

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-235-0-5>

**Гнатовська А. І.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Чернівецького юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
м. Чернівці

## **ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН**

**Анотація.** Публічні послуги є важливим способом реалізації конституційних прав громадян та забезпечують можливість їх звернення до органів державної влади. Проблема теоретичного дослідження та правового регулювання публічних послуг полягає в тому, що відсутня чітка термінологія в цьому правовому інституті, що призводить до використання різних термінів, які є тотожними. Для вирішення цієї проблеми здійснена характеристика поняття «публічні послуги» через визначення аспектів його розуміння, досліджено правові норми та погляди вчених, які визначають поняття «послуги» та «публічні послуги». Розкрито основні ознаки публічних послуг, їх соціальний характер та початок їх здійснення пов'язані з конституційним право громадян на звернення. Досліджені процедури, які виникають у процесі надання публічних послуг, а також способи захисту права громадян на звернення та отримання публічної послуги за допомогою позасудового вирішення публічних спорів. Окреслений досвід регламентації надання публічних послуг іноземних держав був запозичений, удосконалений та впроваджений українськими правниками. Також визначені сучасні тенденції розвитку публічних послуг в умовах «сервісної держави».

### **Вступ**

Людина є найвищою цінністю для держави. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Органи державної влади створені та діють для того, щоб утверджувати та забезпечувати права і свободи людини.

Значний період часу людина та її права в нашій державі не були пріоритетними, терміни «соціальна держава» та «демократична держава» залишались лише на папері та не знаходили свого практичного відображення.

На щастя, сьогодні в Україні вже виросло покоління справді незалежних громадян, які не лише виконують покладені на них обов'язки, а й знають свої права та вміють їх реалізовувати. В українського суспільства є чітке розуміння, що держава та її органи діють задля забезпечення їх прав, свобод та інтересів. Підтвердженням цього є розвиток інституту публічних послуг, створений задля гарантування вільного доступу громадян до органів публічної влади та можливості отримання додаткових прав чи свобод, вимагання здійснення публічно-владних дій чи прийняття рішень, отримання дозволів тощо.

Упровадження в наші життєві реалії інституту публічних послуг свідчить про підтвердження ознак демократичності та соціальності нашої держави, яка визначає людину найвищою соціальною цінністю, забезпечує її права та свободи, гідні умови існування, безпеку і добробут, вільний розвиток та волевиявлення, самореалізацію творчого (трудового) потенціалу шляхом політичної та ідеологічної багатоманітності, соціальної спрямованості економіки, проведення активної соціальної політики на принципах громадянського суспільства, соціальної справедливості, рівності, солідарності та відповідальності.

Інститут «публічних послуг» сприяє реалізації конституційного права громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Тому необхідно визначити теоретико-правові та практичні проблеми впровадження цього правового інституту в українські реалії задля якісного забезпечення конституційних прав та свобод громадян України.

### **1. Теоретико-правові аспекти розуміння публічних послуг як інституту забезпечення реалізації конституційних прав громадян**

Конституційні права та свободи людини і громадянина становлять принципи, що гарантують споживачеві право на отримання послуги [1, с. 6].

Поняття «публічної послуги» має різні визначення та аспекти розуміння. Це означає, що, з одного боку, можна і, безумовно, потрібно досліджувати його правову природу та його сутнісні ознаки, аналізуючи розробки вчених із різних галузей права національних та зарубіжних країн.

Багатоаспектність розуміння та визначення поняття «публічні послуги» зумовлено тим, що: воно використовується в межах різних напрямів діяльності органів державної влади; для розмежування публічно-правових функцій органів влади; в межах бюджетування, орієнтованого на результат; із метою зниження бюрократичних бар'єрів, підвищення рівня задоволеності населення діяльністю органів влади. Нормативно-правове регулювання відносин, що виникають під час реалізації прав на отримання публічних послуг як фізичними, так і юридичними особами, забезпечують різні нормативно-правові акти, а саме: закони України «Про адміністративні послуги» [2], «Про соціальні послуги» [3], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» від 16 листопада 2016 р. № 918-р. [4], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 р. № 90-р. [5] тощо.

Наявність юридично точної дефініції є однією з умов розкриття сутності правової категорії, виокремлення властивих їй особливостей, формування однакової практики правозастосування. Виступаючи певним фундаментом реалізації регулятивних норм, дефініція дозволяє уникнути суперечностей і юридичних конфліктів у тлумаченні правового терміна і його відмежування від суміжних правових категорій, що є визначальним фактором ефективності регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Слід погодитися і з тим, що якість нормативного визначення поняття не може бути вище рівня відповідних теоретичних знань, оскільки законодавець, як правило, відображає наявні на цей момент доктринальні розробки правових явищ. Нескладно помітити, що дійсний у науці права комплекс правових категорій набагато ширший за ті, що використовуються в законодавстві та нормативно визначені. Це пояснюється об'єктивними причинами і тим, що загальноправові категорії, з одного боку, мають усталене в юридичній науці значення, з огляду на що відсутня необхідність

спеціального їх закріплення в нормах права, з іншого боку, як справедливо зазначають деякі фахівці, науковий процес пізнання не мислиться без концептуальних суперечок і дискусій, що породжують варіативні підходи до формування юридичних термінів і понять, з огляду на що введення відповідних норм-дефініцій становить певні труднощі для законодавця.

Таким чином, високий рівень доктринальної наукового опрацювання поняття виключає неоднаковість його трактування, забезпечує однозначне тлумачення й однакове застосування правових норм.

Особливість формування термінологічного апарату у сфері надання публічних послуг полягає в тому, що він не пройшов такий «класичний», традиційний етап його становлення в правовій науці. Під час його формування мала місце рецепція права європейських країн, з огляду на що його правове регулювання проходить процес адаптації методом проб і помилок.

Серьогіна Т.В. виокремлює чотири етапи становлення поняття «публічні послуги» в незалежній Україні: першим є етап домінування у вітчизняній науковій думці поняття «управлінські послуги»; другий етап полягає в розділі послуг на окремі групи (державні, муніципальні, адміністративні), причому вони належать до однієї групи публічних послуг; третій етап (триває на сьогоднішній день) характеризується закріпленням й остаточним формулюванням терміна «публічні послуги» як базового поняття системи надання послуг органами публічної влади; четвертий етап можна лише спрогнозувати, тим не менше він, по суті, є логічним продовженням зазначених трьох етапів, коли відбувається законодавче закріплення поняття [3, с. 19].

Правове регулювання в цій сфері розвивається самостійно і окремо від теорії, надаючи науці можливість аналізувати прогалини регулювання, які виникають, підтримуючи нововведення законодавства або наполягаючи на неточності і некоректності встановлених нормами права конструкцій.

