

*Буханевич О. М.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України*

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** Стаття присвячена правому регулюванню адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. На підставі аналізу іноземного досвіду таких держав, як Великобританія, Німеччина, Польща, Угорщина, Фінляндія, Франція та ряду інших країн, з'ясовано основні підходи та принципи, що використовуються у європейській практиці надання адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, публічні послуги, правове регулювання, країни Європейського Союзу, суб'єкт звернення, суб'єкт надання адміністративних послуг.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан правового регулювання адміністративних послуг в Україні характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. Як наслідок – гальмуються процеси реформування всієї адміністративної системи. Така ситуація визначає необхідність удосконалення механізмів надання адміністративних послуг суб'єктам звернення та забезпечення реалізації цілей адміністративної реформи. У зв'язку з цим та в умовах європейської інтеграції України вивчення досвіду правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу набуває особливого значення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі питання надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах висвітлені у працях таких вчених, як: Т. О. Буренко, О. Ю. Іващенко, А. Р. Ісаков, С. Б. Жарая, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін. Проте через недостатню розробленість теоретико-методологічних засад і прикладних аспектів світового досвіду надання адміністративних послуг практична значущість правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу залишається сьогодні актуальною.

**Мета статті** полягає у дослідженні особливостей правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу та визначення можливості запозичення позитивного іноземного досвіду у сфері надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** В усьому світі адміністративні послуги – це один із системоутворювальних елементів взаємовідносин держави або органів місцевого самоврядування з людиною. В адміністративному праві провідних країн Заходу правовий інститут адміністративних послуг є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке уявлення про функцію демократичної держави відносно людини та суспільства. Сьогодні адміністративні послуги як сфера взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача [1, с. 135].

Категорія послуг у системі державного управління зарубіжних країн прийшла з бізнесу. Зарубіжні науковці спочатку

вивчали послуги, які надавались комерційними організаціями, а згодом в їх поле зору потрапили й ті, що надавались державними органами. Згодом принципи надання послуг приватним сектором, а також пошук шляхів удосконалення роботи приватних підприємств [2] лягали в основу досліджень про функціонування органів державної влади та покращення їх діяльності. Так, Д. Осборн і Т. Геблер у праці «Перебудова уряду» зазначили принципи, на яких має відбуватися модернізація державного управління, а Д. Кеттл у праці «Всесвітня революція в державному управлінні» визначив її головні ознаки та пріоритетні напрями [3].

Необхідно відмітити, що у європейських країнах не виокремлюється поняття «адміністративна послуга» в такому значенні, як в Україні. Усі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна адміністрація, називають «публічними послугами» («public services»). До них належать також послуги, які надаються у таких сферах публічного сектора, як комунальні послуги, побутові, соціальні, освітні. Дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Формування сфери публічних послуг у Європі відбувалося протягом століть. Європейське суспільство пройшло певні етапи еволюційного розвитку, перш ніж вибудувалася сучасна система публічної адміністрації, у тому числі відносини з надання публічних послуг. Так, у добу середньовіччя в західному суспільстві існувала суперечка між церквою та світською владою за вплив на мирян, що відображалось на системі державної влади. За часів Відродження та Просвітництва [4] основним змістом функціонування органів влади стало забезпечення прав і свобод громадян та їх рівності перед законом. Згодом, у ХІХ ст., головним завданням стає забезпечення громадянам їх основних соціальних гарантій, а в ХХ ст. – пошук шляхів взаємодії між державними органами та об'єднаннями громадян, держави та громадянського суспільства. Кожен історичний етап розвитку суспільства залишав слід на розбудові інституцій та організації публічної адміністрації, а кожна країна будувала свою систему взаємовідносин у суспільстві, виходячи з національних, релігійних та інших інтересів. Саме тому в європейських країнах сфера публічних послуг має свої законодавчі особливості [5].

У законодавстві багатьох європейських країн є нормативно-правові акти, що регламентують процес надання адміністративних послуг. Так, у Німеччині, Естонії, Швейцарії, Швеції існують закони про адміністративну процедуру, у Австрії – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, у Литві – Закон про публічне адміністрування, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, в Фінляндії – Акт про адміністративні процедури, в Чехії – Кодекс адміністративних процедур тощо.

Варто відмітити, що у розвинених демократичних країнах ідеологію державного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню, викладено у спеціальних актах, таких як: «Хартія громадян» (Великобританія), «Хартія державних службовців» (Італія), «Хартія Маріанна» (Франція) або «Хартія клієнтів» (Бельгія) тощо. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості.

Наприклад, у Франції основні принципи, порядок надання послуг та правила поведінки державних службовців при спілкуванні зі споживачами закріплені в «Хартії Маріанна» [6]. Особлива увага французького законодавця до державних службовців цілком зрозуміла, адже надання більшості послуг населенню здійснюється через них. Враховуючи якість та рівень діяльності державних службовців, споживачі формують своє суб'єктивне уявлення про діяльність всього державного апарату у цілому. Тому процедура жорсткого відбору кандидатів на державну службу є одним із факторів підвищення якості публічних послуг.

