

УДК 35.077.6

**Спасібов Д.В.**

Департамент інформаційно-комп'ютерного забезпечення Харківської міської ради

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

*Проаналізовано закордонний досвід регулювання адмінпроцедур надання публічних послуг. Адаптовано особливості європейського законодавства до національних традицій. Визначена національна модель системи надання адмінпослуг як дворівнева система регіональних та районних ЦНАП регіону з інтеграцією на національному рівні. Обґрунтовано умови входження України в європейський єдиний цифровий ринок послуг. Надано практичні рекомендації щодо запровадження найкращих інноваційних технологій у практику надання адмінпослуг в Україні.*

**Ключові слова:** публічна послуга, послуги, що становлять загальний інтерес, послуги, що становлять загальний економічний інтерес, соціальні послуги загального інтересу, адміністративна послуга, суб'єкт надання послуг, адміністративна процедура, модель надання публічних послуг, електронна форма послуги, інноваційна технологія надання послуг.

**Постановка проблеми.** Правове регулювання надання публічних послуг у закордонних країнах здійснюється щодо всього спектру адміністративно-процедурних відносин, а не тільки процесів надання послуг. Так, у Німеччині, Австрії, Швейцарії діють закони про адміністративну процедуру, у Фінляндії – Акт про адміністративні процедури, у Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, у Швеції – Закон про публічне управління, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, у Чехії – Кодекс адміністративних процедур, у Литві – Закон про публічне адміністрування тощо. Ідеологію публічного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню, викладено у спеціальних нормативних актах, як-от: «Хартія громадян» (Велика Британія), «Хартія Маріанна» (Франція), «Хартія публічних службовців» (Італія), «Ініціатива стандартів якості» (Канада), «Хартія дотримання якості у наданні публічних послуг» (Португалія), «Хартія клієнтів» (Бельгія) тощо [5].

Узагальнення ж міжнародного досвіду регламентації і регулювання процесів і процедур надання владою якісних послуг населенню демонструє, що вони свого часу стали і залишаються об'єктом особливої уваги всіх розвинутих держав, а останнім часом інтенсивно впроваджуються й урядами держав, що розвиваються.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед зарубіжних науковців, що здійснювали

дослідження у сфері публічних послуг, варто назвати таких: В. Браун, Д. Гайфорд, В. Вайс, В. Кемпен, М. Кларк, Ф. Котлер, Л. Матеї, Р. Міллер, Р. Мердик, К. Пейтман, Р. Ролінгс, М. Сеневіратн, Р. Сірден, Дж. Стюарт, К. Фрідман, Е. Форстхофф, Ю. Шварце та ін.

Аналізу зарубіжного досвіду надання публічних послуг та його адаптації до національних умов присвячені дослідження таких українських науковців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Андреева, І.І. Беца, О.М. Буханевич, С.Ф. Демченко, І.О. Драган, О.Ю. Іващенко, Є.О. Легеза, А.Б. Лис, Я.В. Михайлюк, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошук, Л.М. Тимченко, Д.С. Тихонова, Е.М. Хриков, О.Г. Циганов, Л.А. Шереметьєва та ін.

Незважаючи на численні дослідження, окрему увагу привертає проблема входження України до європейського єдиного ринку цифрових послуг, що не знайшла свого відбиття у працях вітчизняних науковців останніх років.

**Постановка завдання.** Основна мета публікації полягає в дослідженні зарубіжного досвіду надання публічних послуг із метою визначення інноваційних технологій для запровадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Науковці держав-членів ЄС для позначення сфери послуг суспільства оперують поняттями «публічні послуги» (надаються для задоволення публічного інтересу на основі публічної власності), «послуги,

що становлять загальний інтерес» (надаються органами публічної влади держав-членів для задоволення загального інтересу, що є предметом спеціальних публічно-сервісних зобов'язань), «послуги, що становлять загальний економічний інтерес» (надаються для досягнення результатів загального суспільного блага та здійснюються на ринку з допомогою публічного адміністрування), «соціальні послуги загального інтересу» (належать до системи соціального забезпечення, які охоплюють основні ризики, що можуть мати місце протягом життя), до яких, окрім інших публічних, включають послуги, що в Україні відносять до адмінпослуг. В адміністративно-правовій доктрині країн ЄС не виділяють окремого правового інституту адмінпослуг [3; 7].

