

Туровець Ю.М.*кандидат юридичних наук, доцент,**Заслужений юрист України**професор кафедри кримінального права та процесу**Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова*

УДК 342.922

DOI 10.32782/2663-5666.2023.2.8

ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЄС

Вступ. Кожна особа, незалежно від країни проживання повинна мати доступ до якісних послуг, таких як адміністративні послуги, освіта, житло, охорона здоров'я, соціальні та комунальні послуги. Особливо гостро ця потреба постає для усього світу під час пандемії COVID-19 та в Україні протягом повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України з 24 лютого 2022 року. Воєнні дії на території України зумовили потребу тимчасового переміщення великої частини громадян України як в межах країни, так і в країни ЄС, втрату документів, розширення переліку адміністративних послуг, що надаються громадянам України в режимі онлайн.

Тимчасове проживання громадян України в країнах ЄС продемонструвало, з одного боку, переваги вітчизняної системи надання адміністративних послуг дистанційно, в тому числі через сервіс «Дія», з іншого боку, ускладнили можливість вільного отримання частини адміністративних послуг в межах країн ЄС, зважаючи на те, що Україна на сьогодні не є повноправним членом ЄС. Крім того в ЄС на сьогодні також йде активне напрацювання законодавчих механізмів спільного якісного комфортного надання діджиталізованих адміністративних послуг.

Вказане зумовлює потребу аналізу досвіду правового регулювання ЄС в сфері надання послуг на рівні наднаціонального регулювання та можливості запровадження такого досвіду в Україні, а також ймовірної інтеграції вітчизняної системи онлайн адміністративних послуг в діджитальну систему аналогічних послуг ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративних послуг у сфері будівництва, в тому числі в контексті визначення особливостей зарубіжного досвіду правового регулювання в цій сфері, слугують праці вітчизняних і зарубіжних учених як у галузі загальної

теорії права, так і безпосередньо в галузі адміністративного права, а саме таких науковців, як: О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, О.М. Буханевич, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О. Б. Ляшко, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.В. Слончак, М.М. Тищенко, Н.Б. Чекомасова, та інші.

Метою статті є огляд актуальних практик та проблем правового регулювання наданням адміністративних послуг в ЄС з метою їх запровадження в національну правову систему та інтеграцію вказаних систем у майбутньому.

Виклад основного матеріалу. Для українських громадян вже досить звичним стало використання застосунку «Дія» та відповідного порталу, що на сьогодні має трирічну історію свого функціонування, застосування та постійного збільшення можливостей. І на сьогодні практику та ідею такого застосунку хоче в себе запровадити низка країн світу, в тому числі європейських. Зокрема, Естонія, яка є лідеркою серед країн, що впроваджують електронне урядування, веде перемовини та обмінюється досвідом із вітчизняними фахівцями. Однак варто розуміти, що побудувати систему адміністративних онлайн послуг чи якісного електронного урядування значно простіше в межах однієї країни, де можна визначити реальну єдину працюючу законодавчу базу, наближене коло користувачів. Коли мова йде в про ЄС в цілому, то об'єднання майже трьох десятків правових систем і відповідно баз потенційно чутливої персональної інформації, є досить складним процесом. Крім того, на рівні ЄС необхідно встановлювати доцільність вертикального правового регулювання із вказівкою на засадничі договори ЄС та його компетенцію.

Так, ЄС на має специфічний статус, що не визначається як міжнародна організація чи конфедерація. На сьогодні ЄС є специфічним пра-

вовим утворенням, що має різні рівні правового регулювання. Виходячи з вищевикладеного, слід чітко провести межу між рівнями, на яких здійснюються регулювання діяльності в сфері адміністративних послуг в межах ЄС.

Перший рівень – союзний (наднаціональний), що включає в себе політику ЄС в сфері адміністративних послуг. Здебільшого вона на сьогодні торкається вимог до публічних службовців, принцип та засад надання адміністративних послуг та захисту інформації, що може передаватись і зберігатись з чітко визначеною метою в межах інституцій та органів ЄС та відповідних органів публічної влади країн-членів ЄС.

Другий рівень такого регулювання і управління – національний, на рівні окремо взятої країни, що включає національне законодавство, яким визначено перелік таких адміністративних послуг, процедури їх надання, засади захисту чутливої інформації, що може поширюватись в межах цих послуг та обсяг цифровізації адміністративних послуг в цілому. На сьогодні ми не можемо стверджувати, що країни-члени ЄС знаходяться на однаковому або ж наближеному рівню розвитку електронного урядування. Відповідно вказане зумовлює проблематику на рівні ЄС створення єдиних електронних систем для надання різного роду адміністративних послуг або ж спрощення доступу громадян різних країн-членів ЄС до таких послуг при перебуванні в іншій країні.