Аналогічний документ існує також і у Великобританії, який має назву «Хартія громадянина» [7]. Основною метою його прийняття було підвищити якість публічних послуг, використовуючи стандарти їх надання та оцінки. Вона закріплює основні принципи та підходи для державних установ та інших структур, які уповноважені надавати публічні послуги при взаємодії з клієнтами. Уряд визначив основні стандарти роботи служб з надання послуг на основі відкритості, консультування, поваги й готовності допомогти, врахування побажань скажників та ефективного використання коштів. Завдяки програмі «Хартія громадянина» у Великобританії помітно підвищився рівень якості публічних послуг і супроводжуючий ним процес обслуговування.

Поряд з цим в більшості європейських країн існують окремі нормативно-правові акти, які доповнюють основні закони у сфері надання адміністративних послуг та деталізують діяльність органів влади в частині їх взаємовідносин із фізичними та юридичними особами.

У Фінляндії є Акт «Про збір оплати з користувачів державних послуг», який чітко розмежовує платні та безплатні публічні послуги. Так, відповідно до ст. 6 цього Акту схожі послуги можуть підлягати однократній оплаті незалежно від різниці у витратах на виробництво окремої послуги. Згідно ст. 4 даного Акту послуга має бути платною, особливо тоді, коли вона сприяє комерційній діяльності споживача [8, с. 16-17]. Отже, розмір плати за надання однакових адміністративних послуг, які при цьому надаються різним суб'єктам звернення, має бути однаковим, незважаючи на наявну різницю у розмірі витрат, які необхідні для отримання результату конкретним споживачем. Навпаки, не варто робити безоплатними адміністративні послуги, пов'язані з економічною діяльністю замовника.

У Франції є Закон «Про встановлення заходів для покращення відносин між адміністрацією і громадськістю та окремих положень адміністративного соціального та фінансового порядку», який є основоположним при формуванні критеріїв визначення розміру плати за публічні послуги. Так, відповідно до ст. 15 даного Закону адміністрація повинна забезпечити, щоб розміри адміністративних зборів встановлювалися на не-дискримінаційній основі і їх вартість не перевищувала витрати на адміністрування збору, виготовлення та надання інформації, а також компенсації, передбачені у законі [6, с. 15]. Таким чи-

ном, при формуванні критеріїв визначення розміру плати за публічні послуги необхідно дотримуватися орієнтації на середню собівартість надання адміністративних послуг певного виду.

В багатьох країнах продовжуються процеси децентралізації і делегування більших прав для прийняття рішень органам місцевого самоврядування. Це є наслідком визнання того факту, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов дієвого контролю та відповідальності. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Характерною рисою для нових країн – членів Європейського Союзу (Польща, Чехія, Угорщина) є положення законів «Про місцеві органи влади», в яких передбачено, що органи місцевого самоврядування здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення, у тому числі – питання задоволення потреб населення шляхом організації та фінансування муніципальних послуг.

Наприклад, згідно із Законом Угорщини «Про місцеві органи влади» обов'язкові послуги розподіляються на дві категорії [9]. Послуги першої категорії надаються в усіх населених пунктах незалежно від типу та розміру і включають загальну освіту, базові послуги охорони здоров'я та соціального забезпечення, водозабезпечення, освітлення вулиць, утримання місцевих доріг і кладовищ, а також захист прав етнічних та національних меншин. Друга категорія обов'язкових послуг визначається законом, а кошти, необхідні для їх фінансування, виділяються з державного бюджету. Законом «Про місцеві органи влади» передбачено, що місцевим органам влади з великою кількістю населення та більшими можливостями може бути доручено надання більшої кількості послуг, а також надано більше повноважень порівняно з іншими органами місцевого самоврядування [9].

Слід зазначити, що в найбільш розвинених державах (Великобританія, Німеччина, Франція) заходи щодо децентралізації державного управління направлені також на притягнення приватних засобів і використання приватного потенціалу для розширення можливостей виконання публічних завдань, надання впливу на підвищення доступності та якості публічних послуг [10, с. 17]. Так, процеси деконцентрації управління та передачі деяких функцій, які коли-небудь здійснювалися державними структурами, в приватні руки характерний для багатьох країн. Зауважимо, що після проведення відповідних реформ якість публічних послуг помітно покращується, а сам процес управління оптимізується. Одночасно з делегуванням деяких функцій держави у приватний сектор відбувається впровадження конкуренції між державними органами та приватними організаціями за право надання публічних послуг. Даний захід у Великобританії привів до зменшення вартості послуг і підвищення їх якості. Однак, на нашу думку, до введення ринкових законів в публічну службу слід ставитися обережніше, оскільки це може призвести до комерціалізації надання публічних послуг.

