкретних суб'єктивних прав і обов'язків. В зв'язку з цим праворегулятивне значення може бути визнано за діями фізичних і юридичних осіб, які володіють правосуб'єктністю, тобто суб'єктів права.

У разі здійснення державно-владної праворегулятивної діяльності її суб'єкти, крім загальної вимоги правосуб'єктності, повинні відповідати спеціальному критерію – наявності особливих державних повноважень на здійснення соціально-управлінських функцій, формально-юридичним виразом чого слугує компетенція.

Об'єкт публічних послуг відповідно до сформованого у правовій науці категоріального апарату традиційно пов'язується з поняттям «предмет правового регулювання». Дотепер у вітчизняному правознавстві не склалося єдності поглядів на зміст предмета правового регулювання. З еволюцією наукових поглядів, склалися і утвердилися два основних напрями у розумінні предмета правового регулювання.

Прихильники першого підходу обґрунтовують висновок про те, що регулятивний вплив права діє тільки на поведінку людини. Другий підхід передбачає, що у предметі правового регулювання не варто протиставляти поведінку людей суспільним відносинам, оскільки у реальному бутті поведінку диктує безпосередній зміст відносин, що складаються між людьми. Незважаючи на відмінність наведених концепцій, їх основні аргументи не містять принципових протиріч.

На наш погляд, доцільно розрізняти безпосередній (первинний), проміжний і кінцевий об'єкт публічних послуг. Такий підхід дає змогу з максимальною повнотою охопити об'єкти, що реально беруть участь у процесі поступального просування правового імпульсу до суспільних відносин.

Варто зауважити, що свідомість та воля людини, безпосередньо сприймаючи регулятивний вплив правових засобів, не відчувають того соціально-перетворювального ефекту, на який розрахована публічна послуга.

Воля є механізмом, що забезпечує перетворення усвідомленої людиною правової інформації у реальні дії. Тому зовні більш прийнятним результатом регулятивного впливу на волю і свідомість є активна або пасивна поведінка суб'єктів права.

Інтелектуально-вольова взаємодія, що протікає під час правового регулювання, приймає дві різні форми. По-перше, може мати характер добровільного або вимушеного підпорядкування волі учасника суспільних відносин, волі суб'єкта публічних послуг. По-друге, може мати характер узгодження волі юридично рівних суб'єктів під час регулювання спільних дій.

Способи, що застосовуються суб'єктом публічних послуг для об'єктивації волі, містять два взаємозалежних компонента. По-перше, лінгвістичний компонент, який є доступний для сприйняття учасниками соціальних взаємодій. По-друге, юридичний компонент, що характеризує вид і міру поведінки, запропонованої або дозволеної учасникам соціальних взаємодій.

Отже, впорядкується вплив на суспільні відносини з боку зовнішнього прояву, який полягає у вольових діях суб'єкта публічної послуги щодо встановлення та зміни суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників соціальних взаємодій. Варто зазначити, що суб'єктивне право і юридичний обов'язок мають неоднакове значення для здійснення (отримання) публічної послуги. Основне регулятивне навантаження покладено на суб'єктивне право, функціональне призначення якого полягає в тому, що воно є юридичним засобом розподілу соціальних благ і задоволення потреб громадян.

Встановлюючи гарантовану державою міру дозволеної поведінки, суб'єктивне право не просто формально впорядковує поведінку особи, воно передусім надає змогу користуватися тим чи іншим соціальним благом. Це характерно не тільки для публічних, але й для соціальних послуг [93].

Інтерес власника суб'єктивного права може бути задоволений його власними діями – безпосереднім впливом на благо, та за допомогою необхідних дій зобов'язаних осіб. Відповідно головне призначення юридичного обов'язку – дати змогу здійснитися суб'єктивному праву. Юридичні обов'язки як

протилежне суб'єктивним правам, задовольняють потреби особи у чужих діях, слугують спеціальним юридичним засобом впливу на інших осіб з тим, щоб викликати до життя таку діяльність, якої потребує індивід для реалізації суб'єктивного права.

Варто зазначити, що використання у публічних послугах конструкцій суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, будучи специфічною правовою закономірністю, має глибинні соціальні передумови, зумовлені соціальним статусом держави, зазначеним у Конституції України та системним підходом у реалізації положень Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України.

Системний підхід, який зародився на базі природничих наук, натепер стає все популярнішим, тому що він:

- дає змогу оцінити у статичній, динамічній генезис цілісно елементного аспекту складних об'єктів у будь-якій сфері наукових знань, зокрема у системі публічних послуг, на що звертають увагу автори дослідження «Правова доктрина України» (Державна премія України у галузі науки і техніки 2018 р.) щодо методології дослідження (адміністративних) правовідносин [94, с. 170];

- сприяє розкриттю структурно-функціональної єдності системи, сприяючи найточніше охарактеризувати не тільки структуру публічних послуг, функції державних органів, а й механізми побудови, організації та функціонування кожного із структурних елементів системи публічних послуг;

- виявляє місце і роль службовців, апарату надання публічних послуг;

- допомагає краще зрозуміти надання публічних послуг як специфічний управлінський цикл, де в систему залучені робота з інформацією, підготовка прийняття рішень (нормативних і індивідуальних правових актів), організація і контроль за виконанням.

Системний підхід описує публічні послуги як самостійний організаційний елемент соціально-організованої системи держави, що безпосередньо впливає на стан соціальної безпеки людини, суспільства та держави [95, с. 157].

Такий підхід дає змогу визначити структурно-організаційні особливості

публічних послуг, вивчити координацію діяльності державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, працівників організацій, які надають публічні послуги у порядку аутсорсингу по горизонталі та вертикалі, а також відносини, що складаються між системою надання публічних послуг і іншими соціально-політичними системами.

З огляду на переваги системного підходу, розглянемо явище публічних послуг з його допомогою докладніше. Одним з центральних у цьому підході є поняття «система», яке застосовується для дослідження об'єктивних процесів і явищ. З метою вивчення складно-структурованої системи публічних послуг найпридатнішим видається визначення системи, сформульоване В. М. Глушковым: впорядковані деяким чином безліч елементів, взаємозалежних між собою, утворюють деяку цілісну єдність [96, с. 335-336].

З огляду на те, що навколишній світ є системно організованим, всі предмети і явища навколишнього світу постають в структурованому, системно організованому вигляді. Будь-який конкретний об'єкт в один і той же час може представляти різні системи, що характерно для публічних послуг.

Щодо багатьох аспектів досліджуваної системи, її можна уявити не тільки як політико-управлінську систему, але і як найскладнішу для вивчення – соціальну. Соціальна система – це безліч індивідів, груп індивідів, продуктів їхньої матеріальної та духовної діяльності, між якими діють стійкі зв'язки, необхідні для збереження та розвитку цих множин в окремих умовах (соціальних, просторових, тимчасових).

Незважаючи на те, що системність – це об'єктивна властивість об'єкта, під час його розгляду залишається ризик суб'єктивності, наприклад, у виборі рівня ієрархії, на якому буде розглядатися об'єкт. Однак для всіх систем, незалежно від специфічних особливостей, зокрема і для публічних послуг, характерні ознаки структурності, організованості та цілісності.

Структурність передбачає обов'язкову наявність в системі публічних послуг сукупності елементів, що перебувають у взаємодії та взаємозалежності.

У структурі публічних послуг виправдано виділення підсистем, які

розглядаються як структурні елементи системи державного управління: інституційної, нормативно-правової, комунікативної, структурно-функціональної, професійно-кадрової, науково-технологічної.

Нормативно-правова підсистема передбачає нормативно-правові акти різних галузей права, принципи, що регулюють суспільні відносини у сфері публічних послуг. Структурно-функціональна підсистема публічних послуг складається з двох груп елементів. Перша група визначає організаційну основу системи, складається із сукупності державних органів і установ, через які організована діяльність з надання публічних послуг. Друга містить елементи, що характеризують функціональні особливості публічних послуг: цілі, завдання, функції та повноваження, встановлені державою. Структурні та функціональні елементи системи публічних послуг перебувають у тісному взаємозв'язку.

З одного боку, структура може надавати гальмівний або стимулюючий вплив. З іншого боку, структура системи визначається внаслідок встановлення цілей і завдань, а також спектра обов'язкових функцій. На практиці вивчення структурно-функціональної підсистеми дає змогу проаналізувати розподіл функцій між окремими структурними одиницями, виявити рівень централізації та децентралізації системи публічних послуг, виявити та унеможливити дублювання функцій у державних органах. Це дає змогу дійти висновку про потребу у перегляді, скасуванні або передачі надлишкових функцій системи, або перебудови органів, які не відповідають вимогам функціонування системи публічних послуг.

Властивістю системи публічних послуг, що вимагає спеціальної уваги, є її організованість, що має на увазі внутрішню впорядкованість зв'язків між елементами, за якої елементи, інтегровані в систему, знаходять системні якісні ознаки, тотожні індивідуальним. Елементи, будучи об'єднаними в систему, отримують нове функціональне призначення. Зазначені аспекти розглядав О. І. Бобровський у дослідженні «Удосконалення організаційно-технологічного забезпечення органів публічного управління: функціонально-діяльнісний підхід» [97].

Структура системи публічних послуг визначається сукупністю вертикальних (підпорядкованість і субординація) і горизонтальних (координація та взаємодія) зв'язків між елементами. Вертикальну структуру можна проілюструвати на прикладі диференціації публічних послуг за рівнями.

Стабільність і стійкість системи спрямована на безперервне виконання функцій публічних послуг у разі впливу зовнішнього середовища.

Методологічні підходи до вивчення публічних послуг, їх міждисциплінарний, міжгалузевий і внутрішньогалузевий зміст досліджено за допомогою загальних, загальнонаукових (історичний, соціологічний, психологічний, синергетичний та інші) та приватно-наукових (порівняльно-правовий, формально-юридичний, статистичний та інші) методів, прийомів і способів. Із-за специфіки окреслених завдань виникла потреба у реалізації положень загальної теорії систем, принципів системного та структурно-функціонального підходів, порівняльно-правового і формально-юридичного методів. Використовують діяльнісний, інституційний і системний підходи до вивчення публічних послуг. Для цілей дослідження оптимальним є використання системно-діяльнісного підходу. Це дає змогу виявити структурні та функціональні особливості публічних послуг, показати їх місце у соціальних системах. Системно-діяльнісному підходу притаманний рівень узагальнення, характерний для філософських підходів, що дає змогу розглянути специфіку публічних послуг через виявлення особливостей взаємодії із зовнішніми системами (політичною, соціально-економічною, культурною), а також взаємозв'язків внутрішніх елементів. Завдяки цьому можна сформулювати тенденції розвитку публічних послуг і визначити моделі управління публічними послугами.

Публічні послуги як цілеспрямований впорядкований вплив на суспільні відносини є особливим різновидом правової діяльності. Окреслена таким чином проблема дає змогу підходити до дослідження з методологічних позицій діяльнісного підходу. Одним з можливих напрямів наукового пошуку, заданих подібним методологічним підходом, є побудова системно-структурних моделей

публічних послуг.

Як системно-структурний «каркас» публічних послуг у дослідженні використано концепцію, яка передбачає структурними елементами суб'єкт, об'єкт і активність суб'єкта. Зазначена концепція сприяє виявити змістовну та функціональну специфіку структурних елементів публічних послуг, а також діяльність особи, яка володіє правосуб'єктністю щодо окремого виду публічних послуг, зумовлену інформаційно-сигнальним впливом на волю людини за допомогою соціально-правової інформації про моделі обов'язкової та дозволеної поведінки у сфері публічних послуг.

1.3. Правове регулювання публічних послуг в Україні

Актуальність дослідження правового регулювання публічних послуг визначається не розробленістю системного підходу до формування та розвитку сфери публічних послуг в умовах цифрової трансформації економіки країни, яку доцільно ефективно застосовувати в умовах формування інформаційного суспільства на платформі штучного інтелекту, інтеграції в європейський соціально-економічний простір на підставі Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого [98].

На думку О. С. Дніпрова, сучасна трансформація предмета адміністративного права зумовила зміну концептуальних засад адміністративно-правових відносин. Як наслідок, відбулася фактична зміна їхньої суті, а також певне розширення [99, с. 178].

Зазначений підхід передбачає виявлення проблем у контексті правового регулювання публічних послуг, внесення пропозиції щодо їх розв'язання. На наш погляд, у системі нормативно-правового регулювання публічних послуг в Україні є сім груп проблем, які взаємопов'язані між собою.

Перша група проблем, яка розглядається у дослідженні, пов'язана з систематизацією та розвитком теоретичних засад діяльності у сфері публічних

послуг в умовах цифровізації економіки країни, що зумовлено реалізацією Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [100].

В умовах реформування економіки на підставі Національної економічної стратегії на період до 2030 року та Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року особливо важливо визначити пріоритети розвитку установ, які надають публічні послуги, акцентувавши на формуванні відповідної інфраструктури, що містить матеріально-технічне оснащення надання публічних послуг на підставі інноваційних розробок у галузі інформаційно-комунікаційних технологій, вивчення теоретичних, методологічних основ і практичного досвіду країн Європейського Союзу, визначення характеристики найбільш економічної та раціональної моделі надання фізичним і юридичним особам доступних і якісних послуг [101].

Друга група проблем, пов'язана з правовим регулюванням ефективності надання публічних послуг із застосуванням цифрових платформ при масштабному застосуванні хмарних технологій [102].

У сучасному економічному трактуванні суть управління розвитком публічних послуг визначена як наявність економічних ресурсів і способів їх використання для реалізації економічного процесу надання публічних послуг. Таке визначення терміну «механізм» щодо правового регулювання публічних послуг дає змогу розв'язати проблему усунення термінологічної невизначеності та нечіткості міркувань щодо теорії розвитку публічних послуг у контексті економічної науки та науки державного управління.

Третя група проблем охоплює концептуальний підхід до державного регулювання публічних послуг, передбачає визначення умов стійкого розвитку сфери публічних послуг на основі соціально-економічній системи гарантій надання безоплатних послуг із надходжень основної частини коштів з місцевих бюджетів.

До цієї групи проблем доцільно зарахувати шляхи підвищення кваліфікації фахівців в умовах розвитку системи безперервної освіти, розвитку інформаційних технологій для надання публічних послуг, зростання якості послуг на підставі дотримання стандартів, прийнятих в Європейському Союзі [103, с. 33]. Даний підхід дає можливість підвищити ефективність діяльності установ і організацій різних форм власності.

До четвертої групи проблем у контексті правового регулювання публічних послуг, яка розглядається у дослідженні, варто зарахувати розробку моделі забезпечення споживачів, що проживають у гірських районах, відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів України», публічними послугами із застосуванням інформаційно-комунікаційного технологій [104].

Така модель припускає втілити в життя державну політику у галузі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Це є основою для реалізації якісних управлінських рішень керівників сфери публічних послуг в умовах об'єднання громад і децентралізації управління.

П'ята група проблем безпосередньо пов'язана з нормативним визначенням алгоритмізації процесу надання публічних послуг споживачам на підставі цифрових технологій і корекції компетентності фахівця районного рівня, що в умовах віртуального середовища сприяють застосовувати адаптивні системи і алгоритми для формування ключового фактора зростання економічної ефективності публічних послуг, пов'язаного функціональною залежністю з нематеріальними активами, містять технології управління інтелектуально-креативними ресурсами відповідно до Закону України «Про цифровий контент та цифрові послуги» та Концепції розвитку цифрових компетентностей [105; 106].

Шоста група проблем, яка виникає у контексті нормативно-правового регулювання публічних послуг, пов'язана з розробкою методики багаторівневої інтегральної оцінки результатів діяльності у сфері публічних послуг, що надаються фізичними особами-підприємцями та юридичними особами на

підставі збалансованої системи показників оцінки їхньої діяльності.

Сьома група проблем присвячена рішення завдання структурування елементів системи державної підтримки як форми регулювання державою розвитку та функціонування державного сектора сфери публічних послуг, присвячена нормативно-правовому регулюванню у бюджетній і податковій сферах. Потребують визначення умови для розширення участі неприбуткових організацій у наданні публічних послуг, якими передбачено: законодавчу підтримку, визначення технологічних і інформаційних карток публічних послуг; організаційно-економічну підтримку, спрямовану на поліпшення інфраструктури сфери публічних послуг, реалізацію цільових програм розвитку сфери публічних послуг; фінансову підтримку через бюджетне фінансування публічних послуг.

Наші погляди щодо сьомої групи проблем збігаються з пропозиціями Т. М. Смазної [107].

Діюча натеper в Україні бюджетно-оплатна модель публічних послуг базується на принципах забезпечення законних прав і свобод фізичних і юридичних осіб, ґрунтуючись на державному управлінні. Ця система найбільш економічна та раціональна у наданні споживачам доступних і якісних публічних послуг тільки за умови відповідності нормативно-правового регулювання економічними критеріями ефективності надання публічних послуг.

Для розв'язання зазначених проблем надання публічних послуг політика держави повинна базуватися на системному аналізі нормативного регулювання публічних послуг. Дослідження правового регулювання надання публічних послуг дасть змогу показати правові події у процесі функціонування і визначити спроможність гарантувати досягнення окреслених правотворцем задач.

На думку О. М. Негрич, під правовим регулюванням публічних послуг розуміється здійснюваний за допомогою правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою впорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису, суспільними потребами

соціальної держави.

Вирішальне значення для правового регулювання надання публічних послуг як засобу задоволення суспільних інтересів і потреб громадян мають положення Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти, які встановлюють права і гарантують соціальні блага одержувачів публічних послуг.

Законодавча база повинна створити правову основу забезпечення прозорості влади, ефективної взаємодії громадян і влади, розширення доступу громадян до діяльності органів влади [108, с. 142-145].

Особливості правового регулювання публічних послуг, на думку О. Г. Харчук, можуть розглядатися у кількох аспектах, чітко визначених напрямках правового регулювання публічних послуг:

- регулювання власне публічних послуг (статусне регулювання), яке передбачає категоріальну визначеність і специфікацію публічних послуг щодо інших дій, які продукуються органом влади, передусім щодо державних функцій;
- регулювання надання публічних послуг;
- правова стандартизація публічних послуг [106, с. 433-434].

Припускаючи можливість такого поділу правового регулювання, на наш погляд, обов'язковим є регулювання відносин у сфері надання публічних послуг у комплексі. Інакше така дезінтеграція правового регулювання може безпосередньо позначитися на ефективності надання публічних послуг, що неодмінно вплине на зниження якості всупереч очікуваним результатам.

Для правового регулювання публічних послуг характерна наявність відповідних принципів. Закон України «Про адміністративні послуги» встановлює принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, водночас не встановлює принципи правового регулювання.

Використання методології системного підходу дає змогу дослідити принципи правового регулювання публічних послуг у декількох зрізах: як поліструктурного системного утворення, взаємопов'язаного із зовнішнім середовищем (соціальним, економічним, політичним), з іншими принципами правового регулювання; у складі системи принципів права, яку окремі автори

характеризують як структурно упорядковану єдність, що володіє відносно самостійністю стійкістю, автономним функціонуванням; як підстава системності позитивного права [110, с. 214].

Дуже важливим зауваженням щодо методології є вказівка на прив'язку принципів до об'єктів – явищ, діяльності, процесу як складної синергетичної системи [111, с. 53]. У зв'язку з цим у юридичній науці дещо досліджені принципи: правової системи; правового статусу суб'єктів права, реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, методів правового регулювання, правових режимів, окремих видів юридичної діяльності (правотворчості, застосування права, тлумачення права, кодифікацій та інші).

Відповідно до системно-комунікативного підходу принципи правового регулювання публічних послуг у соціально-прикладному аспекті виконують комунікативну функцію, покликану забезпечити стійкість і скоординованість різних форм правової взаємодії та проінформувати суб'єктів права про універсальні підходи до нормування суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, правочинності державних і недержавних органів, інтерпретації явищ правової дійсності, що представляють публічний або приватний інтерес.

Характеристика багатьох видів людської діяльності пов'язана з обґрунтуванням управлінських властивостей. У зв'язку з цим окремими авторами, разом із власне правовими принципами регулювання публічних послуг, виділяються організаційно-управлінські принципи: технологічності, безперервності, ініціативності; ефективності.

В юридичній літературі звернено увагу на двоїтий характер принципів правового регулювання публічних послуг, який виражається в тому, що, з одного боку, їх буття визначається особливостями політичного та соціально-економічного ладу в конкретно-історичний період розвитку суспільства (об'єктивна сторона), а з іншого – існування у правовій системі суспільства обумовлюється свідомими вольовими актами (діяльністю) суб'єктів правотворчості, правозастосування, тлумачення права та реалізацією права (суб'єктивна сторона).

У багатьох галузях публічного (зокрема, конституційного і адміністративного) права інтерпретація основних правових принципів здійснюється шляхом розкриття змістовної сторони принципів другого порядку (наприклад, принцип правової держави інтерпретується через принципи пріоритету прав людини, верховенства права, поділу влади тощо).

Стосовно публічних послуг можна навести приклад з принципом свободи договору, який змістовно розкривається через принципи сумлінності, розумності, справедливості та інші. Суть його полягає в тому, що сторони – фізичні та юридичні особи: вільні у розв'язанні питання, що стосується укладення або не укладення самого договору; самостійно розв'язують питання, пов'язане з вибором публічної послуги; вільно, враховуючи свої інтереси, вибирають той або інший вид публічної послуги, згідно з чинним законодавством сторони можуть укладати змішані договори, що містять елементи інших передбачених законом або іншими правовими актами видів публічних послуг і форм отримання; самостійно, без якого б то не було спонукання ззовні, визначають доцільність отримання публічної послуги.

Національна юридична наука та практика мають відносно невеликий досвід правового регулювання публічних послуг у ринкових умовах, з якими традиційно пов'язаний розвиток публічних послуг в країнах Європейського Союзу, акцентується увага зазвичай лише на окремих, значущих на думку законодавця і особи, яка застосовує право, принципів правового регулювання. В їх числі, передусім, виділяється принцип законності, хоча в науковій літературі припускають можливість існування публічних послуг не обов'язково на підставі норм права.

Закон як правовий акт вищої юридичної сили створює нормативну базу будь-якої правової діяльності, також надання публічних послуг, закріплюючи умови та порядок застосування специфічних правових засобів.

Концептуальні підходи до внутрішньої побудови правової системи суспільства, а також належність публічної послуги до правових явищ, інститутів і процесів, що закріплює та підтримує нормативну стабільність відносин у

державно-організованому суспільстві та за його межами, змінюють уявлення про принципи правого регулювання публічних послуг.

Основою правової системи публічних послуг є цілісна єдність правових актів і норм національного права, розділених на підставі внутрішнього узгодження на види, які пов'язані ієрархічними та координаційними відносинами і мають центром правові принципи, які у концентрованій формі виражають суть, мету, основні завдання правового регулювання публічних послуг.

Ототожнення принципів правової системи з принципами правого регулювання публічних послуг означає, що вихідними керівними основами правового регулювання є принципи об'єктивного права. Відповідно, суб'єкти правотворчості у практичній діяльності щодо створення норм повинні керуватися позитивними принципами, складовими: вихідні засади окремих інститутів права; принципи, характерні для суміжних інститутів права; галузеві принципи; міжгалузеві принципи.

Правові норми щодо публічних послуг відокремлено регулюють окремий вид суспільних відносин, об'єднуються та функціонують в системі права зазвичай у статусі субінститутів, а також комплексних правових утворень.

Здатність здобувати одночасно різний масштаб у системі правової галузі властива публічним послугам у сфері природокористування, сукупність яких, по-перше, можна розглядати як складний субінститут, що входить до складу правового інституту ліцензійно-договірного регулювання порядку природокористування та природоохорони в екологічному праві, що закріплює єдині на всій території України екологічно значимі види діяльності, які підлягають ліцензуванню, підстави надання та припинення прав на здійснення, порядку та умов видачі, оформлення та державної реєстрації ліцензій і договорів, що укладаються, порядку проведення у разі потреби конкурсів і аукціонів, а також систему органів державної влади і управління, що забезпечують процес ліцензування і укладення договорів, правовий статус суб'єктів здійснення ліцензованої екологічно значимої діяльності (ліцензіатів), відповідальність

учасників правовідносин.

По-друге, публічна послуга у сфері використання та охорони лісів як природного об'єкта має властивості правового інституту, який є елементом таких правових утворень, як: лісове право – самостійної комплексної галузі права, що регулює відносини використання та охорони лісів, які ростуть на землях усіх категорій, використання земель лісового фонду, відносини державного регулювання у галузі; лісове право, як підгалузь екологічного права; підгалузь природоресурсного права, що входить у систему галузі екологічного права.

Ядром підсистеми принципів правового регулювання публічних послуг є такі керівні засади, які обумовлюють суть і природу послуги через універсальний засіб – правове регулювання. До їх числа належать: імперативність правового регулювання, автономія волі (добровільність отримання публічної послуги), формально-юридична рівність сторін, еквівалентний характер, взаємна відповідальність та інші.

Правові норми, що регулюють публічні послуги, об'єднані в прості або складні субінститути, інші правові утворення, охоплюють галузі публічного та приватного права, спонукають до появи серед вихідних засад нової підгрупи принципів (принципи публічного права та принципи приватного права), що дає змогу стверджувати, що сукупність зазначених принципів набуває рис мікросистем.

До принципів, на яких ґрунтується діяльність публічної адміністрації, які надають публічні послуги, що надто важливо для правового регулювання зазначеної діяльності, традиційно зараховують: стандарти послуг, доступність і повнота інформації, надання інформації і вибір послуг, і інші.

Правове регулювання надання публічних послуг базується на принципах:

- правомірність надання публічних послуг органами, що має на увазі дотримання органами, посадовими особами та організаціями, які надають публічні послуги, вимог законодавства;

- заявний порядок звернення за наданням послуг; у правових актах закріплені права заявників при отриманні публічних послуг, кореспондуючи

обов'язки органів, що надають послуги;

- правомірність стягування з заявників державного мита за надання публічних послуг, плати за надання публічних послуг;

- транспарентність діяльності органів і організацій, що беруть участь у наданні публічних послуг;

- доступність звернення за наданням та надання публічних послуг в електронній формі, в інших формах, передбачених законодавством України, на вибір заявника.

Принципами, якими повинні керуватися органи влади при наданні публічних послуг, є законність, неухильне дотримання термінів надання публічної послуги, пріоритет дотримання інтересів зацікавленої в наданні послуги особи.

З огляду на те, що цілями проведення адміністративної реформи було проголошено підвищення якості та доступності публічних послуг, підвищення ефективності діяльності органів влади, вважається за необхідне доповнення принципів надання публічних послуг, закріплених законом, принципом забезпечення якості публічних послуг.

Якість і доступність публічної послуги є частина її правової характеристики. Недосконалість і прогалини законодавства у сфері публічних послуг на теперішньому етапі розвитку держави є причиною неоднорідної та розрізненої практичної діяльності органів публічної влади щодо затвердження критеріїв якості та доступності публічних послуг. Під якістю, як частини правової характеристики, публічної послуги розуміють сукупність характеристик послуги, які визначають здатність задовольняти потреби одержувача за змістом (результатом) послуги [111, с. 53].

Рівень якості публічних послуг є прямим показником розвитку системи публічних послуг та ефективності діяльності органів публічної влади. Характерною ознакою публічних послуг є те, що вони повинні надаватися громадянам на підставі єдиних стандартів, вимог, передбачених законодавством України і покликаних забезпечити високий якісний рівень.

Одним з головних напрямів вдосконалення системи державного управління є підвищення якості та доступності публічних послуг. Це зазначено в указі Президента України від 4 вересня 2019 року № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг». Оцінка якості публічних послуг проводиться за такими критеріями, як час очікування в черзі, ввічливість працівника, комфортність умов, доступність інформації про порядок отримання послуги.

Аналізуючи цілі та зміст Закону України «Про адміністративні послуги», Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні та цільових програм у галузі розвитку інформаційного суспільства та використання інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів публічної влади, доцільно закріпити на законодавчому рівні принципи:

- оперативності надання послуг;
- регламентування процедур надання публічних послуг (узгодити з адміністративно-процедурними стандартами численні спеціальні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти у контексті прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру») [112, с. 24; 113];
- забезпечення безпеки інформації, що обробляється в державних інформаційно-телекомунікаційних системах, у тому числі персональних даних споживачів публічних послуг, службової інформації (щодо реалізації положень Закону України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»).

Крім загальносистемних принципів, що визначають процес становлення та розвитку системи правового регулювання публічних послуг, виділяють соціальні (історичність, узгодження приватних, громадських та державних інтересів, наступність, демократизм), культурологічні (принципи культурного розвитку, еволюції культурно-історичних форм, поєднання засад загальнолюдської та національної культур, культурної самобутності) та спеціально-правові принципи, що розкривають юридичні закономірності у чинній правовій системі суспільства (пріоритет закону як джерела права, безпосередня дія прав і свобод

людини та громадянина, правова співпраця суб'єктів права, юридичне розмежування елементів системи публічних послуг, взаємна відповідальність суб'єктів права, відповідність позитивного права загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права та інші).

Одним з важливих аспектів розгляду принципів правового регулювання публічних послуг, на наш погляд, є «цифровізація» соціальної дійсності, проникнення інформаційних технологій у різні сфери суспільного життя, що кардинально змінюють традиційну систему цінностей, або радше вибудовують нову аксіологічну систему соціальних координат технотронного (інформаційного) етапу розвитку суспільства та держави. Зазначене відображено у наукових розвідках учених [114-116].

Поняття публічних послуг нерозривно пов'язане з нормативно-правовими актами, які регулюють окремі напрями діяльності органів виконавчої влади, де деталізуються склад, якість, обсяг, умови, порядок і результат надання послуг. Це Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», а також у спеціальних законах, що регулюють безпосередньо умови надання конкретних адміністративних (публічних) послуг, наприклад: «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про реєстрацію актів цивільного стану», «Про реалізацію публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні», «Про громадянство України», Земельний, Лісовий, Водний кодекси України і багато інших [118-127]. Утім у зазначених законах принципи правового регулювання публічних послуг не розкриваються.

На думку М. В. Ющенко і О. М. Лесик, незважаючи на існування такої кількості нормативно-правових актів, що регулюють функції надання публічних послуг, фахівці наполягали на необхідності розробки та прийняття законодавчих актів, якими необхідно визначити головні принципи, особливості процедур і вимоги до якості діяльності публічних органів влади у цій сфері [128, с. 57].

Надання публічних послуг за змістом бюджетного законодавства гарантується, зазвичай фінансується державою, до того ж для одержувача послуги її надання може бути безкоштовним (повне місцеве фінансування, наприклад, за безкоштовної дошкільної освіти, або сплата державного мита під час державній реєстрації прав органами Міністерства юстиції України), частково платним (частина послуг фінансується із бюджету, а інша частина коштом одержувача (наприклад, театральні постановки) і повністю платним (наприклад, надання платних послуг, закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності).

У першому випадку однозначно превалює публічно-правове регулювання (повністю або переважаюче адміністративно-правове), оскільки фінансовою основою є або кошти бюджету відповідного рівня, або в разі сплати державного мита або іншого збору – публічний фіскальний платіж, який сплачується до бюджету згідно з обов'язком, встановленим законом.

У другому та третьому випадках оплата проводиться одержувачами послуг та володіє цивільно-правовою природою, тому тут задіяне змішане (публічно-приватне) регулювання.

З перебігом адміністративної реформи розпорядженням Кабінетом Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» однією з функцій органів виконавчої влади була закріплена функція з надання публічних послуг, що передбачає надання органами виконавчої влади безпосередньо або через установи безоплатно, або за регульованими органами державної влади цінами послуг фізичним і юридичним особам в галузі освіти, охорони здоров'я, спорту і фізичної культури, соціального захисту, побутового обслуговування населення та в інших галузях, встановлених законами України.

Незважаючи на те, що Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади вступила у чинність за шість років до прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», що має важливе значення для подальшого розвитку інституту публічних послуг, у

Концепції містяться, на наш погляд, принципи, що встановлюють особливості надання публічних послуг і відображають специфіку цього інституту в Україні.

По-перше, оскільки Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади відображає концепцію адміністративної реформи, розділяють поняття «державна функція» і «публічна послуга». То згодом Кабінет Міністрів України приймав нормативні акти, в яких поняття «державна функція» і «публічна послуга» розмежовувалися, згідно із цим розмежовували адміністративні засади надання (постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 «Про заходи упорядкування державних і адміністративних послуг», яка втратила чинність з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги»). Подібні погляди висловлює О. П. Світличний у науковій статті «Публічні послуги: сутнісні характеристики» [129].

На наш погляд, розуміння публічних послуг як однієї з державних функцій найправильніше відображає суть публічної влади, що безпосередньо впливає на вибір принципів правового регулювання надання публічних послуг.

По-друге, визначення розміру плати за надання адміністративної послуги (якщо вона не належить до безкоштовної) за змістом Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади відбувається поза конкурентним середовищем.

По-третє, у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади акцентовано на суб'єктах надання послуг. Послуги можуть надаватися державними органами виконавчої влади безпосередньо, через підпорядковані публічні установи або інші організації.

У зазначеній Концепції була закладена двосуб'єктна та трисуб'єктна моделі правовідносин (комплексу правовідносин) з надання публічних послуг. Надалі з перебігом адміністративної реформи вже були спроби законодавчо закріпити поняття публічних послуг у рамках законотворчої роботи, динаміка якої доволі цікава.

У 2009 році був опублікований проєкт Закону України «Про

адміністративні послуги», який зазнав активної наукової критики. Зазначений проєкт закону передбачав, що під адміністративною (публічною) послугою розуміється діяльність органу, який надає послугу, яка виражається у здійсненні дій і (або) прийняття рішень, що впливають на виникнення, зміну або припинення документованої інформації (документа) у зв'язку зі зверненням фізичної чи юридичної особи з метою реалізації прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативно-правовими актами обов'язків. Це визначення також мало свої особливості: цільовий характер послуг – реалізація прав, виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб; ініціатор правовідносин – приватна особа; суб'єкт надання послуги – тільки органи публічної адміністрації; об'єкт правовідносин – вчинення адміністративного впливу чи прийняття адміністративного акту [130].

Законопроєктом (неприйнятим) передбачалося ввести поняття адміністративних (публічних) послуг, дуже близьке до того, яке згодом було закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги».

У законопроєктах про державно-приватне партнерство пропонувалось визначення публічної послуги як здійснювану державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та (або) юридичними особами діяльність, пов'язану з виконанням покладених відповідно до законодавства на державні органи і органи місцевого самоврядування повноважень і спрямовану на задоволення потреб фізичних і юридичних осіб.