Поняття «послуга» визначають у наукових та правових джерелах через:

– категорію, яка вказує на взаємодію між суб'єктом, що пропонує та надає послуги і об'єктом, який їх потребує [7];

– результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або

юридичної особи спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [2];

– діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [8];

– вчинення певної дії або здійснення певної діяльності [9];

– предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, опанування технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт [10];

– діяльність, яка здійснюється для задоволення певних потреб або інших зручностей, наданих будь-кому [11].

Перелік, звичайно, є невичерпним, оскільки дослідження цього терміна науковцями ще здійснюється, а правники створюють свої поняття, чим ще більше плутають учасників відносин. Така ж ситуація і з терміном «публічні послуги», які визначають через такі поняття:

а) усі послуги, що надаються публічним сектором бо іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів [12];

б) юридично й соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави і громадян [13];

в) діяльність державного апарату, що служить платникам податків [14];

г) усі послуги, які надаються публічним сектором, за надання яких відповідальність несе публічна влада [15].

Упровадження інституту публічних послуг пов'язано зі зміною ролі і завдань держави в суспільстві, із затвердженням нових цінностей і пріоритетів.

Ознакою «публічної послуги» є її соціальна значущість, потреба суспільства в їх наданні. Критерій суб'єкта надання послуги не є в цьому випадку визначальним. Ним може виступати не тільки орган влади або державна організація, а й будь-яка інша комерційна або некомерційна структура. Щодо цього термін «публічна послуга», безумовно, набагато ширше за термін «державна послуга» і включає його в себе.

Соціальні послуги також є різновидом послуг публічних, але виокремлюються вони у сфері їх надання (культура, спорт, освіта, охорона здоров'я, соціальне обслуговування і соціальний

захист). Оскільки надаватися дані послуги можуть як державними, так і недержавними структурами, можна зробити висновок про те, що соціальні і державні послуги частково перетинаються, але не є тотожними категоріями, які співвідносяться з публічними послугами як загальне і часткове.

Водночас деякі автори вважають, що поняття соціальні годі було обмежувати перерахуванням сфер громадських відносин, пов'язаних із їх наданням, оскільки визначити такий перелік як вичерпний не є можливим. Соціальні послуги, на їхню думку, слід визначити через комплекс характерних ознак. По-перше, надання цих послуг пов'язане з реалізацією конституційних прав громадян і є частиною соціальної політики держави, з огляду на що закріплено у відповідних державних програмах. По-друге, ці послуги носять виражений адресний характер і надаються суб'єктам із певним статусом (як правило, громадянам, які потребують надання допомоги). По-третє, надання цих послуг забезпечується фінансуванням пов'язаних із цим витрат із бюджету відповідного рівня бюджетної системи. По-четверте, суб'єктами, що надають ці послуги або забезпечують їх надання, є органи влади або створені ними установи.

Основною кваліфікувальною ознакою публічної послуги, що відрізняє її від інших видів діяльності органів виконавчої влади, є досить формальна ознака – наявність запиту заявника.

Пропонуємо проаналізувати його з двох точок зору:

1) концептуальної (з позиції достатності критерію заявного порядку, коли публічна послуга трактується в широкому сенсі, а саме «як добровільна, так і обов'язкова для заявника взаємодія з органом влади або посадовою особою»);

2) процедурної (з позиції дослідження системи норм, що визначають адміністративні процедури, пов'язані з наданням послуг).

Із концептуальної точки зору вважаємо правильною визначальною ознакою публічної послуги назвати «благо», «добровільність реалізації фізичною або юридичною особою належних їм прав», маючи на увазі, що інтерес під час отримання публічної послуги не повинен бути наказаний (тобто не повинен бути зумовлений будь-якою обов'язковою вимогою), а слідував би з конкретних життєвих потреб у реалізації суб'єктивних прав.

У реєстрації прав, сертифікації, ліцензування, та інших реєстраційних та дозвільних процедурах швидше зацікавлена

сама держава з метою впорядкування суспільних відносин, ніж конкретний приватний суб'єкт. Одним із доказів цієї тези можна вважати встановлення адміністративної відповідальності за здійснення певних видів діяльності без ліцензії, за недотримання порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно або угод із ним тощо.

Абсолютно логічним здається в цьому разі висновок Л.А. Міцкевич, що складно вважати послугою виконання того чи іншого обов'язку за законом, оскільки це імперативне державне управління [16].

З огляду на відсутність одностайності серед учених, не викликає здивування і факт недосконалості правозастосовної практики в тлумаченні терміну «публічна послуга».

Таким чином, розкриваючи правову природу публічної послуги, пропонується визначати її як добровільне через закон взаємодії фізичної особи або юридичної особи (заявника) з органом державної влади або його посадовою особою, що здійснюється на підставі запиту заявника та з метою реалізації суб'єктивних прав заявника.

Якщо відмінність концептуальних основ визначення державних послуг досить широко обговорюється науковим співтовариством, то адміністративні процедури, пов'язані з регламентацією діяльності посадових осіб під час надання державних послуг, майже не досліджуються вченими. Процесуальна природа такої діяльності згадується в публікаціях лише фрагментарно, другорядно (під час вивчення термінологічного змісту поняття «послуга»). У юридичній конструкції послуги пріоритет відданий процесуальному аспекту (вчинення дій), при цьому послуга залишається формою задоволення інтересу конкретного суб'єкта, пов'язана з придбанням деякого блага.

На процесуальний (процедурний) характер такої діяльності вказує обов'язок органів надавати державні або муніципальні послуги відповідно до адміністративних регламентів, тобто на підставі нормативного правового акта, який установлює порядок надання публічної послуги і стандарт її надання.

Структура адміністративного регламенту містить розділ, що встановлює склад, послідовність і терміни виконання адміністративних процедур і вимоги до порядку їх виконання.

Але якщо публічна послуга становить діяльність, що включає певну послідовність процедур (як правило, це прийом і реєстрація документів, розгляд поданих документів, формування та направлення міжвідомчих запитів, прийняття рішення на підставі розгляду документів), то впливає, що в результаті такої діяльності може бути прийнято як позитивне, так і негативне для заявника рішення.

Але тоді виникає таке питання: наскільки коректно і правильно визначати результатом надання адміністративної послуги відмову в її наданні, адже «послуга», виходячи з її суті, передбачає задоволення інтересу конкретного суб'єкта, набуття нею деякого блага або права.