Як зазначається в звітних документах європейських інституцій, ефективні цифрові адміністративні послуги, або електронне урядування, можуть надати широкий спектр переваг: підвищення ефективності та економія для урядів і компаній, збільшення прозорості та більша участь громадян у політичному житті.

Також є істотною потенційна економія коштів. У Данії електронне виставлення рахунків економить платникам податків 150 мільйонів євро на рік, а підприємствам – 50 мільйонів євро на рік. Якщо його запровадити в ЄС, річна економія може перевищити 50 мільярдів євро. Тим часом в Італії системи електронних закупівель скоротили витрати на понад 3 мільярди євро [1].

Однак варто зазначити, що роботи над електронним урядуванням в ЄС розпочалась не протягом останніх років, це питання досить тривалий час є важливою складовою політики ЄС, однак воно не було вирішеним через ускладнення визначення компетенції ЄС в цій сфері,

а також побоюванням країн-членів щодо втрати чутливих даних та обмеженням їх суверенітету в частині напрацювання власних систем електронного урядування.

Стаття 41 Хартії основоположних прав ЄС передбачає право на належне управління, а саме, що «кожна особа має право на те, щоб її справи розглядалися неупереджено, справедливо та протягом розумного строку установами, органами, службами та агентствами Союзу» [2]. Обробка звернень громадян через адміністративні процедури та послуги різняться від однієї юрисдикції до іншої, як і інтенсивність регулювання таких послуг. Таким чином, в ЄС існує відсутність уніфікованих та обов'язкових процедурних правил щодо права громадян ЄС на ефективне управління.

Починаючи з 2001 року, Європейський парламент закликає прийняти набір норм, які застосовуватимуться до урядування на рівні ЄС. Такі дії необхідні для забезпечення довіри громадян до адміністрації ЄС та дотримання ними правил. Триваюча цифровізація породжує нові проблеми та виклики, наприклад, пов'язані з використанням «автоматичного» або «алгоритмічного» прийняття рішень, що може викликати занепокоєння щодо дотримання основних прав, таких як захист даних і недискримінація, а також таких принципів, як технологічна та мережева нейтральність та інклюзивність [3]. Потреба в централізації та гармонізації правового регулювання надання адміністративних послуг зростає з цифровізацією, як було підкреслено ще в оцінці впливу, зробленій Європейським парламентом ще у 2018 року [4].

Цифровізація адміністративних послуг є однією з ключових цілей, визначених у цифровому компасі Цифрового десятиліття ЄС. Основні цілі, поставлені до 2030 року, є такими 100% онлайн-надання ключових державних послуг для громадян і компаній; 100 % громадян ЄС, які мають доступ до електронних медичних записів; і 80 % громадян, що користуються цифровою ідентифікацією [5]. Згідно з новою програмою *Recovery and Resilience Facility* цифровізація є одним із ключових аспектів. Держави-члени повинні виділяти принаймні 20% своїх видатків на проекти, які сприяють цифровій трансформації або вирішенню викликів, які виникають у зв'язку з нею. Цифрові адміністративні послуги, зокрема, становлять 10% загальних витрат у сфері цифрової політики, що відповідає 13,1 млрд євро [6].

Результати проведення моніторингу електронного урядування, проведені у 2022 році, визначають такі показники поточного стану адміністративних онлайн послуг в ЄС:

а) орієнтація на користувача: 81 % адміністративних послуг доступні онлайн;

б) прозорість: 58 % публічних платформ інформують користувачів про те, чи їхні персональні дані розглядатимуться чи оброблятимуться публічними адміністраціями;

в) ключові чинники: 67 % адміністративних послуг дозволяють використовувати рішення для офіційної онлайн ідентифікації (e-ID);

г) транскордонні послуги: 46 % адміністративних послуг можуть бути виконані онлайн транскордонними користувачами [7].

На основі наведених вище показників за показниками зрілості в діапазоні 100% найвищу оцінку отримала Мальта із показником 96 %, Естонія (90%) і Люксембург (87%), тоді як середня оцінка по інших країнах становить 68% [7].

30 червня 2023 року Європейська Комісія прийняла ключові показники ефективності (КПІ), щоб дозволити вимірювати прогрес, досягнутий у досягненні цілей Цифрового десятиліття до 2030 року, і видала вказівки щодо того, як держави-члени повинні структурувати свої національні дорожні карти, щоб досягти вказаних цифрових цілей [8]. Відповідно кожен показник вимірюватиме, як ЄС досягає цілей щодо цифрової інфраструктури, навичок у цій сфері, комунікації із бізнесом та результативністю самих адміністративних послуг. Вже до кінця 2023 року Європейська Комісія має представити прогрес, досягнутий у першому звіті про стан Цифрового десятиліття (2030).