У країнах ЄС питання надання публічних послуг населенню є важливим завданням, регулювання якого включено до законодавства ЄС, зокрема до Договору про функціонування ЄС та до Протоколу № 26 «Про послуги загального інтересу». На цій основі у країнах ЄС створено відповідну правову базу, розроблено концепції та програми, які не тільки визначають загальні засади діяльності публічних органів щодо надання послуг населенню, але й визначають та закріплюють стандарти якості їх надання.

Правовому регулюванню надання послуг приділена увага також у «Хартії основних прав ЄС», Директиві № 2006/123/ЄС Європейського Парламенту та Ради про послуги на внутрішньому ринку, у практиці Європейського суду з прав людини та Європейського суду справедливості.

Крім того, спільна політика держав-членів ЄС щодо розбудови єдиного ринку послуг визначена у положеннях «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес» [9]. Біла книга визнає конструктивну роль ЄС у сприянні розвитку високоякісних послуг, що становлять спільний інтерес, та окреслює основні елементи стратегії, спрямовані на забезпечення всіх громадян і підприємств ЄС високоякісними і доступними послугами.

Особливістю європейського законодавства є: абсолютне право на можливість оскарження рішень суб'єктів публічної адміністрації; суб'єктами надання публічних послуг, окрім органів публічної влади, можуть виступати приватні установи через надання спеціального дозволу на здійснення такого виду діяльності; відмінності між публічними послугами і послугами приватного сектору зменшуються; запровадження процесів децентралізації та делегування прав для

прийняття рішень органам місцевого самоврядування [5].

Європейська політика в документі «Цифровий порядок денний для Європи до 2020 р.» [8], показує, що цифрові технології вже стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, відновлення економік багатьох країн світу та закладають засади для сталого розвитку на майбутнє. Порядок денний містить сім стовпів: створення єдиного цифрового ринку; розвиток інтероперабельності і стандартів; розвиток довіри і безпеки користувачів онлайн; розвиток дуже швидкого Інтернету; розвиток наукових досліджень; підвищення електронних навичок; використання ІКТ для вирішення соціальних проблем.

Національне законодавство окремих держав ЄС має значні відмінності, обумовлені європейськими адміністративними традиціями, а також специфікою розвитку нормативного, інституційного та матеріального забезпечення зазначеної сфери. Розрізняють моделі надання публічних послуг: *континентальна, континентальна федеральна, англосаксонська, скандинавська, центральноєвропейська та східноєвропейська*, а також *змішана* модель функціонування публічної адміністрації. Відповідно органами ЄС вживаються заходи щодо уніфікації законодавства держав-членів та забезпечення однаково високого рівня якості послуг, що надаються на території всіх держав членів.

Треба констатувати, що в більшості країн Заходу розвиток інформаційного суспільства досягнув високого рівня – уряди цих країн поклали ІКТ в основу соціально-економічного розвитку, а їхні системи моніторингу відстежують вплив ІКТ на значення соціально-економічних показників.

Найяскравішими представниками *континентальної моделі* є Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія. У Франції створені інноваційні Центри публічних служб, у яких були зосереджені послуги, що належать до компетенції різних установ: органів місцевого самоврядування та приватних організацій, що працюють за державним замовленням, державних агентств, соціальних органів [5].

Їх спільні риси: постійне підвищення якості наданих послуг; концентрація більшості затребуваних послуг в одному місці; вибір місця розташування центрів послуг на основі доступності та зручності для відвідувачів; формування графіка роботи центрів, який був би зручним для відвідувачів; створення зручних умов для громадян, які перебувають в універсамі послуг; забезпе-

чення спеціальних умов для осіб із обмеженими фізичними можливостями; формування систем е-урядування для отримання великої кількості послуг у режимі онлайн. Загальнодержавний портал надання послуг протягом місяця відвідує понад чотири мільйони користувачів.

