

Keesing, D. B. "Labor Skills and Comparative Advantage". *American Economic Review*, May (1996): 249-258.

Kovalska, L. L. "Metodychni pidkhody do otsinky konkurentospromozhnosti derzhavy" [Methodological approaches to assessing the competitiveness of the state]. www.nbuv.gov.ua/port/Soc_Gum/En/ETEI/2008_5_1/zbirnuk_ETEI_08_1_220.pdf

Kovalska, L. L. *Otsinka konkurentospromozhnosti rehionu ta mekhanizmu ii pidvyshchennia* [Evaluation of the competitiveness of the region and the mechanisms of its increase]. Lutsk: Nadstyr'ia, 2007.

Ohlin, B. *Interregional and International Trade*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1933.

Porter, M. *Mezhdunarodnaia konkurentsia* [International competition]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniia, 1993.

Shnytko, O. S. *Natsionalna konkurentospromozhnist: sutnist problemy, mekhanizm realizatsii* [National Competitiveness: essence of the problem, the mechanism of implementation]. Kyiv: Naukova dumka, 2003.

Stolper, W. F., and Samuelson, P. A. "Protection and Real Wages". *Review of Economic Studies*, no. 9 (1941): 58-73.

"The Global Competitiveness Report 2013 – 2014". http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

Zhalilo, Ya. A., Bazyliuk, Ya. B., and Belinska, Ya. V. *Konkurentospromozhnist rehioniv Ukrainy v umovakh hlobalizatsii* [Competitiveness of Regions of Ukraine in the context of globalization]. Kyiv: NISD, 2005.

УДК 338.24

ОСОБЛИВОСТІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У КРАЇНАХ ЄС

© 2014 СЕНІНА А. О.

УДК 338.24

Сеніна А. О. Особливості та організаційний досвід надання адміністративних послуг у країнах ЄС

У статті розглянуто процес розвитку системи адміністративних послуг (АП) у історичній ретроспективі, проведено аналіз теоретико-методологічних аспектів системи адміністративних послуг ЄС: принципів, моделі та її складових. Здійснено уточнення сутності, з'ясування особливостей та тенденцій розвитку «європейської моделі» надання АП. Розглянуто організаційні особливості надання адміністративних послуг, а також європейська нормативно-правова база і питання розвитку державних послуг в ЄС. Аналіз надав можливість визначити головні проблеми, пов'язані з практичною реалізацією моделі та процесом розвитку системи адміністративних послуг в ЄС, а також дозволив намітити напрямки подальших досліджень передового досвіду деяких країн ЄС. Відмічено, що в Україні спостерігається помітне відставання від ЄС як у сфері державного регулювання ринків послуг загалом, так і за окремими напрямками модернізації системи АП. Визначено найбільш перспективні напрями розвитку системи АП в Україні, виходячи з аналізу досвіду її реалізації у країнах ЄС.

Ключові слова: державні послуги, адміністративні послуги, державне регулювання, електронний уряд, бенчмаркінг.

Рис.: 3. **Табл.:** 3. **Бібл.:** 23.

Сеніна Анастасія Олександрівна – аспірантка, кафедра оподаткування, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (пр. Леніна, 9а, Харків, 61166, Україна)

E-mail: nastyia_senina@mail.ru

УДК 338.24

Сеніна А. А. Особенности и организационный опыт предоставления административных услуг в странах ЕС

В статье рассмотрен процесс развития системы административных услуг (АУ) в исторической ретроспективе, проведен анализ теоретико-методологических аспектов системы административных услуг ЕС: принципов, модели и ее составляющих. Осуществлено уточнение сущности, выявлены особенности и тенденции развития «европейской модели» предоставления АУ. Рассмотрены организационные особенности предоставления административных услуг, а также европейская нормативно-правовая база и вопросы развития государственных услуг в ЕС. Анализ дал возможность определить главные проблемы, связанные с практической реализацией модели и процессом развития системы административных услуг в ЕС, а также позволил наметить направления дальнейших исследований передового опыта некоторых стран ЕС. Отмечено, что в Украине наблюдается заметное отставание от ЕС как в сфере государственного регулирования рынков услуг в целом, так и по отдельным направлениям модернизации системы АУ. Определены наиболее перспективные направления развития системы АУ в Украине, исходя из анализа опыта ее реализации в странах ЕС.