Загальнонаукове розуміння послуг передбачає розгляд їх як господарсько-економічного, культурного чи іншого особистісно значущого, зумовленого наявністю приватного інтересу, блага, сутність якого полягає в отриманні ефекту, споживаного однієї зі сторін.

На нашу думку, сутність публічної послуги як адміністративно-правової категорії, виходячи з усього вищевикладеного, передбачає, що процедура її надання пов'язане з реалізацією громадянами в процесі безпосередньої взаємодії з органами виконавчої влади певної групи прав, що тягнуть за собою позитивну зміну правового становища суб'єкта або задоволення його матеріальних, духовних або нематеріальних потреб.

Тут важливо зазначити, що виокремлюють 6 видів адміністративних проваджень, здійснюваних органами влади: 1) правозмінювальні; 2) пов'язані з виконанням обов'язків; 3) реєстраційні; 4) дозвільні (екзаменаційно-конкурсні); 5) контрольно-наглядові; 6) державно-заохочувальні.

З огляду на те, що підставою здійснення кожної з них може бути звернення фізичної або юридичної особи про публічні послуги, важливо визначити істотні ознаки запиту на надання публічної послуги, що є підставою для здійснення правозмінювальної процедури.

Запит на надання публічної послуги пропонується визначити як звернення фізичних осіб або юридичних осіб із метою реалізації наданих їм прав і законних інтересів, не пов'язаних із їх захистом прав, розглядом суперечок або застосуванням примусових заходів, а також учиненням реєстраційних або дозвільних дій.



На нашу думку, введення легального визначення запиту на надання публічної послуги є оптимальним варіантом коригування застосування дійсного визначення публічної послуги.

З одного боку, це дозволить уникнути необхідності вичерпного визначення сфер надання публічних послуг шляхом їх перерахування, з іншого – максимальним чином конкретизує поняття публічної послуги як добровільної взаємодії фізичної особи або юридичної особи (заявника) з органом державної влади або їх посадовою особою, що здійснюється на підставі звернення (заяви) з метою реалізації наданих їм законодавством прав.

Крім вищевказаного, слід зазначити, що запропоноване поняття публічної послуги розширює коло суб'єктів, які виступають зі сторони, яка приймає рішення про надання послуги: це не тільки орган влади, а й посадові особи органів влади, уповноважені на прийняття таких рішень відповідно до законодавства. Зазначена пропозиція зумовлена наявними проблемами законодавства, в результаті чого аналогічні за своєю природою правові відносини виявляються за межами правового регулювання законодавства про публічні послуги. Виходячи з цього, на нашу думку, кажучи про надання послуг, слід мати на увазі правовідносини, які виникають у процесі їх надання, тобто форму соціальної взаємодії суб'єктів права з метою реалізації інтересів і досягнення результату, передбаченого законом.

Держава має виступати як утворювальний елемент цих правовідносин – суб'єкт, носій певних прав, обов'язків і відповідальності, встановлених нормою права, який бере участь у правовідносинах в особі відповідних уповноважених органів державної влади.

У публічно-правовому розумінні послуги – це юридично значуща діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється на підставі звернень фізичних або юридичних осіб і спрямована на надання їм певних благ.

Отже, публічна послуга – це діяльність суб'єктів публічної влади щодо забезпечення прав громадян у соціальній, політичній, економічній та адміністративній сферах, що виникла на підставі звернення особи та має своїм результатом правове рішення або дію суб'єкта публічної влади. Публічна послуга може

надаватися як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування відповідно до законів України.

## **2. Процедури надання послуг та захисту суб'єктів звернення під час отримання публічних послуг**

Ефективність упровадження процедур підвищення якості та доступності публічних послуг багато в чому визначається досконалістю механізмів адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів заявників у сфері надання публічних послуг. Це досягається науково обґрунтованим удосконаленням адміністративних процедур оскарження рішень і дій органів і посадових осіб, що надають публічні послуги, а також установленням критеріїв адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади за порушення порядку їх надання. Тоді як регулятивні норми встановлюють права і обов'язки суб'єктів права, охоронні – забезпечують захист правопорядку, передбачаючи наслідки невиконання регулятивних норм. Тим самим регулятивні правові норми, по суті, організують суспільні відносини, а охоронні – забезпечують їх охорону, «адже вже сама по собі загроза негативних наслідків, що виходить від них, є потужним профілактичним засобом захисту правопорядку».

Як відомо, можливість застосування заходів впливу у вигляді притягнення до адміністративної відповідальності є одним із найважливіших правових засобів, спрямованих на підвищення рівня дисципліни державних службовців. Водночас підстави для притягнення посадових осіб до такої відповідальності повинні бути максимально конкретизовані та не допускати їх неоднозначного тлумачення.

Кодекс України про адміністративні правопорушення у ст. 166-27 встановлює відповідальність за порушення порядку надання адміністративних послуг, а саме:

– безпідставне скорочення суб'єктом надання адміністративної послуги центром надання адміністративних послуг, встановленого законом часу прийому суб'єктів звернень;

– безпідставна відмова суб'єкта надання адміністративної послуги, адміністратора центру надання адміністративних послуг у прийнятті заяви на отримання адміністративної послуги та документів, що додаються до неї;

– відмова суб'єкта надання адміністративної послуги у наданні адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом;

– неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єктом надання адміністративної послуги суб'єкта звернення про відмову в наданні адміністративної послуги;

– стягнення за надання адміністративної послуги будь-яких додаткових, ще не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів;

– прийняття рішення, складання акта, видача розпорядження або іншого документа суб'єктом надання адміністративної послуги за результатами надання адміністративної послуги, що не відповідає нормам законодавства у сфері надання відповідної адміністративної послуги;

– порушення суб'єктом надання адміністративної послуги строку надання адміністративної послуги;

– неповідомлення або несвоєчасне повідомлення адміністратором центру надання адміністративних послуг про одержання результату надання адміністративної послуги або про письмову відмову в наданні адміністративної послуги;

– анулювання/скасування суб'єктом надання адміністративної послуги результатів надання адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом;

– надання суб'єктом надання адміністративної послуги адміністративної послуги, необхідність одержання якої не встановлена законом;

– ненадання або несвоєчасне надання суб'єктом надання адміністративної послуги, підприємством, установою, організацією, які належать до сфери їх управління, на звернення адміністратора центру надання адміністративних послуг документів та інформації, пов'язаних із наданням адміністративної послуги;

– ненадання або несвоєчасне надання державним органом, підприємством, установою або організацією, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, суб'єкту надання адміністративної послуги документів або інформації, необхідних для надання адміністративної послуги;

– вимагання суб'єктом надання адміністративної послуги для надання адміністративної послуги документа/відомостей, не передбачених законом або Кабінетом Міністрів України (у випадках, якщо (відповідно до закону) перелік документів для надання відповідної адміністративної послуги встановлюється Кабінетом Міністрів України);

– безпідставна відмова суб'єкта надання адміністративної послуги, центру надання адміністративних послуг у розгляді скарги на дії або бездіяльність посадової особи, вповноваженої відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратора центру надання адміністративних послуг, порушення встановлених законом строків розгляду таких скарг [17].