Доволі точний за змістом та загалом правильний з юридично-технічного погляду підхід був закладений у Законі України «Про державно-приватне партнерство» (пункт 8 статті 1 «Визначення та ознаки державно-приватного партнерства»), який передбачав поняття суспільно значущі послуги – послуги, спрямовані на забезпечення суспільних інтересів та потреб, що надаються необмеженому колу користувачів (споживачів) та/або надання яких має забезпечуватися органами державної влади, органами місцевого самоврядування або державними, комунальними підприємствами, установами, організаціями, господарськими товариствами, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких

належать державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим [131].

Помітні характерні ознаки наведеного визначення: мета надання послуг – задоволення потреб громадян і юридичних осіб, сприяння у реалізації суб'єктивних прав; зміщений акцент з ініціатора правовідносин – допускалася ситуація, коли правовідносини з надання послуги могло бути ініційовано публічним суб'єктом; суб'єкти надання послуг не тільки органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, але також юридичні особи.

Передбачалося, що перераховані суб'єкти безпосередньо надавали послуги, тоді як повноваження щодо надання покладалися тільки на органи влади. Тут простежується деякий зв'язок з підходом, закладеним у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, який покладає організацію надання послуг на органи виконавчої влади.

Це говорить про те, що принципи правового регулювання публічних послуг охоплюють низку принципів, відображених у Законі України «Про державно-приватне партнерство».

Такий підхід відображає специфіку правового регулювання публічних послуг у тому розумінні, яке корелює з основними моделями, прийнятими в країнах Європейського Союзу, і могло бути використано частково за аналогією з європейською правовою доктриною. Як зазначають О. О. Кахович і Л. М. Тимченко «Стандарти якості послуг загального інтересу у Європі», прийняті Європейською Комісією 20 грудня 2011 року, є предметом спеціальних публічно-сервісних зобов'язань [132, с. 84].

Чинним Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено, що публічні послуги це діяльність органів публічної влади щодо реалізації покладених на них функцій, здійснювана за запитами заявників. Для цього поняття характерно таке: мета надання послуг – задоволення інтересу заявників; ініціатор правовідносин – тільки заявники, тобто фізичні і юридичні особи (їхні представники), відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» органи влади зараховано до числа заявників, проте ми не бачимо перешкод не розглядати їх як такі; суб'єкти надання послуг – органи публічної влади

(адміністрації), підвідомчі їм установи, унітарні підприємства, інші організації, державні позабюджетні фонди, державні корпорації; об'єкт правовідносин – вчинення адміністративного впливу, або видання адміністративного акту.

Зазначений закон, прийнятий для підвищення якості надання послуг, передбачає взаємодію з громадянами чи юридичними особами з метою підвищення ефективності діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, сприяє розвитку інституту публічних послуг, однак лише тих, які надаються органами публічної адміністрації за запитами приватних осіб і здебільшого в електронній формі.

Такі «адміністративні послуги» є реалізацією однієї з функцій публічної адміністрації та, застосовуючи поширене зарубіжне формулювання, зарезервовані за державою, залишаючись утім частиною збірного поняття публічних послуг.

Також нормативно закріплені в галузевому законодавстві соціальні послуги, під якими Закон України «Про соціальні послуги» розуміє дії у сфері соціального обслуговування з надання громадянам допомоги для поліпшення умов життєдіяльності, або розширення можливостей самостійно забезпечувати основні життєві потреби. За змістом наведеного закону надання соціальних послуг мають право займатися юридичні особи, а також фізичні особи-підприємці.

Використовуються у національному законодавстві інші спеціальні поняття: послуги зв'язку, надані користувачеві на всій території держави в заданий термін, встановленої якості, за доступною ціною, яка є обов'язковою для операторів обслуговування; послуги поштового зв'язку, тобто поштові послуги щодо задоволення потреб користувачів послуг поштового зв'язку в обміні письмовою кореспонденцією у межах території України за доступними цінами.

Наведені визначення, близькі до європейського терміну універсальних служб (universal services), могли б розглядатися як складова частина публічних послуг, але за відсутності нормативної регламентації чинне законодавство такої можливості не передбачає.

В Україні правове регулювання публічних послуг має непослідовний характер:

- за межами регламентації залишилося загальне поняття публічних послуг, що стосується самого терміну «адміністративні послуги», то цей термін не використовується у законодавстві європейських країн [132, с. 87];

- одне поняття послуг наповнюється істотно різним вмістом для цілей певного галузевого нормативного акту;

- відсутня легальна класифікація публічних послуг;

- усі види діяльності де-факто відповідають критеріям публічних послуг, здійснюються у різних правових режимах під час відсутності диференціації.

Окремі вчені виділяють окремо електронну форму надання публічних послуг. І. О. Тищенко зазначає, що електронні публічні послуги це урегульована публічно-правовими нормами діяльність виконавчих органів або посадових осіб об'єднаних територіальних громад із виконання своїх повноважень та обов'язків на основі використання цифрових технологій, що спрямована на юридичне оформлення умов, визначених законодавством, необхідних для забезпечення належної реалізації громадянами суб'єктивних прав, захищених законом інтересів або виконання обов'язків [133, с. 148].

Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг» передбачає створення інформаційного порталу про всі сервіси, що надаються органами публічної влади, розміщений на порталі «Дія», який містить інформацію про 1 тисячу публічних послуг, місце, спосіб, терміни і вартість отримання [134]. Послуги впорядковані за 17 критеріями залежно від сфери діяльності. Це офіційне джерело про публічні послуги в Україні, хоча законодавчо перелік послуг не затверджено.

З огляду на завдання дослідження, можна сформулювати висновки та позначити окремі напрями подальших досліджень проблематики, яка залишається дискусійною.

Правове регулювання публічних послуг – усвідомлення реалізації за

допомогою юридичних засобів (нормативно-правових актів, правових відносин, індивідуальних актів застосування права) нормативно-упорядкована дія на суспільні відносини щодо впорядкування, захисту, розвитку відповідно до вимог змін у структурі матеріального виробництва та потреб соціальної держави.

Сучасний стан правового регулювання публічних послуг в Україні характерний багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. В Україні створено нормативно-правову базу для системи надання публічних послуг. Але відсутність правового регулювання окремих аспектів надання публічних послуг викликає необхідність проведення наукових розвідок щодо вдосконалення нормативно-правових актів для поліпшення якості надання адміністративних послуг, з огляду на процеси адміністративно-територіальної реформи.

Важливим є вивчення досвіду Європейського Союзу з питань правового регулювання публічних послуг, електронного урядування щодо надання публічних послуг у цифровому форматі, законодавчого закріплення принципів взаємовідносин щодо публічних послуг для впровадження у практику діяльності відповідних структур, що дасть змогу досягти рівноваги інтересів держави, суспільства, бізнесу і особи.

Висновки до розділу 1

Сфера публічних послуг стає об'єднуючим чинником взаємодії галузей економіки, що особливо важливо у контексті інтеграції до єдиного соціально-економічного європейського простору. Державне регулювання, поєднане з ринковим механізмом, не змінюють природу публічних послуг, але змінює взаємозв'язок ринку, бізнесу та держави, бо у світі конкуренції лише оптимальна і активна взаємодія всіх цих факторів може підтримувати національну конкурентоспроможність на належному рівні, у тому числі у сфері публічних послуг.

Розглянута еволюція поглядів різних економічних шкіл на роль публічних

послуг в економічній системі дає змогу дійти висновку, що із економічним розвитком роль послуг в економіці держави значно змінювалася, найчастіше у бік виділення сфери послуг як визначального елемента соціально-економічної структури. Уточнено поняття публічної послуги як такої, що задовольняє ознакам: надання послуги здійснюється за запитом; джерелом послуги є органи публічної влади згідно повноважень, відповідальні за якість; результатом отримання послуги має бути вигода із властивостями приватних благ.

Публічні послуги мають характер юридично значущих дій, матеріально-речових та інформаційних. Можна виділити два підходи до класифікації публічних послуг: юридичний і економічний.

З урахуванням відомих методологічних підходів до класифікаційних критеріїв публічних послуг запропоновано низку підстав класифікації залежно від: сфери регулювання; методів регулювання: централізоване та децентралізоване; кола суб'єктів; просторового критерію; використовуваних інформаційних технологій: традиційне та електронні.

З огляду на тенденції розвитку державного управління перелік класифікаційних ознак, що характеризують публічні послуги, передбачають: неподільність і рівність у споживанні; економічну доцільність державного виконання; громадську доцільність; можливість формування конкуренції у сфері надання; обов'язковість надання.

Методологічною базою дослідження публічних послуг є комплекс філософських, загальнонаукових і приватно-наукових методів пізнання, його міждисциплінарний, міжгалузевий внутрішньогалузевий зміст досліджується за допомогою загальних, загальнонаукових (історичний, соціологічний, психологічний, синергетичний), приватно-наукових (порівняльно-правовий, формально-юридичний, статистичний) методів, прийомів і способів, загальної теорії систем, принципів системного підходу.

Методологічною основою дослідження став системно-діяльнісний підхід, за якого вихідною точкою осмислення правової дійсності є цілеспрямована свідома активність людини як єдність цілей, правових засобів і свідомо-вольової

активності суб'єктів щодо застосування правових засобів. Це посприяло зібрати розрізнені категорії та положення, що дають уявлення про окремі сторони, властивості та елементи, в єдиний категоріально-понятійний ряд, виділивши такі елементи: об'єкт, правові засоби і активність суб'єкта діяльності, яка має цілеспрямований характер. Застосування положення системно-діяльнісного підходу дало змогу сформулювати визначення публічних послуг, розкрити змістовні компоненти.

Виявлення міжгалузевих зв'язків щодо публічних послуг побудовано на функціональній природі права загалом та правових засобів зокрема. Порівняльно-правовий і формально-юридичний методи сприяли дослідженню правової і економічної природи публічних послуг.

Законодавство України щодо публічних послуг є комплексним нормативним масивом. Це положення спонукало розвинути наукові уявлення про структуру законодавства, виділивши: нормативні акти про послуги (державні, публічні, муніципальні, адміністративні); норми, що регулюють правові режими у сфері послуг; норми, що регулюють інформаційну діяльність суб'єктів у сфері послуг; норми, що регулюють надання електронних послуг; джерела права, що регулюють міжнародні відносини у сфері публічних послуг.

Інтегральне значення в комплексному нормативному масиві правового регулювання публічних послуг має Закон України «Про адміністративні послуги». Питання правового регулювання публічних послуг розглядалися лише на галузевому рівні (у межах адміністративного, цивільного, кримінального, інформаційного права), з урахуванням специфіки предмета кожної з галузей були спроби проаналізувати окремі аспекти таких відносин. Утім правове регулювання публічних послуг вимагає комплексного вивчення юридичною наукою, насамперед загальної теорії права, оскільки таке регулювання формується з окремих ланок, які перебувають у взаємодії, де кожна послідовно впливає з попередньої на підставі субординації, відображаючи багатогранний процес регулювання.

Натепер можливо говорити про правове регулювання публічних послуг як

про міжгалузевий комплексний правовий інститут, який охоплює сукупність взаємодіючих правових норм, відокремлених у системі національного права і об'єднаних єдністю регулювання відносин, що протікають з перебігом надання публічних послуг.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

2.1. Публічні послуги: структура правовідносин, механізми надання

Поняття публічних послуг згідно із загальноєвропейським підходом має бути визначено як діяльність неекономічних служб загального значення (NESGI). За європейською доктриною суб'єкти та їхня діяльність з надання публічних послуг може бути кваліфікована як служби загального значення [135].

На рівні Європейського Союзу констатується, що визначення видів і організація надання послуг неекономічними службами загального значення є винятково національною прерогативою держави. Європейська доктрина не використовує термін «адміністративні послуги», а послуговується поняттям «публічні послуги» [136, с. 112]. Національне законодавство використовує термін «адміністративна послуга».

У науковій літературі звернено увагу на те, що в законодавстві особи, які мають право на отримання публічної послуги, в одних випадках іменуються одержувачами послуг, в інших – споживачами послуг, по-третє, – користувачами послуг. Такий підхід передбачає обґрунтовану критику, оскільки смислове та змістовне навантаження ці терміни окремо не несуть. У будь-якому разі фізичні та юридичні особи, звертаючись за наданням публічних послуг, отримують результат надання послуг, а потім приймають рішення про те, як цим результатом розпоряджатися.

Характеристика суті структури правовідносин, механізми надання публічних послуг загалом і адміністративних послуг зокрема може здійснюватися такими способами:

- безпосереднє визначення сукупності ознак з інших явищ дійсності та формулювання відповідних понять, які висловлюють сутнісну характеристику правових явищ;

- виявлення та дослідження ознак розглянутих категорій, які демонструють всі межі публічних і адміністративних послуг;

- дослідження змісту правовідносин та механізмів надання публічних і адміністративних послуг шляхом зіставлення та порівняльного аналізу.

Правильне з'ясування структури правовідносин, механізмів надання публічних послуг можливе тільки за допомогою комплексного дослідження наявної нормативної бази з вказаних вище напрямів.

Розглядаючи зміст нормативних документів у галузі реалізації статусу України як соціальної держави щодо послуг, які надаються державою, треба визнати, що ці документи мають методологічний характер. Це передусім Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, Закон України «Про адміністративні послуги», Указ Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», що пояснюється причинами:

- нормативні документи у сфері надання послуг мають чітку методологічну структуру;

- спрямовані на консолідацію державного механізму та інститутів громадянського суспільства на створення сприятливих умов щодо досягнення цілей і завдань в соціально-економічній сфері, які з урахуванням інтеграційних прагнень визнані найактуальнішим;

- ці документи доповнюють адміністративно-правову науку цілою низкою термінів, що мають принципове значення: «публічна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», «адміністративна послуга» та інші;

- незважаючи на те, що сьогодні визнано і офіційно закріплено комплекс норм, що регулюють надання адміністративних послуг, значне місце в доктринальних документах відводиться визначенню кола завдань з підвищення якості публічних послуг з використанням комплексу політичних, соціальних, економічних та інших засобів.

Вивчення структури правовідносин будемо здійснювати на підставі Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами

виконавчої влади, Закону України «Про адміністративні послуги», Указу Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг». Що стосується публічних послуг, які передбачені нормативно-правовими актами, дослідженими у підрозділі 1.3, то їх реалізація проводиться на підставі зазначених нормативних документів і Закону України «Про адміністративну процедуру».

У правовідносинах з надання публічних послуг беруть участь зазвичай дві сторони: одержувачі послуг (фізичні та юридичні особи, інколи органи публічної адміністрації); суб'єкти надання послуг (органи публічної адміністрації та спеціально створені установи).

Законом України «Про адміністративні послуги» (далі – Законом) було встановлено поняття заявника, якими можуть бути тільки фізичні або юридичні особи.

У складі одержувачів адміністративних послуг Закон не розмежовує окремі категорії. Як фізичні особи можуть виступати громадяни України, іноземці, особи без громадянства. Наявність інших кваліфікаційних ознак значення не має. Для юридичних осіб вилучення не передбачені. Одержувачами можуть бути прибуткові та неприбуткові організації.

Повинні дотримуватися загальні вимоги до наявності адміністративної правосдатності та дієздатності: осудність і вік фізичної особи; реєстрація юридичної особи в установленому порядку.

Утім у Законі необґрунтовано обмежується коло одержувачів адміністративних послуг. Зокрема, до їх числа останніх можуть бути внесені організації, що не володіють статусом юридичної особи. У деяких підзаконних актах застосовується конструкція надання публічних послуг невизначеному колу осіб. Найчастіше це технологічні карти з надання галузевими органами послуги з інформування громадян у сфері трудового права з питань дотримання трудового законодавства, інших нормативно-правових актів, які містять норми трудового права [137].

Така практика повинна оцінюватися критично. Кваліфікація

невизначеного кола осіб одержувачів тягне визнання за таким колом осіб комплексу прав отримувачів публічних послуг, отже, виникають питання про можливість реалізації та захисту таких прав. Наприклад, громадські об'єднання з отриманням профспілкою відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР) [138]. Однак деякі технологічні карти надання публічних послуг містять згадку, що одержувачами відповідних послуг є громадські об'єднання, які мають статус юридичної особи.

Закон України «Про адміністративні послуги» прямо не вказує, що органи публічної адміністрації не входять в число одержувачів адміністративних послуг. Цю позицію можна знайти у наукових роботах. Одержувачами таких послуг визнаються тільки фізичні і юридичні особи, які реалізують суб'єктивні права і обов'язки з метою задоволення потреб. У науковій літературі відсутні дискусії з приводу того, чи можуть бути органи публічної адміністрації одержувачами окремих видів послуг у разі, коли органи, не володіючи статусом юридичної особи, діють з метою задоволення своїх потреб.

У цьому разі категорія міжвідомчого запиту непридатна, оскільки метою звернення органу влади за наданням відомостей є не виконання запиту приватної особи про надання послуги, а власний інтерес (наприклад, отримання відомостей з державних реєстрів для підготовки позову до суду).

Ю. Ю. Абраменко вважає, що органи влади можуть виступати споживачами публічних послуг тільки в тому разі, якщо їх діяльність не пов'язана із здійсненням владних повноважень [139]. Органи влади при отриманні послуг можуть виступати не як частина державного апарату, а як установи зі статусом юридичних осіб.

Подібне трактування не обумовлює ніякої специфіки виділення органів публічної адміністрації як одержувачів адміністративних послуг та зрівнює з юридичними особами за змістом Закону України «Про адміністративні послуги». Органи державної влади та місцевого самоврядування можуть виступати суб'єктами отримання публічних послуг зазвичай інформаційного характеру.

В окремих технологічних картах надання послуг органи влади прямо названі заявниками (одержувачами адміністративних послуг). За таких обставин немає підстав вважати, що орган влади не є одержувачем публічних послуги. При зверненні органу влади із запитом про надання відомостей з ЄДР (не у межах міжвідомчого запиту) повинна поширюватися дія Закону України «Про адміністративні послуги».

«Привілейований» статус органів публічної адміністрації при отриманні адміністративних послуг демонструється в інших технологічних картах (найчастіше з отримання архівних довідок), в яких прямо вказується, що запит органів влади розглядається в першочерговому порядку або в узгоджені з ними терміни [140].

Органи публічної адміністрації (які не володіють статусом юридичної особи і не у межах міжвідомчого запиту), діючи в рамках компетенції, можуть визнаватися одержувачами окремих адміністративних послуг.

Суб'єктами надання адміністративних (публічних) послуг є органи публічної адміністрації та підвідомчі організації. Загальноприйнятим є розуміння повноважень публічного суб'єкта у вигляді комплексу прав і обов'язків. Вступаючи у відносини з іншими суб'єктами, публічна адміністрація пов'язана обов'язками загального та спеціального характеру, що інколи мають обмежену компетенцію.

Залежно від виду правовідносин, в які вступає публічний суб'єкт надання публічних послуг (контрольно-наглядові, адміністративно-деліктні, адміністративно-майнові правовідносини тощо), баланс прав і обов'язків у конструкції прав і обов'язків може змінюватися.

Зокрема, зі здійсненням функції з надання публічних послуг суб'єкт публічної адміністрації не є ініціатором виникнення правовідносини. У цьому разі інтерес виникає у приватної особи, яка реалізує право на звернення за отриманням послуги. Суб'єктом уповноваженим і зобов'язаним надати послугу, є конкретний орган публічної адміністрації, для якого надання публічної послуги є ексклюзивним повноваженням.

З огляду на природу публічних (адміністративних) послуг, ексклюзивний характер повноважень з надання, органи публічної адміністрації в такому разі є суб'єктами, які безпосередньо надають адміністративні послуги.

Утім Закон України «Про адміністративні послуги» орієнтує на широке коло суб'єктів надання послуг:

1) центральні та регіональні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації, виконавчо-розпорядчі органи місцевого самоврядування, суб'єкти децентралізованої публічної адміністрації – органи державних позабюджетних фондів, інші державні органи, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Звернемо увагу на динаміку нормативного регулювання наділення органів публічної адміністрації спеціальними повноваженнями з надання публічних послуг. У 2006 році з початком чергового етапу адміністративної реформи на органи виконавчої влади були покладені функції з надання публічних послуг [141]. Спочатку передбачалося, що монополістами зі здійснення цієї функції будуть тільки агентства, інші органи виконавчої влади – як виняток.

Згодом у положення майже кожного з органів виконавчої влади стали додавати повноваження з надання публічних послуг, трансформуючи долучення до загальної тенденції [142].

Ситуація змінилася з прийняттям у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги», щодо якого послуги підлягають внесенню до Єдиного державного реєстру адміністративних послуг. Активне видання технологічних карт надання послуг також впливало.

Натепер публічні послуги в електронному вигляді надаються майже всіма міністерствами, для яких згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» пріоритетною функцією є вироблення державної політики та нормативно-правове регулювання [143].

Така картина склалася стосовно служб. Спочатку служби могли надавати публічні послуги лише як виняток. Наприклад, такими повноваженнями

наділялася Державна міграційна служба [144].

Натепер майже кожна служба надає послуги у встановленій сфері діяльності. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ України здійснює проведення іспитів на право керування транспортними засобами і видачу водійських посвідчень, надання відомостей про адміністративні правопорушення в галузі дорожнього руху, проводить реєстрацію автотранспортних засобів та причепів до них; Міністерство інфраструктури України проводить атестацію судноводіїв на право керування маломірними суднами, реєструє маломірні судна; Міністерство охорони здоров'я України реєструє лікарські препарати, забезпечує отримання інформації про надані медичні послуги і інші [145-147].

Натепер видання всіх адміністративних актів і вчинення всіх адміністративних дій, прийнятих і здійснюваних органами влади за запитами заявників, іменується адміністративною послугою за змістом Закону України «Про адміністративні послуги» врозріз з термінологією Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та Указу Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення надання якісних публічних послуг». У законодавстві спостерігалася підміна понять «державна (публічна) послуга» і «державна функція» [148, с. 84].

За таких обставин не можна говорити про реалізацію того задуму, який був закладений в адміністративній реформі органів виконавчої влади: розмежування нормотворчих, контрольних-наглядових, правозастосовних функцій, функції з управління державним майном з функцією з надання публічних послуг (насамперед платних) [149].

2) державні та комунальні установи й інші організації, які надають послуги в електронній формі, внесені до відповідних реєстрів; закон розглядає подібні послуги як самостійний різновид публічних послуг; мова йде про організації, які надають супутні послуги;

3) інші організації, які беруть участь у наданні супутніх послуг; закон прямо не називає види таких організацій, однак розглядаючи буквально

тлумачення, виходить, що організаціями, які беруть участь у наданні адміністративних (публічних) і супутніх послуг, є будь-які організації. Подібний підхід поширений у правозастосовній та судовій практиці. Ключовою метою супутніх послуг є отримання «основних» адміністративних послуг (наприклад, проведення кадастрових робіт з метою видачі межового плану) [150; 151].

З техніко-юридичного погляду не можемо підтримати використання такого формулювання, оскільки в чинному законодавстві вже розмежовуються зазначені поняття: з одного боку, це послуги, які є результатом надання публічних послуг (наприклад, видавання висновку державної будівельної експертизи для отримання дозволу на будівництво), а з іншого – супутні послуги, що мають технічний характер (копіювальні, нотаріальні послуги, надання доступу до довідкових баз) [152; 153].

Звернувшись до переліку супутніх послуг, такі послуги можуть надаватися державними і комунальними підприємствами, приватними особами [154; 155].

Ситуація ускладнюється тим, що діяльність приватних осіб при наданні послуг має, зазвичай, оплатний характер. На цьому етапі ми стикаємося з двома концептуальними проблемами. По-перше, формально Закон України «Про адміністративні послуги» поширює дію на діяльність юридичних осіб з надання супутніх послуг, зокрема щодо регулювання цін. Порядок ціноутворення встановлений тільки для державних установ, а оплата супутніх послуг приватних осіб будується на умовах ринкової конкуренції [156].

По-друге, виникає питання: в умовах конкурентного середовища і не ексклюзивності повноважень з надання супутніх послуг чи є їх надання обов'язком для суб'єкта надання. У контексті специфіки повноважень органів публічної адміністрації та підвідомчих установ надання супутніх послуг є обов'язковим [157, с. 112].

Що стосується приватних осіб надання супутніх послуг, то приватний суб'єкт, на відміну від публічного, обтяжений значно меншим числом зобов'язань. У зв'язку з цим не доцільно кваліфікувати надання приватними особами супутніх послуг як адміністративні послуги. Відповідно для них

повинні застосовуватися різні правові режими. Однак дія Закону однаково поширюється на адміністративні та супутні послуги.

Публічна значимість супутніх послуг полягає в тому, що вони є необхідними послугами для отримання адміністративних послуг. Держава зобов'язана гарантувати та забезпечувати їх безперервне надання, інакше у отримувача не буде доступу до адміністративних послуг.

З огляду на те, що результатом надання більшості супутніх послуг є неадміністративне благо; суб'єктами надання є підвідомчі органам влади і інші юридичні особи; оплата надання таких послуг здійснюється заявником, діяльність з надання супутніх послуг гармонійно укладається в конструкцію публічних послуг.

Розглядаючи правовідносини в механізмі правового регулювання, А. В. Андреев підкреслює, що вони можуть бути охарактеризовані як засоби перекладу юридичних норм у площину суб'єктивних юридичних прав і обов'язків для суб'єктів [157, с. 126].

В умовах формування та розвитку в Україні інституту публічних послуг питання про правову природу правовідносин, що виникають при наданні, набуває особливо важливого значення з теоретичного та практичного погляду. Однак окреслене завдання таїть чимало труднощів, пов'язаних зі ступенем нормативного регулювання механізму надання публічних послуг.

У правовідносинах виділяють юридичну та матеріальну складову. Під юридичним змістом правовідносин у сфері надання публічних послуг повинні розумітися права та обов'язки учасників правовідносин, тобто одержувачів послуг та суб'єктів надання.

Стаття 9 Закону України «Про адміністративні послуги» називає основні права заявника: отримання послуги в установленій термін і відповідно до технологічної картки надання; повне інформування про потрібну послугу (інформаційна картка); отримання послуг в електронній формі, в центрах надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП, центр); позасудовий розгляд скарг одержувачів послуг.

В умовах електронної форми взаємодії громадян з публічною адміністрацією є підстави для виділення ще однієї правомочності заявників – на вибір форми надання послуги. Такій правомочності заявника відповідає нормативний обов'язок суб'єкта надання забезпечувати можливість отримання послуги в електронній та інших формах.

Нормативним актом закріплюється перелік адміністративних послуг, надання яких здійснюється в електронній формі ще до прийняття Законів України «Про стимулювання розвитку цифрового розвитку України» (2021 р.) та «Про цифровий контент і цифрові послуги» (2023 р.) було встановлено перехід на надання адміністративних послуг в електронному вигляді [158; 159]. Значущими такі законодавчі перетворення стали для місцевого рівня влади, найбільш наближеного до населення. Останнім часом спостерігається практика введення органами місцевого самоврядування в дію порядку формування та ведення реєстрів публічних послуг щодо Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [160].

Щодо оперативності отримання результату послуги, мінімізації числа звернень до органів влади, переліку документів, що додаються та інших причин забезпечення отримання громадянами послуг в електронній формі відіграє ключову роль у проведенні адміністративних реформ і для визначення пріоритетних напрямів законотворчості в суміжних галузях.

Електронний сервіс інтегрований з Єдиним державним порталом адміністративних послуг, що дає змогу населенню найоперативніше реагувати на неправомірні дії під час надання послуг. У Законі України «Про адміністративні послуги» при формулюванні прав заявників зроблений акцент на момент виникнення таких прав.

Враховуючи суть правомочностей виходить, що відповідним адміністративно-правовим статусом одержувачі послуг наділяються тільки після звернення із запитом до уповноваженого публічного суб'єкта. Згадана раніше правомочність одержувачів вимагати від суб'єктів публічної адміністрації надання адміністративної послуги прямо не поіменована, але гарантована

Законом, є центральним у суб'єктивному праві на отримання послуг [161, с. 93].

Щодо характеристики правовідносин між приватним суб'єктом (одержувачем послуги) і суб'єктом надання можна стверджувати про адміністративно-правові горизонтальні відносини, у межах яких суб'єкт надання зобов'язаний забезпечити можливість надання послуги як тільки одержувач звернеться із запитом, який може бути виражений у формі: письмовій (за отриманням довідки), усній (за консультаційними послугами); електронної (за отриманням відомостей про зареєстровані права).

На наше переконання, у цьому разі відносини між одержувачем і суб'єктом надання набувають адміністративно-правового характеру і будуються за моделлю залежності:

- публічний суб'єкт відповідно до резервування повноважень з надання адміністративних послуг має ексклюзивне право на надання; за таких умов приватний суб'єкт стає залежним від органу публічної адміністрації, оскільки у нього немає альтернативи на звернення до іншого суб'єкта за отриманням послуги (паспорт громадянина України видають тільки органи державної влади у сфері міграції [162]);

- держава гарантує обов'язок публічного суб'єкта надати послугу (щодо певних видів послуг – обов'язок публічного суб'єкта, тобто за екстериторіальним принципом) [163];

- юридичним фактом, з яким пов'язується виникнення правовідносин, є виражена ініціатива одержувача послуги; приватний суб'єкт має право вийти з правовідносини без негативних наслідків, крім неотримання послуги;

- за відсутності встановлених законом підстав відмови публічний суб'єкт зобов'язаний надати запитувану послугу належної якості [108, с. 112];

- одержувач публічної послуги має право на захист суб'єктивного публічного права, зокрема шляхом подачі адміністративної скарги або адміністративного позову.

У науковій літературі підкреслено, що не у всіх випадках праву громадянина кореспондує обов'язок держави надати державну послугу. Якщо

державою не створено заклад, що надає послуги, то громадянин не має права вимагати створення подібної установи.

Реалізація подібного механізму є складною, що на практиці компенсується поширенням впровадження в процес надання адміністративних послуг ЦНАП, часто пересувного (мобільного) характеру [164; 165]. Стандарти забезпеченості більшою мірою застосовні до інших публічних послуг, оскільки для надання (на відміну від адміністративних послуг) потрібне створення та підтримання функціонування майнових комплексів. З огляду на специфіку відносин у сфері надання адміністративних послуг, обсяг обов'язків одержувачів послуг закономірно зводиться до мінімуму.

Закон окремо не називає будь-які обов'язки приватних осіб – досить виконати вимоги Закону та технологічних карт надання послуги. Поки заявник не надав необхідні документи, запит не може визнаватися юридичним фактом, отже, правовідносини з надання адміністративних послуг не можуть вважатися такими, що виникли. Перераховані обов'язки належать до змісту правовідносин, а не до ладу реалізації суб'єктивного права.

Для визнання суб'єктивного публічного права потрібна подвійна умова. Вона існує у тому разі, якщо імперативна норма і юридичний обов'язок адміністрації слугують не тільки публічному інтересу, але також призначені для захисту інтересів громадянина. Суб'єктивне публічне право є тільки в тому разі, якщо правова норма накладає на адміністрацію об'єктивний юридичний обов'язок, а норма спрямована на захист індивідуальних інтересів.

Закон України «Про адміністративні послуги» та Указ Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення надання якісних публічних послуг» орієнтують на те, що надання публічних і адміністративних послуг є державною функцією, тобто одним з основних напрямів діяльності суб'єкта надання.

У зв'язку з цим деяка невідповідність може виникнути при співвідношенні найменування Закону України «Про адміністративні послуги» з його змістом. У зазначеному законі йдеться про надання адміністративних послуг публічною адміністрацією в особі органів влади та інших організацій, хоча розмежування

послуг пов'язано саме з організацією надання. Однак, з іншого боку, під організацією надання, на наш погляд, належить розуміти не тільки надання послуг безпосередньо органами влади, а й децентралізоване здійснення державної функції, тобто надання послуг суб'єктами, яким делеговано функції з надання публічних послуг, тобто аутсорсинг публічних послуг [166, с. 23].

У широкому сенсі організація надання послуг – це створення механізмів (централізованих і децентралізованих) та відповідної інфраструктури. Однак не можна стверджувати, що функція з надання адміністративних послуг одночасно охоплює функцію організації надання публічних послуг. Подібний висновок випливає зі співвідношення обсягу понять – адміністративна послуга та публічна послуга [167, с. 120].

Адміністративні послуги надаються публічною владою на підставі Закону України «Про адміністративні послуги» і є прерогативою держави, а публічні послуги, це збірне поняття, яке передбачає, крім адміністративних послуг, ще інші публічні послуги, серед яких передбачені Законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про ветеринарну медицину» [168, с. 64; 169; 170].

Альтернативою, на наш погляд, може бути уточнення дефініції державної функції з надання публічних послуг, у контексті Указу Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення надання якісних публічних послуг», в такий спосіб: під функцією з надання публічних послуг розуміється надання, організація державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами безоплатно або за регульованими органами державної влади та місцевого самоврядування цінами послуг у галузях, встановлених законами (див. додаток Б).

Публічні послуги надаються в інтересах одержувачів за їхньою ініціативою. Діяльність з надання таких послуг, будучи публічною функцією, наділяє суб'єктів надання адміністративних послуг, спеціальними повноваженнями з превалюванням низки обов'язків, які умовно можна поділити на два види: обов'язки перед заявником; обов'язки перед іншим суб'єктом

надання.

До першої групи обов'язків, крім загальних (дотримання публічним суб'єктом законності і встановленої компетенції; керівництво відповідно до вищих імперативних норм у разі правової невизначеності в процесі надання послуги), належить зарахувати:

- надання послуг в електронній та інших формах за вибором заявника; цей обов'язок корелює правомочності заявника на вибір форми надання послуги;

- надання адміністративних послуг за екстериторіальним принципом: подача запиту і отримання документів відбувається незалежно від місця проживання фізичної особи або місця знаходження, місця здійснення діяльності юридичної особи; цей обов'язок виконується щодо переліку послуг, хоча є передумови до збільшення їх числа, а також заборона вимагати від заявника надання документів або відомостей, відсутність або недоліки яких не вказувалися з першою відмовою у наданні адміністративної послуги або в прийомі документів;

- внесення адміністративних послуг до відповідних реєстрів; Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено обов'язок ведення Єдиного державного реєстру адміністративних послуг, Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» – регіональних і місцевих реєстрів послуг, в яких зазначені адміністративні послуги, супутні послуги, суб'єкти надання; обов'язок ведення реєстру послуг покладено на уповноважений орган відповідного рівня, а не на суб'єкта надання;

- надання послуг відповідно до технологічних карт у межах адміністративних процедур відповідно до вимог доступності та якості.

До другої групи обов'язків належать обов'язки суб'єкта надання в порядку міжвідомчої взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів надавати наявні відомості та документи іншим суб'єктам, до яких звернувся заявник [171]. Подібний взаємний обов'язок публічних суб'єктів спрямований на забезпечення інтересу одержувача послуги.

Останнім часом утвердилася тенденція зведення до мінімуму кількості

поданих заявником документів при зверненні за адміністративною послугою.