Ключевые слова: государственные услуги, административные услуги, государственное регулирование, электронное правительство, бенчмаркинг.

Рис.: 3. **Табл.:** 3. **Библ.:** 23.

Сеніна Анастасія Олександрівна – аспірантка, кафедра налогообложения, Харьковский национальный экономический университет им. С. Кузнеця (пр. Ленина, 9а, Харьков, 61166, Украина)

E-mail: nastyia_senina@mail.ru

UDC 338.24

Sienina A. O. Features and Organizational Experience of Administrative Services in the EU

The article describes the process of development and administrative services (AS) from the historical perspective, the analysis of the theoretical and methodological aspects of the system of administrative services of the EU: principles, the model and its components. The essence was refined, the peculiarities and tendencies of development of the "European Model" to provide AS. The organizational features of providing administrative services, as well as the European regulatory framework and the development of public services in the EU were considered. The analysis made it possible to identify the main problems related to the practical implementation of the model and the process of development of the system of administrative services in the EU, as well as allowed to identify areas for further research of excellence in some EU countries. It was noted that in Ukraine there is a noticeable lag from the EU in the field of state regulation of service markets in general and in certain areas of modernization of the AS. The most promising directions of development of the AS in Ukraine were identified, based on the analysis of the experience of its implementation in the EU.

Key words: public services, administrative services, government regulation, e-government benchmarking.

Pic.: 3. **Tabl.:** 3. **Bibl.:** 23.

Sienina Anastasiia O. – Postgraduate Student, Department of Taxation, Kharkiv National Economic University named after S. Kuznets (pr. Lenina, 9a, Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: nastyia_senina@mail.ru

У сучасній економіці державний сектор відіграє провідну роль – як регулятор, роботодавець і постачальник послуг. У країнах – учасницях ЄС його частка у ВВП складає від 23,2% (Греція) до 8,3% (Нідерланди), на державу працює понад 25% усіх зайнятих [10]. Продуктивність та ефективність державного сектора є потужним чинником економічного зростання, а отже, органи влади, крім завдань забезпечення фінансової стабільності, підвищення конкурентоспроможності та зайнятості, мають постійно вдосконалювати систему управління за рахунок покращення доступності та якості суспільних послуг, а також налагодження більш тісної взаємодії із кінцевими споживачами – бізнесом і громадянами [3].

З іншого боку, не менш важливим фактором є ефективна взаємодія всередині системи органів управління, оскільки вона сприяє встановленню єдиних стандартів суспільних, у тому числі адміністративних послуг, підвищенню ефективності збору, аналізу, використання та надання інформації, скороченню адміністративних витрат громадян і бізнесу тощо. Унікальність випадку Європейської Спільноти полягає в тому, що модернізація державного сектора відбувається водночас на кількох рівнях – місцевому, регіональному, національному та міжнародному [8].

У контексті стратегії євроінтеграції, досягнення та проблеми розвитку системи суспільних, і, зокрема, адміністративних послуг (далі – АП) країн – учасниць ЄС становлять великий інтерес для України, яка поки що значно відстає у даній сфері не лише від найбільш розвинених економік, але й від нових учасників спільноти. Отже, узагальнення, систематизація та адаптація кращого європейського досвіду організації системи АП є важливим методологічним і науково-практичним завданням. Разом із тим, у вітчизняній науковій літературі спеціалізовані дослідження, присвячені проблематиці розвитку системи АП в країнах ЄС відсутні, що підкреслює актуальність та значущість обраної теми.

Метою статті є уточнення сутності, з'ясування особливостей та тенденцій розвитку «європейської моделі» надання АП, а також визначення найбільш перспективних напрямів розвитку системи АП в Україні, виходячи з аналізу досвіду її реалізації у країнах ЄС.