Порушення порядку надання публічної послуги, що призвело до її «ненадання», наприклад, може бути пов'язане з порушенням посадовими особами вимог порядку інформування заявника про надання публічної послуги; неправомірною відмовою в прийомі документів, необхідних для надання публічної послуги; неправомірним призупиненням або відмовою в наданні публічної послуги; несвоєчасним напрямком або ненаправленням міжвідомчих запитів в органи (організації), які беруть участь у наданні публічних послуг.

Подібна деталізація адміністративних процедур, а також уточнення об'єктивної сторони правопорушення в частині дій (бездіяльності) посадових осіб, пов'язаних із порушенням термінів виконання адміністративних процедур, є необхідною умовою вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність державних службовців за порушення порядку надання публічних послуг.

Ефективне охоронне регулювання у сфері публічно-правових відносин є важливою гарантією захисту прав громадян у їх взаємовідносинах з органами влади. Адже, на жаль, публічне адміністрування поки рясніє порушенням чинного законодавства, а його суб'єкти часто перевищують повноваження і ігнорують обов'язки, покладені на них, тому правова держава не є можливою без чітких і конкретних юридичних заходів відповідальності суб'єктів публічного адміністрування за порушення встановлених законом обов'язків.

Ще одним важливим напрямом підвищення ефективності діяльності з надання публічних послуг є вдосконалення системи досудового оскарження рішень і дій органів, що надають

державні послуги системи досудового оскарження рішень і дій органів, що надають публічні послуги.

Надання послуг є тим видом публічної діяльності, де неминуче зачіпаються права і свободи, а також захищаються законом інтереси фізичних і юридичних осіб. Цілком очевидно, що неминучими за своєю суттю є і можливі конфліктні ситуації, які можуть виникнути як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин у процесі взаємодії заявників і посадових осіб органів влади. У бюрократичній системі громадяни (організації), захищаючи свої інтереси, не були наділені статусом повноправної сторони, яка вимагає об'єктивного розгляду спору. При цьому розгляд скарги здійснювався фактично на розсуд того органу або особи, на розгляд якого вона надійшла. У нових відносинах громадянина з органами публічної влади громадянами захищають свої інтереси та розглядаються як клієнти, захист прав яких забезпечується створенням додаткової системи гарантій.

Удосконалення, належне нормативне закріплення і застосування процедур урегулювання спірних ситуацій стало необхідним фактором створення механізму первинного внутрішнього адміністративного контролю якості надаваних публічних послуг, підвищення ефективності діяльності публічної влади і поліпшення зворотного зв'язку із суб'єктом звернення. Очевидно, судовий розгляд суперечок не може і не повинен залишатися єдиним ефективним способом розгляду спорів. У низці випадків, наприклад, коли йдеться про усунення технічних помилок або очевидно помилкових рішень, а спір про право відсутній, судова процедура є зайвою.

Зважаючи на це, цілком закономірно, що в умовах проведеної адміністративної реформи завдання розширення способів вирішення спорів в адміністративному порядку, альтернативно до судового розгляду і які передбачають застосування простих і зручних процедур, стало одним із пріоритетних. Це призвело як до створення додаткових гарантій реалізації заявниками права на адміністративне оскарження дій і рішень суб'єктів публічного адміністрування, так і до включення критеріїв ефективності досудового розгляду спорів у систему оцінки діяльності органів влади, включаючи:

а) установлення відповідальності посадових осіб за порушення встановленого порядку розгляду скарг;

б) удосконалення діяльності органів влади з метою усунення можливостей порушень законних інтересів громадян і їх організацій.

До аналізу адміністративних процедур досудового оскарження рішень і дій органів, що надають публічні послуги, необхідно підходити з урахуванням двох факторів:

по-перше, потрібно констатувати той факт, що система досудового оскарження в процедурах надання публічних послуг перебуває на стадії її формування, тому постійно змінюється і вдосконалюється її нормативне регулювання;

по-друге, потрібно визнати, що для її оперативного формування відсутня будь-яка фундаментальна основа через нерозвиненість механізмів адміністративного оскарження в правовому просторі як таких.

Досі не створено цілісної система систематизованих правових норм, яка встановлювала б міцну матеріальну і процесуальну основу для розвитку і формування сучасного і ефективного режиму досудового оскарження. Розрізнені норми, пов'язані з регулюванням механізму оскарження дій і рішень органів влади, встановлюються в різних законодавчих актах різної юридичної сили, що не сприяє вдосконаленню правового регулювання в цій сфері.

Водночас нерозвиненість інституту досудового оскарження в адміністративних процедурах викликає низку проблем, серед яких:

– відсутність зацікавленості органів влади і посадових осіб у розгляді скарг і виявленні фактів порушень прав заявників під час реалізації закріплених за ними повноважень;

– платність судового способу врегулювання спору, необхідність несення пов'язаних із цим додаткових витрат;

– невіра заявників в ефективність вирішення спору в адміністративному порядку;

– переваженість судів під час розгляду спорів, що впливають із адміністративних правовідносин.

Із введенням поняття «сервісної держави» і «публічної послуги» питання про розвиток системи досудового оскарження набуло особливої значущості, зважаючи на необхідність повного перегляду системи взаємовідносин громадян і влади. З огляду на це, особливої значущості набувають і запропонований ученими перегляд і заміна самого терміна «скарга», який у світлі концепції

адміністративної реформи є особливо невдалим, оскільки підкреслює роль громадянина як прохача, а не рівноправної сторони спору. Так, доктором юридичних наук, професором А.Б. Зеленцовим для позначення засобу адміністративного оскарження замість поняття скарги пропонується (з урахуванням зарубіжного досвіду) використовувати поняття адміністративного звернення, або адміністративної апеляції [18, с. 582].

Порядок досудового оскарження регулюється в різних країнах також неоднаково. Використання цих механізмів у міжнародній практиці розвивається за двома напрямками:

1) класичним (традиційним) порядком адміністративного оскарження;

2) як застосування альтернативних, квазісудових способів вирішення адміністративних конфліктів.