У межах міжвідомчої інформаційної взаємодії відбувається обмін інформацією, документами між суб'єктами надання адміністративних послуг та іншими особами. Однак набувачем вигоди є приватна особа, оскільки ініціатором взаємодії є саме заявник.

Законодавство докладно регламентує основи міжвідомчої взаємодії, що є істотною гарантією прав отримувачів послуг:

- на державному рівні встановлюється перелік відомостей, які перебувають у наявності у публічних суб'єктів і необхідних для надання послуг органами публічної адміністрації;

- регіональні влади формують перелік відомостей, які перебувають в наявності у публічних суб'єктів і необхідних для надання послуг на території адміністративно-територіальної одиниці;

- запит від одного публічного суб'єкта іншому може бути скерований у вигляді паперового документа або в електронній формі. У першому разі детально регламентується зміст запиту: дотримання суб'єктом надання вимог законодавства, що регулює надання інформації обмеженого доступу (персональні дані, банківська, податкова, лікарська таємниця та ін.); встановлює термін відповіді на запит [172].

Порушення термінів відповіді на запит може спричинити порушення терміну надання послуги, що є приводом для подачі адміністративної скарги або судового оскарження отримувачем послуг дій (бездіяльності) публічного суб'єкта. Є випадки неналежного виконання публічними суб'єктами обов'язків, що спричиняють негативні, також майнові втрати для господарюючих суб'єктів.

Для регулювання прав і обов'язків суб'єктів правових відносин щодо адміністративних послуг характерно зниження адміністративних та інших бар'єрів під час отримання послуг. Специфіка правової регламентації відносин полягає у деталізації обов'язків публічних суб'єктів і в малому розкритті прав приватних осіб. Це не дає підстави говорити про достатній рівень реалізації прав одержувачів адміністративних послуг.

Під об'єктом адміністративних правовідносин розуміється вольова поведінка суб'єкта адміністративного права, який є зобов'язаною стороною у правовідносинах. На підставі загальноприйнятих позицій теорії права варто констатувати, що правовідносини щодо надання публічних послуг висловлюють динамічну функцію права, складаються на підставі зобов'язальних норм, характеризуються тим, що центр правовідносин належить до юридичного обов'язку позитивного змісту, тобто є правовідносинами активного типу [173, с. 235].

Право вимоги, закріплене за одержувачем послуг, який має правові можливості, виконує підпорядковану роль (покликану забезпечити виконання державою юридичного обов'язку), об'єктом правовідносин є об'єкт обов'язку, матеріальні та нематеріальні блага, на які скерована активна поведінка публічної адміністрації як зобов'язаного суб'єкта. Об'єкт правовідносини у такому разі виступає у вигляді результату дій зобов'язаного суб'єкта.

У науці адміністративного права виділено традиційні форми діяльності державної та місцевої адміністрації: адміністративні акти (нормативно-правові та індивідуально-правові), адміністративні (публічно-правові) договори, юридично значимі дії, інші організаційні та матеріально-технічні дії.

Видання адміністративних актів і вчинення адміністративних дій є провідними формами діяльності публічної адміністрації у правовідносинах з надання публічних послуг. Адміністративні акти про надання публічних послуг представляють одну з правових форм діяльності публічної адміністрації та відповідають усім класичним вимогам, що пред'являються до адміністративних актів: односторонні владні волевиявлення; видаються суб'єктами публічної адміністрації; в межах компетенції; з метою реалізації прав і законних інтересів приватних осіб; мають підзаконний і офіційний характер; прийняті в установленому порядку; тягнуть юридичні наслідки [174, с. 184].

Щодо адміністративних дій склалися різні погляди. Чимало авторів вважають, що адміністративні дії входять до адміністративних актів, інші опираються на те, що адміністративний акт і адміністративні дії – це самостійні

форми діяльності публічної адміністрації.

Ми дотримуємося другого підходу, маючи на увазі, що процесуальне законодавство (Кодекс адміністративного судочинства України та Господарський процесуальний кодекс України) розмежовує в адміністративних справах предмет оскарження, або це законність дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації, або законність рішень (актів) [175; 176].

Метою надання ряду публічних послуг є видання адміністративних актів, які виступають юридичним фактом для виникнення, зміни або припинення у заявника певних прав і обов'язків: прийняття рішення про призначення пенсії; прийняття рішення про внесення змін до дозволу на будівництво та інші.

Метою надання інших публічних послуг є вчинення адміністративних дій, також є самостійним юридичним фактом, з яким закон пов'язує чи настання для заявника юридично значимих наслідків, зокрема у рамках наступних цивільних правовідносин (наприклад, видавання управлінням соціального захисту населення довідки, що засвідчує право на отримання компенсації витрат на оплату житлового приміщення та комунальних послуг [177]), або тільки задоволення індивідуального інтересу заявника.

На нашу думку, об'єкт правовідносин з надання адміністративних послуг обмежується рамками прийняття адміністративного акту або здійснення адміністративного впливу. До правовідносин, які виникають після видання адміністративного акту (вчинення адміністративного впливу), не повинен застосовуватися правовий режим, що для правовідносин з надання адміністративних послуг.

Існують ситуації, коли на виконання адміністративного акту між органом влади та заявником укладається договір: наприклад, купівлі-продажу лісових насаджень для власних потреб громадян. У цьому та іншому разі адміністративний акт має допоміжний характер і юридично зобов'язує обидві або одну зі сторін укласти договір на умовах, зазначених в акті. Договір є виконанням адміністративного акту і юридичним фактом, що тягне встановлення зобов'язальних відносин. Така взаємодія є за межами

правовідносин з надання адміністративних послуг.

Діяльність публічної адміністрації у рамках укладеного договору (також цивільно-правового) не належить до адміністративних актів або дій з надання адміністративних послуг. Тому якщо в технологічній карті надання послуги результат описаний як укладення договору, то безпосереднім об'єктом правовідносин з надання послуг є дії щодо укладення договору, а не факт укладення договору.

При наданні публічних послуг суб'єктами, відповідальними за надання послуг та безпосередньо їх надають, використовуються адміністративні дії або адміністративні акти, що мають проміжний характер.

Можна констатувати, що об'єктом правовідносин з надання публічних послуг є поведінка публічної адміністрації щодо здійснення адміністративного впливу або з видання адміністративного акту. З огляду на різноманіття останніх, можна говорити про диференціації на самостійні та допоміжні адміністративні акти, враховуючи роль у механізмі надання адміністративних послуг.

Юридичний механізм надання публічних послуг обумовлений фінансово-економічними механізмами та специфікою послуг. Можна запропонувати такі механізми: за безпосередньої взаємодії суб'єкта надання та одержувача; без безпосередньої взаємодії суб'єкта надання та одержувача через центри надання адміністративних послуг, або в електронній формі.

Правовідносини щодо надання публічних послуг передбачають централізовану модель, коли послуги надаються публічною адміністрацією. У науковій літературі підкреслюється, що делегування функцій з надання адміністративних послуг приватному сектору і надання ознак економічної діяльності навряд чи припустимі на сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні [178, с. 11-12].

Ключовий момент у цьому разі є відповідальність за організацію надання публічних послуг, що покладається на відповідний орган влади незалежно від того, хто безпосередньо надає послугу – сам орган чи підвідомча юридична особа.

Одним із засобів оптимізації отримання публічних послуг є надання послуг через ЦНАП, які здійснюють діяльність в організаційно-правовій формі бюджетних установ місцевого рівня на підставі угод про взаємодію з органами публічної адміністрації.

Імпульсом для створення та розвитку мережі ЦНАП стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги». Особливості правового статусу ЦНАП проявляються з наданням адміністративних послуг у такому.

По-перше, надання послуг через ЦНАП є одним з основних способів децентралізованого надання послуг. Створення та збільшення числа ЦНАП обумовлено такими властивостями взаємодії громадян з публічною адміністрацією як якість, доступність, ефективність, оперативність. Правовий статус ЦНАП закріплений на законодавчому рівні, а правила роботи центрів щодо субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам детально врегульовані підзаконними актами [179].

По-друге, центри мають особливий адміністративно-правовий статус з широким обсягом повноважень. Вони наділені повноваженнями щодо представлення інтересів заявників у разі взаємодії з публічними суб'єктами: інформування та консультування одержувачів послуг; підписання про напярм в інтересах заявника заяв в інші органи, безпосередній прийом і видавання документів; прийом грошових коштів від заявників у рахунок плати за надання послуг та сплати інших платежів у випадках, передбачених законами. Законом передбачено, що на ЦНАП можуть покладатися повноваження з надання адміністративних послуг, включаючи прийняття рішень про надання або про відмову в наданні послуг.

По-третє, законодавство передбачає відповідальність за порушення порядку надання послуг, що виразилося в ненаданні або несвоєчасного наданні послуг посадовими особами. Цими обставинами підтверджується публічно-правовий статус центру як учасника адміністративних процедур.

По-четверте, ЦНАП для виконання функцій має право залучати будь-які організації, що задовольняють умови: наявність філій на території регіону,

відповідність вимогам технічного забезпечення, інфраструктури. Порядок взаємодії ЦНАП і залучених організацій нормативно не врегульовано, проте відповідальність поширюється на працівників залучених організацій, прирівнюючи їх до посадових осіб.

По-п'яте, органи влади наділяють центри повноваженнями щодо організації надання послуг на підставі угод, які, на наш погляд, мають публічно-правову природу, враховуючи таке:

– предмет і інші істотні умови угоди встановлені на законодавчому рівні, до того ж за змістом Закону України «Про адміністративні послуги» відмова ЦНАП від підписання угод не припустима. У такому контексті укладання угод є юридичним фактом, з яким закон пов'язує виникнення у організації статусу центру, виникнення адміністративної правоздатності та наділення публічними функціями організації надання окремих послуг;

– однієї зі сторін угоди є орган публічної адміністрації, інакше втрачається суть укладення угоди про взаємодію, є самостійним типом публічно-правових договорів;

– незважаючи на відсутність у Законі України «Про адміністративні послуги» дефініції предмета угоди про взаємодію, утім предметом варто вважати забезпечення ефективної взаємодії між ЦНАП і органом влади з надання послуг.

Ігнорувати наявність цивільно-правової складової у конструкції угод про взаємодію не можна. Однак важко уявити, які наслідки будуть у ЦНАП і органах влади, і які засоби захисту в такому разі має інша сторона. Маючи на увазі публічну значимість функції організації надання послуг, навряд чи доводиться говорити про дострокове розірвання угоди або стягнення збитків, у зв'язку з особливостями правового статусу центрів, характером відповідальності працівників. Є підстави вважати ЦНАП самостійним учасником правовідносин з надання послуг.

За такого трактування ЦНАП можна зарахувати до числа юридичних осіб публічного права. Однак, з огляду на відсутність нормативних підстав для такого висновку, можна визнати, що ЦНАП відповідає ознакам юридичної особи,

наділеної окремими публічними повноваженнями.

З подібної конструкції випливають особливості захисту прав отримувачів послуг. Наприклад, не завжди вина за несвоєчасне надання послуги може лежати на органі влади. Щодо захисту прав отримувачів послуг повинно бути байдуже, з чієї вини органу або ЦНАП допущено порушення права. Відповідальність за організацію надання у будь-якому разі лежить на органах публічної адміністрації.

Передбачена можливість позасудового оскарження в порядку підлеглості дій (бездіяльності) та рішень ЦНАП і їх працівників, переконує в особливому статусі ЦНАП як суб'єкта публічно-правових відносин. Встановлення адміністративного порядку оскарження дій і рішень ЦНАП не спричинило дзеркальних змін в процесуальному законодавстві. Випадки судового оскарження дій ЦНАП у порядку цивільного провадження і адміністративного судочинства свідчать про потребу у таких змінах. Подібна неузгодженість процесуальних порядків розгляду справ могла бути усунена за допомогою прямого зарахування ЦНАП до юридичних осіб, що здійснюють окремі публічні повноваження. Звідси випливає необхідність розгляду справ про оскарження дій центрів і їх працівників у порядку адміністративного судочинства (див. додаток В).

2.2. Адміністративні процедури в наданні публічних послуг

Постійне ускладнення громадських відносин породжує перманентний запит на реформування системи державного управління. Аналіз проведених десятиліттями адміністративних реформ дає змогу говорити про традиційний для публічного права України акцент на «технологічну» модернізацію державного управління, головне завдання якої полягає у внутрішній раціоналізації бюрократії. Ця мета логічна та заслуговує на схвалення. Однак навряд чи вона повинна виступати головною.

Публічні послуги у межах інструментальної концепції розуміються це ті

чи інші правові алгоритми, способи реалізації компетенції владних суб'єктів у соціально-економічній сфері без урахування змістовної оцінки такої діяльності. Подібний підхід не є оптимальним з огляду на підвищені ризики порушення прав громадян. На противагу «технологічній» висувається інша концепція – правозахисної ролі адміністративних процедур як основи надання публічних послуг. У такому розумінні адміністративні процедури, з одного боку, повинні відповідати не тільки формальним, але й змістовним вимогам.

З іншого боку, аксіологічний підхід дає змогу розглядати адміністративні процедури надання публічних послуг не просто у нерозривній єдності з тісно пов'язаними з ними явищами, але стверджує їх ключову, центральну роль у системі позитивного державного управління.

Питання правового регулювання адміністративних процедур досліджували вчені: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Р. Біла, В. М. Бевзенко, Т. О. Гуржій, Д. В. Лученко, О. М. Каменчук, Л. Є. Кисіль, Р. О. Куйбіда, Т. О. Коломєць, А. Ю. Осадчий, А. Л. Петрицький, Н. Г. Плахотнюк, А. А. Пухтецька, О. В. Слобожан, В. П. Тимощук, В. Й. Развадовський, Г. В. Рижков, Л. Д. Романадзе, М. І. Смокович, Д. В. Сущенко, В. П. Тимощук, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик, Е. Шмідт-Ассман, О. Люхтергандт та інші [180].

Адміністративні процедури надання публічних послуг слугують «сполучною ланкою» між різними адміністративно-правовими феноменами: публічною адміністрацією (реалізацію чієї компетенції регулюють), адміністративними актами (прийнятими публічною адміністрацією за підсумком процедури), фізичними і юридичними особами [181, с. 235].

Адміністративні процедури надання публічних послуг також слугують засобом для реалізації вимог принципів адміністративного права. Будучи врегульованими адміністративним законодавством, адміністративні процедури «пронизують» всі основні етапи надання публічних послуг та забезпечують їх єдність, взаємну узгодженість

Адміністративні процедури є важливою частиною публічних послуг, а нормативно-правові акти про адміністративні процедури сприяють

систематизації (кодифікації) публічних послуг у контексті державного управління [182, с. 130]. Методологічна основа такого підходу сягає корінням у доктрину «належного врядування» (good administration), що одержала широке поширення у правових системах країн-членів Європейського Союзу [183, с. 116-117]. Ця теорія породжена потребою забезпечення не тільки формальної законності, а й розумності, справедливості публічного управління.

Справедливість має досягатися розвиненою системою надання публічних послуг за допомогою закріплення та реалізації конкретних процедурних прав громадян, головними з яких є право на участь в адміністративній процедурі та право на обґрунтоване підсумкове рішення.

Європейська концепція правового регулювання адміністративних процедур надання публічних послуг складається з трьох основних частин: концепції принципів адміністративного права і процедур (які задають логіку розвитку конструкцій правового регулювання суспільних послуг), загальної теорії адміністративної процедури (що охоплює поняття, ознаки, види, структуру і зміст) і концепції адміністративного акту (як правового результату процедури).

Адміністративні процедури надання публічних послуг базуються на багатовимірній моделі принципів, побудованої на об'єктивних критеріях – функціях права (регулятивних та охоронних, статичних і динамічних). Найбільше значення мають універсальні принципи, що відображають всі функції і охоплюють всю систему адміністративних інститутів. Аналіз вітчизняного та європейського досвіду дає змогу виділити мінімальний набір: законність, справедливість, пропорційність (відповідність), правову стабільність, рівність.

Важливо підкреслити, що перелік не є вичерпним, однак випадання хоча б одного з перерахованих вище елементів однозначно свідчить про неповноту системи.

Відсутність офіційного визнання принципу захисту довіри в праві публічного управління створює ризики непередбачуваного скасування сприятливих рішень навіть для сумлінних адресатів.

Не розробленість принципу пропорційності вабить не враховувати всіх обставин, що заслуговують, уможлиблює формальне застосування правових норм, поєднане з невідповідними обмеженнями для громадян і організацій [178, с. 42-43]. Приватним наслідком неповноти системи загальних принципів адміністративних процедур надання публічних послуг є недостатня розвиненість тієї частини принципів адміністративних процедур, які розкривають їх гуманістичний потенціал (зокрема заборона надлишкового формалізму, принцип однакового застосування права, принцип змістовного поглинання).

Ця прогалина має заповнюватися з використанням усіх юридичних засобів, від прямого закріплення названих принципів у законодавстві про адміністративні процедури та надання адміністративних (публічних) і соціальних послуг до коригування адміністративної практики за допомогою належного судового контролю.

Я. Б. Михайлюк зазначає, що варто звернути увагу на Рекомендацію СМ/Rec (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про належну адміністрацію» від 20 липня 2007 року, де закріплений Модельний кодекс належної адміністрації. Матеріальні та процедурні вимоги до діяльності органів публічної адміністрації, зокрема щодо надання адміністративних послуг, які викладені в Модельному кодексі належної адміністрації, не втрачають своєї актуальності [185, с. 60].

Аналіз структури адміністративних процедур надання публічних послуг на підставі аналізу правового регулювання адміністративних послуг у контексті Закону України «Про адміністративні послуги» через призму теорії принципів адміністративного права дає змогу встановити важливу проблему. Одним з результатів ігнорування національним адміністративним правом низки гуманістичних начал стало те, що чинна структура позитивної процедури натеper має парадоксальний характер.

Гіпертрофована роль стадії порушення адміністративної процедури. Доволі докладно регламентована стадія виконання акту. Відсутність прогалин у процедурі стадії виконання орієнтована передусім на виконання судових актів.

Стадія перегляду через відсутність цілісності процедурного законодавства та відсутності кореляції з матеріальними нормами про адміністративні акти залишає без відповіді чимало питань (головні з яких – момент вступу адміністративного акту у чинність і обсяг компетенції уповноваженої інстанції).

Ключовий етап процедури, де повинні реалізовуватися процедурні гарантії прав невлadних учасників (стадія розгляду справи), досі має найчастіше внутрішній організаційний характер. Такий стан важко визнати нормальним. Реформування законодавства про позитивні адміністративні процедури, також адміністративні процедури надання публічних послуг, неможлива в рамках сформованої парадигми. На зазначені обставини вказував у 2009 році В. Б. Авер'янов [186, с. 11].

Структура адміністративних процедур у разі надання публічних послуг повинна бути гармонізована шляхом погодження їх стадій з основними процедурними правами невлadних учасників. Визначення самої системи таких прав – непросте завдання.

З одного боку, тут доцільно спиратися на досвід судового процесу (відповідно, можна говорити про право на порушення адміністративної процедури, право на участь у розгляді адміністративної справи, право на представника, право на підсумкове рішення, право на припинення процедури).

З іншого боку, дуже важливо піти від сліпого копіювання судового процесу з питання обсягу ключового права – на участь зацікавленої особи в розгляді справи.

У соціальній державі, якою є Україна за Конституцією, реалізація соціальних завдань буде ефективною та результативною, якщо державні органи і органи місцевого самоврядування будуть діяти комплексно. Одним з аспектів спільної діяльності є надання публічних послуг, які мають особливий зміст і наповнення, але їх надання зобов'язане укладатися в загальні вимоги держави, що регулює процес соціально-економічного розвитку країни.

В Україні порядок надання публічних послуг регулюється особливим видом нормативно-правових актів – адміністративними процедурами надання

публічних послуг. Адміністративні процедури покликані стати основою для оптимізації публічних послуг та перекладу в електронний вигляд.

У Законі України «Про адміністративні послуги» надання адміністративних послуг обумовлено адміністративними процедурами, конкретизованими в технологічних і інформаційних картках, які повинні мати властивості нормативно-правового акту. Адміністративні процедури надання публічних послуг, внесені до технологічних та інформаційних карток, можуть мати електронну форму, тобто процедурні аспекти повинні бути описані у формі технічних моделей адміністративних процесів.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» державні органи, органи місцевого самоврядування надають послуги відповідно до технологічних і інформаційними картами в різних формах – електронних і інших на вибір заявника; здійснюють міжвідомча взаємодія, що дає змогу прискорити, упорядкувати і зробити якісним процес отримання послуги: надають документи, інформацію в державні і місцеві органи, в організації, обмінюються інформацією і документами.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про: суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту); перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; строк надання адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; можливі способи отримання відповіді (результату); акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги [44].

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці

здійснення прийому суб'єктів звернень.

Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги.

У технологічній картці адміністративної послуги зазначено: етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відповідальну посадову особу; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення) [44].

Технологічні та інформаційні картки демонструють особливості надання публічних послуг. Затверджуються органом, який є суб'єктом прийняття рішення щодо кожної адміністративної послуги [187, с. 1].

По-перше, послуги обмежені суб'єктно, по-друге – територіально, що відображено в адміністративних процедурах надання. Публічні послуги надаються органами публічної адміністрації, є частиною їх функцій, підлягають виконанню у межах держави або конкретного адміністративно-територіального утворення регіонального або місцевого рівня, об'єднаної територіальної громади, рівня органу місцевого самоврядування [188, с. 10].

Публічні послуги охоплюють адміністративні послуги, які можна відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розділити на державні, що надаються на території країни, і муніципальні послуги, які надаються в межах окремої території об'єднаної громади або органу місцевого самоврядування.

Державні та муніципальні послуги подібні між собою за суттю, хоча мають особливості у реалізації адміністративних процедур. Відмінність державних послуг від муніципальних у такому: муніципальні послуги предметно відмежовані від державних; вони територіально обмежені (сфера дії вже, тільки в межах конкретного муніципального освіти); розв'язують питання місцевого значення; перелік послуг залежить від наявності органів влади (в різних муніципальних утвореннях може змінюватися), від відповідної компетенції та бюджету. У процедурному аспекті відмінності не настільки істотні.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» державні та

муніципальні послуги як складова частина адміністративних послуг вносять до Єдиного державного реєстру адміністративних послуг.

Динаміку введення в дію публічних послуг можна простежити завдяки статистичній інформації, розміщеної на офіційному порталі адміністративної реформи. Дані наводяться як дані про «послуги (функції)». Натепер діє більше 500 технологічних карток на державному рівні, на регіональному рівні – вище 10 тисяч, на місцевому рівні – понад 30 тисяч. Кожен рівень технологічних і інформаційних карт затверджується відповідним рівнем влади – державним, регіональним, місцевим.

Формування та ведення реєстрів послуг здійснюється в електронній формі. Для цього існує спеціально створена державна інформаційна система Єдиний вебпортал електронних послуг. Він є інформаційно-технологічною основою Єдиного державного реєстру адміністративних послуг.

Адміністративна процедура внесення публічних (адміністративних, державних, муніципальних) послуг проводиться на підставі норм інформаційного права.

Третя компонента концепції правового регулювання адміністративних процедур надання публічних послуг пов'язана з адміністративним актом. Адміністративний акт – один з ключових інститутів адміністративного права, тісно пов'язаний з феноменом адміністративних процедур.

Ця залежність проявляється у таких п'яти аспектах. По-перше, адміністративний акт надає юридичний сенс процедурі; навіть несприятливий для адресата акт за умови його дійсності є способом її завершення.

Другий важливий аспект взаємодії названих явищ полягає у тому, що з огляду на їх нерозривний зв'язок (як процесу та результату), всі вони охоплені загальними принципами та гарантіями.

По-третє, адміністративний акт, отриманий внаслідок надання адміністративної послуги як складової частини публічної послуги впливає на адміністративну процедуру надання; існує очевидна кореляція між окремими видами адміністративних актів і процедур їх прийняття, зміни та скасування.

Четвертий аспект взаємодії полягає в тому, що адміністративна процедура надання публічних послуг може вельми істотно впливати на зміст майбутнього адміністративного акту. Особливо ця теза помітна на прикладі складних дискреційних рішень, прийнятих в умовах невизначеності (наприклад, у сфері планування). Починаючи процедуру, публічна адміністрація може не мати уявлення про те, чим вона завершиться. Рішення буде вимальовується пізніше, із розгортанням процедури, вивченням обставин, думок зацікавлених осіб.

П'ятий момент пов'язаний з порушенням процедури, що може спричинити юридичну неповноцінність адміністративного акту.

Розглядаючи технологічні картки надання публічних послуг як результат правотворчості можна виділити функції цих актів:

- баланс інтересів органів публічної влади та заявників, що виявляється у встановленні взаємних прав, обов'язків і відповідальності;
- інформування та доступ населення до соціально орієнтованої діяльності органів публічної адміністрації;
- розв'язання питань місцевого значення через взаємодію з населенням адміністративно-територіальних одиниць.

Розглядаючи структуру нормативних документів надання публічних послуг у контексті адміністративної процедури, на наш погляд, доцільно подати весь комплекс структурних елементів у вигляді такої системи.

Організаційний компонент. Цей компонент охоплює поняття, мету.

Нормативний компонент. Характер і вид публічних послуг визначають нормативно-правову основу регулювання, регламентуються тільки законами. Указами Президента України, урядовими актами, актами інших органів виконавчої влади щодо таких послуг реалізується правозастосовна функція, розкриваючи процесуальні особливості.

Причинний компонент. У цьому компоненті передбачено підстави введення публічної послуги. Докладне регламентування причинного компонента слугуватиме гарантією дотримання прав і свобод, передбачених законодавством.

Процедурний компонент. У межах цього компонента повинні бути суворо

регламентовані процесуальні аспекти запровадження, функціонування, зміни, ліквідації публічної послуги. Цей блок містить комплекс організаційно-правових і процесуальних питань, пов'язаних насамперед з правотворчими та правозастосовними формами державної управлінської діяльності.

Забезпечувальний компонент. Це комплекс економічних, політичних, адміністративних, інформаційних, технологічних і інших заходів, спрямованих на створення умов для реалізації цілей і завдань публічної послуги.

Змістовний компонент. Один з основних компонентів публічної послуги. У межах змістовного компонента передбачено вичерпний перелік заходів і гарантії дотримання прав і свобод.

Компетенційний компонент. З реалізацією відбувається перерозподіл повноважень органів державної влади. Зважаючи на це, значну роль відіграє завчасне формування компетенційного компонента, який передбачає нове коло повноважень органів публічної адміністрації і особливості функціонування у період реалізації публічної послуги.

Статусний компонент. Адресатом статусного компонента є фізичні і юридичні особи, пов'язані з отриманням публічної послуги та зобов'язані дотримуватися встановлених у нормативних документах правил, що визначають порядок отримання публічної послуги.

За допомогою адміністративних процедур, описаних у технологічних і інформаційних картках надання публічних послуг, відбувається реалізація прав і виконання обов'язків заявників, правове інформування, розв'язання питань місцевого значення. Власне, на місцевому рівні реалізація прав і виконання обов'язків заявників полягає у можливості втілення у правовідносини різноманітних прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб, посилення громадської активності населення, його уваги до діяльності органів місцевого самоврядування та забезпечення комфортних умов проживання [189, с. 216].

Адміністративні процедури, зазначені в технологічних і інформаційних картках послуг, що надаються місцевими органами публічної влади, забезпечують доступ заявників до інформації про діяльність місцевих органів,

органів місцевого самоврядування та виконання конкретних дій у своїх інтересах. Місцеві органи за допомогою розміщення проєктів технологічних і інформаційних карт у мережі Інтернет стимулюють активність громадян і проводять правову просвіту.

Технологічні та інформаційні картки послуг, які надають місцеві органи публічної адміністрації, впорядковуючи розв'язання питань місцевого значення, згруповані за категоріями залежно від регульованої сфери суспільних відносин: освіта; культура; послуги транспорту, житлові відносини; мале підприємництво; майнові земельні відносини, будівництво та регулювання підприємницької діяльності; міське господарство; екологія, фінанси тощо.

Наприклад,

- у галузі освіти можна відзначити такі картки: прийом заяв, постановка дітей на облік для зарахування у комунальні заклади освіти міста, що реалізують освітню програму дошкільної освіти (дитячі садки) [190], надання інформації, прийом документів органами опіки та піклування від осіб, котрі хочуть установити опіку (піклування) над неповнолітнім громадянином [191];

- у сфері культури: надання інформації про проведення ярмарків, виставок народної творчості, ремесл на території органу місцевого самоврядування;

- у сфері торгівлі: видавання дозволу на право організації роздрібно торгівлі [192];

- у сфері житлових відносин: прийом заяв, документів, постановка на облік осіб тих осіб, які потребують житла [193];

- у галузі будівництва та регулювання підприємницької діяльності: надання земельних ділянок власникам будинків, будівель, споруд, або видавання дозволу на будівництво, видавання містобудівних планів земельних ділянок [194];

- у сфері земельно-майнових відносин: надання земельних ділянок для будівництва [195];

- у сфері фінансів: надання субсидій та міжбюджетних субсидій у межах підтримки малого і середнього підприємництва [196];

– у галузі екології: організація заходів у сфері забезпечення екологічної безпеки, навколишнього природного середовища [197];

– в інших відносинах, наприклад: видавання довідок, копій, витягів з архівних документів [198].

У Законі України «Про адміністративні послуги» викладено вимоги законодавця про структуру технологічних і інформаційних карт, які охоплюють адміністративні процедури. Вимоги до підготовки технологічної карти адміністративної послуги затверджені Кабінетом Міністрів України. Структура технологічної картки повинна містити розділи, що встановлюють:

- загальні положення;
- стандарт надання публічної (адміністративної) послуги;
- склад, послідовність і терміни виконання адміністративних процедур, вимоги до порядку виконання, серед них особливості виконання адміністративних процедур в електронній формі, особливості виконання адміністративних процедур в центрах надання адміністративних послуг;
- форми контролю за виконанням технологічних і інформаційних карт;
- досудовий порядок оскарження рішень і дій (бездіяльності) органу, який надає публічні послуги, органу, який надає адміністративну послугу, центру надання адміністративних послуг, організацій, що надають супутні послуги, посадових осіб, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, працівників установ і підприємств, які надають публічні та супутні послуги на підставі аутсорсингу.

Проаналізувавши зміст діючих технологічних та інформаційних карт, можна дійти висновку, що входить в зміст адміністративної процедури як регламентованого предмета:

- офіційно встановлено дію органу публічної влади;
- засновано на юридичний факт;
- має стадії дії;
- має терміни виконання;
- може мати варіанти прийняття рішень;

– має критерії результату виконання.

Вимогами до підготовки технологічних карт адміністративних послуг передбачено інформаційні та процедурні аспекти. Інформаційні охоплюють найменування послуги; найменування органу, що надає послугу. Процедурні аспекти це:

- результат надання послуги;
- термін надання послуги;
- правові підстави для надання послуги;
- перелік документів, необхідних згідно закону або інших нормативно-правових актів для надання послуги з поділом на документи і відомості, які заявник повинен подати особисто, документи, які заявник має право подати за власною ініціативою, так як вони підлягають поданню у рамках міжвідомчої інформаційної взаємодії;
- вичерпний перелік підстав для відмови у прийманні документів, необхідних для надання послуги;
- вичерпний перелік підстав для призупинення надання послуги або відмови у наданні послуги; порядок відмови у наданні послуги;
- розмір плати, що стягується з заявника за надані послуги, способи її справляння у випадках, передбачених законами, прийнятими відповідно до них нормативними актами;
- максимальний строк очікування у черзі під час подачі запиту та при отриманні результату надання послуги;
- строк реєстрації запиту заявника про надання послуги;
- вимоги до приміщень, в яких надаються послуги, до залу очікування, місць для заповнення запитів, інформаційних стендів зі зразками заповнення та переліком документів, необхідних для надання певної послуги, до забезпечення доступності для інвалідів зазначених об'єктів відповідно до законодавства про соціальний захист інвалідів;
- показники доступності та якості послуги, зокрема кількість взаємодій заявника з посадовими особами у разі надання послуги та їх тривалість,

можливість отримання послуги у центрі надання адміністративних послуг, можливість отримання інформації про перебіг надання послуги, також з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;

– інші вимоги, що враховують особливості надання послуг у центрах надання адміністративних послуг та особливості надання послуг в електронній формі, звернення за отриманням послуги з використанням інформаційно-комунікаційних технологій з урахуванням електронних документів, підписаних електронним підписом (з використанням ID картки) відповідно до вимог Закону України «Про електронні довірчі послуги» і вимогами Закону України «Про адміністративні послуги» [199; 200]. Електронні документи, підписані електронним підписом, визнаються рівнозначними документами, підписаними власноручним підписом і поданими на паперовому носії, за винятком випадків, якщо законами або іншими нормативно-правовими актами встановлено заборону на звернення за отриманням послуги в електронній формі.

Адміністративні процедури передбачають різнобічні деталі з надання послуги, від приміщення, в якому заявник пише заяви на послугу, приносить документи, спілкується з представниками влади до показників якості послуг.

У технологічних картках докладно перераховує послідовність і терміни виконання адміністративних процедур, вимоги до порядку виконання, розкриває зміст процедур.

Якщо у заявників на послугу виникають претензії щодо процесу надання послуги, то суперечки можуть розв'язуватися у досудовому (позасудовому) порядку. Цю частину правовідносин врегулював Закон України «Про адміністративні послуги». Заявник може написати скаргу. Цей спосіб врегулювання суперечок швидший і менш витратний, ніж другий законний спосіб розв'язання спорів – у суді. Судове рішення є обов'язковим для заявника та для органу, який надавав послугу.

Адміністративні процедури надання публічних послуг відрізняються своїми особливостями від вимог, що пред'являються до адміністративних процедур виконання муніципальних функцій [201].

Істотними частинами вимог до адміністративних процедур надання публічних послуг, виражені в термінах, процедурах, розміри плати, показниках якості, будуть: вимоги до державне мито та іншим платам; вимоги до наявності методик розрахунку плат за послуги; максимальний термін очікування у черзі; термін реєстрації запиту заявника; вимоги до приміщень, куди приходить заявник; показники якості послуг; вимоги до ЦНАП; вимоги до надання послуг в електронній формі.

У кількох рішеннях суди вказали, що чинним законодавством не заборонено долучати до адміністративних процедур надання публічних послуг вказівки і навіть переліки підстав про призупинення муніципальної функції, якщо вона за своєю суттю є надання адміністративної послуги [202].

Аналіз структури та змісту адміністративних процедур надання публічних послуг доводить, що адміністративні процедури є основою взаємодії населення та органів публічної адміністрації. Вони сприяють обмежити сваволю та не допустити надмірної бюрократизації.