Розглядаючи процес розвитку системи АП у історичній ретроспективі, слід відмітити, що проекти та програми з удосконалення, зокрема, стандартизації сфери суспільних послуг ЄС було визначено пріоритетними для сектора державного управління ще на початку 1990-х років, проте системних досліджень ефективності цих послуг до 2000-х років не проводилося [19; 20]. Перші спроби створення загальноєвропейського ринку послуг можна датувати 1957 р., коли в Римі було укладено «Договір про Європейську Економічну Спільноту», ст. 49 якого передбачає «...заборону обмежень щодо свободи надання послуг громадянам країн-учасниць у межах Спільноти» [22]. Програма розвитку внутрішнього ринку ЄС забезпечила ліквідацію більшості торговельних бар'єрів до середини 1990-х рр. Проте в секторі послуг, насамперед, суспільних, обмеження, обумовлені національними стандартами та відмінностями у законодавстві, залишалися в силі до початку цілеспрямованого процесу інтеграції національних ринків послуг, на які припадає більш як 70% ВВП країн – учасниць ЄС [10]. Нарешті, запропонована у 2004 р. Директива ЄС «Про послуги на внутрішньому ринку» (ухвалено у 2006 р., ратифіковано у 2009 р.) забезпечила безперешкодне надання послуг на території усіх країн – учасниць Спільноти [6]. Разом з тим, специфіка

суспільних, а особливо – АП, які надаються національними та місцевими органами управління, обумовила низку проблем і особливостей інтеграції у цій сфері, а процес розширення ЄС наприкінці 90-х і до сьогодні визначає незворотність реформ і суттєві відмінності між окремими країнами ЄС. Найважливішим трендом розвитку системи АП є поступове зближення національних систем на основі спільних загальноєвропейських принципів.

Стратегія «Європа 2020», розроблена у відповідь на фінансово-економічну кризу 2008 – 2009 рр. являє собою низку економічних і соціальних ініціатив, орієнтовану на стимулювання високого рівня зайнятості, сталого економічного зростання та забезпечення соціальної справедливості [9]. Стратегію спрямовано на модернізацію європейської системи державного управління, у т. ч. сфери адміністративних послуг: підвищення ефективності, покращення прозорості та якості обслуговування в державному секторі є необхідною умовою реалізації європейської стратегії розвитку «економіки знань» [14; 21]. Таким чином, удосконалення системи АП відіграє ключову роль в модернізації державного сектора ЄС, а магістральним напрямом розвитку є інформатизація, тобто реалізація концепції АП у форматі «електронного уряду» [16].

Громадяни ЄС мають право вільно пересуватися, проживати, працювати, вести бізнес на усій території ЄС, однак забезпечення цих прав і свобод вимагає налагодженої взаємодії з органами управління країн-учасниць [18]. Відповідно, уряди країн ЄС активно модернізують систему та процес надання послуг, знижуючи адміністративні витрати, витрати часу, при одночасному підвищенні ефективності та результативності АП. Однак, оскільки вдосконалення відбувається на національному рівні, подібні зміни відбуваються досить повільно, із різною у різних країнах швидкістю та результатами [12; 13].

Спільна платформа для розвитку системи АП у країнах ЄС формується на основі принципів ефективного управління у сфері суспільних послуг, а саме:

1. *Принцип субсидіарності та пропорційності* вимагає від органів управління ухвалення рішень щодо АП якомога ближче до споживачів, тобто надання АП на місцевому, регіональному, національному рівні або на рівні ЄС, де їхнє надання є найбільш ефективним. Пропорційність обмежує дії вищестоящих органів лише тими, що необхідні для досягнення узгоджених з іншими рівнями влади цілей політики, тобто забезпечують максимальну можливу свободу рішень країн-учасниць.

2. *Принцип орієнтованості на споживачів, громадян і підприємства*, потреби яких визначають перелік і порядок надання АП. Потреби одержувачів включають: 1) безпечний та гнучкий доступ (персоналізацію послуг); 2) багатоканальність (максимальна доступність); 3) «єдине вікно» (отримання АП в одному місці, навіть якщо послуга надається спільно кількома органами); 4) разовість (унікнення повторного надання інформації, необхідної для отримання послуг); 5) взаємну довіру (збереження комерційної таємниці та приватних даних).