У Бельгії передбачена можливість подати всі необхідні документи онлайн, для здійснення реєстрації необхідна персональна карта, яка дає змогу завантажити частину даних із загальної бази і не вносити додатково персональну інформацію до встановлених форм. Зокрема, у режимі онлайн можна отримати такі послуги, як довідка про місце проживання, довідка про склад сім'ї, карта місцевого жителя, витяги із реєстрів поліції, талони для паркування, свідоцтва про народження, шлюб, розлучення тощо.

До *континентальної федеральної моделі* функціонування публічної адміністрації належать: Німеччина, Австрія та Швейцарія. Особливістю німецької федеральної традиції є наявність єдиного кодифікованого акта, що регулює діяльність органів публічної адміністрації, в т. ч. порядок прийняття, відкликання та скасування адміністративних актів. У Німеччині створення офісів для громадян (універсамів послуг) засновано на ідеї перетворення органів влади на заклади з надання послуг за моделлю єдиного офісу для громадян із можливістю отримання послуги громадянином без ускладнень, швидко, у рамках одного візиту. У федеральному уряді вже 170 видів послуг надаються за допомогою мережі Інтернет. Особлива увага приділяється спрощенню процедур реєстрації малого та середнього бізнесу. У Німеччині урядовий портал надання е-послуг щомісяця відвідує понад півтора мільйона громадян [2].

*Англосаксонська модель* вирізняється особливістю правової системи (загальне і прецедентне право), тобто велику роль у сфері правового регулювання надання публічних послуг відіграють судові прецеденти. Основними представниками зазначеної моделі є Велика Британія, Північна Ірландія. У Великій Британії діє об'єднаний ресурс адміністративних органів, за допомогою якого можна отримати онлайн послуги, згруповані для зручності користування у такі групи: отримання пільг; реєстрація народжень, смертей, шлюбів; послуги у сфері бізнесу та підприємств; послуги щодо отримання громадянства або права на постійне проживання у Великій Британії; послуги у сфері політичних прав; послуги у сфері судів та поліції; окрема група послуг для людей із обмеженими фізичними можливостями; послуги

у сфері права власності; послуги у сфері імміграції; окрема група стосується трудових прав громадян [4].

*Скандинавська модель* функціонування публічних адміністрацій характеризується високим розвитком місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування здійснюють локальне регулювання надання публічних послуг, але одночасно несуть відповідальність за якісне їх надання. Названа модель правового регулювання надання послуг поширена у Швеції, Данії та Норвегії. У названих країнах велика увага приділяється реформуванню публічної адміністрації та розвитку е-урядування. У Швеції є спеціальний портал надання е-послуг для бізнесу, основною метою якого є спрощення процедур відкриття бізнесу. Наприклад, щоб зареєструвати у Швеції індивідуальну підприємницьку діяльність фізичної особи, не потрібно витратити багато часу. Для ідентифікації вводиться персональний ідентифікаційний код, вноситься необхідні персональні дані особи, характеристика підприємницької діяльності, якою планує займатися особа, і стягується реєстраційний збір із особового рахунку [1].

У Норвегії функціонує загальнодержавний сервіс надання е-послуг населенню, за допомогою якого можна отримати велику кількість послуг, згрупованих відповідно до життєвих ситуацій: народження дитини й оформлення батьківства, смерть і успадкування, одруження, оформлення розлучення, зміна місця проживання тощо. Відповідні е-сервіси надання послуг має кожен муніципалітет Норвегії, який можна знайти за допомогою спеціального ресурсу. Згідно з програмою розвитку е-урядування «Цифрові послуги в публічному секторі», головними цілями уряду Норвегії нині є такі: сфера публічного управління повинна бути доступною онлайн настільки, наскільки це можливо; веб-сервіси повинні стати загальним правилом і засобом комунікації держави, громадян і бізнесу; максимальне вдосконалення сервісів; «оцифрування» сфери публічного управління повинно сприяти вивільненню ресурсів, необхідних для інших сфер [1].