На нашу думку, новизна технологічних карт у діяльності публічної адміністрації щодо адміністративної процедури полягає у тому, що вони слугують одночасно як:

- результат правотворчості – нормативно-правовий акт, що входить у систему відомчих або місцевих правових актів;
- гарантії населенню при отриманні публічних послуг – встановлюють адміністративну процедуру надання послуг, яка забезпечує дотримання прав заявників, перешкоджає тяганині та корупції, а це свідчить про правозахисну функцію технологічних карт;
- способи самообмеження органів публічної адміністрації, вони самі формують жорсткі рамки, стандарти, забезпечують опублікування технологічних карт, їх проєктів для загального ознайомлення.

Правозахисна функція цих нормативно-правових актів проявляється ще на стадії розробки, коли зацікавлені особи можуть ознайомитися з передбачуваним порядком реалізації прав у разі звернення до органів публічної адміністрації з

якого-небудь питання, оскільки відповідно до вимоги Закону їх проекти розміщуються в інформаційно-комунікаційній мережі Інтернет на офіційному сайті органу-розробника нормативного акту. Однак ознайомлення з проектом – це єдина дія, яка зацікавлена особа може здійснити щодо ще не прийнятого нормативного акту, який встановлює відповідну адміністративну процедуру.

Офіційне обговорення зазначених проектів нормативно-правових актів місцевим населенням не практикується з деяких причин. Доцільним було б ознайомлення громадян за допомогою різних засобів масової інформації з технологічними і інформаційними картами та їх проектами, залучення населення у процес прийняття та обговорення, внаслідок чого буде можливим поява нових суспільних рухів, ініціативних груп громадян, розвиток місцевих інститутів громадянського суспільства.

Самообмеження владних публічних органів проявляється в адміністративних процедурах надання публічних послуг. Органи, наділені владними повноваженнями, детально визначають порядок діяльності, а також порядок оскарження дій або бездіяльності.

З іншого боку, цей захід є самозахистом прав органів публічної адміністрації, попереджає незаконні, несправедливі скарги на діяльність публічних органів та їх посадових осіб.

Суб'єкти, закінчивши розробку типових технологічних карт, не беруть участі у супроводі розробок в органах, які надають послуги. Технологічні картки можуть розширити вказівки Закону про вимоги до них, або, навпаки, звузити, опустити положення законодавства. Деякі норми технологічних карт опускають чітку регламентацію термінів процедур, створюють можливість розсуду і вилучення із загального правила. Є. О. Легеза зазначає, що суб'єкти процедури надання публічних послуг через недостатню фінансову підтримку не здатні в повному обсязі виконувати всі повноваження [203, с. 26].

Такі фактори відповідно до Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції є корупціогенними чинниками, які можуть призвести до виникнення корупції під

час реалізації відповідної норми [204].

Тісний зв'язок технологічних карт і адміністративних процедур призводить до того, що багато законів країн Європейського Союзу про публічні послуги містять матеріальні положення, присвячені адміністративним процедурам.

У найповнішому варіанті можна виділити елементи правового регулювання адміністративних процедур надання публічних послуг:

- визначення поняття і ознак адміністративних процедур (як мінімум для цілей конкретної публічної послуги);
- закріплення особливостей правового регулювання окремих видів адміністративних процедур;
- формалізація вимог до адміністративних процедур (зокрема обґрунтування прийнятих рішень);
- норми про юридичну силу і дії прийняті на підставі адміністративної процедури адміністративних актів (набування чинності, призупинення дії, припинення дії);
- визначення критеріїв і наслідків дефектності та недійсності адміністративних актів у зв'язку із застосуванням адміністративних процедур;
- правила про скасування адміністративних актів (умови, обмеження та наслідки такої).

Не всі правові системи дотримуються цієї моделі, однак саме вона є найперспективнішою для національного адміністративного права. Викладені пропозиції щодо адміністративних процедур надання публічних послуг орієнтовані не тільки на аналіз явищ, але має цілком прагматичну мету конструювання моделі відповідного законодавства.

Подібно до того як теоретичне осмислення адміністративних процедур надання публічних послуг неминуче виходить далеко за межі аналізу деяких послідовностей дій владних суб'єктів, так законодавство про послуги повинно охоплювати широкі групи суспільних відносин і бути кодифікацією позитивного адміністративного права в соціально-економічній сфері.

Як критерій правове регулювання адміністративних процедур надання публічних послуг має встановлювати:

– принципи адміністративного права та адміністративних процедур (які виходять далеко за межі предмета законодавства про процедури та стають принципами публічного управління);

– власне адміністративну процедуру, її стадії (правила порушення процедури, прийняття адміністративного акту, припинення процедури, виконання рішення; статус її учасників, правила про докази та доведення);

– разом із процедурними нормами повинні бути закріплені матеріальні норми про адміністративні акти (їх формі, умовам дійсності, скасування).

Тільки ті нормативні акти про адміністративні процедури надання публічних послуг, які відповідають сказаному вище, можуть стати реальним засобом підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації у соціально-економічній сфері.

Навпаки, нормативно-правові акти, що упускають хоча б один з перерахованих елементів, ризикують виявитися менш ефективним правовим засобом. Якщо невідповідність законодавства про адміністративні процедури надання публічних послуг, що вказано вище, нашаровується на нерозвинене застосування права, можна говорити про неповноцінне правове регулювання адміністративних процедур надання публічних послуг. Через що, коригування законодавства унаслідок судової практики згідно із позначеним критерієм набуває сутнісного характеру.

Національний законодавець старанно уникає розробки загального законодавства про адміністративні процедури надання публічних (адміністративних) послуг, акцентуючи на регулюванні процедурних відносин за трьома основними напрямками: звернень громадян, публічних закупівель, контролю та нагляду.

Однак контроль та нагляд не можуть розглядатися рівноцінною альтернативою законодавству про адміністративні процедури надання публічних послуг щодо двох основних причин: по-перше, не універсальності предмета

правового регулювання, а по-друге, змістовної невідповідності зазначеним критеріям. Ще більшою мірою цей висновок застосуємо до підзаконних нормативних актів.

Розробка та прийняття безлічі технологічних карток з описом адміністративних процедур, що стосуються надання публічних і адміністративних послуг, виявилися не тільки вельми витратним, а й значною мірою тупиковим напрямом розвитку адміністративного права так, як положення Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їїніми державами-членами, з іншого, вказує на необхідність комплексного регулювання суспільних управлінських відносин, що частково відображено у Плані заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом [205].

На думку А. Ю. Мунько, удосконалення систем надання публічних послуг не повинно супроводжуватися лише переглядом фінансових аспектів (обсягів чи механізмів фінансування). Розв'язання проблеми можливе за умови поєднання процесів децентралізації (наближення до споживача публічних послуг), та стандартизації (визначення кількості, якості, доступності та вартості публічних послуг на законодавчому рівні) [206].

Можна підводити підсумки. Адаптація національного адміністративного права до європейських стандартів спрямована на вдосконалення системи всередині апаратних відносин і взаємодію державних органів з населенням за різними напрямками, серед яких надання публічних послуг, реалізації державного контролю та нагляду, забезпечення інформаційної відкритості публічної адміністрації, впровадження нових електронних технологій в управлінський процес [207].

Чимало завдань сталого розвитку безпосередньо пов'язані з удосконаленням наданням публічних послуг і мають процедурний вимір (зокрема сприяння верховенству права, боротьба з корупцією, створення ефективних, підзвітних і прозорих установ надання послуг). Роль належного правового регулювання адміністративних процедур у цьому контексті

неможливо переоцінити. Цей важливий аспект розвитку публічного законодавства та практики застосування первинний, всі інші напрями реформування державного управління (також впровадження інформаційних технологій і систем) повинні розглядатися похідними від нього.

Інститут адміністративних процедур може стати засобом перетворень державного управління у сфері публічних послуг, сприяючи досягненню таких завдань: по-перше, створення гарантій захисту прав фізичних та юридичних осіб у взаємних правовідносинах з органами публічної адміністрації, посадовими особами; по-друге, забезпечення законності та прозорості, підконтрольності публічного управління; по-третє, раціоналізації діяльності публічної адміністрації; по-четверте, легітимації адміністративних рішень; по-п'яте, створення правових меж адміністративного розсуду; по-шосте, протидії корупції; по-сьоме, стандартизації адміністративної практики, стимулювання економічного зростання та створення сприятливих умов для інвестицій; по-восьме реалізації положень Угоди про асоціацію України і ЄС.

Водночас адміністративні процедури надання публічних послуг органами публічної влади, незважаючи на прийняття великої кількості підзаконних нормативно-правових актів не отримали достатньо міцного та сучасного законодавчого фундаменту.

Для приватних осіб правова визначеність у сфері публічних послуг буде забезпечена лише тоді, коли адміністративне законодавство з великого числа розрізнених і мало зв'язаних між собою нормативних актів, які не мають спільної основи, перетвориться у систему, побудовану на чітко визначених загальних принципах і правилах зовнішніх управлінських процедур розробки, прийняття та виконання адміністративних актів, тобто у галузі адміністративних процедур. Але це завдання не розглядається публічною адміністрацією як пріоритетне.

З огляду на тісний взаємозв'язок публічних послуг з адміністративними процедурами необхідно прояснити питання концептуального співвідношення двох інститутів. Враховуючи поняття публічних послуг, зрозуміло, що вони ніяк не скасовують і не замінюють адміністративні процедури. Публічні послуги – це

по суті правовий режим здійснення публічно значущих дій у сфері діяльності публічної адміністрації.

Адміністративні процедури – це теж правовий режим у сфері публічної адміністрації, але це стосується тільки адміністрування, тобто зовнішньо владної діяльності адміністративних органів з розв’язання адміністративних справ сприятливого та несприятливого для адресата характеру, а також порядку адміністративного оскарження.

Збіг предметів двох інститутів спостерігаємо у діяльності адміністративних органів щодо приватних осіб. У такому разі, коли публічні послуги надаються адміністративними органами з використанням владних повноважень, вони повинні здійснюватися з дотриманням адміністративних процедур. В інших випадках питання співвідношення не виникає.

2.3. Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг

Категорія публічні послуги, незважаючи на порівняльну новизну для логіко-понятійного апарату теорії права, отримала поширення у галузевих юридичних дисциплінах. Її розробка йшла у двох основних напрямках – з одного боку, робилися кроки осмислення регулятивних властивостей надання послуг, з іншого – робилися спроби побудови узагальненої концепції правового регулювання окремих груп суспільних відносин у ході надання публічних послуг. Така спрямованість пізнання сформульованих положень принесла ускладнення тим, що зазначені дослідження, як правило, носять приватний характер, висвітлюючи лише деякі галузеві аспекти правового регулювання публічних послуг. Тому формулювання єдиного, узагальненого, загальнотеоретичного поняття правового регулювання стикається з труднощами для законодавця та для правової теорії.

Дослідження адміністративно-правового регулювання публічних послуг, окрім наукових, мають ще й яскраво виражені практичні ознаки. Науковість

дослідження цієї проблеми визначається наявністю нормативно закріпленого інституту публічних послуг, що передбачає низку адміністративно-правових ознак, які вимагають безпосереднього припису та державного захисту.

У процесі переходу публічних послуг зі статичного явища (вираженого в документах планування) алгоритм адміністративно-процесуальних дій, що динамічно розвивається, тобто з пасивного в активний стан, відбувається безпосередня реалізація адміністративно-правових норм публічних послуг, що визначає безсумнівну практичну спрямованість дослідження проблеми.

Зі статичним проявом публічних послуг, збільшенням тимчасового інтервалу між розробкою або модернізацією та державною реалізацією, повинна здійснюватися діяльність державних органів щодо вдосконалення адміністративно-правової конструкції з урахуванням ускладнення організаційних, правових і соціальних процесів.

Не завжди така діяльність державних органів здійснюється. Набагато частіше реалізація публічних послуг відбувається шляхом спішного створення відповідних адміністративно-правових норм уже з розвитком адміністративно-правових відносин публічних послуг, що не може розглядатися як ефективне адміністративно-правове регулювання. Про це свідчать прийняті у 2010, 2014 роках документи Кабінету Міністрів України [208; 209].

Поняття «правове регулювання» та «механізм правового регулювання» спочатку були сформовані загальною теорією права. У зв'язку з цим набуває великого значення специфіка інститутів права не тільки стосовно конкретної правової галузі, наприклад, адміністративного права, а й в окремих інститутах даної галузі.

На нашу думку, саме проєктування загальноприйнятих правових категорій крізь призму окремого адміністративно-правового інституту дає змогу побачити і зрозуміти особливості базових правових категорій щодо цієї проблематики. З іншого боку, подібний підхід демонструє взаємозв'язок різних галузей права, місце та роль окремих правових інститутів у своїй галузі.

Найяскравіше особливості окремого адміністративно-правового інституту

порівняно з базовими поняттями науки адміністративного права проявляються під час дослідження адміністративно-правового регулювання публічних послуг.

Проаналізуємо зміст публічних послуг і окремих елементів як об'єкта адміністративно-правового регулювання, дії у часі та у просторі, особливості наукового переломлення окремих компонентів адміністративно-правового регулювання до даного інституту. З огляду на практичні потреби регулювання суспільних відносин, адміністративно-правова наука накопичила значний обсяг матеріалу, який розкриває механізм адміністративно-правового регулювання.

Дослідженням проблем механізм адміністративно-правового регулювання займалися багато фахівців із теорії та різних галузей права. Варто зазначити науковий доробок: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. В. Галуцька, С. С. Єсімова, М. С. Кельмана, М. В. Коваліва, І. М. Коросташової, Є. В. Курінного, Б. О. Логвиненка, Л. Р. Наливайко, О. В. Негодченка, О. І. Остапенка, Т. А. Плутагар, П. М. Рабіновича, С. Г. Стеценка, В. О. Шамрая та інших [157, с. 125].

Методологічно вірно, на наш погляд, буде досліджувати особливості правового регулювання публічних послуг від загального до конкретного, від загально правової моделі до адміністративно-правових характеристик.

Загальна теорія права правове регулювання розуміє як цілеспрямований вплив на поведінку людей, суспільні відносини з використанням правових (юридичних) засобів.

Дехто з фахівців вводить у науковий обіг поняття «механізм правового регулювання» як інструмент системного аналізу, який спрямований на підвищення ефективності дії правових норм [211, с. 145-146].

Здійснення правового регулювання публічних послуг забезпечується взаємоузгодженою дією цілого комплексу правових явищ, що свідомо використовуються суб'єктами для встановлення та реалізації оптимальних моделей поведінки.

Окремі правові засоби, що утворюють юридичний інструментарій правового регулювання публічних послуг, є елементами єдиної функціональної

системи. Уява про взаємозв'язок і функціональну взаємодію правових явищ, що використовуються як засоби правової регулятивної діяльності, термінологічно виражені у понятті «механізм правового регулювання».

Основне методологічне навантаження припадає на категорію «механізм», який теоретично відтворює не тільки системність і цілісність юридичного інструментарію, що застосовується суб'єктами правової регулятивної діяльності, але й його динамічний, «працюючий» стан.

Дослідження правового регулювання з позицій його механізму дає змогу не тільки осмислити специфіку застосовуваних правових засобів, але й побачити процес «руху», розгортання внутрішнього регулятивного потенціалу в активності суб'єктів.

Тому дійсне значення цієї категорії виходить за рамки тільки інструментальної правової регулятивної діяльності та проявляється в самому її змісті.

Л. О. Остапенко зазначає, що базовою основою механізму правового регулювання є сукупність конституційних норм, норм адміністративного права, норм трудового права, утворених і розподілених за загальним, родовим і безпосереднім об'єктом правового регулювання відносин [212, с. 16].

Дефініція механізму правового регулювання публічних послуг вимагає фіксації деяких загальних відправних положень, що дають змогу встановити його обсяг і зміст. Категорія «механізм правового регулювання» входить в функціональний понятійний ряд правової науки, будучи своєрідною видовою конкретизацією юридичної абстракції «механізм правового регулювання». Відповідно до загальноприйнятого в юридичній науці розумінням правового регулювання, його механізм визначається як узятя в єдності система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [213, с. 204].

Н. В. Уварова Н. В., Б. О. Логвиненко кажучи про двояке значення терміна «механізм правового регулювання», пропонує розглядати його у вузькому (традиційне розуміння) та широкому сенсах [214, с. 152].

У вузькому сенсі механізм правового регулювання є система юридичних засобів, покликана врегулювати суспільні відносини відповідно до державно схвалених моделей поведінки. У широкому сенсі механізм правового регулювання є сукупність соціальних і юридичних засобів матеріалізації та реалізації норм права, покликаних стабілізувати суспільні відносини шляхом найоптимальнішого поєднання громадських і приватних інтересів членів суспільства з метою формування умов для всебічного розвитку та реалізації прав і свобод кожної особи.

У гносеологічному плані механізм правового регулювання розглядається як функціональний понятійний ряд – особлива підсистема понять, що виражає взаємодію різних правових феноменів у процесі активного впливу права на суспільні відносини.

Понятійний ряд механізму правового регулювання, відображаючи логіку впливу права на суспільні відносини, розгортається у таких категоріях: правові засади – правотворчість – правові норми – юридичні факти – правовідносини – суб’єктивне право і юридичний обов’язок – індивідуальні акти реалізації прав і обов’язків – правопорядок [214, с. 32].

Кожна з названих категорій отримує деталізацію в понятійному ряду наступного рівня. Категорія «механізм правового регулювання» теоретично відтворює конкретну видову модифікацію механізму правового регулювання, що складається у процесі упорядкування суспільних відносин.

Теоретична конструкція механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг вибудовується шляхом виокремлення та об’єднання тих елементів механізму правового регулювання, які задіяні в регулюванні суспільних відносин. Як наукова абстракція, категорія механізм адміністративно-правового регулювання у контексті надання публічних послуг утворює власний понятійний ряд, що розкривається у категоріях принципи адміністративно-правового регулювання – правові норми – правові регулятивні засоби – адміністративні правовідносини – індивідуальні правові акти.

Будучи універсальною загальною правовою конструкцією, механізм

правового регулювання реально проявляється у безлічі окремих механізмів правового регулювання, що виражають специфіку відповідних суспільних відносин. З огляду на це механізм правового регулювання публічних послуг не є особливою системою правових засобів, що існує разом із механізмом правового регулювання. Весь комплекс цих засобів є невід'ємною частиною загального механізму правового регулювання.

За такого підходу в структурі механізму правового регулювання особливе місце, разом з правотворчістю, законністю та правопорядком, належить правосвідомості як передавальній ланці між громадським базисом і правовою системою.

Не сумніваючись у такому підході до поняття та цільової установки механізму правового регулювання, відзначимо, що виділення як відокремленого елемента цього механізму правосвідомості показує прихильність до розуміння соціальної спрямованості правового регулювання.

Це повною мірою стосується адміністративно-правового регулювання публічних послуг, незважаючи на те, що окремі компоненти цього інституту можуть викликати сумнів щодо соціальної спрямованості його правового регулювання, оскільки основним об'єктом захисту є соціально-економічні можливості держави.

Правосвідомість має бути присутня у кожній ланці системи і як елемент зворотного зв'язку надавати їй динаміки, що змушує державу до адекватного юридичного захисту суспільних відносин.

Процес адміністративної правотворчості дає змогу перевести науково-правові ідеї та концепції у конкретні, чіткі, внутрішньо узгоджені правові норми, які обов'язково повинні складати впорядковану систему правових актів, що регламентують всі сторони публічних послуг, виконувати роль завчасно передбачених алгоритмів поведінки громадян, посадових осіб і державних органів, з чітким визначенням поведінки вказаних суб'єктів у межах «має – можливо – дозволено – заборонено».

Законність є обов'язковим принципом реалізації публічних послуг як

методу діяльності державних органів в наявних умовах і критерію оцінки ефективності та досягнення цілей досліджуваного адміністративно-правового механізму. Принцип законності, як зазначає Є. В. Буличов, ефективно діє тоді, коли положення чинного законодавства є чіткими, зрозумілими, реалістичними [215, с. 243].

Правопорядок, на думку Т. С. Подорожної, є відображенням рівня законності та стану, впорядкованості всього механізму правового регулювання загалом. Правовий порядок – це стан упорядкування суспільних відносин, за якого держава гарантує реалізацію і захист суб'єктивних прав, виконання юридичних обов'язків учасників правовідносин, заснований на реалізації права і забезпечений особливим адміністративно-правовим механізмом [216, с. 412].

У радянській науці зустрічається думка щодо такої структури механізму правового регулювання: дозволу та заборони, які є способами впливу; вчинення дій або утримання від вчинення, як способу реалізації; правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини як проміжні ланки, спрямовані на послідовний переклад нормативності права в упорядкованість суспільних відносин.

В. В. Копейчиков запропонував розглядати соціальний механізм дії права [217, с. 4]. З огляду на специфічність підходу, який передбачає ставлення до механізму правового регулювання як до системи соціальних факторів і методів соціально-правового впливу, які зумовлюють переклад розпоряджень правового характеру у площину правомірної та соціально активної поведінки, стосовно адміністративно-правового регулювання діяльності держави в умовах європейської інтеграції вважаємо доцільним позиціонувати не всі компоненти механізму адміністративно-правового регулювання відповідно до цього підходу, проте загалом підтримати його елементи.

Оскільки в умовах адаптації національного законодавства правове регулювання зачіпає сфери поведінки на всіх рівнях дії, починаючи від суспільства, закінчуючи колективами, малими соціальними групами та конкретними особами, особливо важливо виділення таких елементів, як:

- доведення правових норм і приписів до загального відома;
- напрямок поведінки суспільства, колективу, особи шляхом визначення у законах та інших правових актах соціально корисної мети;
- соціально-правовий контроль.

На наш погляд, саме ці елементи механізму адміністративно-правового регулювання, запозичені з соціального підходу до цієї правової категорії, застосовні до публічних послуг, оскільки вони відображають один з найпроблемніших аспектів реалізації цього адміністративно-правового інституту – інформаційний супровід публічних послуг.

У розширення такого підходу до елементів регулювання публічних послуг належить зазначити, що у механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг повинні входити також такі компоненти, як керуюча система, що являє собою структуровану систему суб'єктів та об'єктів державного управління, за допомогою якої формуються та досягаються цілі забезпечення соціально економічної функції держави; правова система, що передбачає нормативно-правові акти всіх рівнів, які регламентують реалізацію публічних послуг; сукупність політичних, економічних, ідеологічних, організаційних, правових та інших передумов, які опосередковують дію норм адміністративного права у розглянутий період; інформаційні заходи, що формують поведінку громадян в умовах реалізації публічних послуг.

Підводячи підсумок аналізу цієї концепції механізму адміністративно-правового регулювання, відзначимо, що запропонована ще радянською наукою схема соціальної дії права може бути застосована до адміністративно-правового регулюванню публічних послуг лише частково, оскільки передбачає орієнтування елементів цього механізму на соціальну реальність, на ті обставини, які перебувають поза правовим полем.

На думку І. А. Костякова, натепер відсутнє єдине бачення системи структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Відповідні елементи переплітаються з елементами механізму адміністративно-правового забезпечення, здебільшого збігаються з елементами механізму

адміністративно-правового впливу [218, с. 145].

Відносини, пов'язані з реалізацією публічних послуг, мають чітко виражений юридичний характер. Тому пропозиція окремих дослідників щодо необхідності розгляду механізму соціальної дії права в соціологічному аспекті, маючи на увазі дослідження соціальних умов, потрапляє за межі правового механізму, розглядаючи середовище функціонування та соціальні чинники, та процеси, що органічно входять у цей механізм, під час аналізу адміністративно-правового регулювання публічних послуг така пропозиція прийнятна не повною мірою.

Поняття та зміст механізму адміністративно-правового регулювання традиційно вважають предметом адміністративно-правового дослідження. Українські вчені розробили відповідний понятійно-категоріальний апарат, виділили ознаки механізму адміністративно-правового регулювання і його складові елементи.

Водночас у національній правовій доктрині подано здебільшого дослідження окремих елементів механізму адміністративно-правового регулювання (адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини тощо), або питання механізму зачіпаються фрагментарно [94]. На думку Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова, ця функція інтеграції, по-перше, виражає нероздільність процесу пізнання управлінських ідей, принципи, теорії, концепції, методи і форми, породжені на різних етапах еволюції етапів, а по-друге, забезпечує збереження і органічну імплантацію в сучасні розуміння всього, що було отримано попередниками [219, с. 23]

Методологічно належить визначити взаємозв'язок правового регулювання публічних послуг загалом, адміністративно-правового регулювання послуг, зокрема, з елементами механізму адміністративно-правового регулювання.

Під механізмом адміністративно-правового регулювання усвідомлюють взяті в комплексі правові засоби, за сприяння яких забезпечується вплив на суспільні відносини. Щодо адміністративно-правового регулювання публічних послуг зміст цього поняття цікавий тим, що, по-перше, до структури механізму

правового регулювання внесені всі юридичні засоби; по-друге, ці засоби мають здатність правового впливу на суспільні відносини. З огляду на специфіку суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією публічних послуг, необхідно з усієї сукупності правових засобів, що регулюють їх у повсякденних умовах, визначити ті, які в умовах реформування економіки в напрямі розвитку цифрової економіки набудуть якісно іншого змісту.

На наш погляд, до елементів механізму адміністративно-правового регулювання в умовах реалізації соціально-економічної функції публічних послуг, належить долучити адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування норм адміністративного права та способи адміністративно-правового регулювання (дозвіл, заборона).

Комплексність суспільних відносин, які потребують належного правового регулювання публічних послуг, вимагає використання в процесі правового регулювання не тільки засобів, що входять до системи адміністративного права, а й багатьох інших галузевих засобів (конституційних, цивільно-правових тощо).

Однак, з огляду на галузеву приналежність проведеного дослідження, упродовж усього процесу реалізації концепції ефективного управління (англ. Good Governance) приділимо увагу здебільшого адміністративно-правовим засобам правового регулювання публічних послуг [220, с. 39-40].

Зміст предмета адміністративного права, а саме: організація та діяльність виконавчих і інших органів публічної влади, визначає специфіку кожного з елементів механізму адміністративно-правового регулювання [221, с. 39]. Особливо актуально для дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання публічних послуг, предметом адміністративного права є не просто організація і діяльність органів публічної влади, а система відносин публічної адміністрації з громадянами та організаціями.

Важливими в системі елементів механізму адміністративно-правового регулювання є норми адміністративного права. Окрім норм інших галузей системи права, адміністративно-правові норми є визначальною ланкою механізму адміністративно-правового регулювання, складають нормативну

основу і здійснюють нормування суспільних відносин, вносять упорядкованість у регульовані відносини.

Саме завдання щодо впорядкування адміністративних правовідносин при наданні публічних послуг визначає специфіку норм адміністративного права, їх відмінні риси та види від повсякденних умов функціонування органів публічного адміністрування.

За таких обставин з широкого діапазону класифікацій адміністративно-правових норм чітко виділяються за способом регулювання – норми, що зобов'язують і забороняють.

За формою вираження норми адміністративного права, що регулюють адміністративні правовідносини в умовах реалізації публічних послуг, також мають специфіку. Окрім норм закону, адміністративні правовідносини надання публічних послуг у значних обсягах регулюються підзаконними та відомчими актами. Специфіка цієї сфери, не передбачає накладення обмежень доступу до відповідної інформації.

На думу Є. А. Кобрусєвої, загалом, зміст адміністративно-правового регулювання відносин у сфері захисту прав громадян розкривається через його механізм, який є поняттям, похідним від механізму правового регулювання, що здійснюється на нормах, закріплених у законі чи підзаконних адміністративно-правових актах, що прямо не встановлюють адміністративно-правові відносини у зазначеній сфері, а опосередковано регулюють порядок забезпечення та захисту права. Оскільки норми, які регулюють цю сферу, розпорошені в різних нормативно-правових документах [222, с. 263].

Адміністративні правовідносини як елемент механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг також мають свою не просто галузеву, а внутрішньогалузеву специфіку щодо досліджуваних умов правового регулювання. Це пов'язано зі специфікою кожного з елементів адміністративних правовідносин, оскільки особливості об'єкта правовідносин, суб'єктів, які вступають у ці правовідносини, передусім юридичних фактів, які вважають підставою виникнення, зміни або припинення, визначають особливості

адміністративних правовідносин.

Норми адміністративного права в умовах надання публічних послуг виражаються найчастіше у вигляді зобов'язань і заборон, відповідно правовідносини, врегульовані цими нормами, у процесі застосування норм адміністративного права уповноваженими органами публічної влади проявляють характерні особливості.

Суб'єктами адміністративних правовідносин публічних послуг є, з одного боку, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені у розглянутих умовах правами, з іншого – громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, юридичні особи незалежно від організаційно-правових форм і форм власності, їх посадові особи, чий права та свободи для забезпечення реалізації України як соціальної держави та соціальної безпеки держави можуть розвиватися, або на них можуть бути покладені додаткові обов'язки.

Характерною рисою механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг є особливе поєднання дозволу та заборони, з переважанням дозволів.

Роль і місце адміністративних правовідносин у структурі механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг визначається тим, що з їх допомогою здійснюється реалізація повноважень органів виконавчої влади. Щодо розглянутих умов мова йде про цілий комплекс напрямів виконавчої та розпорядчої діяльності: забезпечення доступності публічних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування; вжиття заходів щодо організації надання публічних послуг (виконання робіт, надання послуг), інформаційне забезпечення реалізації публічних послуг; залучення юридичних осіб приватного права, громадських формувань для реалізації надання публічних послуг; зміни компетенції в діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення надання публічних послуг; зміна адміністративно-правового статусу суб'єктів надання публічних послуг та ін.

Окрім зазначених особливостей, адміністративні правовідносини володіють наділені своєрідністю і юридичними фактами, встановленими

адміністративно-правовими нормами, що слугують підставами для виникнення, зміни або припинення адміністративних правовідносин у наданні публічних послуг. Це виражається у переважанні юридичних фактів у формі дії, зафіксованих в акті подачі заяви на надання, або у здійсненні дій, що вказують на надання послуг у усній або електронній формі.

Важливими в структурі механізму адміністративного правового регулювання публічних послуг є акти застосування норм адміністративного права. На думку І. В. Болокан, акти застосування визначають владність адміністративно-правових норм, конкретизують нормативні розпорядження щодо конкретних життєвих ситуацій. Обов'язковою умовою належного врегулювання суспільних відносин, однією зі складових якого є виконання своїх (конкретних) обов'язків усіма суб'єктами адміністративного права, є закріплення механізмів забезпечення реалізації норм адміністративного права у формі виконання шляхом конкретизації заходів заохочення, відповідальності, контролю за виконанням [223, с. 26].

Із реалізацією публічних послуг за допомогою актів застосування норм адміністративного права здійснюється оперативне управління з різних питань, визначаються обов'язки фізичних і юридичних осіб.

Одним з ключових елементів структури механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг є способи регулювання. Саме вибір відповідного способу правового регулювання в умовах реалізації публічних послуг визначає режимний характер всіх інших елементів механізму – адміністративно-правових норм, відносин, актів застосування норм адміністративного права.

Незважаючи на те, що на відміну від інших галузей права, які мають свій спосіб правового регулювання, адміністративне право використовує весь комплекс правових способів. В умовах надання публічних послуг цей перелік зазнає деяких змін.

Дозвіл як спосіб адміністративно-правового регулювання надання публічних послуг відображено в Законах України «Про адміністративні

послуги» та «Про особливості надання електронних публічних послуг» у вигляді формулювання про те, що при наданні публічних послуг громадяни користуються всіма встановленими правами і свободами людини та громадянина. Закони містять схоже формулювання, що стосується прав юридичних осіб при отриманні публічних послуг. Водночас зазначені нормативні акти містять абсолютно конкретний перелік обов'язків фізичних та юридичних осіб в умовах реалізації публічних послуг.

Законом України «Про особливості надання електронних публічних послуг» введено нові терміни, такі як «електронна публічна послуга», «автоматичний режим надання електронної публічної послуги», «комплексна електронна публічна послуга», «система електронної взаємодії електронних ресурсів», «публічна послуга», інших термінів, пов'язаних з наданням (отриманням) електронних публічних послуг, встановлюються особливості надання [224].

Незважаючи на ключове місце дозволу в системі способів адміністративно-правового регулювання, в умовах публічних послуг пріоритетними є жорсткі імперативні приписи. З огляду на те, що публічні послуги є інструментом соціально-економічної діяльності державного механізму в умовах реалізації міжнародних зобов'язань, передусім Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу та намірів вступу в Північноатлантичний договір (НАТО), з метою впорядкування суспільних відносин і надання їм правового характеру необхідно, щоб адміністративно-правове регулювання публічних послуг визначалося відповідністю обраних правових інструментів окресленому завданню, не спроможністю, а необхідністю прийняття адміністративно-правових норм, що містять відповідні приписи.

З погляду на дослідження П. О. Яковлева, механізм адміністративно-правового регулювання державного управління є складним і багатоаспектним державно-правовим явищем. Сутнісні характеристики і функціональний потенціал механізму визначається оптимальністю нормативно-правового забезпечення всіх його складників [225, с. 77].

Адміністративно-правове регулювання громадських послуг є один з елементів правового регулювання діяльності держави в розглянутих умовах, оскільки ця діяльність потребує правового регулювання і за допомогою інших галузевих засобів. Це частина ширшого та складного процесу, яким є правове регулювання публічних послуг.

Про ефективність адміністративно-правового регулювання публічних послуг, та й самого адміністративно-правового регулювання надання публічних послуг, можна говорити тільки у тому разі, якщо теоретико-правова конструкція «публічних послуг» переростає в адміністративно-правове регулювання шляхом послідовного переходу зі стадії наукового обґрунтування в стадію правового закріплення та в стадію реалізації.

З огляду на рухливість сучасного соціально-правового середовища, пише А. І. Городецька, та динамічний характер впливу об'єктивних і суб'єктивних факторів на правове регулювання, під час визначення чинників ефективності адміністративно-правового регулювання варто враховувати специфіку та реальний стан розвитку суспільних відносин, які за змістом можуть підпадати під правове регулювання й у наявних умовах соціальної дійсності потребують такого регулювання [226, с. 92].

Кожна названа стадія є концептуальною основою для визначення трьох рівнів дослідження публічних послуг. Самостійність рівня дослідження наукового обґрунтування публічних послуг визначається складністю та багатьма аспектами адміністративно-правового інституту та тим, що публічна послуга як адміністративно-правова категорія, будучи засобом досягнення мети соціальної безпеки держави, потребує належного наукового розуміння з використанням всього арсеналу наукових знань [227, с. 45].

На цій стадії роль науки адміністративного права полягає у визначенні найефективніших засобів, необхідних для розв'язання завдань реалізації публічних послуг. На підставі отриманих знань формуються рекомендації, які повинні стати основою для наступної стадії – правового закріплення.