Отже, варто констатувати, що ЄС працює над тим, щоб допомогти публічним адміністраціям по всій Європі здійснити перехід на цифрові технології, щоб усі громадяни могли користуватися перевагами онлайн адміністративних послуг. В першу чергу, ЄС зосереджується на зменшенні перешкод для адміністративних послуг і забезпеченні їх транскордонної доступності.

На сьогодні ЄС на рівні інституцій вжито таких заходів:

– забезпечення того, що європейські платформи можуть працювати разом і взаємодіяти одна з одною;

– фінансування масштабних проєктів електронного урядування;

– заохочення публічних інституцій, бізнесу та громадян до обміну рішеннями через платформу «JoinUp»;

– регламентація стандартизації електронних медичних записів;

– створення одноразової технічної системи, яка з'єднує органи публічної влади ЄС, щоб вони могли обмінюватися офіційними документами та даними за запитом громадян, усуваючи потребу громадян надавати інформацію органам влади, якщо інший орган влади вже має цю інформацію в електронному форматі.

Одним із ключових аспектів цифрових адміністративних послуг є забезпечення безпечної цифрової ідентифікації.

ЄС також підтримує розвиток розумних міст по всій Європі. Так само, як розумні адміністративні сервіси, розумні міста використовують технології задля збільшення ефективності. Вони роблять це за допомогою засобів для збору даних і використання цих даних для покращення роботи міста. Наприклад, розумні лічильники енергії допомагають побачити, чи ефективно опалюється будівля, зібрані дані про транспорт можуть допомогти покращити пропускну здатність доріг і зменшити вплив на навколишнє середовище.

Транскордонні цифрові адміністративні послуги в межах ЄС дозволяють людям вільно пересуватись.

Зважаючи на те, що на сьогодні Україна робить низку кроків для вступу в ЄС, досліджуваний нами напрямок також має стати окремим предметом вивчення та уніфікації, адже з часом Україні доведеться долучитись до цієї системи. Ми маємо розуміти, що наднаціональна система адміністративних послуг в межах ЄС не буде торкатися такого розгалуженого спектру, як на сьогодні має національна система, однак, в першу чергу, ми маємо говорити про налагодження ефективної системи взаємної цифрової ідентифікації осіб. Також в Україні на сьогодні є унікальна можливість стати частиною структури пілотних проєктів або ж грантових програм по налагодженню таких систем. Крім того, ми маємо розуміти ті кроки, що вже проведені в Україні і реально оцінювати наш рівень електронного урядування, де в окремих випадках, наші системи можуть стати гарним прикладом для запровадження власного досвіду в різних країнах ЄС та в ЄС в цілому.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що ключові тенденції цифровізації органів публічного управління вказують на COVID-19 як на прискорювач таких трансформацій, важливими чинниками також є кращий сервіс для бізнесу порівняно з громадянами ЄС

та відсутність ефективних транскордонних послуг. Різноманітність користувачів і цифрове залучення залишаються ключовими проблемами, оскільки наразі незначна кількість користувачів в ЄС звертаються до таких послуг, а також на рівні країн не налагоджено ефективних систем оповіщення про оновлення можливості у сфері адміністративних послуг.

ЄС зберігає значення права на належне управління для європейських громадян і компаній у контексті цифровізації та сприяє все більшому використанню цифрових інструментів у публічному управлінні. Разом із тим на сьогодні можна назвати такі проблеми у цій сфері, як нечіткість сфери адміністративних послуг, обмежена узгодженість між правилами, що регулюють цифрові та адміністративні правила в різних країнах ЄС, обмежена інформація про використання даних про фізичних осіб та компанії. Регуляторні бар'єри чи швидше подекуди відсутність ефективних правових регуляторів на рівні ЄС мають негативний вплив, включаючи відсутність правової визначеності для громадян, компаній та органів влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. eGovernment and digital public services. URL : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment> (data access: 25.07.2023)

2. Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (data access: 25.07.2023)

3. Resolution of 20 May 2021 on shaping the digital future of Europe, European Parliament. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0261_EN.html (data access: 25.07.2023).

4. Possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration, EPRS, European Parliament, 2018. URL : [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2018\)621841](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2018)621841) (data access: 25.07.2023).

5. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, COM(2021) 118, European Commission, March 2021. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (data access: 25.07.2023).

6. Recovery and Resilience scoreboard : Thematic analysis: Digital public services, European Commission, December 2021. URL : https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/2_Digital.pdf (data access: 25.07.2023)

7. eGovernment Benchmark 2022 Insight Report: Synchronising Digital Governments. URL : <https://prod.ucwe.capgemini.com/wp-content/uploads/2022/07/eGovernment-Benchmark-2022-1.-Insight-Report.pdf> (data access: 25.07.2023)

8. 2030 Digital Decade: Commission adopts indicators to monitor Europe's digital transformation and issues guidance to Member States URL : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/2030-digital-decade-commission-adopts-indicators-monitor-europes-digital-transformation-and-issues> (data access: 25.07.2023)

Туровець Ю.М. ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЄС

У статті досліджують проблеми надання адміністративних послуг в межах ЄС через призму їх цифровізації. Автором проведено огляд актуальних практик та проблем правового регулювання надання адміністративних послуг в ЄС з метою їх запровадження в національну правову систему та інтеграцію вказаних систем у майбутньому.