Країни *центральноєвропейської та східноєвропейської моделей*, особливо пострадянського простору, що є членами ЄС, у сфері надання послуг здійснюють реформи, спрямовані на кодифікацію процедурного законодавства, зміни парадигми відносин між органами публічної влади та громадянами, відповідно до якої основним принципом у цих відносинах є взаємна відповідальність особи і держави. Серед основних представників

зазначеної моделі варто назвати Польщу, Румунію, Болгарію та Угорщину. Також у науковій літературі виділяють змішану традицію, що об'єднала в собі характеристики двох основних: французької та німецької традицій, що зустрічається в Нідерландах, Греції.

У Нідерландах система універсамів послуг вважається однією із кращих у Європі і складається з дворівневої моделі: перший рівень утворює центральний універсам послуг міста; другий рівень складається з офісів у різних районах міста; деякі послуги можна отримати лише в центральному офісі, інші – в районних офісах залежно від складності послуг і частоти їх затребуваності. Така модель побудови універсамів послуг забезпечує ефективне функціонування системи надання послуг за рахунок розподілу виробничих ресурсів і наближеності їх до відвідувачів залежно від потреби [4]. Вона актуальна для національної системи надання послуг і фактично набуває запровадження у вигляді розбудови регіональних і районних ЦНАП міста.

Відмінністю європейського від українського досвіду є: найбільший спектр послуг, окрім власне адміністративних; надання послуг соціального забезпечення, комунальних послуг; широке використання е-форми надання послуг; більш удосконалена організація роботи суб'єктів надання послуг на основі е-документообігу та інтеграції інформаційних систем різних відомств; запровадження сервісів «точки одного контакту».

Інноваційним напрямом реформування системи надання е-послуг у ЄС є створення єдиного цифрового ринку публічних послуг. Зважаючи на те, що ринок публічних е-послуг у країнах ЄС стрімко розвивається, важливим завданням на сьогодні видається забезпечення сумісності між системами надання публічних е-послуг різних країн-членів, що передбачено Регламентом Європейського Парламенту та Ради «Про електронні ідентифікаційні та довірчі послуги для здійснення електронних транзакцій на внутрішньому ринку, Рішенням Європейського парламенту та Ради «Про створення програми сумісності рішень і загальних рамок для європейських публічних адміністрацій, підприємств і громадян (ISA2 програма) в якості засобу для модернізації публічного сектору», а також запроваджена програма «STORK: полегшення життя, більш безпечні публічні послуги», яка з урахуванням технології ID-ідентифікації є доступною в кожній країні ЄС та забезпечує систематизацію даних згідно із загальноприйнятою технічною та юридичною

схемами, що забезпечує розуміння між користувачами.

В Україні застосування е-форми адмінпослуг розпочалося відносно нещодавно з оголошення Наказу Міністерства юстиції України № 466/5 від 31 березня 2015 р. «Про деякі питання надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», де встановлено, що виписки, витяги та довідки в паперовій та е-формах, відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», мають однакову юридичну силу. Також Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» у редакції від 26 листопада 2015 р. №834-VIII передбачено, що інформація про зареєстровані права та їх обтяження, отримана в електронній чи паперовій формі за допомогою програмного забезпечення Державного реєстру прав, має однакову юридичну силу та використовується відповідно до законодавства. Проте однакова юридична сила адміністративних актів, що є результатом надання адмінпослуг, в е-формі та у письмовій формі на паперових носіях повинна бути закріплена у єдиному кодифікованому законі про адміністративну процедуру, а не у спеціальних законах щодо надання окремих адмінпослуг [2].

Для забезпечення впровадження онлайн-послуг прийнято один із найбільш революційних законів у сфері е-сервісів – Закон «Про електронні довірчі послуги», який фактично не просто відкриває можливість для всіх публічних органів створити систему е-урядування і запустити онлайн-сервіси, а робить це їх обов'язком. Цей Закон забезпечує реформування у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг та наближення їх до міжнародних стандартів, розбудову єдиного простору довіри на основі системи електронних довірчих послуг, визнання в Україні іноземних сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів і печаток, що забезпечує активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий інформаційний простір.