Правове закріплення як стадія адміністративно-правового регулювання

публічних послуг характеризується імперативністю норм адміністративного права у цій галузі суспільних відносин. Висловлюючись у вигляді дозволів, розпоряджень і заборон, норми адміністративного права відображають державний інтерес у соціально-економічній сфері з дотриманням прав і свобод інших учасників адміністративних правовідносин.

Специфіка цього етапу полягає в недостатній завчасності опрацювання правового поля реалізації (розробці, прийнятті та наданні) публічної послуги в умовах обмежених можливостей національної економіки в зв'язку з необхідністю збройним шляхом відстоювати суверенітет і територіальну цілісність України. Це слугувало б більш якісному розвитку адміністративно-правових закономірностей регулювання публічних послуг з визначенням чітких меж такої регламентації.

Реалізація публічних послуг як самостійний етап адміністративно-правового регулювання обумовлений тим, що, отримавши адміністративно-правове закріплення, публічна послуга перебуває в арсеналі держави до моменту виникнення обставин, що стали підставами для використання відповідних заходів. Після виникнення таких обставин публічна послуга заявляє про себе за допомогою матеріальних і процесуальних особливостей введення, дії та припинення, організації роботи органів публічної адміністрації і в інших формах, перебуваючи у взаємозв'язку і з юридичним фактом, що слугувало підставою для реалізації, зі своїм правовим вираженням у відповідній нормі адміністративного права.

Адміністративно-правовий аналіз кожного з наведених етапів адміністративно-правового регулювання здійснюється за низкою критеріїв, починаючи від морально-етичного змісту адміністративно-правових норм реалізації публічних послуг і діяльності у зазначеній сфері, наприклад, засобів масової інформації щодо інформування населення про суть публічної послуги, закінчуючи відповідальністю суб'єктів адміністративних правовідносин за порушення у сфері надання публічних послуг.

Заходи, які супроводжують надання публічної послуги на кожному з

розглянутих етапів, у сукупності становлять цілісний механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг, без якого неможливе використання цього правового інституту.

Правове регулювання належить розглядати як процес, що триває в часі. Адміністративно-правове регулювання публічних послуг є динамічний процес, починаючи від адміністративної правотворчості, закінчуючи реалізацією норм адміністративного права. Механізм адміністративно-правового регулювання виникає з моменту видання уповноваженими органами державної влади норм адміністративного права, що визначають зміст публічної послуги, зведення у закон і додання відповідних юридичних форм правовим нормам. На цьому етапі правового регулювання учасники адміністративно-правових відносин орієнтуються на досягнення обраних цілей і попереджаються про можливі негативні наслідки невиконання встановлених приписів. Тому принциповим є своєчасне і якісне інформування громадян щодо публічних послугах і заходи, що вживаються для їх ефективного надання, оскільки у зазначених обставинах права і свободи громадян найуразливіші.

Л. Г. Погорелова зазначає, що структура механізму правового регулювання складається із сукупності правових засобів, поєднаних в єдину систему загальною метою правового регулювання. Цей інструментарій пристосований для того, щоб забезпечити динаміку правового регулювання [228, с. 65].

Адміністративно-правове регулювання публічних послуг передбачає цілеспрямовану діяльність держави, що має такі стадії:

- адміністративну правотворчість, спрямовану на створення правових норм, що регламентують суспільні відносини щодо надання публічних послуг;
- виникнення після прийняття відповідних адміністративно-правових норм, що діють у часі, просторі, за колом осіб, суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників адміністративних правовідносин;
- безпосередня реалізація суб'єктивних прав і обов'язків учасників адміністративних правовідносин, що відбувається у процесі дії спрямованих на надання публічних послуг;

– застосування адміністративно-правових норм, що супроводжує здійснення заходів реалізації надання публічних послуг.

Для того щоб уявити зміст адміністративно-правового регулювання публічних послуг з урахуванням тимчасових і територіальних характеристик, необхідно досліджувати дію адміністративно-правових норм публічних послуг в часі та просторі.

Розглядаючи дію публічних послуг у часі слід зазначити, що тривалість дії, зазвичай, не обмежується єдиною підставою для використання, а визначається документами стратегічного планування Цілями сталого розвитку України на період до 2030 року, Національної економічної стратегії України на період до 2030 року, Закони України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», «Про цифровий контент і цифрові послуги», подібні положення є предметом аналізу економічних і соціологічних досліджень, наукових розвідок соціології права.

Розглядаючи особливості адміністративно-правового регулювання публічних послуг з погляду дії у часі, варто підкреслити, що початок дії підлягає суворій регламентації щодо достатності подібних підстав, у питаннях переліку публічних послуг, які можуть бути використані.

В ідеальній моделі законодавчого закріплення публічних послуг всі нормативні акти повинні бути прийняті завчасно, що є показником відповідальності державних структур. За такого підходу до законодавства держава вже володіє переліком нормативно-правових актів різної юридичної сили, які підлягають загальному опублікуванню (за винятком тих актів, які містять конфіденційну або іншу обмежену до обороту інформацію), з огляду на особливу важливість, вступають в дію після оприлюднення.

Тому виникає питання щодо термінів набування чинності нормативно-правових актів про публічні послуги, які розробляються під час реалізації державних програм економічного розвитку, закладених в Державний бюджет України на рік відповідно до Бюджетного кодексу України. Логічно припустити, що у такому разі термін переведення публічних послуг з статичного стану в

динамічний повинен вказуватися в нормативному акті про введення. У разі відсутності подібної вказівки в нормативно-правовому акті початковим моментом дії публічних послуг повинно вважатися доведення інформації про оголошення надання публічних послуг до відома населення з використанням можливостей засобів масової інформації, а також опублікування в офіційних центральних, регіональних, місцевих друкованих і електронних виданнях.

Принциповим є питання визначення закінчення дії публічних послуг. Визначення моменту закінчення є, на наш погляд, дещо суб'єктивним, хоча необхідність дотримання прав і законних інтересів учасників адміністративних правовідносин у сфері надання публічних послуг. У будь-якому разі визначення часової межі дії публічних послуг входить у компетенцію органів публічної адміністрації з урахуванням повної об'єктивної та всебічної оцінки складної соціально-економічної ситуації. Скасування публічних послуг повинно спричинити автоматичне скасування всіх загальнообов'язкових нормативних актів управління, прийнятих для надання послуги.

Розглянувши механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг можна дійти таких висновків.

Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг являє собою систему узгоджено функціонуючих односторонньо-владних і договірно-регулятивних правових засобів, за допомогою яких встановлюються та реалізуються оптимальні моделі поведінки учасників надання та отримання публічних послуг з урахуванням збалансованості приватних, державних і громадських інтересів. Багаторівнева правова регулятивна діяльність та різноманітність правових засобів дають змогу побудувати кілька структурних моделей такого механізму.

З урахуванням функціонального призначення правових засобів, задіяних в адміністративно-правовому регулюванні, функціональна модель механізму адміністративно-правового регулювання має в структурі елементи, що передують (норми права, правосуб'єктність), регулятивні елементи (суб'єктивні права і юридичні обов'язки), забезпечувальні елементи (правозастосовний акт,

заходи забезпечувального впливу, заходи юридичної відповідальності).

Формування механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг (загального правового регулювання та індивідуального регулювання конкретної публічної послуги) обумовлено рівневою природою регулятивної діяльності, що дало змогу внести до елементного складу різні за функціональним призначенням і якісним визначенням засоби правового регулювання.

Ефективність механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг зумовлюють такі чинники: соціальна цінність відносин співпраці між населенням і органами публічної адміністрації; вибір прийнятних засобів правового регулювання впливу на суспільні відносини; оптимальність вибору з урахуванням галузевої специфіки методу регулювання; розвиненість нормотворчої техніки; узгодженість та внутрішня відсутність протиріч системи джерел національного права; ступінь інформованості адресатів про зміст правових засобів; ступінь задоволеності фізичних і юридичних осіб у процесі реалізації права на отримання послуги; рівень правової свідомості суб'єктів правовідносин і правової культури суспільства.

Висновки до розділу 2

Правовідносини є одним із ступенів реалізації норми об'єктивного права, результатом правового регулювання суспільних відносин. Правовідносини є інструмент досягнення прогнозованого юридичної ефекту, але не сам такий ефект. Правовідносини у сфері публічних послуг належать до загально правових категорій, оскільки у правовому регулюванні відносин у сфері публічних послуг беруть участь всі галузі права. Складність у розумінні правовідносин публічних послуг обумовлена складним характером цих послуг, які мають особливий зміст і призначення.

Правовідносини у сфері публічних послуг володіють структурою та змістом, які взаємопов'язані і взаємозумовлені. Зміст правових відносин не

можна зводити винятково до законних прав та обов'язків, це також реальна взаємодія у правовій сфері, що є юридично передбаченою та значущою діяльністю. Поєднання прав і обов'язків характеризує структуру правовідносини, визначену нормою об'єктивного права. Вид правовідносин визначається характером (змістом) суб'єктивних прав і юридичних обов'язків його учасників.

Основні характеристики правовідносин у сфері публічних послуг можна виявити, враховуючи, по-перше, взаємозв'язок права і економіки, по-друге, наявність різногалузевих правовідносин. Правовідносини у сфері публічних послуг – це врегульовані нормами національного права суспільні відносини, що відрізняються різноманітністю суб'єктного складу, основним змістом яких є здійснення права на отримання результатів юридично та соціально-економічно значимої діяльності органів публічної адміністрації. Правовідносини у сфері публічних послуг є тією ланкою, де відбувається реалізація норм права і оцінюється ефективність правового впливу.

Правовідносини публічних послуг мають комплексний характер, який проявляється, по-перше у тому, що ці правовідносини є складним комплексом галузевих правовідносин: адміністративно-правових, цивільно-правових, інформаційно-правових тощо. З іншого боку, ця особливість правовідносин публічних послуг пояснюється обставинами, пов'язаними з діяльністю публічної адміністрації у соціально-економічній сфері держави. Правовідносини виникають на різних стадіях надання та отримання публічних послуг. Відповідно, є різні варіанти поєднання правовідносин. Необхідно враховувати, що правовідносини публічних послуг виникають у різних секторах економіки.

Реформування публічного управління у контексті надання публічних послуг викликала еволюцію суті адміністративних процедур, яка більш не може розкриватися винятково через призму раціоналізації діяльності публічної адміністрації. Адміністративна процедура – це встановлений нормами права порядок здійснення управлінських дій для розв'язання органами публічної адміністрації та посадовими особами конкретних індивідуальних справ

позитивного, неконфліктного характеру, спрямований на забезпечення взаємодії органів публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами з метою реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб під час надання та отримання публічних послуг.

Правове регулювання адміністративних процедур надання публічних послуг має ґрунтуватися на правозахисних ідеях, закріплюючи за громадянами і юридичними особами необхідний набір гарантій суб'єктивних прав для відстоювання інтересів у взаємодії з публічною адміністрацією.

У нормативно-правових актах, які регулюють публічні послуги, доцільно закріпити принципи адміністративних процедур: динамічно-регулятивні; організаційні, які визначають модель процедури, логіку дій публічної адміністрації; функціонально-аксіологічні, що задають аксіологічну спрямованість у діяльності публічної адміністрації.

Норми права, що регулюють адміністративно-процедурні відносини у сфері публічних послуг, натеper не виділені в окрему групу юридичних норм, а містяться в численних правових актах, що ускладнює формування інституту адміністративних процедур у сфері публічних послуг, який передбачає особливий правовий режим регулювання.

Суть адміністративної процедури полягає в детальній регламентації поведінки суб'єктів надання та отримання публічних послуг щодо: змісту цієї поведінки; послідовності здійснення юридично значущих дій; їх здійснення або нездійснення. Найвищий рівень законодавчої регламентації адміністративно-процедурних відносин відзначено у межах реєстраційних, ліцензійних, дозвільних публічних послугах. Регулювання адміністративних процедур у сфері публічних послуг у підзаконних нормативно-правових актах має фрагментарний характер, оскільки кожен орган публічної адміністрації встановлює процедурні правила. Незважаючи на різноманіття нормативних актів, що регулюють відносини приватних осіб і виконавчих органів у процесі надання публічних послуг, більшість не містить достатніх правових гарантій для забезпечення реалізації конституційних прав фізичних і юридичних осіб.

Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг складений з елементів: вихідні – норми права, правосуб'єктність; регулятивні – суб'єктивні права і юридичні обов'язки, забезпечувальні – правозастосовний акт, заходи забезпечувального впливу, заходи юридичної відповідальності.

Суть категорії механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг бачиться у складному у функціональних ознаках об'єкті, що знаходиться у безперервному русі. Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг доцільно розглядати у контексті динаміки як системний, послідовний упорядкований процес, спрямований на продуктивну реалізацію адміністративно-правових норм у юридичну практику за допомогою достатніх правових засобів.

Такий підхід до бачення категорії механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг дає змогу: описати механізм правового регулювання у робочому стані у контексті часового простору, зв'язаний єдиним функціональним призначенням; вказати на визначальну ціль правового регулювання – дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, та процедурний характер процесу адміністративно-правового регулювання. Нормативна чіткість вказує на упорядкування процесу адміністративно-правового регулювання публічних послуг адміністративно-процедурними нормами права, на послідовне упорядкування переходу стадій; позначити багаторівневу структуру процесу адміністративно-правового регулювання.

З урахуванням специфіки діяльності органів публічної адміністрації механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг у контексті реалізації Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу доцільно виділити тенденції розвитку зазначеного механізму. По-перше, вдосконалення законодавства про публічні послуги об'єктивно обумовлено і вкрай потрібно. По-друге, розвиток і вдосконалення цього адміністративно-правового інституту можливі тільки на концептуальній основі. По-третє, базою розробки механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг слугують наука

адміністративного права та теорія управління.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Публічні послуги у країнах Європейського Союзу: розвиток основних концепцій і реалізація загальної політики

Розвиток сфери послуг є важливим процесом в реалізації положень соціально-економічної політики держави. Вимоги якості, ефективності, доступності процесу надання послуг населенню, фізичними особами-підприємцями і юридичним особам постійно зростають. Виникає потреба в оптимізації використання ресурсів з наданням послуг і пошук нових організаційних і юридичних підстав та технологій надання послуг, що даватимуть змогу розв'язати проблеми, підвищити задоволеність одержувачів послуг.

Теоретичні нововведення у цій сфері і їх нормативна реалізація в Україні повинні враховувати досвід країн-членів Європейського Союзу, в яких з'явився та тривалий час функціонує розглянутий інститут. Європейська наука запропонувала різні трактування доктрини публічних послуг. Науковий інтерес у контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, та в умовах правового режиму воєнного стану має теоретико-правовий аналіз з позиції порівняльного правознавства публічних послуг, правове регулювання, видів і форм реалізації публічних послуг, суб'єктів.

Становлення публічних послуг як соціального та правового інституту започатковано у країнах Західної Європи в середині 19 століття, коли держави, в наслідок революцій попереднього століття, переосмисли роль і місце в суспільстві, а ліберальна буржуазна ідеологія, підкоривши свідомість всього освіченого людства, втратила абсолютне значення, починала здавати позиції

новим політико-правовим поглядам. Формування нового інституту відбувалося під впливом посилення соціальних протиріч завдяки зростаючому тиску нових соціальних груп, які потребують публічного визнання та залучення до суспільно-політичного життя.

Спочатку інститут публічних послуг мав яскраво виражену соціально-комунальну спрямованість.

Французька доктрина надання послуг публічною службою (фр. *Service public*) набула широкої популярності і була впроваджена у багатьох країнах континентальної системи права. Концепція публічних служб ґрунтується на теорії виникнення держави з громадського договору і пов'язана з ім'ям Л. Дюгі (Léon Duguit), який вважав за краще відмовитися від понять «суверенітет» і «публічна влада» на користь поняття «публічна служба» [207, с. 95].

На думку Л. Дюгі, поняття «публічна служба» це будь-яка діяльність, здійснення якої має бути визначене, забезпечене і контрольоване керівниками держави, тому що це необхідно для реалізації та розвитку взаємної соціальної залежності й тому, що за своєю природою вона може бути забезпечена тільки з втручанням влади [229, с. 141].

На противагу сформовані тоді думки про те, що особливий характер держави втілено у публічній владі, яка проти ставилась громадянам, Л. Дюгі стверджував, що держава повинна бути визначена з посиланням на її функцію як основу законності [230, с. 25].

Питанням публічної служби значну увагу у своїх працях приділяв відомий український вчений-правник Юрій Лукич Панейко, зазначаючи, що батьківщиною поняття «публічна служба» (*public service*) в науці адміністрації та адміністративного права є Франція. Публічні служби у Франції є способом ведення публічної адміністрації [231, с. 14; 232, с. 236].

Функція концепції публічних служб полягає у тому, щоб зробити громадський, публічний інтерес обов'язковою метою. Публічні послуги, що представляють суспільний, публічний інтерес (фр. *Intérêt général*), повинні надаватися шляхом використання публічних служб [207, с. 96].

Ю. Л. Панейко писав, що Леон Дюгі зауважував, що публічне право визначає «організацію публічних служб і забезпечує їх правильне та безперервне функціонування», а публічною службою є кожна діяльність, виконання якої повинно бути врегульоване, забезпечене та контрольоване правлячими, тому що їх виконання є конечним для реалізації та поширення суспільної співзалежності, яка може бути реалізовано тільки інтервенцією правлячої сили [232, с. 112–113].

У Франції публічні послуги розуміли трохи інакше: як *Service public*, або публічна служба на благо суспільства. Французька концепція вибудовувалася згідно ідеї сильної держави, покликаної забезпечити реалізацію ідеалів революцій та задоволення потреб суспільства.

Доктрина публічних послуг Франції базується на принципах рівності, законності та справедливості. Доктринальний підхід до публічних послуг не передбачав аутсорсинг послуг приватним підприємствам на основі публічних договорів. Муніципалітет був зобов'язаний забезпечити надання публічних послуг населенню [233].

Відомо, що наприкінці 19 століття численні муніципалітети (*commune*) у Франції часто практикували аутсорсинг у сфері водопостачання та санітарії, укладаючи контракти з приватними чи публічними підрядниками [234, с. 3].

Ж.-М. Понтъє зазначає, що публічна служба традиційно визначається за допомогою двох складових аспектів: організаційного, який пов'язаний з суб'єктами, що здійснюють публічну службу; матеріального, який пов'язаний з природою діяльності, здійснюваної з метою суспільної користі [235, с. 450].

Натепер у Франції функціонують три основні категорії публічних служб: державні служби (служби забезпечення суверенітету) – юстиція, державні фінанси, національна оборона та інші; соціальні та культурні служби – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культурна та спортивна діяльність; служби економічного характеру (публічні торгово-промислові служби) [236, с. 12].

У Франції централізований державний апарат, сформований ще Наполеоном Бонапартом, був визначальним фактором розвитку публічних послуг. Держава у Франції завжди розглядалася як механізм, що виражає волю

суверена і службовець його інтересам. Революції змінили політичну природу суверена (замість монарха в його ролі тепер народ), але не змінили суті адміністрації. Відповідно, публічні послуги, а точніше «публічна служба» – це передусім компетенція державних органів і діяльність державних службовців щодо здійснення конституційних завдань держави. Доктрина підкріплюється наявністю потужного професійного корпусу публічної служби зі своєю системою підготовки кадрів та високим корпоративним духом, а також загальним переконанням, що державне управління, також публічні послуги, має бути в руках професійних публічних службовців [237].

Що стосується традиційної адміністративної діяльності органів влади щодо задоволення потреб приватних осіб (реєстрація громадян, актів, прав, об'єктів, видавання дозволів та надання відомостей), то принципової різниці між діяльністю публічної служби та управлінням нею нема. Це укладається у поняття державної адміністративної служби та здійснюється тільки органами влади [232, с. 236].

Французьке правове регулювання громадських служб приділяє особливу увагу якості надання державних публічних служб: у 1992 році була опублікована Хартія про надання публічних послуг (фр. La Chartedes Services Public), що встановлює основні принципи надання адміністративних публічних послуг. У 1997 році була розроблена Хартія якості послуг, в якій визначені суб'єкти, які надають послуги, у 2004 році була розроблена Хартія Маріанни, що спрощує доступ приватних осіб до публічних послуг [238, с. 2-3].

На практиці будь-яке питання французького адміністративного права зводиться до підсудності можливого спору між учасниками правовідносин, яке, ґрунтується на засадах: суб'єкт публічного права (наприклад, адміністративно-територіальна одиниця); сфера публічної служби (реалізація публічного інтересу); сфера публічного права (правовідносини, що виникли та регулюється як публічно-правові, наприклад, за допомогою одностороннього акту публічної адміністрації) [239, с. 463].

Суперечки між одержувачами послуг та суб'єктами надання їх у сфері

діяльності адміністративних публічних служб розглядаються адміністративними судами, в інших випадках – загальними. Це правило визначення підсудності не є загальноприйняте. У кожному конкретному випадку потрібен аналіз наслідків визнання служби адміністративною або торгово-промисловою.

Для публічної служби притаманні чотири базові принципи: безперервності; мінливості; нейтралітету; рівності.

Французька доктрина публічних служб з урахуванням національної специфіки поширилася за межі країни і була сприйнята в Іспанії та Італії.

Інститут публічних послуг Федеративної республіки Німеччина, як зазначає О. М. Буханевич, теоретично обґрунтовано вченим Е. Форстхоффа (Ernst Forsthoff), який для характеристики позитивного державного управління увів складне комплексне поняття «забезпечення життєдіяльності» (Daseinsvorsorge). Метою вченого було обґрунтування верховенства держави над громадянським суспільством і ринковою сферою [240, с. 226].

У науковій праці Е. Форстхоффа «Адміністрація як суб'єкт надання послуг» («Die Verwaltung als Leistungsträger»), пише, що еволюція регулювального впливу публічної адміністрації на суспільні відносини характеризується рухом від зобов'язуючих, імперативних засобів до засобів диспозитивних, таких, що застосовуються відповідно до потреб суспільства та на його запити. Прийняття управлінських рішень щодо звернень (запитів) до адміністративних органів кваліфікує як надання послуг.

Найбільша цінність цієї праці полягає у тому, що надання послуг досліджується як комплексне соціальне, економічне, політичне, правове явище. Основні положення цієї монографії були опубліковані у 1959 році в роботі «Правові питання державного управління щодо надання публічних послуг» Концепція Е. Форстхоффа вплинула на німецьке публічне право [241].

Німеччина – федеративна держава з багатими традиціями самоврядування на місцях. У зв'язку з історичними умов більшість питань публічних послуг спочатку ставилися до ведення земель і органів місцевого самоврядування. На місцях рано склалася самостійна професійна адміністрація. У відповідь на

виклики урбанізації в Німеччині з'явилася особлива форма комунальних багатофункціональних підприємств (Stadtwerke), які надавали весь спектр базових публічних послуг населенню.

Ще одна особливість, яку відзначають дослідники, полягає у тому, що німецьке громадське управління здійснюється за допомогою широкої мережі неурядових організацій, наділених правами самоврядування та публічно правовим статусом. Тому публічні послуги нерідко здійснювалися неурядовими організаціями, що давало підставу говорити про те, що вони опосередковують відносини між державою та суспільством [234, с. 2].

Термін «публічні послуги» для німецьких правознавців не є загальноживаним, він не має чіткого юридичного наповнення, відсутнє легальне трактування.

Діяльність з надання публічних послуг розглядається у контексті адміністративних процедур тою мірою, в якій діяльність або дії публічних суб'єктів можуть бути зараховані до адміністративних. Визначальним є розмежування державного управління залежно від характеру державно-управлінського впливу: на що зобов'язує (негативний), тобто державно-владне управління втручанням (нім. Eingriffsverwaltung); чому сприяє (позитивний), тобто надає «публічні послуги»; спрямований на забезпечення нормальних умов життя громадян (нім. Leistungsverwaltung).

Державне управління з надання публічних послуг, метою якого є забезпечення гарантованих умов життя, їх поліпшення, пов'язане з розподілом адміністративних актів на сприятливі, тобто виступають підставою виникнення суб'єктивних прав або підтверджують істотну правову перевагу, та ті, що обтяжують.

Надання публічних послуг органами публічної адміністрації власне адміністративна, правозастосовна діяльність здійснюється у формі сприяння (видавання дозволу) або у формі обтяження (відмова у видачі дозволу).

Адміністративна діяльність німецьких органів публічного управління, яка здійснюється за запитами приватних осіб, позиціонується через універсальну

конструкцію адміністративної процедури.

Суть такої діяльності може бути зведена до постулатів, відображених у Законі Федеративної республіки Німеччини «Про адміністративні процедури». В основі зазначеного Закону, на думку Р. С. Мельника, лежить дія органів публічної адміністрації; результатом діяльності є адміністративний акт або публічно-правовий договір, адміністративний акт має індивідуальний і зовнішній характер, є популярною формою публічного управління; порядок здійснення діяльності публічної адміністрації детально регламентовано [242, с. 51-52].

Важливе значення для вдосконалення інституту надання публічних послуг адміністративного характеру органами публічної адміністрації у Німеччині відіграє розробка та впровадження програми електронного уряду «Bund Online – 2005». В електронне середовище було перенесено понад 376 видів послуг федеральної влади населенню [243, с. 679]. Особлива увага приділяється спрощенню процедур реєстрації підприємств малого і середнього бізнесу.

Державне управління з надання публічних послуг передбачає задоволення потреб населення не тільки шляхом видання адміністративних актів у сфері традиційної адміністративної діяльності державою, але й у інших формах (публічно-правовий договір, постанова і інші) і щодо інших публічно значущих сфер: надання соціальної допомоги, податкових пільг; водопостачання, транспортні послуги, фінансування навчання у вишах, користування публічними установами (дитячі садки, школи, лікарні, музеї).

Здійснення державою гарантованих видів діяльності, що функціонально належать до публічних послуг, організовується за моделлю «держава-гарант», за якої спочатку відбувається поділ «ролей» між державою і суспільством, а згодом держава вступає в тристоронні правовідносини за участю постачальника та отримувача послуг, виконуючи функцію регулювання. Щодо правової доктрини ФРН, державна оборона або, наприклад, правоохоронна діяльність не підпадають під поняття публічних послуг (служб) [244, с. 82].

З огляду на відсутність законодавчого закріплення поняття «публічні

послуги», можна констатувати, що під такими у німецькій доктрині розуміється публічно значима діяльність органів публічної адміністрації та інших залучених суб'єктів, діяльність у межах концепції «new public management», згідно з якою надання управлінських послуг є базовою функцією держави (тобто будь-яка діяльність держави є сервісною) [245, с. 12].

Відповідно до національної специфіки науки адміністративного права Німеччини, прийняття адміністративних актів (укладання адміністративних договорів, вчинення адміністративних дій) під час здійснення адміністративних процедур відповідно до однойменного закону ФРН, формально не розглядається з позицій публічних послуг, але за суттю укладається у цю конструкцію.

Поняття «публічних послуг» у німецькій доктрині не використовується, охоплює не тільки позитивне державне управління та правозастосовну діяльність публічної адміністрації з видання індивідуальних адміністративних актів в інтересах приватних осіб, а й укладання адміністративних договорів з тим, на кого спрямована адміністративна дія [246, с. 176].

Правовідносини між органами влади, з одного боку, громадянами з іншого (також правовідносини щодо надання публічних послуг), належать до «зовнішнього адміністративного права» або «формального адміністративного права». Питання взаємодії приватних осіб і держави при наданні публічних послуг (незалежно від юридичної наповнення поняття) розглядаються німецькими дослідниками у межах науки адміністративного права.

У Німеччині права людини, їхнє гарантування, забезпечення є змістовним ядром позитивної відповідальності держави перед людиною [247, с. 40].

Німецька концепція державного управління з урахуванням національної специфіки поширена, наприклад, в Австрії, країнах Прибалтики (Латвія, Естонія, Литва), які розробили законодавство у сфері адміністративних процедур за ефективною підтримки Німецького агентства з розвитку GIZ (нім. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) та обмежувалися лише рецепцією нормативного регулювання щодо публічних послуг.

Публічне управління в Скандинавських країнах історично було сильно

децентралізовано та засновано на принципах консенсусу, тому публічні послуги стосуються винятково місцевої влади, з якою співпрацювали розвинені структури громадянського суспільства (благодійні організації). Публічні послуги в країнах Скандинавії завжди мали характер суспільного благоустрою, тому мали тенденцію до універсальності.

Принцип універсальності публічних послуг добре ілюструється прикладом: у 1909 році Норвегія перша у світі увійшла в систему сімейного соціального страхування працівників, згідно з яким дружина та діти працівника були автоматично застрахованими разом з ними без додаткових страхових внесків [234, с. 3-4]. У Швеції розвивалися спільні сервісні офіси з надання найпопулярніших послуг державних установ: Податкового управління, Пенсійного відомства, Агентства соціального страхування та Агентства з працевлаштування [248].

О. Г. Циганов зазначає, що у Фінляндії оцінку публічних послуг пропонувано здійснювати за такими групами критеріїв: менеджмент і персонал; процедури та структура органу; якість та задоволеність споживачів; економність і ефективність; результативність [85]. Водночас під час оцінювання якості публічних послуг враховується не лише позиція споживача, але й публічні інтереси [249, с. 187].

У Великій Британії кардинальне зрушення у системі публічних послуг у бік централізації стався в 40-х роках минулого століття. Історичною віхою стала доповідь у 1942 році В. Бевериджа (William Beveridge) (англ. Social Insurance and Allied Services) «Про соціальне страхування та суміжні послуги», в якій існуючий різнобій в наданні публічних послуг населенню був різко критикований. Засуджуючи нерівність у доступі до публічних послуг та їх низьку якість, В. Беверидж виступав за вдосконалення системи соціального страхування в трьох напрямках: повнота охоплення населення, розширення покриття соціальних ризиків і підвищення рівня соціальних виплат [250].

Як зазначають дослідники, централізована модель публічних послуг позитивно вплинула на розвиток системи державного управління. Можна

сказати, що завдяки їй відбулося становлення повноцінного адміністративного апарату та професійної державної служби у Великій Британії. Централізація підвищила якість публічних послуг, забезпечила стандартний рівень цін, єдині процедури і загальний рівний доступ до них. З іншого боку, це призвело до зростання державних витрат, відповідно, податків, зробило систему негнучкою, нечутливою до мінливих місцевих потреб. Централізований державний контроль і стандартизація не стимулювали зростання інновацій і відповідальності громадян за загальне благо.

У науковій літературі підкреслено, що основною характеристикою англосаксонської моделі державної служби (в сенсі діяльності державних службовців) є акцент на концепцію нового державного менеджменту (англ. *New public management NPM*) та систему оцінки якості та результативності роботи.

Витоки такого підходу в тому, що в зв'язку з поширенням на органи влади узагальненого поняття підприємства (англ. *enterprise*), до їх діяльності стало застосовуватися поняття «послуги», що дало змогу застосовувати до органів публічної адміністрації критерії результативності [251, с. 70].

Термін публічні послуги (англ. *Public service*) у доктрині та законодавстві Великої Британії охоплює різні види діяльності. З одного боку, це адміністративна діяльність влади, яка розглядається як державна функція.

У 1991 році у Великобританії була опублікована Хартія Громадянина, що містить принципи діяльності державних органів і установ, зобов'язання адміністрації щодо надання публічних послуг, стандарти публічних послуг, надання консультацій громадянам і можливість вибору послуг, надання інформації, корисність і ефективність послуг, надійні механізми захисту інтересів споживачів у разі порушень: як мінімум, споживач має право на пояснення причин і вибачення; повинні бути ефективні механізми розгляду скарг, там, де можливо, повинна бути передбачена компенсація шкоди.

Хартія Громадянина продовжувала і розвивала реформи нового державного менеджменту *NPM*, була покликана забезпечити більшу прозорість, доступність та підзвітність публічних послуг [234, с. 15].

Суб'єктами надання публічних послуг є виконавчі агентства, що представляють виконавчі органи публічної адміністрації, які є частиною центральної влади, володіють правовим статусом, відмінним від статусу традиційних вертикально інтегрованих міністерств, мають деяку самостійність від міністерств, яким вони підзвітні. Велика Британія є лідером у розвитку електронного надання публічних послуг органами влади.

З іншого боку, поняття публічних послуг розглядається як інша публічно значуща діяльність, здійснювана під контролем держави і муніципальних органів (освіта, лікарні, транспорт).

У Великій Британії у разі організації органами влади здійснення подібної діяльності широко застосовуються договірні форми, принципи та механізми контрактних відносин, поширена передача суб'єктом публічного управління юридичній особі приватно організаційної форми повноважень з надання публічної послуги того чи іншого виду.

Для країн англосаксонської правової сім'ї характерний «менеджеральний» підхід щодо здійснення державних функцій, активне делегування державних повноважень надання публічних послуг приватним компаніям [251, с. 71].

Правове регулювання корелює напрямами реформування сфери державного управління. У 2012 році у Великій Британії був прийнятий Закон «Про публічні послуги (соціальна цінність)», який регламентує питання надання публічних послуг органами влади, також за допомогою їх закупівлі у приватних суб'єктів [252].

У згаданому законі підкреслено, що орган влади, що надає публічні послуги або сприяє їх наданню, повинен враховувати, як саме надання публічних послуг обраним їм способом може поліпшити економічне, соціальне і екологічне благополуччя регіону, де передбачено надання послуг, а також зобов'язаний враховувати, як сам орган може діяти, виконуючи проведення процедури закупівель послуг щодо забезпечення таких поліпшень (п. 3 Закону) [253].

Суть концепції new public management (NPM) зводиться до перенесення на державні установи, що надають громадянам публічні або соціально значущі

блага, принципів управління прибутковими організаціями. В економічно розвинених країнах держава почала здійснювати регулювання не тільки приватних фірм у формі традиційного державного регулювання економіки, але й власних підрозділів.

Практика Європейського Союзу сприйняла англосаксонське поняття універсальних послуг, тобто мінімальних послуг встановленої якості, що надаються користувачеві за доступну ціну.

Особливістю суб'єктивного складу правових відносин щодо надання публічних послуг у Великій Британії є наявність омбудсмена у цій сфері.

Досвід Великої Британії з реформування виконавчої влади та покращення якості та доступності послуг, що надаються органами публічної адміністрації та комунальними установами, набув поширення у країнах Європейського Союзу. За прикладом Великої Британії «Хартії громадян» були прийняті в інших країнах – Бельгії «Хартія клієнтів» (1992), Італія «Хартія державних службовців» (1992), Франції «Хартія Маріанна» (1992), Португалії «Хартія дотримання якості при наданні державних послуг» (1993), Мальті (1999) [254, с. 113]. Мова йде не про заміщення національних підходів до розуміння публічно значущої діяльності, а спрямована на соціальну орієнтацію послуг, що надаються органами публічної адміністрації.