Під альтернативним вирішенням адміністративних суперечок у науці розуміється сукупність прийомів, способів, процедур поза системою адміністративної юрисдикції для врегулювання спору шляхом досягнення взаємоприйнятної угоди між сторонами на основі принципу справедливості і без безпосереднього застосування заходів державного примусу.

У країнах континентальної системи існує система адміністративної юстиції, за якою є можливість досудового врегулювання спору, найчастіше шляхом звернення до вищого органу або безпосередньо в адміністративний орган, який прийняв рішення. Ця процедура визначається терміном «внутрішній перегляд» і найбільш розвинена вона у Франції, Нідерландах, Німеччині.

У країнах англосаксонської системи права механізми досудового оскарження розвиваються шляхом створення спеціальних адміністративних інстанцій (комісій), які наділені повноваженнями з розгляду питань правомірності й обґрунтованості прийняття рішень органами влади (їх посадовими особами) і винесення відповідних рішень. Крім того, досить поширеними способами розгляду спорів тут є такі квазісудові форми, як посередництво і арбітраж [18, с. 582].

Таким чином, адміністративний порядок вирішення конфліктів є позасудовою процедурою вирішення конфлікту між сторонами спору вищою інстанцією або подібною до спеціально уповноваженого органу, прийнявши відповідне рішення, що має

юридично значущий характер і є обов'язковим для виконання, яке може бути переглянуте в судовому порядку.

Згідно з додатком до Рекомендації № R (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи 5 вересня 2001 року про альтернативні судовим розглядам вирішення спорів між адміністративними органами влади та приватними особами в європейській країнах застосовуються 5 способів альтернативного вирішення спорів: внутрішні перегляди, примирення, посередництво, врегулювання шляхом переговорів і арбітраж [19].

Внутрішні перегляди є ієрархічною системою адміністративного оскарження, за якого розгляд і вирішення спорів здійснюється органом, який прийняв рішення, утвореною ним комісією або вищим щодо відомчої підпорядкованості органом.

Примирення є позасудовою процедурою, метою якої є розгляд можливості досягнення компромісного рішення учасниками спору за допомогою третьої сторони. У результаті застосування цієї процедури заявник може відкликати подану скаргу або орган, який прийняв рішення, може його скасувати.

Посередництво – це процедура, що передбачає залучення незалежного експерта, який висловлює свою думку по суті спору у формі рекомендації, що не носить обов'язкового характеру.

Урегулювання шляхом переговорів передбачає укладання певного договору (угоди) про припинення спору і вироблення взаємоприйнятної для сторін рішення, зокрема в результаті застосування будь-якої з процедур оскарження.

Арбітраж – це процедура, за якої з метою врегулювання конфлікту визначається компетентна особа, вповноважена прийняти рішення по суті спору, обов'язкове для виконання сторонами.

Високий ступінь поширення в країнах Європи альтернативних способів вирішення адміністративних спорів пояснюється встановленням вимоги обов'язкового досудового вирішення спору (принцип адміністративної преюдиції), без дотримання якого заявник позбавлений права на розгляд цієї справи судом. Застосування такого підходу, з одного боку, дозволяє оперативно вирішити конфлікт за наявності такої можливості, з іншого – зменшити завантаженість судів і уникнути судових витрат сторін. Водночас право на судовий захист було і є невід'ємним правом кожної людини і громадянина, а суд – вищою інстанцією для винесення рішення щодо спору.



Безумовними перевагами альтернативних способів оскарження є:

- мінімальні часові та фінансові витрати для заявника;
- зручність і простота процедури;
- можливість вирішення спору за участю незалежної третьої сторони
- можливість вибору тієї процедури, яка найбільш прийнятна для заявника.

Нормативно-правове регулювання інституту адміністративного оскарження є недосконалим, оскільки в Україні досі немає закону, який би врегулював порядок здійснення адміністративних процедур, зокрема й процедури адміністративного оскарження.

За останні двадцять років в Україні було вже п'ять спроб ухвалити закон, який би встановлював порядок здійснення адміністративних процедур. Кабінет Міністрів України під головуванням представників різних політичних сил вносив на розгляд парламенту законопроекти аналогічного змісту № 8413 від 29.12.2001 р.; № 5462 від 29.04.2004 р. (відкликаний 08.02.2005 р.), № 2789 від 18.07.2008 р. (відкликаний 11.03.2010 р.) [20], №11472 від 03.12.2012 р. (відкликаний 12.12.2012 р.) [21]; № 9456 від 28.12.2018 р. (відкликаний 29.08.2019 р.) [22]. Проте після розгляду проектів комітетами проекти були зняті з розгляду.

Зважаючи на відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би встановлював загальні засади здійснення адміністративних процедур, регулювання адміністративного оскарження є досить розпорошеним.

Право на адміністративне оскарження закріплене в Конституції України, а саме: стаття 40 Конституції України встановлює право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Частина 4 статті 55 Конституції України фіксує, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [23].

Подальше правове регулювання адміністративного оскарження містить Закон України «Про звернення громадян», а саме:

1) встановлено, що громадяни України мають право звернутися зі скаргами 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;

2) скарга визначається як звернення з вимогою про оновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб;

3) окреслюються рішення, дії та бездіяльність у сфері управлінської діяльності, які можуть бути оскаржені;

4) встановлюється термін подання скарги;

5) визначається порядок розгляду скарг громадян;

6) окреслюються права громадянина при розгляді заяви чи скарги та обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду скарг [24].

Отже, адміністративне оскарження є видом адміністративної процедури, спрямованої на захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від свавілля органів публічної адміністрації.

Відсутність єдиних законодавчих стандартів щодо здійснення процедури надання адміністративних послуг негативно впливає на можливість реалізації конституційних прав громадян. Так, усі послуги, які ми зараховуємо до публічних (соціальні, адміністративні, державні, муніципальні), надаються відповідно до різних нормативно-правових актів. Крім того, недостатньою є гарантія захисту прав та свобод громадян у відносинах з органами публічної влади щодо позасудового захисту їх прав та свобод. І знову проблема полягає в тому, що відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регулював ці відносини. Тому надзвичайно важливо для законодавця аналізувати кількість та

зміст скарг, які надаються щодо якості адміністративних послуг та враховувати їх під час створення таких джерел законодавства.

### **3. Публічні послуги в іноземних державах та «сервісна держава» як передумова забезпечення надання якісних публічних послуг**

Міжнародний досвід регламентації надання публічних послуг показує, що правове регулювання послуг стало об'єктом особливої уваги держав-членів Ради Європи. Низка держав, включаючи Португалію, Бельгію, Францію, Фінляндію, взяли хартії про надання публічних послуг. У Великобританії розвиток теорії публічних послуг пов'язане з періодом реалізації «нового менеджеризму» в реформуванні державного управління при М. Тетчер.