Констатовано, що об'єднання майже трьох десятків правових систем і відповідно баз потенційно чутливої персональної інформації, є досить складним процесом з точки зору створення ефективної системи адміністративних послуг в межах ЄС

Встановлено доцільність напрацювання тісної взаємодії онлайн адміністративних послуг в Україні та ЄС, зважаючи на наближення правопорядків.

Констатовано тривалість роботи європейських інституцій над створенням ефективної системи надання адміністративних послуг на наднаціональному рівні.

Вказується, що тривала цифровізація може породити нові проблеми та виклики в межах ЄС, пов'язані з використанням «автоматичного» або «алгоритмічного» прийняття рішень, що може викликати занепокоєння щодо дотримання основних прав, таких як захист даних і недискримінація.

Констатовано, що ЄС працює над тим, щоб допомогти публічним адміністраціям по всій Європі здійснити перехід на цифрові технології, щоб усі громадяни могли користуватися перевагами онлайн адміністративних послуг. В першу чергу, ЄС зосереджується на зменшенні перешкод для адміністративних послуг і забезпеченні їх транскордонної доступності. Визначено, що на сьогодні на рівні ЄС проведено вже низку реформ, зокрема: забезпечено спільну роботу європейських платформ, фінансовано масштабні проекти електронного урядування, регламентовано стандартизацію електронних медичних записів.

Одним із ключових аспектів цифрових адміністративних послуг для ЄС визначається забезпечення безпечної цифрової ідентифікації.

Зроблено висновок, що ті кроки, що вже проведені в Україні в сфері цифрових адміністративних послуг можуть стати гарним прикладом для запровадження власного досвіду в різних країнах ЄС та в ЄС в цілому.

Ключові слова: адміністративні послуги, сервісна держава, цифровізація, діджиталізація, електронне урядування.

Turovets Yu.M. EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE EU

The article examines the problems of providing administrative services within the EU through the prism of their digitalization. The author reviewed current practices and problems of legal regulation of the provision of administrative services in the EU with the aim of introducing them into the national legal system and integrating these systems in the future.

The author draws a line between the levels at which legal regulation of activities in the field of administrative services within the EU is carried out.

The first level is union (supranational), which includes EU policy in the field of administrative services. For the most part, today it concerns the requirements for public servants, the principle and basis of providing administrative services and protecting information that can be transferred and stored for a clearly defined purpose within EU institutions and bodies and relevant public authorities of EU member states.

The second level of such regulation and management is national, at the level of a single country, which includes national legislation, which defines the list of such administrative services, the procedures for their provision, the principles of protecting sensitive information that can be distributed within these services, and the scope of digitization of administrative services as a whole. The author emphasizes that EU member states are at different levels of e-government development.

The author states that the unification of almost three dozen legal systems and, accordingly, databases of potentially sensitive personal information, is a rather complex process from the point of view of creating an effective system of administrative services within the EU.

In the article, the author established the expediency of developing close interaction of online administrative services in Ukraine and the EU, taking into account the convergence of legal systems.

The author emphasizes the duration of work of European institutions to create an effective system of providing administrative services at the supranational level.

The author points out that continued digitization may give rise to new problems and challenges within the EU related to the use of «automatic» or «algorithmic» decision-making, which may raise concerns about the respect of fundamental rights such as data protection and non-discrimination.

In the article, the author states that the EU is working to help public administrations across Europe transition to digital technologies so that all citizens can enjoy the benefits of online administrative services. First of all, the EU focuses on reducing barriers to administrative services and ensuring their cross-border accessibility. It was determined that a number of reforms have already been carried out at the EU level, in particular: the joint work of European platforms has been ensured, large-scale e-government projects have been financed, and the standardization of electronic medical records has been regulated.

The author calls the provision of secure digital identification one of the key aspects of digital administrative services for the EU.

The author points to the following main problems in the field of digital administrative services: vagueness of the field of administrative services, limited consistency between the rules governing digital and administrative rules in different EU countries, limited information about the use of data on individuals and companies. Regulatory barriers or rather the lack of effective legal regulators at the EU level have a negative impact, including the lack of legal certainty for citizens, companies and authorities.

It was concluded that the steps already taken in Ukraine in the field of digital administrative services can become a good example for introducing own experience in different EU countries and in the EU as a whole.

Key words: administrative services, service state, digitization, digitalization, electronic government.