Вивчаючи досвід зарубіжних країн з надання адміністративних послуг, доцільно зазначити, що у багатьох країнах впроваджується принцип зручного та швидкого отримання громадянами адміністративних послуг. Зокрема, з метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). Такі центри з надання адміністративних послуг створені у таких країнах, як Німеччина, Польща, Великобританія, Ні-

дерланди, Греція тощо. Основною перевагою подібної форми взаємодії громадян з органами публічної влади є виключення потреби персонального звернення до великої кількості адміністративних органів. Центри з надання адміністративних послуг беруть на себе всі функції узгодження документів з іншими органами влади.

Необхідно відмітити, що в Європейському Союзі публічні послуги розглядаються в рамках електронного врядування – eUnion. Цьому питанню приділяється увага на рівні міністрів з електронного уряду країн-членів Європейського Союзу, де головними завданнями для урядів визначаються зниження адміністративного навантаження на громадян і підприємства та вдосконалення адміністративних процесів. Основна мета, якої прагнуть досягти країни-члени Європейського Союзу, – сприяння вільному перетину товарів і послуг, що закріплено в Директиві Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу від 12 грудня 2006 року № 2006/123/ЄС про послуги на внутрішньому ринку. У цьому документі йдеться передусім про уніфікацію процедур надання публічних послуг органами влади країн Європейського Союзу та визнання свідоцтв, сертифікатів, ліцензій на території Співтовариства [11].

**Висновки.** Таким чином, розглянутий досвід європейських країн щодо функціонування сфери публічних послуг свідчить, що в кожній країні існують національні особливості і специфіка формування та розвитку цієї сфери, що врегульовується національним законодавством.

На наш погляд, досвід країн Європейського Союзу показує, що сьогодні більшість держав ставить за мету забезпечити сприятливі умови життя громадян посередництвом надання публічних послуг належної якості.

Вважаємо, що при формуванні законодавства у сфері надання адміністративних послуг в Україні необхідно враховувати світову історію та теорію державного управління, а також вітчизняний та іноземний досвід взаємовідносин надавачів та отримувачів таких послуг, застосовувати його в межах сучасної економічної ситуації в Україні, доцільності та стратегічних перспектив розвитку країни. Важливим є вивчення досвіду європейських країн з окремих питань правового регулювання публічних послуг, а також законодавчого закріплення принципів взаємовідносин між ними для впровадження в практичну діяльність відповідних органів в Україні.

#### *Література:*

1. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретиБабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: [монографія] / В. М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 204 с.
2. Питерс Т. В. Поисках эффективного управления / Т. Питерс, Р. Уотермен. – М. : Прогресс, 1986.
3. Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України. Аналітичний центр «Академія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.academia.org.ua/index.php?p\\_id=46&id=599](http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=599).

4. Мірошніченко М. І. Історія вчень про державу і право: [навч. посіб.] / М. І. Мірошніченко, В. І. Мірошніченко. – К. : Атіка, 2007. – С. 61-119.
5. Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
6. La Charte Marianne / [Електронний ресурс]. – Сайт modernisation.gouv.fr. – Режим доступу: [http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel\\_marianne\\_vf\\_juin\\_2013.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne_vf_juin_2013.pdf).
7. Citizen's Charter / [Електронний ресурс]. – Сайт cgg.gov.in. – Режим доступу: <http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf>.
8. Плата за адміністративні послуги: встановлення та використання / [Електронний ресурс]. – Сайт pravo.org.ua. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.pravo.org.ua/files/administr/doc2.doc&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=t2e1VLOsFYGrUtjxg6AH&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNEVsC1eH9WyOxEOp4-Yquyx-6hFbg>.
9. Act LXV of 1990 On Local Governments [Електронний ресурс]. – Сайт urban.org. – Режим доступу: [http://www.urban.org/PDF/hgy\\_locgov.pdf](http://www.urban.org/PDF/hgy_locgov.pdf).
10. Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. Р. Исаков. – С., 2014 – 25 с.
11. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market [Електронний ресурс]. – Сайт europa.eu. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>.

#### **Буханевич А. Н. Особенности правового регулирования административных услуг в странах Европейского Союза**

**Аннотация.** Данная статья посвящена правовому регулированию административных услуг в странах Европейского Союза. На основании анализа зарубежного опыта таких стран, как Великобритания, Германия, Польша, Венгрия, Финляндия, Франция и ряда других государств, выяснены основные подходы и принципы, используемые в европейской практике предоставления административных услуг.

**Ключевые слова:** административные услуги, публичные услуги, правовое регулирование, страны Европейского Союза, субъект обращения, субъект предоставления административных услуг.

#### **Bukhanevych O. Features of legal regulation of administrative services in the European Union**

**Summary.** This article focuses on the legal regulation of administrative services in the European Union. Based on the analysis of foreign experience of such countries as the UK, Germany, Poland, Hungary, Finland, France and other countries, the author finds the main approaches and principles used in the European practice of administrative services.

**Key words:** administrative services, public services, legal regulation, European Union, foreign countries, subject of treatment, subject of administrative service.