**Висновки.** За результатами досвіду закордонних країн обґрунтовано напрями адаптації національної системи надання адмінпослуг до європейських стандартів, а саме: розширяти спектр послуг за рахунок соціального забезпечення та комунальних послуг; розширяти перелік установ надання публічних послуг, включаючи не тільки окремі органи публічної влади, але і приватні установи через надання спеціального дозволу

на здійснення такого виду діяльності; забезпечити право на можливість оскарження рішень суб'єктів публічної адміністрації щодо надання послуг; зменшувати відмінності між публічними послугами і послугами приватного сектору; розвивати процеси децентралізації й делегування прав для прийняття рішень органам місцевого самоврядування; запроваджувати використання е-форми надання послуг; збільшувати інтеграцію інформаційних систем різних відомств на основі е-документообігу; розвивати інтеперабельність і стандарти ідентифікації споживачів; забезпечувати довіру і безпеку користувачів онлайн-транзакцій; розвивати єдиний портал адмінпослуг; запроваджувати транскордонні сервіси надання

публічних послуг у межах ЄС за принципом «точки одного контакту»; запроваджувати дворівневу модель системи надання послуг на базі регіональних і районних ЦНАП міста з інтеграцією на національному рівні; вдосконалювати сервіси моніторингу якості послуг, враховуючи громадську думку та систематичний контроль з боку публічних адміністрацій; підвищувати е-навички публічних службовців та споживачів послуг.

Актуальним подальшим дослідженням є запровадження в практику е-урядування європейських стандартів щодо оцінювання якості надання е-послуг, це – комплекс принципів, норм формування та впровадження вимог до публічного службовця.

### Список літератури:

1. Андрєєва О.М. Електронне урядування країн Скандинавії: становлення та розвиток. Проблеми міжнародних відносин. 2014. Вип. 9. С. 154–168.
2. Михайлюк Я.В. Надання адміністративних послуг в електронній формі: сучасний стан і перспективи розвитку. Адміністративне право і процес. 2017. № 3. С. 135–138.
3. Михайлюк Я.В. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. Адміністративне право і процес. 2015. № 2 (12). С. 37–44.
4. Тихонова Д.С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та можливості його використання в Україні. Право і безпека. 2014. № 4. С. 70–75.
5. Циганов О.Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах європейського союзу та в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2017. № 5. С. 111–114. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2017/31.pdf](http://lsej.org.ua/5_2017/31.pdf).
6. Шереметьєва Л.А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.
7. A quality framework for services of general interest in Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Commission. Brussels: 2011. URL: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/comm\\_quality\\_framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_en.pdf).
8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Agenda for Europe. Brussels, COM/2010/0245. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010DC0245>.
9. Progress since the 2004 White Paper on services of general interest. Brussels, COM (2007) 725 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SEC:2007:1515:FIN>.

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

*Проанализирован зарубежный опыт регулирования админпроцедур предоставления публичных услуг. Адаптированы особенности европейского законодательства к национальным традициям. Определена национальная модель системы предоставления админуслуг как двухуровневая система региональных и районных ЦПАУ региона с интеграцией на национальном уровне. Обоснованы условия вхождения Украины в европейский единый цифровой рынок услуг. Даны практические рекомендации по внедрению лучших инновационных технологий в практику предоставления админуслуг в Украине.*

**Ключевые слова:** публичная услуга, услуги общего интереса, услуги общего экономического интереса, социальные услуги общего интереса, административная услуга, субъект предоставления услуг, административная процедура, модель предоставления публичных услуг, электронная форма услуги, инновационная технология предоставления услуг.

**FOREIGN EXPERIENCE OF INNOVATIVE TECHNOLOGIES  
OF PUBLIC SERVICE PROVISION**

*The foreign experience of regulation of administrative procedures for public service provision has been analyzed. Features of the European legislation are adapted to national traditions. The national model of the system for administrative service provision is defined as a two-level system of regional and district CAS of a region, integrated at the national level. The conditions for Ukraine to enter the European Digital Single Market are substantiated. Practical recommendations are given as to introducing the best innovative technologies into the practice of providing administrative services in Ukraine.*

**Key words:** *public service, services of general interest, services of general economic interest, social services of general interest, administrative service, subject of service provision, administrative procedure, model of public service provision, electronic form of services, innovative technology of service provision.*