Інтеграція економічних і політичних складових на європейському просторі призвела до того, що у межах Європейського Союзу поступово формується цілком самостійна доктрина публічних послуг, але такий термін в законодавстві ЄС не закріплений. Можливо, в зв'язку з тим, що аналізоване поняття має умовний і широкий характер, а також оскільки його істинний зміст може бути змінений внаслідок перекладу шляхом підбору еквівалентів слова, що виникають.

В актах Європейського Союзу використовується інше збірне поняття – служби (послуги) загального значення (англ. services of general interest, SGI). Цей термін вжито в спеціальному Протоколі № 26 «Про послуги загального інтересу» та в окремих актах Європейської комісії [255].

В умовах становлення цього інституту виникають питання, які висвітлюються у документах вищого органу виконавчої влади Європейського Союзу – Європейської комісії.

Європейська комісія підкреслює, що служби загального значення (SGI) є комплексним поняттям, що постійно розвивається, яке охоплює широкий спектр різних видів діяльності від спеціалізованої діяльності у сфері промислового сектору економіки (енергопостачання, поштові служби, транспорт, телекомунікації та ін.) до охорони здоров'я, освіти, соціальних служб.

Ключовим в аналізі цього інституту є виділення серед служб загального значення служб загальноекономічного значення (*services of general economic interest, SGEI*) і неекономічних служб загального значення (*non economic services of general interest, NESGI*). Дефініція служб загальноекономічного значення в Договорі про функціонування ЄС відсутня, однак з самої назви випливають відмінності у частині природи служб – економічний характер діяльності [256].

Загальною ознакою є здійснення послуг у загальному, суспільному інтересі. Концепція служб загальноекономічного значення охоплює галузі перевезень, пошти, енергетики, зв'язку, іншу діяльність економічного характеру при дотриманні спеціальних зобов'язань з надання публічних послуг.

Суть таких зобов'язань розкривається у Зеленій книзі Єврокомісії: зобов'язання з надання публічних послуг припускають спеціальні вимоги, які покладаються публічною адміністрацією будь-якого рівня (ЄС, національний, місцевий) на постачальника послуги для задоволення загального інтересу [257]. У складі служб загального значення Єврокомісія розрізняє соціальні служби загального значення (*social services of general interest, SSGI*).

Незважаючи на відсутність офіційного закріплення, соціальні служби мають ознаки: діють на підставі принципу солідарності; мають комплексний, індивідуальний характер; спрямовані не на отримання прибутку, а на розв'язання важких соціальних ситуацій, є частиною історичної спадщини території; зазвичай, оплата соціальних послуг не проводиться безпосередньо від

одержувача постачальнику.

Виділяють дві основні групи соціальних служб: різні служби соціального страхування, що охоплюють основні життєві ризики: стан здоров'я, старість, нещасні випадки, безробіттям, інвалідністю; інші служби, необхідні для життя громадян: соціальна підтримка у важких ситуаціях, зайнятості та професійної підготовки, соціального житла та довгострокового догляду, реабілітація, навчання мігрантів тощо.

Більшість соціальних служб функціонально належать до служб загальноєкономічного значення, на них повною мірою поширюються правила ЄС в частині застосування принципів субсидіарності, недискримінації при виборі постачальника, обмеження в частині державної допомоги [258].

Термін «універсальні служби» (англ. Universal services) не згадується в Договорі про функціонування Союзу, однак зміст розкривається в повідомленнях Єврокомісії. Концепція є доволі динамічною, гнучкою і може періодично переглядатися для адаптації до соціального, економічного та технічного середовища.

Доступ всіх громадян і організацій до недорогих високоякісних послуг загального значення на всій території держав-членів Союзу має особливе значення для сприяння соціальному та територіальній єдності ЄС, зокрема для скорочення різного роду недоліків, викликаних низьким рівнем доступності у жителів віддалених регіонів. У цьому контексті універсальні послуги є ключовою концепцією ЄС, що розвилася з метою забезпечення ефективної доступності основних універсальних служб [259].

Відповідно до цієї концепції встановлюється право кожного громадянина на доступ до тих чи інших служб. Це розглядається як основні зобов'язання постачальників послуг для надання відповідно до спеціальних умов, маючи на увазі повне територіальне охоплення та доступність ціни.

Відповідно до статті 3 Директиви про універсальні послуги та права споживачів, пов'язаних з мережами і послугами електронних комунікацій 2002/22/ЄС, держави-члени ЄС визначають найефективніший і прийнятний

підхід до забезпечення впровадження універсальних послуг, одночасно дотримуючись принципів об'єктивності, прозорості, недискримінації та пропорційності [260].

Держави-члени ЄС прагнуть мінімізувати порушення рівноваги на ринку, зокрема, надаючи послуги за цінами або на умовах, що відрізняються від звичайних ринкових умов, водночас захищаючи публічний інтерес.

Концепція універсальних служб довела свою ефективність, будучи надійним засобом для тих громадян, які іншим способом не можуть скористатися основними загальноекономічними службами (SGEI).

Загальні принципи універсальних служб закріплюються на рівні ЄС, а реалізація цих основоположних засад покладається на держави-члени Союзу.

Подібний підхід повною мірою враховує ті чи інші особливості національних правових порядків. Як наголошується Європейською комісією у Зеленій книзі, концепція за нетривалий період часу перетворилася на великий і невід'ємний елемент політики Європейського Союзу, що стосується служб загальноекономічного значення.

Це дало змогу поширити на різні галузі вимоги загального значення, такі як економічна ефективність, технічний прогрес, захист навколишнього природного середовища, транспарентність (прозорість), підзвітність, права споживачів та спеціальні заходи для людей з обмеженими можливостями.

Імплементация концепції універсальних служб є складною, комплексною, але нагальним завданням національних регуляторів, які здебільшого виникли відносно недавно і чий досвід ще обмежений.

На рівні Європейського Союзу права на доступ до послуг визначені у різних директивах, але правові інститути ЄС не можуть гарантувати, що зазначені права у повному обсязі реалізуються на практиці.

На рівні ЄС до універсальних служб належать найчастіше мережеві галузі: поставка природного газу, електрики, поштові служби, електронні комунікаційні послуги [261].

Якщо порівнювати універсальні служби зі службами

загальноєкономічного значення, то можна визначити такі моменти: по-перше, універсальні служби охоплюють основну частину служб загальноєкономічного значення; по-друге, на універсальні служби поширюються особливості та обмеження, що стосуються SGEI (щодо питань підтримки конкуренції постачальників послуг); по-третє, зобов'язання щодо універсальних послуг можуть бути покладені у межах конкурсних процедур на зацікавлену особу, а у деяких випадках без згоди такої особи.

Проведений аналіз свідчить, що публічні служби розглядаються з позицій конкурентного права: передусім з питань про те, наскільки публічні служби пов'язані, обмежені конкурентними нормами законодавства ЄС, а також у частині підстав і порядку надання державної допомоги постачальнику публічних послуг (субсидування, податкові пільги).

Підхід Єврокомісії зводиться до такого: визначальним критерієм для визначення діяльності економічною чи неекономічною є її публічна природа, тобто служба повинна надаватися на виконання публічних функцій влади. Суб'єктами надання є органи публічної адміністрації або підвідомчі установи.

Поняття неекономічних служб загального значення охоплює не тільки вчинення адміністративних дій і видання актів в інтересах окремих одержувачів (реєстрація прав, об'єктів, ліцензування, видавання довідок тощо), але й масштабніші прерогативи держав (поліція, правосуддя).

У праві Європейського Союзу послуги, що надаються зі здійсненням державних функцій, мають особливий правовий режим і особливий предмет правового регулювання: послуга повинна складати прерогативу держави; обов'язок держави щодо надання повинен бути закріплений у нормативному акті; загальнодоступність послуг; відсутність прибутку від послуг.

Вплив доктрини Європейського Союзу щодо публічних служб очікувано розвивається у двох напрямках: у межах європеїзації національних правових порядків країн-учасниць ЄС; у межах наднаціонального законодавства.

На підставі проаналізованих нормативних і теоретичних джерел, можна дійти висновку, що надання послуг (робіт) загальноєкономічного значення

цілком регламентуються публічним економічним правом ЄС; а надання неекономічних послуг (служб) загального значення (також адміністративних – прерогатива публічної адміністрації) належить до відання держав-членів ЄС і регулюється національним адміністративним правом.

Проблеми NPM зумовили актуальність пошуку нових підходів до організації публічного управління, зокрема, системи публічних послуг. В ЄС набирають чинності нові тенденції, які набувають правового оформлення. Основними з них є такі: реінтеграція; реорганізація на підставі потреб населення; інформатизація.

Під реінтеграцією розуміють організаційні рішення, спрямовані на подолання адміністративної роздробленості, породженої NPM реформами [262, с. 14]. До реінтеграції належить повернення публічних послуг у відання держави. Реорганізація на підставі потреб населення це об'єднання публічних послуг та відповідних служб навколо сегмента населення, зважаючи на його потреби.

Інформатизація істотно змінила вигляд публічного управління, що дало підставу говорити про новий етап в історії державного управління – ері електронного уряду. Більшість публічних послуг і внутрішньо організаційних процесів державного управління у країнах ЄС переводять в електронний формат. Створення інтегрованих баз даних державних органів у поєднанні з електронною ідентифікацією користувачів перетворюють державне управління у мережеву структуру, в якій дистанція між споживачем і постачальником публічної послуги скорочується.

Говорячи про сучасні тенденції в розвитку суспільних послуг необхідно зупинитися на концепції «публічної цінності», яка стає центральною для сучасного розуміння цього інституту [262, с. 12]. Ідея «публічної цінності» стає популярною, незважаючи на відсутність концептуальної ясності. Доктринальне поняття перебуває у стадії формування. У Великій Британії у 2012 році прийнятий Акт про публічні послуги, в якому закріплено обов'язок публічної влади враховувати наслідки для економічного, соціального і екологічного благополуччя під час укладення публічних контрактів з постачальниками

публічних послуг [252].

Публічна цінність виявляється з перебігом публічного політичного процесу, і не тільки у формі виборів, але й під час громадських консультацій, в інших формах участі громадськості в прийнятті державних рішень. Публічна цінність лежить в основі нової парадигми публічного управління щодо співпраці, а не до конкуренції. Система публічних послуг, відповідно до доктрини публічної цінності, повинна мати триступеневу структуру: надання публічних послуг, що практично привносить публічну цінність у суспільне життя; наслідки публічних послуг для публічних інтересів; легітимність, довіру та справедливість публічного управління. Така багатовимірна структура різко контрастує з вузьким підходом управління за результатами, властивим NPM.

З огляду на нову доктрину публічні послуги – це послуги, що надаються суспільству, а не окремим споживачам. Практичний висновок для інституту публічних послуг полягає в тому, що в найближчі десятиліття він буде розвиватися у логіці мережевої кооперації та співпраці з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Інститут публічних послуг в ЄС знаходиться у стадії переходу від нового публічного управління (new public management NPM) NPM до мережевого електронного урядування (Digital Network Governance) [262, с. 14].

Розглянувши розвиток основних концепцій і реалізації загальної політики у країнах ЄС щодо публічних послуг доцільно підвести підсумки.

Правове регулювання держав-членів Європейського Союзу неоднаково характеризують публічні послуги, у тому числі щодо надання. В ЄС інститут публічних послуг є складовою частиною адміністративного права.

Незалежно від пануючої доктрини у країні, всі розглянуті види послуг, незважаючи на їх різноманітний характер, мають визначальну схожість – за функціональним призначенням представляють діяльність, яка здійснюється у межах загального (публічного) інтересу, спрямована на задоволення потреб приватних осіб, повинна бути забезпечена (гарантована) державою.

Реалізація Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та

Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, передбачає об'єктивні передумови для затвердження у національній правовій системі інституту публічних послуг (служб загального значення) у тому розумінні, яке є загальноприйнятим у країнах Європейського Союзу, про що свідчать Указ Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», План заходів із виконання Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу [263].

3.2. Удосконалення правового регулювання публічних послуг в Україні

У житті сучасного суспільства роль різних видів послуг постійно зростає. Періоди розвитку народного господарства з акцентом на індустріалізацію та формування постіндустріальної економічної системи, через який пройшли країни Європейського Союзу, поступово змінюються сервісною економікою. Серед нових рис економічного зростання глобалізації, інформатизації, орієнтації на зовнішньоекономічну діяльність, диференціації темпів зміни валового внутрішнього продукту країн ЄС, трансформація ролі основних фаз відтворення у забезпеченні розширених масштабів, переорієнтація виробництва зі створення матеріальних благ на надання послуг.

Доктрина Європейського Союзу щодо публічних послуг передбачає адміністративні процедури, які гарантують захист приватних осіб від свавілля публічної адміністрації шляхом законодавчих приписів, дотримуватися процедурних правил формування адміністративної волі.

У процесах надання та організації надання публічних послуг процедурне регулювання характерно для правовідносин між організатором і постачальником. Надання послуг здійснюється постачальниками поза рамками адміністративно-процедурної регламентації.

Реалізація та захист прав на отримання публічних послуг може бути забезпечена тільки в умовах закріплення юридичних гарантій. Говорячи про гарантії здійснення публічно значущої діяльності доцільно відзначити особливості регулювання універсальних послуг, оскільки вони за визначенням найближчі до правової досконалості щодо нормативних гарантій.

У законодавстві йдеться про універсальні послуги зв'язку. Надання зазначених видів послуг на постійній основі забезпечується для всіх осіб щодо принципу загальності, доступність цін забезпечується державним регулюванням, а правила надання, вимоги якості послуг встановлені нормативними актами на державному рівні.

Подібний підхід узгоджується з європейським підходом універсального обслуговування. В Європейському Союзі з позиції універсальних служб розглядаються галузі життєдіяльності населення. Визначальними рисами універсальних послуг є не стільки загальне охоплення, скільки обов'язковий публічний характер надання послуг користувачеві незалежно від рентабельності надання послуг у кожному конкретному випадку, а також розбіжність надання універсальних послуг з законами ринку.

Немає підстав вважати, що законодавство не готове до універсалізації обслуговування у сфері надання публічних послуг неадміністративного характеру. Позитивним виглядає близький європейському підходу вектор гармонізації законодавства країн Європейського Союзу у сферах надання послуг щодо природних монополій. Впровадження нової концепції публічного управління, заснованого на публічних цінностях, відповідно зміна концепції надання публічних послуг дає змогу виділити основні риси публічного управління, орієнтованого на публічну цінність:

- втручання публічної влади у суспільне життя виправдано лише публічною цінністю;
- широке коло зацікавлених сторін мають законні інтереси та право участі у прийнятті публічних рішень, які зачіпають публічну цінність;
- немає єдиного правильного рішення для всіх: правильне рішення – те, яке виробляється під час консультацій зацікавлених сторін;
- не ринкова конкуренція, а співпраця та колективне вивчення суспільної проблеми сприятимуть вірному рішенню.

Удосконалення адміністративно-правового регулювання публічних послуг можливе на підставі встановлення адміністративно-правових основ публічних послуг, що не належать до адміністративних, у формі спеціального закону.

Зміст закону повинен охоплювати основні положення: поняття публічних послуг може бути окреслено методом розмежування видів суспільно вагомої діяльності, враховуючи правові засоби реалізації; принципи надання публічних послуг загальні та спеціальні характерні для публічних послуг; склад суб'єктів

правових відносин; підтвердження за фізичними особами права на звернення за публічними послугами та отримання публічних послуг.

Загальні принципи – це принципи адміністративного права: законність, обґрунтованість, заборона зловживання правом, розмежування повноважень, відповідальність держави. Спеціальні принципи адміністративного права у сфері послуг залежать від виду послуги. На вироблення системи спеціальних принципів публічних послуг впливає відсутність нормативної регламентації загальних питань – поняття, види, ознаки публічних послуг.

Принципи доступності отримання послуг охоплюють два елементи: територіальний або географічний, тобто послуги повинні надаватися незалежно від місця перебування одержувача; вартісний, тобто розмір оплати повинен дозволяти користування послугами для всіх категорій населення.

Ю. М. Кириченко зазначає, що надання послуг громадянам і юридичним особам має бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із місцевим населенням. Тому повноваження органів місцевого самоврядування мають бути розподілені так, щоб максимально наблизити реалізацію якомога ближче до основного елемента системи місцевого самоврядування – територіальної громади [264, с. 156].

Адміністративна доступність, організаційна, інформаційна, інші складові найхарактерніші для надання адміністративних послуг відповідно до специфіки публічних послуг не можуть повністю бути покладені в основу принципів надання.

Безперервність надання послуг – публічна послуга може позиціонуватися як державна функція, то можливість отримання послуг повинна забезпечуватися постійно, незалежно від моменту звернення. Надання послуг у багатьох випадках (перевезення транспортом загального користування, послуги зв'язку, енергопостачання, медичне обслуговування) здійснюється з використанням приватної конструкції публічного договору. Оскільки реалізація прав на отримання публічних послуг не повинна порушувати права та свободи інших осіб, кореспондуючі обов'язки публічної влади не повинні здійснюватися

всупереч вимогам закону.

Прозорість (конкурентні процедури) визначення постачальників послуг. Часто залучення приватних постачальників до надання публічних послуг відповідає цілям ефективності та доцільності, коли це продиктовано особливостями ринку послуг і приналежністю громадського майна приватним особам (наприклад, при організації надання послуг тепло, водопостачання). Виділення цього принципу обумовлено необхідністю дотримання законодавства про захист конкуренції, забезпечення якості послуг. Для створення ринку якісних послуг публічна адміністрація повинна: створювати умови для справедливого та прозорого доступу постачальників на ринок послуг, стимулювати діяльність постачальників, яка не завжди є рентабельною.

На думку О. П. Світличного, довіра до органів публічної влади може вимірюватися і крізь призму надання публічних послуг. Хоча цей чинник не є визначальним для оцінювання діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у відносинах із громадянами і юридичними особами, однак якість і ефективність надання публічних послуг, їх платність або безоплатність мають вагоме значення в оцінці діяльності вказаних органів [265, с. 235].

Доступ приватних постачальників на ринок публічних послуг повинен забезпечуватися державою з максимальним рівнем прозорості, що має на увазі конкурентні процедури визначення постачальника послуги. Мова про забезпечення конкуренції не йде, коли організатор у межах юридичного механізму створює підвідомчу установу або підприємство.

Питанням щодо правил забезпечення конкуренції у сфері надання публічних послуг неадміністративного характеру в країнах ЄС приділено особливу увагу. Стаття 106 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачає, що організації, на які покладено управління службами загальноєкономічного значення, або які мають характер податкової монополії, повинні дотримуватися правил Договорів, зокрема, правил конкуренції, у межах, в яких застосування цих правил не перешкоджає виконанню, юридично або фактично, дорученого спеціального завдання.

У практиці Суду Європейського Союзу були вироблені критерії правомірності надання державної майнової підтримки постачальнику публічних послуг на підставі правил забезпечення конкуренції: зобов'язання з надання послуг повинні бути максимально певними; параметри, на підставі яких обчислюється розмір компенсації, повинні бути об'єктивними та прозорими; компенсація не повинна перевищувати всі або частину витрат на здійснення публічних послуг, маючи на увазі відповідний прибуток, що планується отримати після виконання зобов'язань з надання послуг; якщо вибір постачальника послуг був проведений не в межах конкурентних процедур, то розмір компенсації необхідно визначати на підставі аналізу витрат підприємства для виконання зобов'язань, що відповідає встановленим організаційним вимогам [266].

Забезпечення якості надання послуг. Цей принцип є однією з важливих гарантій прав отримувачів публічних послуг. На думку О. В. Бойко, значення юридичних гарантій надання публічних послуг полягає у діяльності: забезпеченні прав і свобод людини та громадянина у процесі отримання різних публічних послуг; дотриманні міжнародних стандартів захисту прав людини у сфері публічних послуг; піднятті іміджу держави в особі суб'єктів звернення зазначених послуг; підвищенні рівня правосвідомості публічних службовців у процесі надання публічних послуг, яке буде проявлятися в неухильному дотриманні законодавства України; удосконаленні механізму надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації тощо [267, с. 7].

Якщо стосовно адміністративних послуг якість досягається за допомогою прийняття інформаційних і технологічних карток, які детально регулюють процедуру надання послуг, то у разі з іншими публічними послугами ситуація дещо ускладнюється завдяки взаємодії отримувача не безпосередньо з державою, а з залученим постачальником.

Для досягнення балансу публічних і приватних інтересів держава активно застосовує цілу систему правових процедурних обмежень у сфері економічної діяльності: реєстрація, ліцензування, акредитація, атестація, державне

ціноутворення, обов'язкове декларування, сертифікація, внесення господарюючих суб'єктів в обов'язкові реєстри; проведення обов'язкових експертиз і погоджень та інших.

Число адміністративних бар'єрів, з одного боку, виправдовується метою введення, але з іншого – не повинно створювати необґрунтовані перешкоди приватним особам у здійсненні прав. Щодо послуг, надання яких організовано за іншим механізмом, законодавство прямо передбачає нормативи якості: відповідність кадастрового паспорта вимогам оціночного законодавства, якість води.

Розглядаючи питання якості послуг варто говорити не тільки про якість діяльності постачальника, але й про якість організації діяльності з надання послуг з боку організатора. Йдеться про забезпеченість населення медичними, соціальними, транспортними, поштовими, іншими послугами. Маючи на увазі, що питання якості стоїть першочергово щодо приватних постачальників, а також з огляду на загально значимий характер публічних послуг та їх безоплатний характер, є підстави застосування режиму постійного державного контролю (нагляду) щодо постачальників публічних послуг неадміністративного характеру, передусім в економічній сфері. Однак чинні норми передбачають введення такого режиму щодо обмеженого кола суб'єктів. Ефективним засобом, що дає змогу здійснювати дієвий контроль діяльності постачальників публічних послуг, є введення ризик-орієнтованого підходу при організації державного контролю (нагляду).

Ризик-орієнтований підхід – це визначення, оцінка, розуміння ризиків, а також вжиття відповідних заходів щодо управління ризиками у спосіб та в обсязі, що забезпечують мінімізацію таких ризиків залежно від їх рівня [268].

Щодо об'єкта аналізу такий підхід виглядає обґрунтованим, оскільки навряд чи можна уявити поширення режиму постійного державного контролю у діяльності, наприклад, при виконанні кадастрової оцінки земель.

Застосування системи управління ризиками дасть змогу диференційовано підходити до присвоєння категорії ризику об'єктам контролю, за допомогою

яких надаються публічні послуги. Цей принцип нерозривно пов'язаний з попередніми, оскільки якість послуг не повинна знижуватися залежно від виду діяльності в Україні.

Для одержувача послуг за відсутності суб'єктивних причин не повинно мати вирішального значення, до кого звертатися за наданням послуг. Питання зводиться до розумного співвідношенню ціни та якості, маючи на увазі територіальну доступність постачальника. Питання про дотримання вимог якості набуває особливого значення в умовах делегування публічних повноважень з надання послуг приватним постачальникам, де можлива загроза втрати контролю держави за належним здійсненням публічно значущої діяльності.

Реалізація цього завдання можлива за допомогою різних заходів контролю, які обумовлені видом публічної послуги – мають адміністративний або неадміністративний характер. Розгляд критеріїв якості публічних послуг необхідно починати з погляду доцільності застосування в кожному конкретному випадку, враховуючи різну природу послуг.

На наш погляд, про встановлення єдиних мінімальних стандартів надання публічних послуг на цьому етапі розвитку законодавства говорити не доцільно. Водночас закріплення запропонованих принципів надання публічних послуг може бути розглянуто в окремій статті Закону України «Про публічні послуги».

Це буде додатковою гарантією захисту прав отримувачів послуг щодо примусу постачальника послуги у судовому порядку до виконання вимог, передбачених у галузевому законодавстві у частині надання публічних послуг, обов'язок постачальників послуг розглядати звернення та скарги одержувачів.

Нарівні з державними та комунальними підприємствами, закладами у сферах освіти, медичного обслуговування, зв'язку, громадського транспорту і інших діють приватні постачальники які отримали ліцензію на здійснення діяльності, спеціально уповноважені державою щодо механізму надання послуг. Більшість публічних послуг неадміністративного характеру надаються на підставі цивільно-правових договорів між постачальниками і одержувачами, отже, одержувачі послуг є рівною стороною у правовідносинах. Однак ми

вважаємо такий підхід не до кінця вивіреном.

На користь асиметричності відносин свідчить той факт, що надання публічних послуг здійснюється з метою задоволення як приватних, так і публічних інтересів; є реалізацією державної функції; повноваження з надання послуг виникають у постачальників на підставі адміністративних актів або адміністративних договорів.

У зв'язку з обов'язковістю здійснення публічно значущої діяльності у правовідносинах «одержувач-постачальник» і «одержувач-організатор» приватні одержувачі послуг завжди є найменш захищеною стороною, зокрема, коли послуги надаються із застосуванням приватноправових конструкцій, наприклад, перевезення міським транспортом. До адміністративної залежності приватних осіб від організаторів у правовідносинах з організації надання послуг додається економічна залежність приватних осіб від постачальників послуг у правовідносинах з надання послуг.

Зазначені особливості зумовлюють специфіку форм і засобів захисту прав отримувачів публічних послуг. Органи та посадові особи публічної адміністрації розв'язують адміністративно-правові спори у межах адміністративно-юрисдикційних процедур. Це може мати самостійне значення або вноситися як складова частина в інші процедурні відносини, забезпечуючи розв'язання колізій у межах позитивних, контрольних-наглядових, деліктних процедур, там, де можливий спір про правомірність реалізації адміністративних повноважень.

На відміну від правовідносин з надання адміністративних послуг, безпосередньої взаємодії одержувача та надавача послуг не відбувається. Взаємодія приватних осіб здійснюється з агентами публічної влади, тобто з постачальниками.

Звідси випливає особливість досудового оскарження актів і рішень постачальників публічних послуг – відсутність обов'язкового порядку. Але, на нашу думку, введення досудового порядку врегулювання спорів у сфері надання публічних послуг не доцільно, оскільки це буде бар'єром для громадян, а не гарантією захисту прав. У цьому разі рівень гарантій захисту прав отримувачів

послуг може бути збільшений через встановлення обов'язку постачальників послуг розглядати скарги одержувачів послуг.

Процедура розгляду заяв і пропозицій має загальні інтегративні властивості адміністративних процедур, пов'язаних з реалізацією прав приватних осіб, є базовою, лежить в основі діяльності органів публічної влади щодо задоволення приватного інтересу у публічній сфері. Е. Шмідт-Ассманн визначив її як планово-структуровані заходи з отримання інформації й опрацювання інформації, що відбувається у сфері відповідальності носія публічної адміністрації [269, с. 351].

Однією з умов звернення до суду є дотримання претензійного порядку за наступними категоріями спорів: оскарження рішень, вимог, що стосуються предмету цього дослідження, з огляду на особливості та характер відносин, що виникають між громадянами і можливими адресатами звернень – організаціями, діяльність яких є публічно значущою, зачіпає права та свободи громадян, обов'язок розглядати такі звернення не суперечить їх природі, враховуючи, що обов'язок і порядок розгляду повинні бути встановлені законодавцем.

Діяльність організацій, створених публічним утворенням, не може розглядатися у відриві від їх функцій. Державні та комунальні установи і підприємства, а також інші організації, створені публічно-правовими утвореннями, забезпечують здійснення повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

У правозастосовній практиці, яка випереджає розвиток законодавства, натеper частково заповнюється зміст публічно значущих функцій державно-правових утворень і створених ними підприємств та установ. До таких функцій, традиційно належать транспортне обслуговування населення, електро, тепло, газу, водопостачання, освіта в школі, медична допомога, зв'язок і інші види діяльності.

Однак, в одних випадках судами використовується критерія суб'єкта і констатується, що публічно значущі функції можуть здійснювати тільки державні та комунальні установи, отже, наприклад, недержавна лікарня або

постачальник комунальних послуг не може здійснювати публічно значиму діяльність.

В інших випадках суди доходять висновку, що постачальники комунальних послуг і навіть приватні компанії, які здійснюють управління багатоквартирними будинками, виконують публічно значущі функції, отже, зобов'язані розглядати звернення одержувачів і нести адміністративну відповідальність за неналежний розгляд згідно зі статтею 212⁻³ «Порушення права на інформацію та права на звернення» Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» [270; 271].

Відсутність єдиних підходів у доктрині та законодавстві породжує протилежні позиції у правозастосовній практиці, яка безпосередньо зачіпає права та законні інтереси одержувачів публічних послуг. На нашу думку, організації – юридичні особи, створені публічним утворенням, варто трактувати щодо механізмів організації надання публічних послуг, і тоді все стає однозначно.

Було б цілком логічно та прийнятно внести доповнення (зміни) до Закону України «Про звернення громадян», вказавши, що дія цього Закону поширюється на будь-які організації, створені або залучені публічним утворенням для та виконання публічних функцій – надання публічних послуг (див. додаток Г).

Адміністративна юстиція в класичному розумінні щодо судового контролю є однією з ключових гарантій здійснення та захисту суб'єктивного публічного права приватних осіб на отримання публічних послуг.

Розгляд справ у спорах у сфері надання публічних послуг характеризується деякою специфікою. На відміну від спорів у сфері надання адміністративних послуг, вони виникають на підставі юридичного складу, ускладненого приватноправовими елементами – постачальник часто є приватною організацією

і (або) сама послуга надається на підставі договору.

Особливістю захисту прав отримувачів послуг у такому разі є те, що оспорювання адміністративного акту або дії здійснюється за правилами адміністративного судочинства, а оспорювання, наприклад, договору, на підставі якого послуга надається постачальником, проводиться за загальними правилами позовного провадження.

Додаткову складність привносить той факт, що адміністративний акт (дія) видається організатором щодо постачальника, а договір укладається між одержувачем і постачальником, тобто суб'єкти, чії дії (рішення) підлягають судовій перевірці у межах різних процесуальних порядків, не збігаються. Господарське процесуальне законодавство не забороняє розгляд одночасно декількох вимог, що виникають з адміністративних і цивільних правовідносин, що мають єдину підставу виникнення.

Раніше такий підхід був допустимий у цивільному процесі, однак з набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України вимоги, що впливають з норм публічного права, розглядаються судами загальної юрисдикції за нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а з норм цивільного – за Цивільним процесуальним кодексом України [272; 273].

Ситуація, яка склалася критично, оцінюється вченими-процесуалістами. Найповнішому дослідженню обставин справи в умовах змішаного характеру спірних правовідносин сприяє розгляд вимог.

Варто розглядати доцільність і обґрунтованість пред'явлення одночасно вимог до постачальника та до організатора. Наприклад, про відшкодування приватним перевізником збитків на лікування внаслідок заподіяної шкоди здоров'ю пасажирів та про визнання бездіяльності органу публічної адміністрації, що виразилося у відсутності належного контролю за діяльністю приватного перевізника у сфері перевезення пасажирів пасажирським автомобільним транспортом.

Наданням публічних послуг характеризуються використання цивільно-правової конструкції договору в механізмі надання послуг, приватним статусом

постачальника. Це викликає дискусії щодо кваліфікації природи правовідносин у цій сфері та застосування процесуального законодавства розв'язання спорів.

Для впорядкування цього питання доцільно використовувати об'єкт правовідносин. При наданні публічних послуг об'єктом вважають дії зобов'язаної сторони – організатора та постачальника. Наприклад, укладення договору між постачальником послуги і одержувачем буде скеровано на задоволення потреб приватних осіб, визнаних і захищених державою. Переслідується мета задоволення індивідуального інтересу конкретного одержувача та мета забезпечення інтересів населення.

Постачальнику, якому держава делегує окремі публічні повноваження щодо надання публічних послуг для взаємодії з одержувачем, доцільно використовувати конструкцію договору.

Цивільно-правовий договір у правовідносинах між одержувачем і постачальником послуг є елементом механізму реалізації державної функції з надання публічних послуг, що не надає правовідносинам між одержувачем і постачальником послуг приватно-правового характеру.

У цьому разі правовідносини ускладнені низкою публічно-правових категорій (здійснення публічної функції; задоволення публічного інтересу; наділення постачальника повноваженнями щодо адміністративних процедур шляхом видання адміністративних актів і укладення адміністративних договорів), застосування яких не може повноцінно і винятково здійснюватися у межах цивільно-правового регулювання.

Прикладом може бути оформлення та видавання ветеринарних документів. Це належить до платних ветеринарних послуг, які надаються виконавцем на підставі укладеного договору, що не змінює публічно-правову природу відносин сторін. Установа надає державну послугу (тобто виконує державні функції) в інтересах отримувача послуги, кінцевого споживача продукції та в інтересах суспільства [274].

Зазначене вище має істотне значення щодо формування проєкту Закону України «Про публічні послуги» у контексті захисту прав споживачів публічних

послуг.

Водночас реалізація Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» висуває завдання переведення публічних послуг у електронну форму, забезпечивши прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації зазначеного закону.

Особливістю формування нормативно-правових актів щодо реалізації Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» є те, що частина 4 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, визначає перелік послуг (стаття 101 «Постачальники договірних послуг»), що здійснюються на договірних засадах, надання яких повинно узгоджуватися з нормативною базою Європейського Союзу.

М. О. Білецька у дослідженні «Правові засади розвитку електронних публічних послуг в Україні в умовах воєнного стану» зазначає, що інноваційним напрямом надання е-послуг в ЄС є створення єдиного цифрового ринку публічних послуг [275, с. 300].

Забезпечення сумісності систем надання е-послуг передбачено Регламентом Європейського парламенту та Ради «Про електронні ідентифікаційні та довірчі послуги для здійснення трансакцій на внутрішньому ринку», Рішенням Європейського парламенту та Ради «Про створення програми сумісності рішень і загальних рамок для європейських публічних адміністрацій, підприємств, громадян (ISA2 програма) як засобу модернізації публічного сектора» [276].

Інформаційна взаємодія у правовому просторі суб'єктів правовідносин і правового регулювання публічних послуг здійснюється за допомогою реалізації основних взаємопов'язаних інформаційних процесів:

- вироблення та прийняття нормативних керівних рішень (правових приписів);
- правового регулювання (також процеси правотворчості,

правозастосування та реалізації права);

– збору та переробки ненормативної (також статистичної) інформації про стан об'єкта регулювання – правового інформування.

Рішення практичної проблеми забезпечення ефективності інформаційної взаємодії у правовому просторі в інтересах розвитку системи надання публічних послуг, як це передбачає Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» в умовах побудови електронних структур інформаційного суспільства є можливим на підставі розробки відповідних концептуальних науково-методологічних основ організаційно-правового забезпечення інформаційної взаємодії.