Загалом, у країнах Європи надання публічних послуг є однією з найважливіших функцій публічної влади, причому «категорія послуг у систему державного управління зарубіжних країн потрапила з бізнесу, де вона є предметом прагматичного інституційного впорядкування» [25]. Іншою важливою особливістю становлення категорії «публічна послуга» в зарубіжних країнах виступили процеси переходу суспільства в постіндустріальний етап розвитку. Безсумнівно, заслуговують на увагу численні апеляції науковців до періоду початку постіндустріального суспільства, коли сфера публічних послуг отримала значний поштовх, що найбільш яскраво виявилось в країнах Західної Європи, які відновлювали зруйновану після двох світових воєн економіку. Ці процеси супроводжувалися становленням «держави добробуту», що передбачало спрямування вектора публічної влади на забезпечення соціальних стандартів, причому чим далі, тим стандарти ставали все вищими й аж дотепер, коли європейські практики надання публічних послуг є мало не для всього світу прикладом для наслідування. І якщо вітчизняна практика зводиться до розробки адекватного теоретичного підґрунтя з метою подальшого його втілення в практику надання публічних послуг, понятійний апарат системи надання публічних послуг європейських країн ґрунтуються на практичних здобутках. Категоріальною основою є визначення поняття «публічна послуга» (public service) як «послуга, що надається урядом людям, які проживають під його юрисдикцією (як безпосередньо (публічним сектором), так і шляхом фінансування послуг)» [26]. Варто зауважити при цьому, що в центрі уваги перебуває суб'єкт надання послуги – уряд, хоча

тут маються на увазі виконавчо-розпорядчі органи державної влади та місцевого самоврядування. Залишаючи поза увагою додаткові аспекти категорії, йдеться про фінансування послуг, при цьому зрозуміло, що воно йде від органу публічної влади й окремо зауважується про те, що інституція може безпосередньо надавати таку послугу, інша можливість полягає у фінансуванні, тобто переданні повноважень щодо надання послуги [27].

Для розкриття змісту цієї категорії та виокремлення властивих їй ознак є важливим вивчення досвіду тих зарубіжних країн, де концепція сервісного держави вже пройшла певний період її апробації та нормативно-правової регламентації, а в науках конституційного та адміністративного права є теоретичні розробки, пов'язані з вивченням інституту публічних послуг.

Якщо звернутися до проведеного аналізу опису державного (публічного) управління (адміністрування) в Європі, то слід зупинитися на такому. У німецькому адміністративному праві виокремлюють кілька критеріїв для характеристики поняття «державне управління з надання публічних (державних) послуг».

1. Залежно від цілей і завдань виокремлюють:

– управління, спрямоване на забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства і збереження правопорядку (створення гарантій безпеки життя і здоров'я громадян, реалізації їх прав і свобод, захисту державних кордонів, екологічної та продовольчої безпеки тощо);

– управління, спрямоване на забезпечення певного рівня соціального захисту громадян, надання їм публічно значущих благ та послуг (охорона здоров'я, освіта, соціальна підтримка і соціальної обслуговування, допомога сім'ї і дітям тощо).

2. Залежно від способів державно-управлінського впливу на громадян розмежовують:

діяльність засновану на владному, зобов'язальному характері управлінського впливу, коли суб'єкту впливу не дається свобода вибору можливого варіанта поведінки;

позитивне адміністрування (надання послуг), пов'язане зі свободою реалізації певного комплексу прав і свобод, наданих приватній особі.

У першому випадку управління виступає як належна міра поведінки, вимога, недотримання якого тягне для суб'єкта несприятливі правові наслідки, аж до застосування примусових заходів. У другому випадку суб'єкт не можна примусити до

взаємодії з державними органами та діє відповідно до своїх інтересів із метою отримання гарантованих державою благ, отримання допомоги у важкій життєвій ситуації.

Більшість учених згодні з тим, що частково ці поняття збігаються. Водночас ці поняття слід розрізняти, оскільки в одному випадку управління має на меті створення умов для сприятливого життя, а надає послуги позитивне адміністрування.

Загалом, як зазначає Л.А. Міцкевич, у зарубіжній доктрині публічних (державних послуг) виокремлюють такі підходи до їх визначення:

по-перше, в найбільш широкому сенсі – як діяльність усіх державних органів, що реалізують законодавчу, виконавчу і судову владу в інтересах громадян і суспільства відповідно до основного закону держави. Тут критерієм є сама першопричина, мета створення держави як способу організації спільного життя, при цьому «сервісна держава» розглядається як постачальник публічних послуг;

по-друге, як сфера діяльності державно-владних органів та створених ними організацій, що забезпечують надання громадянам і організаціям послуг масового характеру. У такому разі краще говорити про надання послуг у публічній сфері, які можуть надаватися як у публічно-правовій формі, так і в приватно-правовій. У цьому разі характер взаємодії органів влади та приватних осіб і факт наявності або відсутності такої взаємодії значення не має і як послуга розглядається, наприклад, діяльність щодо оборони країни, забезпечення внутрішньої безпеки, організації транспортного сполучення, безпеки дорожнього руху, ліцензування медичної діяльності, надання соціальних послуг тощо;

по-третє, виокремлюють позитивне публічне адміністрування (те, що надає послуги), яке протиставляється владно-організувальному управлінню за методом впливу і характеризується особистою зацікавленістю суб'єкта в зверненні до органу влади із запитом на отримання будь-яких соціальних благ;

по-четверте, категорію публічної послуги трактують виходячи з критерію суб'єкта її надання, обмежуючи колом публічних органів (міністерствами та центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними установами, підприємствами та організаціями);

по-п'яте, публічні послуги розуміються як діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язана з безпосередньою взаємодією службовців із заявниками під час їх звернення до органу влади з метою реалізації будь-яких прав або виконання обов'язків. У цьому разі послуга розглядається як регламентована адміністративна процедура, порядок здійснення якої нормативно врегульовано і закріплений у відповідному правовому акті [16].

Таким чином, у зарубіжній доктрині категорія адміністративної послуги трактується різнопланово. Різничитання виникають, зокрема, внаслідок того, що запозичене вітчизняною наукою поняття «public service» може бути витлумачено по-різному. Прикметник «публічний» має багато значень. Воно означає і «громадський», і «всенародний», «відкритий для публіки», «голосний». Як наслідок, під час перекладу зазначена категорія може бути витлумачена в різних аспектах: як «публічні», «державні» або «соціальні» послуги. Ототожнювати ці поняття, як і повністю протиставляти їх, було б неправильним, оскільки вони взаємопов'язані між собою як загальне і часткове [6, с. 17].