Натепер реалізація цієї проблеми ускладнена відсутністю науково-методичних засобів забезпечення та оцінки ефективності інформаційної взаємодії (правового регулювання), декларування директивної вимоги її підвищення, маючи на увазі такі як:

– системний аналіз інформаційної сфери суспільно-виробничої діяльності щодо надання публічних послуг і класифікація інформаційних правовідносин;

– теоретико-правовий аналіз ключових проблем інформаційної взаємодії у національному правовому просторі та її адаптація до вимог Європейського Союзу з урахування транскордонної соціально-економічної взаємодії;

– розробка концептуально-теоретичних і науково методологічних питань правового регулювання інформаційних відносин щодо діяльності органів публічної адміністрації державного, регіонального, місцевого рівня, рівня територіальних громад з надання публічних послуг;

– розробка модельно-алгоритмічного і організаційно-правового забезпечення правового регулювання інформаційних відносин взаємодії з наданням публічних послуг.

Рішення комплексу завдань, визначених Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» є можливим на науково-методичній базі та теорії інформаційного права з формалізованим уточненням і змістовним об'єднанням системи основних принципів, як

формальних вимог і обмежень інформаційно-правової діяльності) та методів ефективного правового регулювання інформаційних відносин у країнах Європейського Союзу, з урахуванням реальної системи інформаційного законодавства України.

Згідно з концептуально-логічною моделлю системи правового регулювання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів взаємодії відповідно до Порядку організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів і з урахуванням вимог проблемно-орієнтованого підходу ISA2 програми, сукупність принципів передбачає принципи відповідної галузі позитивного права (інформаційного права), загальногалузеві та міжгалузеві принципи інформаційної взаємодії у правовому просторі, впорядковані за п'яти рівнями:

- загальногалузеві універсальні принципи права, що забезпечують єдність правової сфери регулювання публічних послуг;
- загальногалузеві профільні принципи правового регулювання публічних послуг, що забезпечують методологічну єдність правового регулювання соціально-виробничих відносин;
- міжгалузеві інформаційні принципи, властиві кільком галузям права, що забезпечують методичну єдність правового регулювання галузевих відносин;
- галузеві принципи, що забезпечують формування концептуальної основи інформаційного права як цілісної інтегрованої галузі права;
- галузеві специфічні принципи, що забезпечують облік специфіки правового регулювання інформаційних відносин взаємодії щодо публічних послуг у контексті Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері електронних комунікацій щодо визначення періоду дії норм та положень, пов'язаних з правовим режимом воєнного стану» [277].

Сукупність принципів інформаційної взаємодії у правовому просторі щодо публічних послуг є ієрархічна динамічна система, склад і структура якої визначається поточним станом розвитку інформаційного законодавства, теорії інформаційного права та теорії публічних послуг, враховуючи матеріальні

джерела, обумовлені наявністю в структурі розвиненої економіки домінуючого цифрового сектора.

Інформаційну систему доцільно будувати на основі триланкової архітектури – клієнт, сервер додатків, сервер баз даних, а також має містити два спеціалізовані інформаційні модулі – аналітичний для обробки збалансованих показників і агрегування для консолідації оброблених даних і обміну цими даними.

Т. А. Маматова та О. М. Гладка, досліджуючи інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації, вказують на чотири пріоритети формування нової системи надання послуг в умовах децентралізації:

- створення інтегрованих «прозорих офісів» у вигляді центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у нових об'єднаних територіальних громад;
- організація діяльності в інтегрованих центрах надання адміністративних послуг об'єднаних територіальних громад на засадах управління на основі якості;
- розвиток електронних сервісів у сфері надання послуг;
- формування системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання послуг [278, с. 87].

Натепер відсутній єдиний алгоритм обґрунтування створення нових центрів надання адміністративних послуг у містах. Забезпечення високого рівня надання публічних, зокрема адміністративних послуг, є головним завданням центрів надання адміністративних послуг.

Бізнес-процеси надання публічних послуг центрами передбачають алгоритм взаємодії між: заявниками та працівниками центрів надання адміністративних послуг; працівниками центрів надання адміністративних послуг всередині одного підрозділу, різних підрозділів, працівниками різних ЦНАП; працівниками центрів надання адміністративних послуг з представниками органів державної влади, органів місцевого самоврядування та підвідомчих органам публічної адміністрації установ, підприємств і організацій,

що надають публічні послуги.

У процесі цих взаємодій здійснюється перетворення сукупності інформаційних потоків, що надходять від взаємодіючих сторін, трудових ресурсів центрів надання адміністративних послуг у цінний результат для клієнта, тобто для споживача публічних послуг.

Застосовувані у даний час підходи до створення і управління центрів надання публічних послуг у містах відрізняються статичністю, тобто не враховують функціонування в умовах нестабільності. Необхідний перехід до динамічної моделі, коли планування та реалізація проєктів створення та розвитку центрів надання адміністративних послуг проводиться з урахуванням факторів зовнішнього середовища. Для цього доцільно використовувати моніторинг кількісних даних про внутрішні характеристики діючих центрів надання адміністративних послуг і зовнішніх характеристиках території, що обслуговується.

Директива відкритих даних і подальшого використання інформації публічного сектора № 2019/1024 від 20.06.2019 вводить в обіг дані підприємств і установ, дані наукових досліджень, надання публічних послуг, що проводяться за бюджетні кошти. Основний акцент припадає на максимально можливе відкриття даних публічного сектора та формуванні бізнес-моделей, які використовують їх. Положення попередньої директиви збережені, проте значно доповнені [279].

Посилення акценту на відкритих даних пояснює прийняття нової директиви замість поправок до попередньої. Директива уточнює можливість отримання економічної переваги компаніями в рамках приватно-публічного партнерства від використання даних з метою дотримання балансу інтересів

Механізм управління формуванням і розвитком центрів надання адміністративних послуг це сукупність організаційних і економічних методів управління, застосування яких на етапах життєвого циклу центру надання адміністративних послуг заснований на загальнонаукових і спеціальних принципах, серед яких основними є баланс інтересів і забезпечення рівного

доступу до послуг з дотриманням вимог ефективності та наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень.

У цьому контексті істотне значення має консультаційна допомога одержувачу публічних послуг. Надання консультаційної підтримки неприбутковими організаціям може бути у формі: організації консультаційного відділу при органах публічної адміністрації; компенсації витрат неприбуткових організацій та документально підтверджених на оплату консультаційних послуг; залучення неприбуткових організацій з виконання програми державних гарантій надання одержувачам послуг безкоштовно, з огляду на Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року та Національну економічну стратегію України на період до 2030 року, є формою організаційно-економічної підтримки, сприяє формуванню та розвитку ринку публічних послуг, що буде стимулом для залучення додаткових джерел фінансування у межах позабюджетної діяльності.

У науковій літературі 2017–2019 років до головних напрямів підвищення ефективності у розвитку сфери публічних послуг запропоновано використовувати інструменти New Public Management, до яких належать: бенчмаркінг (benchmarking); аутсорсинг (outsourcing); електронний уряд (E-Government); маркетинг; транспарентність; «магазин послуг»; система управління контрактами; система агентств; пілотні проекти; контролінг; єдиний офіс; ваучери [280, с. 3].

У 2023 році Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності» у п. 1.ч. 2 пріоритетом визначив надання високоякісних послуг [281].

Така позиція щодо послідовності зміни концепцій публічних послуг є доцільною, але з погляду на впровадження у країнах Європейського Союзу концепції «публічної цінності» Акту про цифрові ринки та Акту про цифрові послуги зазначені інструменти повинні використовуватися у правовій площині Законів України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» та «Про цифровий контент і цифрові послуги».

Є. В. Красніков зазначає, що орієнтація України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, ефективна робота та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди вимагає проведення реформ, що мають на меті забезпечити надання публічних послуг в сучасних умовах, наближення їх надання до відповідних стандартів та підвищення їх якості [282, с. 132].

Механізм надання електронних послуг в Україні, їхня якість та надійність вимагають раціоналізації та погодження із європейськими та іншими міжнародними стандартами у контексті нормативно-правового регулювання, забезпечення програмами для обчислюваних систем і інформаційно-комунікаційним обладнанням органів публічного управління як надавачів електронних послуг. Від якості публічних послуг залежить якість життя населення.

Узагальнюючи викладене, проєкт Закону України «Про публічні послуги» повинен охоплювати структуру нормативного акту щодо публічних послуг, характерну для адміністративного права, питання інформаційної взаємодії органів публічної адміністрації згідно з Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», що регулюються нормами інформаційного права та реєстру постачальників публічних послуг (див. додаток Д).

Розглянувши удосконалення правового регулювання публічних послуг в Україні доцільно підвести підсумки.

Удосконалення правового регулювання публічних послуг можна розглядати у контексті самостійних, але взаємопов'язаних і взаємозалежних напрямів, як: інституту адміністративного права з елементами комплексного регулювання; форми адміністративного права, метод державного управління; форми державного управління; сукупності адміністративних процедур і юридичного факту [283, с. 132].

Публічна регламентація з боку держави має на увазі не просто загальні правові умови, які існують для будь-яких послуг, але державну стандартизацію порядку надання та якості публічних послуг. Такі послуги повинні надаватися в

установленому порядку і відповідно до єдиних вимог щодо їх якості.

Реальне удосконалення надання публічних послуг можливе у разі прийняття Закону України «Про публічні послуги». Для підготовки проєкту Закону доцільно оцінити діяльність органів державної влади щодо правового регулювання публічних послуг за напрямками: аналіз суспільних відносин з метою встановлення потреби у реформуванні; моніторинг раніше окреслених цілей і досягнутих результатів; формулювання цілей і соціальних ефектів; інвентаризація ресурсів, необхідних для досягнення цілей (матеріальних, фінансових, інформаційних, кадрових, технічних тощо); виявлення соціальних наслідків, що виникли внаслідок діяльності державних органів, зокрема незапланованих, встановлення причинно-наслідкових зв'язків виникнення незапланованих результатів (недостатність забезпечення ресурсами, помилковий вибір правових засобів, неточне визначення термінів тощо); оцінка ефективності діяльності органів публічної адміністрації; напрацювання рішень, спрямованих на підвищення ефективності (зокрема із застосуванням стимулюючих, превентивних і репресивних заходів) [284].

З огляду на нормативно-правове регулювання публічних послуг в Європейському Союзі належить керуватися такими вимогами до нормативних актів, що визначають компетенцію органів публічної адміністрації у сфері публічних послуг: взаємозв'язок цілей, закріплених у галузевих законах, цілей і завдань, зазначених в документах стратегічного планування, «вертикалізація» цілей за рівнями регулювання (державний, регіональний, муніципальний рівень); відповідність окресленим цілям функцій і повноважень органів державного управління [284].

Висновки до розділу 3

Дослідження досвіду країн-членів Європейського Союзу свідчить про великий соціально-економічний потенціал інституту публічних послуг і його особливе значення для адміністративної реформи в Україні у контексті реалізації

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Окрім розроблення та впровадження інститутів адміністративних процедур, державної служби, транспарентності органів публічної влади, електронного урядування та інших, інститут публічних послуг є основним дієвим елементом публічного управління побудованого на засадах Європейського Союзу, яка формується з урахуванням правового режиму воєнного стану, завдяки реформуванню існуючих механізмів публічного управління на підставі концепції публічної цінності.

Еволюційний підхід до дослідження інституту публічних послуг в Європейському Союзі показує, що цей інститут не можна зводити до інформатизації та цифрової трансформації. У публічних послуг є своя унікальна функція та місце в системі публічного права та управління суспільства.

Значення інституту публічних послуг для країни полягає у тому, що це сприяє формуванню нової методології публічного управління, для якої характерні публічна співпраця влади, бізнесу та громадянського суспільства в інтересах суспільного блага і уважне ставлення до людини, її законним інтересів. Така діяльність відповідає пріоритетам національного розвитку та сучасного рівня розвитку публічного управління в ЄС.

Впровадження досвіду Європейського Союзу вимагає системного підходу, який погоджує вимоги, обумовлені нинішніми інституційними умовами в країні, стратегічними орієнтирами і адекватністю реалізації заходів, передбачених Угодою про асоціацію України та Європейського Союзу.

Розвиток інституту публічних послуг, повинен проходити беручи до уваги інституційні обмеження зв'язані з кадровим чинником. Це особливості правової свідомості та правової культури державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, посадових органів публічної адміністрації, установ, що надають публічні послуги, які мають впроваджувати даний інституту в соціально-економічне життя суспільства.

Удосконалення правового регулювання публічних послуг є пріоритетним

напрямом державної діяльності, про що свідчить Указ Президента України від 4 вересня 2019 року «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» та Закони України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» та «Про цифровий контент і цифрові послуги»).

Законодавство щодо публічних послуг є сферою спільного ведення держави та органів місцевого самоврядування. Внаслідок цього необхідний комплексний і всебічний підхід до розробки правового регулювання публічних послуг на обох ієрархічних рівнях публічної адміністрації.

Практична значимість прийняття Закону України «Про публічні послуги» полягає у виявленні недіючих інститутів (або діючих неефективно) в державному управлінні. Нормативний акт покликаний забезпечити жорсткий відбір установ, організацій і підприємств надання публічних послуг. Йдеться про реєстр постачальників публічних послуг.

Формальний підхід до інституту публічних послуг змушує шукати інші способи і моделі побудови, що враховують досвід країн Європейського Союзу та нормативні акти ЄС. Доцільно, на нашу думку, визнати комплексний підхід формування проєкту нормативно-правового акту, особливої актуальності набуває правова свідомість суб'єктів управління публічними послугами та суб'єктів правозастосування.

Для підвищення ефективності функціонування недержавної системи надання публічних послуг потрібен новий підхід до її структури. Діяльність учасників системи надання адміністративних послуг і діяльність з надання публічних послуг ґрунтуються на ідентичних принципах, вимогах, підходах і механізмі реалізації.

Підвищити ефективність діяльності, спрямованої на отримання громадянами публічних послуг, до того ж за наявності державної та недержавної систем учасників, неможливо без реалізації принципів організації і функціонування каналів прямого та зворотного зв'язку, властивих великим системам, що повинно бути закладено у проєкт закону. Лише такі канали здатні

забезпечити необхідний інформаційний обмін між учасниками діяльності. Суб'єктів, які входять до державної та недержавної систем, треба розглядати як елементи цих систем, а самі державну та недержавну системи не як автономні утворення, а як підсистеми єдиної системи надання публічних послуг України. Подібне забезпечення є головним завданням органів виконавчої влади у цій сфері.

ВИСНОВКИ

Публічні послуги прийнято вважати об'єктом наукового дослідження адміністративно-правової науки та інших галузей наукового пізнання. Водночас комплексні дослідження, спрямовані на концептуальне уявлення про публічні послуги в умовах європейської інтеграції України та цифрової трансформації в системі науки адміністративного права як елемента адміністративного законодавства, відсутні. З огляду на це, проведене дослідження можна розглядати як спробу заповнити прогалини, синтезувати наявні знання та внести в адміністративно-правову науку нові теоретичні уявлення про публічні послуги та напрями вдосконалення нормативно-правової бази цього правового інституту.

Структурно-функціональну характеристику публічних послуг можна розглядати у контексті самостійних, але взаємопов'язаних і взаємозалежних напрямів аналізу: щодо природи адміністративного договору як інституту адміністративного права з елементами комплексного регулювання; форми адміністративного права; методу та форми публічного управління, сукупності адміністративних процедур і юридичного факту.

Залежно від наукового підходу та ступеня зовнішнього вираження результатів наукової діяльності дослідження структурно-функціональної характеристики публічних послуг необхідно здійснювати на трьох наукових рівнях. Перший рівень – теоретичний, або понятійний, коли дослідник визначає категоріальний апарат, що формує теоретичну основу інституту публічних послуг. Другий рівень – модельний, передбачає створення наукової системи публічних послуг, уявлення системи у вигляді структурованих елементів у тісному взаємозв'язку з іншими адміністративними інститутами. Третій рівень – формальний, що з'єднує наукові знання про публічні послуги, отримані на теоретичному та модельному рівнях.

Під публічною послугою розуміють законодавчо закріплений метод реалізації органами публічної адміністрації соціальної функції держави, вираженої у здійсненні в установленому порядку дій щодо надання відповідно з

нормативно закріпленими вимогами за наявності на це запиту одержувача послуги, або в порядку виконання покладених на цей орган повноважень, що спрямовані на реалізацію або сприяння в реалізації суб'єктивних прав і забезпечення виконання суб'єктивних обов'язків одержувачем послуг.

Запропонована Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади типологія адміністративно-правових функцій органів влади є однією із головних, оскільки закріплена нормативно, дає змогу однозначно говорити про діяльність з надання публічних послуг як різновиду адміністративно-правових функцій органів влади. Відповідно структурно-функціональна характеристика публічних послуг охоплює об'єкт, суб'єкти надання, активні дії суб'єктів отримання.

Методологічне обґрунтування дослідження публічних послуг підтверджується такими факторами: недостатньою науковою опрацьованістю публічних послуг, що потребує адміністративно-правового дослідження; множинністю способів побудови теорії публічних послуг; множинністю використовуваних методів; ступенем адміністративно-правової методологічної спеціалізації; достатністю ретроспективних аналітичних засобів дослідження публічних послуг; внутрішнім ставленням між публічними послугами, методами та теоретичними будовами інших інститутів адміністративного права; зовнішнім погодженням публічних послуг з інститутами інших галузей системи національного права, методологічними та теоретичними зв'язками з цими інститутами.

Специфіка окреслених завдань викликала потребу у реалізації положень загальної теорії систем, принципів системного та структурно-функціонального підходів, порівняльно-правового та формально-юридичного методів. Використано діяльнісний, інституційний і системний підходи до вивчення публічних послуг. Оптимальним є системно-діяльнісний підхід, що дає змогу виявити структурні та функціональні особливості публічних послуг, показати місце у соціальних системах. Системно-діялісному підходу властивий рівень узагальнення, характерний для філософських методів наукових досліджень, що

дає змогу розглянути специфіку публічних послуг через особливості взаємодії внутрішніх елементів із зовнішніми системами. Це дає підстави сформулювати тенденції розвитку публічних послуг і визначити моделі управління. Як системно-структурний каркас публічних послуг у дослідженні використовувалася концепція, за якої структурними елементами прийнято вважати суб'єкт, об'єкт і активність суб'єкта. Завдяки цій концепції були виявлені змістовна та функціональна специфіка структурних елементів публічних послуг, діяльність особи, яка володіє правосуб'єктністю, зумовлена інформаційно-сигнальним впливом на волю людини за допомогою соціально-правової інформації про моделі необхідної і дозволеної поведінки щодо публічних послуг.

Правове регулювання публічних послуг – усвідомлення реалізації за допомогою юридичних засобів (нормативно-правових актів, правових відносин, індивідуальних актів застосування права) нормативно-упорядкована дія на суспільні відносини щодо впорядкування, захисту, розвитку відповідно до вимог змін у структурі матеріального виробництва та потреб соціальної держави.

Сучасний стан правового регулювання публічних послуг в Україні характеризується багатьма недоліками об'єктивного та суб'єктивного характеру. В Україні створено нормативно-правову базу для функціонування системи надання публічних послуг. Але відсутність правового регулювання окремих аспектів надання публічних послуг потребує наукових розвідок щодо вдосконалення нормативно-правових актів для поліпшення якості надання адміністративних послуг, зважаючи на процеси адміністративно-територіальної реформи.

Важливим є вивчення досвіду Європейського Союзу з питань правового регулювання публічних послуг, електронного урядування щодо надання публічних послуг у цифровому форматі, законодавчого закріплення принципів взаємовідносин щодо публічних послуг для впровадження у практику діяльності відповідних структур, що дасть змогу досягти рівноваги інтересів держави, суспільства, бізнесу і особи.

Із формуванням сучасного погляду на адміністративно-правове регулювання публічних послуг доцільно враховувати підхід до законодавства за принципом імперативу права, що володіє ознакою категоричності, тобто виконання передбачених правових приписів з урахуванням високого рівня суспільної правосвідомості, а не імперативу сили, коли виконання правових приписів публічних послуг стає можливим лише шляхом залякування громадян, встановлення надмірно жорстких правових вимог. Утім правосвідомість громадян не гарантує дотримання вимог законодавства щодо публічних послуг усіма без винятку учасниками адміністративних правовідносин.

Правовідносини у сфері публічних послуг мають структуру та зміст, які взаємопов'язані та взаємозумовлені. Зміст правових відносин не можна зводити винятково до законних прав та обов'язків, ним передбачено також реальну взаємодію у правовій сфері, як юридично передбачену та значущу діяльність. Поєднання прав і обов'язків характеризує структуру правовідносини, визначену нормою об'єктивного права. Вид правовідносин визначається характером (змістом) суб'єктивних прав і юридичних обов'язків його учасників.

Основні характеристики правовідносин у сфері публічних послуг можна виявити, враховуючи, по-перше, взаємозв'язок права і економіки, по-друге, наявність різногалузевих правовідносин. Правовідносини у сфері публічних послуг – це врегульовані нормами національного права суспільні відносини, що різняться різноманітністю суб'єктного складу, основним змістом чого є здійснення права на отримання результатів юридично та соціально-економічно значимої діяльності органів публічної адміністрації. Правовідносини у сфері публічних послуг є тією ланкою, де відбувається реалізація норм права і оцінюється ефективність правового впливу.

Функціональне призначення правовідносин, їх спрямованість на реалізацію повноважень і завдань публічної адміністрації свідчать про їх тяжіння до сфери адміністративно-правового регулювання. Урегулювання правовідносин адміністративно-правовими нормами, що визначають порядок виконання дій публічною адміністрацією при взаємодії з приватними

суб'єктами, призводить до виникнення адміністративно-процедурної форми правозастосовної діяльності.

Правовідносини щодо публічних послуг мають специфіку, зумовлену особливостями, закладеними в нормативно-правовому регулюванні: метою правового регулювання є організація та впорядкування суспільних відносин, що виникають з приводу досягнення публічно значущої мети; правове регулювання встановлює механізм досягнення публічно-значимої мети за допомогою забезпечення публічними фінансами (бюджетне і позабюджетне джерело фінансування); передбачено формування системи суб'єктів зі спеціальними адміністративно-правовими статусами. Зазначені суб'єкти є або органами публічної адміністрації, або їх агентами, і засновуються для реалізації публічно значущих завдань; у правовому регулюванні переважають імперативні норми, що детально регламентують обсяг прав і обов'язків суб'єктів правовідносин та порядок реалізації. Зазначені норми права передбачають мінімальну дискрецію з боку органів публічної адміністрації; поширення у цій сфері отримало підзаконне нормативне регулювання, що має найчастіше імперативний характер; нормативні приписи реалізуються шляхом правозастосовної діяльності публічної адміністрації в особливій процедурно-процесуальній формі.

Інститут адміністративних процедур є засобом перетворень державного управління у сфері публічних послуг, сприяючи досягненню завдань: створення гарантій захисту прав фізичних та юридичних осіб у взаємних правовідносинах з органами публічної адміністрації, посадовими особами; забезпечення законності та прозорості, підконтрольності публічного управління; раціоналізації діяльності публічної адміністрації; легітимації адміністративних рішень; створення правових меж адміністративного розсуду; протидії корупції; стандартизації адміністративної практики, стимулювання економічного зростання та створення сприятливих умов для інвестицій; реалізації положень Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу.

Адміністративна процедура публічних послуг – це встановлений нормами права порядок здійснення управлінських дій для виконання органами публічної

адміністрації та посадовими особами конкретних індивідуальних справ позитивного, неконфліктного характеру, спрямований на забезпечення взаємодії органів публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами з метою реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб під час надання та отримання публічних послуг.

Адміністративні процедури надання публічних послуг органами публічної влади, незважаючи на прийняття значної кількості здебільшого підзаконних нормативно-правових актів не отримали достатнього законодавчого фундаменту.

Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг – це система узгоджено функціонуючих односторонньо-владних і договірно-регулятивних правових засобів, за допомогою яких встановлюються та реалізуються оптимальні моделі поведінки учасників надання та отримання публічних послуг з урахуванням збалансованості приватних, державних і громадських інтересів. Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг передбачає: вихідні – норми права, правосуб'єктність; регулятивні – суб'єктивні права і юридичні обов'язки, забезпечувальні – правозастосовний акт, заходи забезпечувального впливу, заходи юридичної відповідальності.

Суть категорії механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг проявляється у складному у функціональному відношенні об'єкті, що перебуває у постійному русі. Механізм необхідно розглядати крізь призму динаміки як інтегрований, послідовний багаторівневий процес, спрямований на ефективну реалізацію адміністративно-правових норм.

Формування механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг обумовлено природою регулятивної діяльності, вводить у елементний склад різні за функціональним призначенням і якісною визначеністю засоби правового регулювання.

Механізм адміністративно-правового регулювання публічних послуг, з урахуванням специфіки діяльності органів публічної адміністрації у контексті

європейської інтеграції, має тенденції розвитку: вдосконалення законодавства про публічні послуги об'єктивно обумовлено і необхідно; розвиток і вдосконалення цього адміністративно-правового інституту можливо тільки на концептуальній основі; базою розробки механізму адміністративно-правового регулювання публічних послуг слугують наука адміністративного права та теорія управління.

Аналіз розвитку основних концепцій і реалізація загальної політики щодо публічних послуг у країнах Європейського Союзу у межах наявної адміністративно-правової концепції, свідчить, що важливим є інститут правових форм публічної управлінської діяльності, у межах якого реалізуються різні аспекти адміністративної правотворчості. Подібний підхід демонструє наукову значущість публічних послуг, а не традиційне дослідження як одного з багатьох адміністративно-правових інститутів, акцентуючи роль адміністративно-правового регулювання публічних послуг в комплексній системі засобів забезпечення соціально-економічної безпеки ЄС.

Необхідність дослідження досвіду ЄС зумовлена адаптацією національного законодавства до вимог Європейського Союзу у контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого; недостатнім розумінням значення публічних послуг як єдиного способу узаконити правове поле взаємодії фізичних і юридичних осіб і органів публічної влади щодо законних інтересів цих осіб у соціально-економічній сфері; відсутністю системного підходу з боку держави до адаптації законодавства у сфері публічних послуг у контексті європейської інтеграції.

Значення інституту публічних послуг для України полягає у тому, що це сприяє формуванню нової методології публічного управління, для якої характерні публічна співпраця держави, бізнесу та громадянського суспільства в інтересах загального блага і уважне ставлення до людини, повага до її законних інтересів. Така діяльність відповідає пріоритетам національного розвитку та сучасного рівню розвитку публічного управління в ЄС.

Удосконалення правового регулювання публічних послуг можна розглядати у контексті автономних напрямів, які утворюють єдине ціле: інститут адміністративного права, що включає окремі аспекти комплексного регулювання (охоплює електронні публічні послуги); форми адміністративного права, методу публічного управління з урахуванням тенденції цифровізації; правової і неправової форми публічного управління; системи адміністративних процедур.

У перспективі доцільно встановити адміністративно-правове регулювання публічних послуг, що не належить до адміністративних, у формі спеціального закону, який включатиме: поняття публічних послуг яке може бути сформульовано шляхом розмежування суспільно важливої діяльності, враховуючи організаційно-правовий механізм реалізації; принципи надання публічних послуг; склад суб'єктів і структуру правових відносин; визнання за фізичними і юридичними особами публічного та приватного права на звернення та отримання публічних послуг; порядок організації інформаційної взаємодії та інші.

Підвищити ефективність діяльності, спрямованої на отримання громадянами публічних послуг, за наявності державної та недержавної систем суб'єктів, неможливо без реалізації принципів організації та функціонування каналів прямого та зворотного зв'язку, властивих відкритим системам, що повинно бути закладено у проєкт закону. Лише такі канали здатні забезпечити необхідний інформаційний обмін між учасниками цієї діяльності. Суб'єктів, які входять до державної та недержавної систем, треба розглядати як елементи цих систем, а державну та недержавну системи не як автономні утворення, а як підсистеми єдиної системи надання публічних послуг України. Подібне забезпечення є головним завданням органів виконавчої влади у цій сфері.

Натепер відсутність принципу системності у правовому регулюванні визначає ставлення за залишковим принципом з боку держави в особі її органів і посадових осіб до підвищення ефективності надання публічних послуг. За такого ставлення у разі неефективності надання можливе виникнення соціальної напруги, але не можна говорити про готовність усіх елементів і механізмів

держави до швидкого урегулювання проблеми, це наочно показує історія.

Позначивши як одне з пріоритетних завдань дослідження публічних послуг обґрунтування необхідності завчасної розробки законодавства, що регламентує різні аспекти публічних послуг, зазначимо, що зміна підходу до публічних послуг з законодавчих і науково-дослідних позицій актуальна і об'єктивно необхідна. Варто вести мову про потребу у послідовному та комплексному розвитку нормативного регулювання інституту публічних послуг у законодавстві. Зазначена мета не буде реалізована плідно у контексті європейських підходів за відсутності наукової розробки всіх доктринальних теоретико-прикладних питань проблеми, що досліджується, з урахуванням цифрової трансформації публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
2. Публічні послуги. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юськова. URL. <https://irlykhuml.univer.km.ua/bitstreams/a51799ac-c9ba-4371-af3ef6728b05c8cb/download>
3. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 04.09.2019 р. № 647/2019. URL. https://ips.ligazakon.net/document/U647_19
4. Сороко В. М. Модернізація системи надання адміністративних послуг в контексті адміністративної реформи: навчально-методичні матеріали. Київ: НАДУ, 2013. 68 с.
5. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. URL. <https://www.kmu.gov.ua/npas/249350402>
6. Реформа державного управління. Урядовий портал. URL. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>
6. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 208. URL. <https://www.kmu.gov.ua/npas/150472>
8. Прозорі публічні фінанси. Урядовий портал. URL. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnih-finansiv>
9. Про оподаткування доходів підприємств : Закон України від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94->

%D0%B2%D1%80#Text

10. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

11. Малоголова Т. Публічна політика та публічна влада: концептуальні підходи до аналізу. Геополітика України: історія і сучасність. 2019. Випуск 1. С. 203-225.

12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ix>

13. Луців І. І. Доктринальні визначення поняття «публічні послуги». Соціально-правові студії. 2021. Випуск 2 (12). С. 19-25

14. Шамрай Н. В. Організація надання публічних послуг в містах з районним поділом: дис. ... канд. наук з державного управління: спец. 25.00.04. Київ, 2017. 279 с.

15. Адміністративна реформа для людини : науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимощук, Р. О. Куйбіда, І. П. Голосніченко. Київ: Факт, 2001. 72 с.

16. Авер'янов В. Б. Адміністративні послуги. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Випуск 2. С. 9–10.

17. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25–30.

18. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125–127.

19. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

20. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

21. Адміністративне право України : підручник / Т. О. Коломоєць, Ю. В.

Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с.

22. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / Упорядник В. Тимощук. Київ: Факт, 2002. 100 с.

23. Буханевич О. М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2016. 455 с.

24. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична Україна*. 2010. № 1 (1). С. 79–86.

25. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги. Поняття, ознаки та питання правового регулювання. *Вісник прокуратури*. 2010. № 7 (109). С. 79–91.

26. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Школик А. М. та ін.; За заг. ред. Авер'янова В. Б. Київ: Юстиніан, 2007. 287 с.

27. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Львів, 2010. 16 с.

28. Коломоєць Т. О. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. Випуск 7. С. 178–182.

29. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.

30. Коломоєць Т. О. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні : концептуальний і нормативний аспекти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. Випуск 7. С. 178–182.

31. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 256 с.

32. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по

забезпеченню конституційних прав і свобод: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2003. 20 с.

33. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. *Юридичний журнал*. 2002. № 5. С. 27–31.

34. Малікіна О. А., Фуртатов В. С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Державне управління*. 2014. Випуск 223. Том. 235. С. 56–60.

35. Писаренко Г. М. Запровадження доктрини адміністративних послуг в Україні. *Митна справа*. 2005. № 6. С. 80–83.

36. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2006. 22 с.

37. Румянцев А. П., Коваленко Ю. О. Міжнародна торгівля послугами: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2003. 112 с.

38. Стрельниченко О. Г. Природа надання адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2011. № 2. С. 171–176.

39. Уряд для громад : Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Львів: ЛФ УАДУ, 2000. 293 с.

40. Чміленко Г. М. Адміністративні послуги в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. С. 160–165.

41. Чміленко Г. М. Адміністративні послуги в Україні. *Юридичний вісник*. 2005. № 2. С. 86–93.

42. Шопіна І. М. Освітні електронні публічні послуги: правове регулювання та розвиток. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. № 82. С.295-299.

43. Радіонов Ю. Д. Теоретичні основи суспільних благ в економічній системі держави. *Економіка та держава*. 2017. № 2. С. 22–27.

44. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5203-17>

45. Класифікатор продукції та послуг України. URL. <https://dovidnyk.in.ua/directories/dkpp>

46. Про затвердження національних класифікаторів, зміни до державного класифікатора та скасування чинності державних класифікаторів: Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 25.12.2005 р. № 375. URL. <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=2d9678e4-6911-4bde-9f6a-5e347ac01497&tag=NatsionalniKlasifikatori>

47. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»: Лист Міністерства юстиції України від 18.12.2009 р. № 967-0-2-09-22. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09#Text>

48. Кабмін: сфера послуг в Україні – це 23% ВВП, 33% зайнятості й 17% податкових платежів. 29.05.2020 р. URL. <http://finbalance.com.ua/news/uryad-sfera-posluh---tse-23-vvp-33-zaynyatosti-y-17-podatkovikh-platezhiv#:~:text=>

49. Васюк М. М. Публічні послуги: юридичні ознаки та класифікації. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 3. Випуск 10. С. 117–123.

50. Чаусовська С. І. Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Держава та регіони*. 2017. № 1 (57). С. 102–108.

51. Мілевський А. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами міністерства юстиції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 173–177.

52. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

53. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>

54. Про внесення змін до Закону України «Про соціальні послуги» щодо удосконалення надання соціальних послуг: Закон України від 23.09.2025 р. №

4332-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4332-20#Text>

55. Кельман М., Коваль І. Методологія дослідження як наукове пізнання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки.* 2016. № 855. С. 199–204.

56. Колпаков В. К. Методологія адміністративно-деліктного права. *Науковий вісник Юридичної академії.* 2004. № 3. С. 247–254.

57. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 3–11.

58. Луць Л. А. Загальна теорія держави і права: навчально-методичний посібник. Київ: Атіка, 2010. 412 с.

59. Орлова О. О. Сучасний стан методології держави і права. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2014. Випуск 1. Том 1. С. 20–23.

60. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. 9-е вид. зі змінами. Львів: Край, 2007. 197 с.

61. Скакун О. Ф. Принципи у методологічному інструментарії загального порівняльного правознавства. *Право України.* 2013. № 3–4. С. 49–60.

62. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: підручник для науковця. Київ: Навчально-методичний центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. 302 с.

63. Циганов О. Г. Методологія дослідження адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. *Jurnalul Juridic National: teoriesipractica.* 2018. № 2-1 (30). С. 68–73.