Упроваджений у процесі реформ принцип «сервісної держави» пов'язаний зі зміною основи адміністративно-управлінської взаємодії громадян і державних органів, за якого громадянин розглядається не як підлеглий суб'єкта, а в статусі клієнта, одержувача публічної послуги. Особливо очевидною є наявність таких відносин у разі, коли вчинення адміністративних дій передбачає внесення суб'єктом певної плати за вчинення юридично значущих дій до бюджету відповідного рівня бюджетної системи (адміністративного збору). Психологічно й економічно тут виникає ілюзія платності, яка характерна для надання послуг у цивільному обороті. Виходячи з цієї концепції, виконання всіляких реєстраційних дій, здійснення дозвільної діяльності, видача паспорта чи надання додаткових прав і навіть розгляд судами суперечок між громадянами і юридичними особами, які передбачають сплату судового збору, в теорії «сервісної держави» є послугами, що надаються органами влади приватним суб'єктам (фізичним і юридичним особам).

Подібний підхід має низку істотних переваг, оскільки передбачає визнання того, що основною метою існування держави є створення умов, що забезпечують максимально комфортно і гідно існування суспільства і людини в ньому як

вищої цінності, пріоритету прав і свобод громадян, тобто реальне втілення в життя принципу верховенства права.

Основний зміст і соціальне значення сервісної держави пов'язані з процесом надання публічних послуг. Сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язані з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб [29, с. 744–748.]. Ураховуючи це, вдосконалення інформаційно-комунікаційних процесів, орієнтованих на поліпшення якості надання публічних послуг населенню, є основним функціональним змістом діяльності електронного уряду. Формування електронного уряду передбачає розвиток сфери державних публічних послуг, комунікативних технологій їх контролю та планування, цільову специфікацію інформації відповідно до запитів споживачів, а також розвиток різних призначених для користувача інформаційних сервісів середовища Інтернет [28].

Державному апарату в демократичній політичній системі доводиться під тиском суспільства бути публічною організацією, відкритою до діалогу з населенням. Така вимушена публічна поведінка в умовах демократії призводить до підвищення ролі інформаційного забезпечення публічного адміністрування, що забезпечує зворотний зв'язок органів влади із суспільством.

Україна активно впроваджує у життя ідею «держава у смартфоні». Зокрема, з цією метою у вересні 2019 року створено Міністерство цифрової трансформації [29]. Одним з основних здобутків Кабінету Міністрів України та Міністерства цифрової трансформації є створення застосунку «Дія» (Держава і Я), що надає низку адміністративних послуг онлайн [30].

Саме встановлення і підтримання такого зв'язку є одним з найважливіших напрямів роботи всієї системи публічного адміністрування в демократичній державі, яка реалізує вимоги щодо прозорості та публічності їх діяльності. Проте інформаційне суспільство є зовсім іншим видом демократії, ніж її традиційний механізм.

Відповідно, це і інший рівень інформаційного забезпечення прийняття рішень у системі державної влади.

Упровадження електронного урядування пов'язано зі структурними змінами в системі публічного адміністрування, а

саме з перетворенням обсягу, характеру та спрямованості функцій органів виконавчої влади, а також упровадженням електронних адміністративних регламентів діяльності.

На шляху до якісного та результативного застосування електронного урядування в Україні було поставлено та частково вирішено низку завдань:

а) створення кадрового забезпечення системи управління «електронним урядом», яке відповідає сучасним стандартам публічного адміністрування;

б) забезпечення доступу до прозорості, відкритої та доступної системи механізмів державно-приватного партнерства, відповідно до якої здійснюється регулювання відносин між органами публічної влади, юридичними або фізичними особами, їх об'єднаннями;

в) здійснення популяризації доступності державних послуг;

г) моніторинг законодавства та правозастосування під час використання інформаційного потенціалу в публічному адмініструванні;

д) застосування системного підходу в процесі впровадження електронного урядування.

Суспільству потрібен чіткий, простий, ясний і доступний для громадян порядок, що надає високий ступінь прозорості, стабільності та гарантованості всіх життєвих процесів, а також оптимальний обсяг нормативно-правових актів за рахунок збільшення спільності правових приписів, оптимального механізму державного управління з метою усунення дублювання функцій органів публічної влади і точного встановлення обсягу їх компетенції. Електронний уряд закладає ідею комплексного перетворення принципів організації адміністрування державою, хоча формування електронного уряду часто зводиться лише до рівня впровадження інформаційних технологій [31, с. 66-68].

З огляду на це, у звіті ООН «Електронний уряд на роздоріжжі» підкреслено, що впровадження «електронного уряду» аж ніяк не означає, що нові інформаційні технології в подальшому замінять державних службовців [32].

Його сенс полягає в тому, що вся діяльність органів публічного адміністрування повинна спиратися на сильну, ефективну і безпечну електронну систему як у внутрішній діяльності, так і під час взаємодії з громадянами. Це потрібно для того, щоб бази даних органів виконавчої влади різного рівня



були сумісні і мали можливість обмінюватися інформацією, а для зручності громадян діє сервіс, за якого вони, не залишаючи місця свого перебування, оформляють необхідні документи.

Сервісну модель модернізації публічного управління, тобто модель модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами, побудовано на низці ключових принципів, серед яких слід указати такі [33, с. 191–193]: принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності публічних послуг, принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг тощо.

Дослідження «E-Government Survey 2020» показує стійку глобальну тенденцію до підвищення рівня розвитку електронного урядування. Дослідження поділяє держави на 4 групи: із низьким, середнім, високим та дуже високим рівнями розвитку електронного уряду. Україна належить до групи країн із високим рівнем розвитку, її результати найбільш наближені до показників Вірменії та Азербайджану [34].

Упровадження здобутків іноземних держав в інститут публічних послуг дозволяє нейтралізувати або значно знизити традиційні негативні чинники, як-от корупція, бюрократизм і політико-правова апатія суспільства.

Політика української держави орієнтована на активне впровадження цифрових потужностей у життя народу. Незважаючи на відсутність цифрової інфраструктури, стійких платформ електронного уряду, обмежені ресурси для реалізації та фактичне перебування країни у стані війни. Прямуючи шляхом електронної демократії, потрібно керуватися довгостроковими та багатоаспектними завданнями, які необхідно поетапно вирішувати та досягати бажаних цілей. Про дійсну електронну демократію та якісне електронне урядування можна говорити лише після їх випробування часом та можливість подолання або пом'якшення за їх допомогою кризових ситуацій. Цифрова трансформація є важливою частиною сталого розвитку України.