64. Поробок Є. Адміністративно-правове регулювання управління державною службою: монографія. Львів : Львів. державний університет внутрішніх справ, 2024. 398 с.

65. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова. Комітет з Державних премій України у галузі науки та техніки. 2020. URL. <http://www.kdpu-nt.gov.ua/uk/content/teoriya-publichnyh-poslug-administratyvno-pravova-skladova>

66. Мосьондз О. С. Рецензія на монографію С. О. Легези «Теорія публічних

послуг: адміністративно-правова складова». *Право і суспільство*. 2016. № 6. С. 215–216.

67. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2017. Т. 2: Філософія права / редкол. : С. І. Максимов (голова) та ін. 1128 с.

68. Кельман М. С. Осмислення використання аналітичного та синтетичного методів у дослідженні правових явищ. *Актуальна юриспруденція*. 2016. URL. https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1194%3A220216-19&catid=141%3A1-0216&Itemid=175&lang

69. Білозьоров Є. В. Діяльнісний підхід у правознавстві: об'єкти пізнання та чинники ефективності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 15-19..

70. Гусарєв С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. Київ: Знання, 2005. 375 с.

71. Тихомиров Д. Наукові методологічні підходи під час дослідження державної політики у сфері безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 230–234.

72. Кучук А.М., Пекарчук В.М. Методологія правових явищ в умовах сучасного правового дискурсу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип.1 (42). С. 9-12.

73. Братасюк В. М. Постмодерністський образ людини як засада розвитку її індивідуальної правосуб'єктності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 374–376.

74. Важинський С. Е., Щербак Т. І. Методика та організація наукових досліджень : навчальний посібник. Суми: СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. 260 с.

75. Кузьминчук Н. В. Системно-діяльнісний підхід до державного регулювання розвитку підприємництва. *Український журнал прикладної економіки*. 2019. Том 3. № 3. С. 256–263.

76. Лещинський В. П. Системний підхід як основа дослідження

історичного розвитку законності дозвільної діяльності. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Частина 2. С. 42–50.

77. Шкарлет С. М., Гонта О. І., Дубина С. М. Особливості застосування системного підходу до пізнання економічних явищ. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 4 (8). Частина 1. С. 9–17.

78. Філософський енциклопедичний словник. Гол. ред. В. І. Шинкарук. Київ: Абріс, 2002. 751 с.

79. Цмоць У. О. Онтологія юридичної практики. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 470–476.

80. Калинець Н. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою. *Ефективність державного управління*. 2015. Випуск 43. С. 211–219.

81. Баранова Ю. О. Методологічні правила порівняльно-правових досліджень: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Одеса, 2015. 193 с.

82. Мариняк Н. В. Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2021. 23 с.

83. Євсюкова О. В. Методологічні домінанти функціонування системи публічного управління у напрямі розвитку сервісної держави: дис. ... д-ра наук державного управління: спец.: 25.00.02. Київ, 2020. 467 с.

84. Ільчанінова Н. І. Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні: дис. ... канд. наук державного управління: спец.: 25.00.02. Миколаїв, 2019. 220 с.

85. Циганов О. Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Київ, 2018. 587 с.

86. Ковбасюк С. В. Інституційна характеристика сучасної держави: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Одеса, 2021. 20 с.

87. Синьов В. М., Хохліна О. П. Категорія діяльності: сутність та використання у психолого-педагогічних дослідженнях. *Актуальні питання*

корекційної освіти. 2020. Випуск № 16. Том1. С. 230–244.

88. Заяць Н. Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 202–205.

89. Ніколенко Р. О. Кримінально-правова протидія зловживанню повноваженнями особами, які надають публічні послуги: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Одеса, 2018. 224 с.

90. Васильєва Н. В. Теоретично-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні: дис. ... д-ра наук з державного управління: спец. 25.00.02. Київ, 2014. 436 с.

91. Фуоґевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.:12.00.07. Одеса, 2015. 25 с.

92. Легеза Є. Основні теоретичні положення концепції публічних послуг в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 81–85.

93. Про соціальні послуги : Закон України від Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL.<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

94. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 2. Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та інші; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2013. 864 с.

95. Сидорчук О. Г. Соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-економічне забезпечення: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 492 с.

96. Енциклопедія кібернетики. Глушков В. М., Амосов М.М. і інші. Київ: УРЕ, 1974. 642 с.

97. Бобровський О. І. Удосконалення організаційно-технологічного забезпечення органів публічного управління: функціонально-діяльнісний підхід: дис. ... д-ра філософії: спец. 281. Дніпро, 2021. 301 с.

98. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-

членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text>

99. Дніпров О. Адміністративно-правові відносини в умовах трансформації предмета адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 175–179.

100. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній форм: Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>

101. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

102. Про хмарні послуги: Закон України від 17.02.2022 р. № 2075-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2075-20/conv#Text>

103. Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. Центр Разумкова. Київ: Заповіт, 2020. 100 с.

104. Про статус гірських населених пунктів України : Закон України від 15.02.1995 р. № 56/95-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/56/95-%D0%B2%D1%80>

105. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>

106. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 167-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>

107. Смазна Т. М. Системи надання адміністративних послуг в Україні. *Європейські перспективи*. 2021. № 1. С. 40–45.

108. Негрич О. М. Формування механізмів розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні: дис. ... канд. наук з державного управління; спец.: 25.00.02. Київ, 2018. 235 с.
109. Харчук О. Г. Особливості надання публічних послуг в Україні. *Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського*. 2018. Випуск 23. С. 432–436.
110. Єсімов С. С. Методологія дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Випуск 4. С. 211–221.
111. Луців І. І. Якість і доступність публічних послуг як елемент правової характеристики. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 48–55.
112. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 46 с.
113. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
114. Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правовий механізм надання публічних послуг в Україні. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 489-492
115. Єсімов С. С. Розвиток системи надання електронних адміністративних послуг: нормативно-правовий аспект. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2017. № 861. С. 263–271.
116. Ковалів М., Малець М. Теоретичні аспекти надання пріоритетних послуг у контексті розвитку системи електронних послуг в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія юридична. 2018. № 906. С. 77–87.
117. Берназюк О. Адміністративні електронні послуги: поняття та умови впровадження в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 196–199.
118. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 11.05.1997

р. № 280/97-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97#Text>

119. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>

120. Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1952-15>

121. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

122. Про реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 р. № 2893-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17#Text>

123. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>

124. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2235-14>

125. Земельний кодекс України : Закон України від 15.10.2001 р. № 2768-III. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2768-14>

126. Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

127. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>

128. Ющенко М., Лесик Е. Проблеми правового регулювання адміністративних послуг в Україні. *Studia Sieci Uniwersytetów Pogranicza*. 2020. № 4. С. 53–67.

129. Світличний О. П. Публічні послуги: сутнісні характеристики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 199-202.

130. Панькова З. Л. Адміністративні регламенти як інструмент взаємодії суб'єктів у наданні адміністративних послуг. *Юридичний науковий електронний журнал*

журнал. 2018. № 5. С. 120–122.

131. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2404-17>

132. Кахович О. О., Тимченко Л. М. Роль і місце адміністративних послуг у системі публічних послуг у західноєвропейській доктрині адміністративного права. *Держава та регіони*. 2018. № 1 (59). С. 83–88.

133. Тищенко І. Деякі аспекти адміністративно-правового забезпечення надання електронних публічних послуг об'єднаними територіальними громадами в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 1. С. 147–151.

134. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1137. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>

135. Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному та соціальному комітету та Комітету регіонів, що супроводжує повідомлення «Єдиний ринок для Європи 21 століття» - Послуги, які становлять спільний інтерес, включаючи соціальні послуги, які становлять спільний інтерес: нове європейське зобов'язання {COM (2007) 724 final} {SEC (2007) 1514} {SEC (2007) 1515} {SEC (2007) 1516}. URL. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52007DC0725>

136. Циганов О. Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 111–114.

137. Соціальні послуги служби зайнятості для населення. URL. <http://sergiyvaska-rada.gov.ua/servisy/sluzhba-zainiatosti/1696-rishennia-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-premiiuvannia-vstanovlennia-nadbavok-dozarobitnoi-platy-ta-nadannia-materialnoi-dopomohy-pratsivnykam-vykonavchoho-komitetu-serhiivskoi-silskoi-rady-114>

138. Про затвердження Порядку надання відомостей з Єдиного державного

реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Наказ Міністерства юстиції України від 10.06.2106 р. № 1657/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0839-16#Text>

139. Абраменко Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць*. 2011. Випуск 2 (6). URL. [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ayzyu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ayzyu.pdf)

140. Технологічна картка адміністративної послуги. Надання архівної довідки. URL. https://davio.gov.ua/service/tehnologichna_kartka

141. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій : Указ Президента України від 20.10.2005 р. № 147/2005. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1497/2005#Text>

142. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2006 р. № 1577. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1577-2006-%D0%BF#Text>

143. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17Text>

144. Деякі питання державного управління у сфері міграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 559. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-%D0%BF#Text>

145. Про внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 07 грудня 2009 року № 515 : Наказ МВС України від 22.05.2020 р. № 408. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-20#n6>

146. Положення про порядок видачі посвідчення судноводія малого/маломірного судна : Наказ Міністерства інфраструктури України від 05.07.2013 р. № 283. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0831-13#Text>

147. Про затвердження Порядку проведення експертизи реєстраційних матеріалів на лікарські засоби, що подаються на державну реєстрацію (перереєстрацію), а також експертизи матеріалів про внесення змін до реєстраційних матеріалів протягом дії реєстраційного посвідчення : Наказ

Міністерства охорони здоров'я України від 26.08.2005 р. № 426. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1069-05#Text>

148. Штирліна А. А. Державні послуги: сутність, категорії, класифікація. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 12. С. 83-86.

149. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

150. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/858-15>

151. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3613-17>

152. Висновки державної будівельної експертизи щодо проектної документації об'єктів будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення. Дія. URL. <https://data.gov.ua/en/dataset/b13f4997-d94a-4682-9d93-f654d10a24b5>

153. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3425-12>

154. Про затвердження Примірного положення про порядок надання державними нотаріусами додаткових послуг правового характеру, які не пов'язані із вчинюваними нотаріальними діями, а також послуг технічного характеру : Наказ Міністерства юстиції України 04.01.1998 р. № 3/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0055-98#Text>

155. Плата за адміністративні послуги та сталість ЦНАП і якість послуг. 07.05.2020 р. URL. <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Projekt-Kontseptsiyi-polityky.pdf>

156. Андреев О., Остапенко П. Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації. Київ: ПРООН, 2017. 96 с.

157. Андреев А. Механізм правового регулювання суспільних відносин: окремі аспекти щодо визначення поняття та особливостей. *Підприємництво,*

господарство і право. 2019. № 6. С. 125–128.

158. Про стимулювання цифрового розвитку України : Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-20#Text>

159. 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>

160. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 17.07.2021 р. № 1689-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>

161. Луців І. Юридична природа та зміст права на отримання публічних послуг. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2021. № 2. С. 91–95.

162. Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України : Наказ МВС України від 06.06.2019 р. № 456. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0620-19#Text>

163. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності в державній реєстрації земельних ділянок : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 р. № 455. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/455-2020-%D0%BF#Text>

164. Мобільний ЦНАП: Послуги поруч із домом. 23.03.2021. URL. <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2021/mobile-asc--services-next-to-home.html>

165. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання публічних послуг: практичний посібник. Київ: ПРОМІС, 2017. 40 с.

166. Алієв Аббас Мамедогли. Аутсорсинг як механізм реалізації сервісної політики держави. *Політикус*. 2019. Випуск 1. С. 19–24.

167. Луців І. Про відмінності між адміністративними, публічній і приватній послугами. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: збірник матеріалів науково-практичної конференції (м. Львів, 06 грудня 2019 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів: ЛьвДУВС, 2019. С. 118–122.

168. Луців І. Проблеми розвитку та правової регламентації форм

державного управління у сфері надання публічних послуг. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 11 грудня 2020 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 62–67.

169. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/222-19>

170. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2498-12>

171. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 634-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80#Text>

172. Дацаківська О. Ю., Стельмах С. С., Максименко К. М. Спільно до нових послуг. Керівництво із впровадження інтегрованих соціальних послуг для сімей з дітьми в громадах. Частина 2. Ведення випадку та міжвідомча взаємодія. Збірка додатків. Київ, 2021. 96 с.

173. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса: Юридична література, 2004. 328 с.

174. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.

175. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 05.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>

176. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1798-12>

177. Про затвердження Інструкції щодо порядку оформлення і ведення особових справ отримувачів усіх видів соціальної допомоги : Наказ Міністерства праці і соціальної політики України від 19.09.2006 р. № 345. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1098-06#Text>

178. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування.

Київ: ТОВ «Підприємство «Ві Ен Ей», 2015. 124 с.

179. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 р. № 249. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-2021-%D0%BF#Text>

180. Юрійчук І. Правове регулювання адміністративних процедур в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 162–167.

181 Осадчий А. Ю. Цифровізація адміністративних процедур. *Проблеми законності*. 2023. Випуск 163. С. 230-247.

182. Нечаєв В. Е. Поняття процедури публічних послуг, що надаються Національною поліцією. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 128–131.

183. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

184. Право у публічному управлінні: навчальний посібник / За редакцією В. В. Баштанника. Дніпро: Грані, 2018. 258 с.

185. Михайлюк Я. Б. Правове регулювання адміністративних процедур: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. 2020. № 1 частина 2. С. 58–61.

186. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.

187. Щодо підходів до затвердження інформаційних і технологічних карток. 15.03.2021 р. URL. <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Rekomendatsiyi-shhodo-kartok.pdf>

188. Крикавська І. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; спец. 12.00.07. Львів, 2020. 21 с.

189. Гуненко О. В. Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України: дис. ... канд. наук державного

управління: спец. 25.00.04. Одеса, 2019. 283 с.

190. Запис до дитячого садочка. Міністерство освіти і науки України. URL. <https://mon.gov.ua/ua/osvita/doshkilna-osvita/zapis-do-dityachogo-sadochka>

191. Про затвердження Правил опіки та піклування : Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26.05.99 р. № 34/166/131/88. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99#Text>

192. Технологічна картка адміністративної послуги. URL. <http://lg.sfs.gov.ua/okremi-storinki/arhiv/102117.html>

193. Огляд чинних процедур призначення соціальної допомоги в Україні. 10.09.2020 р. URL. https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/09/102_Current_Procedures_Overview_UKR-1.pdf

194. Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг відділу містобудування та архітектури Вугледарської міської ради. URL. <https://vugledar-rada.gov.ua/index.php/dokumenty/proekti-vikonavchogo-komitetu/8643-pro-zatverdzhennya-informatsijnikh-ta-tehnologichnikh-kartok-administrativnikh-poslug-viddilul-mistobuduvannya-ta-arkhitekturi-vugledarskoji-miskoji-radi>

195. Інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг у галузі земельних ресурсів. 27.05.2021 р. URL. <https://skvira-rada.gov.ua/services/informacijni-ta-tehnologichni--kartki-administrativnih-poslug--u-galuzi-zemelnih-vidnosin.html>

196. Про затвердження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги у сфері підприємницької діяльності, що надається Вінницькою міською радою та її виконавчими органами. 04.06.2020 р. URL. <https://www.vmr.gov.ua/Branches/ContentLibrary/4dd4220d-a188-4552-b761-17540974cdab/18/%E2%84%961095%2004-06-2020.pdf>

197. 190. Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, що надаються Міністерством екології та природних

ресурсів України у сферах поводження з небезпечними відходами та виробництва особливо небезпечних хімічних речовин. URL. <https://mepr.gov.ua/documents/1998.html>

198. Видача архівних довідок, копій або витягів на запити фізичних і юридичних осіб, необхідних для соціального захисту громадян. URL. <https://cnap.gov.ua/node/1477>

199. ID: Оформлення паспорта громадянина України у формі картки. URL. <https://dmsu.gov.ua/poslugi/pasport-gromadyanina-ukrajni/id-oformlennya-pasporta-gromadyanina-ukrajni-u-formi-kartki-u-razi-obminu-pasporta-zamist-vtrachenogo-abo-vikradenogo.html>

200. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2155-19>

201. Чому потрібно навести лад з адміністративними послугами на місцевому рівні. 14.02.2021 р. URL. <https://www.prostir.ua/?news=chomu-potribno-navesty-lad-z-administratyvnymy-posluhamy-na-mistsevomu-rivni>

202. Постанова від 09 листопада 2018 року справа № 263/15749/16-а адміністративне провадження № К/9901/19025/18. URL. <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/77799030>

203. Легеза Є. О. Особливості здійснення контролю під час надання публічних послуг задля запобігання корупційним ризикам. *Правова позиція*. 2020. № 4 (29). С. 23–26.

204. Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.09.2020 р. № 325/20. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text>

205. Про внесення змін до плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 1005. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005-2019-%D0%BF#n8>

206. Мунько А. Ю. Децентралізація та стандартизація системи публічних послуг (на прикладі сфери охорони здоров'я). *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2020. № 8. URL. http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/8_2020/52.pdf

207. Драган І., Шкапін Д. Доктрина надання публічних послуг у системі адміністративного права європейських країн. *Суспільство та безпека*. 2023. № 1. С. 94-99.

208. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 р. № 915. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/915-2010-%D0%BF#Text>

209. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 737-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>

210. Уварова Н. В., Логвиненко Б. О. Механізм правового регулювання суспільних відносин як вид механізму публічного управління. *Modernization of the system of public management and administration in Ukraine: the experience of the Republic of Latvia: Scientific monograph*. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2023. С. 143-159.

211. Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142–149.

212. Остапенко Л. О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2021. 42 с.

213. Лепех Л. Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ. 2019. 234 с.

214. Кот О. О. Здійснення та захист суб'єктивних цивільних прав: проблеми теорії та судової практики: монографія. Київ : Алерта, 2017. 492 с.

215. Буличов Є. В. Характеристика принципів адміністративних послуг у

сфері справляння податків і зборів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 241–244.

216. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01, 12.00.02. Київ, 2017. 503 с.

217. Морозюк С. М. Суто механізму реалізації конституції та його співвідношення з суміжними механізмами. *Право і суспільство*. 2016. № 6. С. 3–8.

218. Костяков І. А. Особливості структури механізму адміністративно-правового регулювання у сфері надання охоронних послуг в Україні. *Наукові записки. Серія: право*. 2019. Випуск 6. Спецвипуск. Том 1. С. 142–146.

219. Kolomoiets T. O., Kolpakov V. K. The concept of the administrative law doctrine. *Вісник НАПРНУ*. 2020. № 2. С. 14–24.

220. Дурман О. Л. Good Governance – основа для розбудови ефективної системи публічного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 1 (20). С. 37–43.

221. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Л. С. Гулак., Н. Я. Отчак, Л. О. Остапенко. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.

222. Кобрусєва Є. А. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення права на мирні зібрання в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Том 1. С. 262–269.

223. Болокан І. В. Особливості формулювання предмету виконання як форми реалізації адміністративно-правових норм в окремих різновидах нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Випуск 78. С. 20–27.

224. Прийнято Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. 15 липня 2021. URL. <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/212615.html>

225. Яковлев П. О. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки України. *Правова позиція*. 2020. № 2 (27). С. 74–77.

226. Городецька І. А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин (теоретичний аспект). *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. № 2. Том. 31 (70). Частина 2. С. 89–93.

227. Сидорчук О. Г. Соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-економічне забезпечення: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 492 с.

228. Погорелова Л. Г. Поняття, ознаки та структура механізму правового регулювання забезпечення безпеки праці. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 6. Том 2. С. 61–66.

229. Хорошенко О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 140–150.

230. Ніколаєнко Н. Держава в теорії юридичного солідаризму Леона Дюгі. *Національний юридичний журнал. Теорія та практика*. 2014. № 3. С. 22–26.

231. Сорочкін О. Юрій Панейко – український теоретик місцевого самоврядування та адміністративного права. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка*: матеріали Шостої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції. Львів: Ліга-Прес, 2017. С. 14-18.

232. Макаренко О., Макаренко Н. Поняття та сутність публічної служби. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник матеріалів I міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.). Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 235–238.

233. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. Київ: ВД «Дакор», 2016. 464 с.

234. Концептуальные вопросы развития института государственных услуг: опыт Узбекистана и зарубежный опыт. Ташкент: Программа развития ООН (ПРООН), 2015. 79 с.

235. Rivero J., Waline J. Droit administrative. 19e éd. Paris: Dalloz, 2002. 576 p.

236. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : методичні рекомендації / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.

237. Галунько В., Махмурова-Дишлюк О., Фелик О., Глобенко І., Галунько В. Класичне адміністративне право Франції: лекція. Академія адміністративно-правових наук. Науково-дослідний інститут публічного права. URL. <https://www.ssaals.com.ua/pravo/halunko-v-makhmurova-dyshliuk-o-hlobenko-i-halunko-v-klasichne-administratyvne-pravo-frantsii-lektsiia/10601/#gsc.tab=0>

238. David Clark. Charte de Services aux Citoyens. URL. https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/charte_citoyens.pdf

239. Брэбан Г. Французское административное право. Пер. с фр. / Под ред. С. В. Боботова. Москва: Прогресс, 1988. 488 с.

240. Бухиневич О. М. Закордонний досвід надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2014. № 6 (96). Частина 2. С. 222–229.

241. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «адміністративне право України». Київ: Інре, 2014. 240 с. URL. <https://lawbook.online/administrativnoe-pravo-ukrainyi/vidnosini-administrativnih-poslug-65183.html>

242. Мельник Р. Система адміністративного права Німеччини (загальнотеоретичний аналіз). *Публічне право*. 2011. № 3. С. 49–58.

243. Данильян О. Г. Дзьобань О. П. Досвід оптимізації функціонування органів державної влади в Німеччині та можливості його використання в Україні. *Гілея: науковий вісник*. 2013. Випуск 69. С. 677–683.

244. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В.

Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.

245. Карпенко О. В., Савченко Н. В. Базові детермінанти формування сервісно-орієнтованої державної політики: контракціонізм та клієнтизм. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія: Державне управління)*. 2017. № 3. С. 10–15.

246. Хорошун О. В. Зарубіжний досвід регулювання адміністративних договорів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. С. 173–176.

247. Задніпряна-Корінна М. Ю. Принцип відповідальності держави перед особою: досвід України та Німеччини. *Журнал східноєвропейського права*. 2021. № 89. С. 37–43.

248. Центри надання адміністративних послуг по-шведські. 03.09.2018 р. URL. <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2018/09/3/640012/>

249. Tsiganov O. Foreign experience of initiatives of public authorities in improving the system of providing administrative services. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 1. Volume 2. P. 185-190.

250. Система страхування В. Беверіджа. 15.05.2019 р. URL. <http://www.fse.gov.ua/fse/control/ter/uk/publish/article/96156;jsessionId=6C47959D120F10B8785234CECED473E5>

251. Шляхтіна Г. В. Досвід зарубіжних країн у формуванні лідерських компетентностей в органах публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2021. Том 32 (71). № 3. С. 69–78.

252. Public Services (Social Value) Act 2012. URL. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/pdfs/ukpga_20120003_en.pdf

253. Implementing the Public Services (Social Value) Act. URL. https://www.socialenterprise.org.uk/wp-content/uploads/2019/05/Social_Value_Guide_Nov12.pdf

254. Циганов О. Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний електронний науковий журнал*.

2017. № 5. С. 111–114.

255. Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 26) on services of general interest. OJ C 115, 9.5.2008. URL. http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2008/pro_26/oj

256. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

257. Communication from the Commission GREEN PAPER ON SERVICES OF GENERAL INTEREST, COM(2003) 270 final. URL. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:EN:PDF>

258. Communication from the Commission «Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union», COM (2006) 177. URL. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52006DC0177>

259. White Paper on Services of General Interest (COM (2004) 374 final. URL. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=LEGISSUM:l23013b>

260. Директива 2002/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг (Рамкова Директива). URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-02#Text

261. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance). URL. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073>

262. Вдовиченко Л. Ю. Концептуальні підходи до формування інституту публічних послуг в Україні. Бізнесінформ. 2022. № 2. С. 10-15.

263. План заходів з виконання Угоди. Євроінтеграційні портал. 03.02.2020 р. URL. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/plan-zakhodiv-z-vykonannia-uhody>

264. Кириченко Ю. М. Особливості надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2020. № 2.

Частина 2. С. 151–156.

265. Світличний О. П. Надання послуг публічною адміністрацією: моделі регулювання. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету Серія ПРАВО*. 2021. Випуск 63. С. 234–238.

266. Case C-159/94 «Commission of the European Communities v. French Republic». ECR (1997). URL. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0159_SUM&from=LT

267. Бойко О. В. Гарантії забезпечення законності надання публічних послуг в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя. 2020. 22 с.

268. Керівництво з ризик-орієнтованого підходу для спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Київ: ОБСЄ, 2020. 208 с.

269. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права. Пер. з нім. 2-е видання, перероблене і доповнене. Київ: «К.І.С», 2009. 552 с.

270. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

271. Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення : Закон України від 10.12.2015 р. № 887-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/887-19>

272. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 р. № 3. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13#Text>

273. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1618-15>

274. Про затвердження Правил заповнення, зберігання, списання

ветеринарних документів та вимог до їх обліку : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 01.08.2014 р. № 288. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1202-14#Text>

275. Білецька М. О. Правові засади розвитку електронних публічних послуг в Україні в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 299-301.

276. Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 910/2014 від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_016-14#Text

277. Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 357. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-2018-%D0%BF#Text>

278. Маматова Т. В., Гладка О. М. Інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2020. Випуск 1 (44). С. 86–91.

279. Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information. URL. <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>

280. Лілікович П. В. Актуальні механізми у сфері надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2020. № 2. URL. http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2020/103.pdf

281. Про внесення змін до деяких законів України щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності: Закон України від 21.12.2021 р. № 3534-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3534-20#Text>

282. Кузьменко В. М. Цифровізація публічних послуг органів самоорганізації населення в Україні: дис.... д-ра філософії: спец. 281. Дніпро, 2020. 218 с.

283. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Курочка М. І. Правовий режим

адміністративно-договірному регулюванню управління публічним майном. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* 2021. Випуск 28. С. 4-10.

283. Новіцька А. Порядок надання адміністративних послуг органами публічного управління. *Науковий вісник ЛьвДУВС.* 2021. № 2. С. 56-62.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Шийович С. Я. Публічні послуги: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання*. 2023. № 1. С. 431–435. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.74>

URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/76.pdf>

2. Шийович С. Я. Забезпечення якості публічних послуг. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2023. № 3. С. 124–131. <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2023-3-16>

<http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/article/view/634>

3. Шийович С. Я. Вплив цифрової трансформації на публічні послуги: досвід Європейського Союзу. *Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання*. 2023. № 6. С. 539–543. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.94>

URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/12/96.pdf>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Шийович С. Я. Публічні послуги: теоретико-правовий аспект. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні : збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 09 грудня 2022 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького*. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. С. 255–257.

5. Шийович С. Я. Цифровізація адміністративних послуг. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів: збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 05 травня 2023 р.)*. Київ: Комп'ютерний дизайн, 2023. С. 444–447.

6. Шийович С. Я. Публічні послуги та цифрові технології: правове оформлення у конституційному праві. *Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період*: матеріали наукового семінару (м. Львів, 23 червня 2022 р.) / упор. Д. Є. Забзалюк, М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, Н. Я. Лепіш. Львів: ЛьвДУВС, 2023. С. 223–227.

7. Шийович С. Я. Надання електронних публічних послуг у контексті стратегії реформування державного управління. *Адміністративне право та процес: сучасність і перспективи розвитку*: збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 19 жовтня 2023 р.); М. М. Бліхар, Н. І. Дідик. Київ: Комп'ютерний дизайн, 2023. С. 408–411.

8. Шийович С. Я. Оподаткування цифрових послуг: особливості та тенденції розвитку. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: матеріали VII Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Львів, 08 грудня 2023 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2023. С. 218–220.

9. Шийович С. Я. Цифрові технологічні карти в системі державного управління надання публічних послуг. *Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів сектору безпеки і оборони України*: матеріали Науково-практичної конференції (м. Львів, 22 грудня 2023 р.) / упорядник: Т. В. Магеровська. Львів : ЛьвДУВС, 2024. С. 179–181.

10. Шийович С. Я. Бюджетно-правова природа договору про надання субсидії у контексті публічних послуг. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів*: збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 19 квітня 2024 р.); відпов. за вип. проф. М. М. Бліхар. Київ: Комп'ютерний дизайн, 2024. С. 471–473.

11. Шийович С. Я. Теоретичний і практичний підхід до розуміння публічної влади у контексті публічних послуг. *Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період*: матеріали наукового

семінару (м. Львів, 21 червня 2024 р.) / упор. Д. Є. Забзалюк, М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, Н. Я. Лепіш. Львів: ЛьвДУВС, 2024. С. 210–213.

12. Шийович С. Я. Цифрова трансформація як імператив державного сектору в контексті надання публічних послуг. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні* : матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 06 грудня 2024 року) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львівський державний університет внутрішніх справ : ЛьвДУВС, 2024. С. 235-238.

13. Шийович С. Я., Ковалів М.В. Історичні аспекти становлення та розвитку правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг. *Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період*: матеріали наукового семінару (20 червня 2025 р.) / упор. Д. Є. Забзалюк, М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, Я. П. Павлович-Сенета. Львів: ЛьвДУВС, 2025. С. 129-132.

Пропозиції

до Указу Президента України від 4 вересня 2019 року № 647/2019

«Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг»

Пункт 1 Указу Президента України від 4 вересня 2019 року № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» доповнити словами: **під функцією з надання публічних послуг розуміється надання, організація державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами безоплатно або за регульованими органами державної влади та місцевого самоврядування цінами послуг у галузях, встановлених законами та викласти у редакції:**

З метою утвердження функціонування сервісної держави - держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг **постановляю:**

1. Кабінету Міністрів України забезпечити:

1) визначення та впровадження єдиних вимог до надання публічних послуг, у тому числі ключових показників ефективності, граничного часу очікування, показників задоволеності суб'єктів звернення; **під функцією з надання публічних послуг розуміється надання, організація державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами безоплатно або за регульованими органами державної влади та місцевого самоврядування цінами послуг у галузях, встановлених законами;**

Далі за текстом.

Пропозиції

до Кодексу адміністративного судочинства України

(Закон України від 05.07.2005 р. № 2747-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446)

Доповнити пункт 2 частини 1 статті 264 «Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень» Кодексу адміністративного судочинства України словами: **суб'єктів надання публічних послуг** та викласти у редакції:

Стаття 264. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень

1. Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, **суб'єктів надання публічних послуг**.

Далі за текстом.

Пропозиції

до Закону України «Про звернення громадян»

(Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст. 256)

Доповнити статтю 1 «Звернення громадян» словами: **виконання публічних функцій** та викласти у редакції:

Стаття 1. Звернення громадян

Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, **виконання публічних функцій**, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Далі за текстом.

Структура проекту Закону України «Про публічні послуги»

1. Визначення термінів.
2. Принципи надання публічних послуг.
3. Повноваження Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, обласних і районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громад.
4. Організація інформаційної взаємодії суб'єктів надання публічних послуг.
5. Аутсорсинг публічних послуг.
6. Інформаційне забезпечення надання публічних послуг.
7. Особливості надання публічних послуг в електронному виді.
8. Права і обов'язки підприємств, установ і організацій у сфері надання публічних послуг.
9. Загальні засади процедури надання публічних послуг, які включають: створення гарантій захисту прав фізичних та юридичних осіб у взаємних правовідносинах з органами публічної адміністрації, посадовими особами; забезпечення законності та прозорості, підконтрольності публічного управління; раціоналізації діяльності публічної адміністрації; легітимації адміністративних рішень; створення правових меж адміністративного розсуду; протидії корупції; стандартизації адміністративної практики, стимулювання економічного зростання та створення сприятливих умов для інвестицій.
10. Права і обов'язки отримувачів публічних послуг.
11. Відповідальність суб'єктів надання публічних послуг.
12. Перехідні положення.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор

Львівського державного університету

внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, доцент

Руслан СТРОЦЬКИЙ

2025



12.11. 2025

Львів

№ 69

Про впровадження результатів дисертації Шийовича Святослав Ярославовича на здобуття наукового ступеня доктора філософії за темою «Адміністративно-правове регулювання публічних послуг в умовах європейської інтеграції України» в освітньому процесі

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- начальника відділу забезпечення якості освіти кандидата юридичних наук Юлії ЛОЗИНСЬКОЇ;
- заступника начальника відділу організації наукової роботи кандидата юридичних наук Галини САВЧИН;
- директора навчально-наукового інституту права та правоохоронної діяльності кандидата юридичних наук, професора Івана КРАСНИЦЬКОГО;
- завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та правоохоронної діяльності кандидата юридичних наук, професора Мирослава КОВАЛІВА;
- завідувача загальної бібліотеки Ірини КРАВЕЦЬ.

Комісія відповідно до Положення про порядок впровадження результатів наукових робіт в освітній процес, наукову, практичну, законотворчу діяльність та їх облікування у ЛьвДУВС, затвердженого наказом ЛьвДУВС від 16.08.2023 року № 270, розглянула й узагальнила наукові праці аспіранта кафедри адміністративно-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та правоохоронної діяльності Львівського державного університету внутрішніх справ Шийовича С.Я. за темою дисертації «Адміністративно-правове регулювання публічних послуг в умовах європейської інтеграції України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право).

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

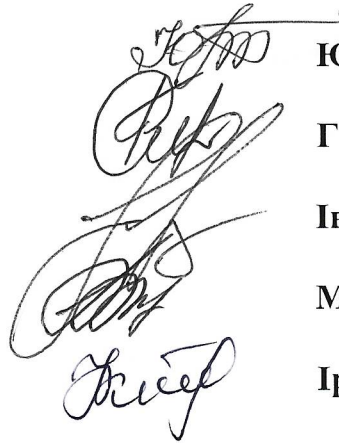
1. Шийович С. Я. Публічні послуги: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання*. 2023. № 1. С. 431–435. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/76.pdf>

2. Шийович С. Я. Забезпечення якості публічних послуг. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2023. № 3. С. 124–131. URL: <http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/article/view/634>

3. Шийович С. Я. Вплив цифрової трансформації на публічні послуги: досвід Європейського Союзу. *Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання*. 2023. № 6. С. 539–543. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/12/96.pdf>

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Шийовича С.Я. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації та запровадженні для використання в освітньому процесі Львівського державного університету внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право України», а також можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи здобувачів вищої освіти.

Члени комісії:



Юлія ЛОЗИНСЬКА

Галина САВЧИН

Іван КРАСНИЦЬКИЙ

Мирослав КОВАЛІВ

Ірина КРАВЕЦЬ