### **Висновки**

Розкриваючи правову природу публічної послуги, пропонується визначати її як добровільне через закон взаємодії фізичної особи або юридичної особи (суб'єкта звернення) з

органом державної влади або його посадовою особою, здійснюване на підставі запиту заявника та з метою реалізації суб'єктивних прав заявника.

Публічна послуга – це діяльність суб'єктів публічної влади щодо забезпечення прав громадян у соціальній, політичній, економічній та адміністративній сферах, що виникає на підставі звернення особи та має своїм результатом правове рішення або дію суб'єкта публічної влади. Публічна послуга може надаватися як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування відповідно до законів України.

Ефективне охоронне регулювання у сфері публічно-правових відносин є важливою гарантією захисту прав громадян у їх взаємовідносинах з органами влади. Адже, на жаль, публічне адміністрування поки рясніє порушенням чинного законодавства, а його суб'єкти часто перевищують повноваження і ігнорують обов'язки, покладені на них. Тому правова держава не є можливою без чітких і конкретних юридичних заходів відповідальності суб'єктів публічного адміністрування за порушення встановлених законом обов'язків.

Із введенням поняття сервісної держави і публічної послуги питання про розвиток системи досудового оскарження набуло особливої значущості, з огляду на необхідність повного перегляду системи взаємовідносин громадян і влади. Адміністративне оскарження є видом адміністративної процедури, що спрямована на захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від свавілля органів публічної адміністрації.

Відсутність єдиних законодавчих стандартів щодо здійснення процедури надання адміністративних послуг негативно впливає на можливість реалізації конституційних прав громадян. Так, усі послуги, які ми зараховуємо до публічних (соціальні, адміністративні, державні, муніципальні), надаються відповідно до різних нормативно-правових актів. Крім того, недостатньою є гарантія захисту прав та свобод громадян у відносинах з органами публічної влади щодо позасудового захисту їх прав та свобод. І знову проблема полягає в тому, що відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регулював ці відносини. Тому надзвичайно важливо для законодавця аналізувати кількість та зміст скарг, які надаються щодо якості адміністративних послуг та враховувати їх під час створення таких джерел законодавства.

У зарубіжній доктрині категорія адміністративної послуги трактується дуже різнопланово. Упровадження здобутків іноземних держав в інститут публічних послуг дозволяє нейтралізувати або значно знизити традиційні негативні чинники, як-от корупція, бюрократизм і політико-правова апатія суспільства.

Політика української держави орієнтована на активне впровадження цифрових потужностей у життя народу. Незважаючи на відсутність цифрової інфраструктури, стійких платформ електронного уряду, обмежені ресурси для реалізації та фактичне перебування країни у стані війни. Прямуючи шляхом електронної демократії, потрібно керуватися довгостроковими та багатоаспектними завданнями, які необхідно поетапно вирішувати та досягати бажаних цілей. Про дійсну електронну демократію та якісне електронне урядування можна говорити лише після їх випробування часом та можливість подолання або пом'якшення за їх допомогою кризових ситуацій. Цифрова трансформація є важливою частиною сталого розвитку України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості. Київ : НАДУ, 2008. 104 с.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 30.04.2021).
3. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (дата звернення 30.04.2021).
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text> (дата звернення 30.04.2021).
5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890> (дата звернення 30.04.2021).

6. Серьогіна Т.В. Категорія публічна послуга як об'єкт наукового дослідження. *Аспекти публічного правління* Том 6. № 4. 2018. С. 14–19.

7. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

8. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text> (дата звернення 30.04.2021).

9. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B0#w1\\_37](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B0#w1_37) (дата звернення 30.04.2021).

10. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення 30.04.2021).

11. Данилюк Т.І. Сутність поняття «послуга» : теоретичні аспекти. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3247> (дата звернення 30.04.2021).

12. Центр політико-правових реформ. URL : [pravo.org.ua](http://pravo.org.ua) (дата звернення 30.04.2021).

13. Тихомиров Ю.А. Теории компетенции. Москва : Вид.: Тихомирова Ю.А, 2001. 355с.

14. Абраменко Ю.Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11auzyu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11auzyu.pdf) (дата звернення 30.04.2021).

15. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496с.

16. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления. *Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт)*. Москва : Волтерс Клувер, 2007. С. 21–37.

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 30.04.2021).

18. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории : Монография. Москва : РУДН, 2009, 732 с.

19. Рекомендація Res (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами. URL : [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Res\\_2001\\_9\\_2001\\_09\\_05.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Res_2001_9_2001_09_05.pdf). (дата звернення 30.04.2021).

20. Адміністративно-процедурний кодекс України : Проект Закону № 2789 від 18.07.2008. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=33073](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073) (дата звернення 30.04.2021).

21. Адміністративно-процедурний кодекс України : Проект Закону № 11472 від 03.12.2012. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893) (дата звернення 30.04.2021 ).

22. Про адміністративну процедуру : проект Закону № 9456 від 28.12.2018 URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307) (дата звернення 30.04.2021 ).

23. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР *Відомості Верховної Ради України*, 1996, № 30, ст. 141.

24. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 47, ст. 256 (дата звернення 30.04.2021 .

25. Буренко Т.О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2011. 35 с.

26. Gregor Mc / Symposium: The public service as institution // Mc Gregor, B. Eugene, Jr. Campbell, A. Masy, W. John, H. Cleveland – Public Administration Review. 1982. 42 (4).

27. Коженко Я.В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное. *Фундаментальные исследования*. 2012. № 3. С. 744–748.

28. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 57). С. 1–8.

29. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 30.04.2021).

30. Україна піднялася на 13 місце у рейтингу готовності до запровадження електронного уряду. *Everlegal*.

URL: <https://everlegal.ua/ukrayina-pidnyalasya-na-13-mists-u-reytingu-gotovnosti-do-zaprovadzhennya-elektronного-uryadu> (дата звернення 30.04.2021).

31. Гнатовська А.І., Марущак А.В. Концептуальні засади електронної демократії та електронного урядування в Україні. «Evropský politický a právní diskurz». 2021. V8. № 2. С. 63–68.

32. Обзоры ООН по электронному правительству. URL: <https://publicadministration.un.org/ru/Research/UN-e-Government-Surveys> (дата звернення 30.04.2021).

33. Туркова О.К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. № 5/2, ч. 3. С. 189–194.

34. E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey> (дата звернення 30.04.2021).

4. Права людини новітніх поколінь в Україні та у зарубіжних країнах: традиції та новації.