3. *Принцип загальнодоступності*, тобто створення рівних можливостей на усіх рівнях для всіх громадян і компаній країн ЄС без будь-якої дискримінації.

4. *Принцип безпечності (конфіденційності)*, означає, що органи управління мають гарантувати недоторканність інформації, що стосується приватного життя громадян і

конфіденційність даних, отриманих від суб'єктів підприємницької діяльності. З урахуванням вимог безпеки споживачі мають право контролювати використання органами управління зібраної щодо них інформації на задекларовані цілі.

5. *Принцип багатомовності* також має обов'язково враховуватися, оскільки без нього неможливо забезпечити дотримання гарантованих прав і свобод, доступності, якості, багатосторонньої взаємодії в процесі надання АП у поліетнічному, багатомовному середовищі, яке являє собою ЄС.

6. *Принцип адміністративної простоти* передбачає спрощення процедур для громадян і підприємств з метою скорочення їхніх адміністративних витрат.

7. *Принцип прозорості* передбачає зрозумілість процесу, а також право одержувачів мати уявлення про механізми ухвалення рішень щодо надання відповідних АП.

8. *Принцип сталості інформації* реалізується у різноманітних формах документування процедур і рішень щодо АП, тобто збереження цілісності, достовірності й точності інформації протягом тривалого періоду часу, з урахуванням умов безпеки та конфіденційності.

9. *Принцип відкритості* відображає готовність осіб, підприємств та організацій щодо обміну досвідом і має на меті розширення знань учасників для вирішення пріоритетних проблем у сфері АП.

10. *Принцип обміну досвідом* означає, що органи управління мають ділитися з іншими концепціями, методами, процедурами, які добре зарекомендували себе на практиці.

11. *Принцип адаптивності* вказує, що органи управління зосереджують зусилля на впровадженні АП, здатних пристосовуватися у мінливому соціально-економічному середовищі, незалежно від місця їхнього надання та одержувача послуг.

12. *Принцип ефективності та результативності* передбачає створення середовища, що забезпечує надання АП максимальній кількості підприємств і громадян із мінімальними витратами (оптимізація витрат і вигод) із урахуванням інших принципів, таких як адаптивність, простота, безпека тощо [19; 20].

Таким чином, усі принципи можна розділити на три категорії: 1) стратегічний (провідний) принцип, який формує загальний контекст усіх дій органів управління (1-й принцип); 2) взаємодії зі споживачами, які відображають загальні

потреби і очікування одержувачів АП (принципи 2 – 8-й); 3) управління, які забезпечують основу для співпраці між державними органами (принципи 9 – 12-й, *рис. 1*).

Слід також зауважити, що жоден із принципів не є обов'язковим для країн – учасниць ЄС. На національному рівні кожна держава може інституалізувати принципи, визначати їх пріоритетність самостійно, за власними критеріями [14; 21]. Водночас, соціально-економічні проблеми, що стоять перед ЄС, усе частіше вимагають спільних заходів у сфері економічної політики, об'єднання зусиль держав-учасниць щодо впровадження широкого спектру законодавчих актів, які є ключовим інструментом для подібної взаємодії. Зокрема, директиви ЄС вимагають створення державами-учасницями умов для безперешкодного надання АП у електронному вигляді поза національними кордонами, ведення єдиних реєстрів компаній, державних закупівель та статистичної інформації, електронної ідентифікації громадян та платників податків, а також забезпечення стандартизації системи електронних АП тощо [4 – 7; 15].

Зважаючи на важливість загальних принципів для цілей модернізації вітчизняної системи АП, нами було проведено їхній порівняльний аналіз, причому для України принципи надання АП розглядалися в контексті їхньої еволюції протягом 2006 – 2014 рр. у ході проведення адміністративної реформи (*табл. 1*).

Виходячи з результатів аналізу, слід відмітити, що, *по-перше*, українська система АП поступово наближається до загальноєвропейських принципів надання суспільних послуг; *по-друге*, вітчизняний підхід досі суттєвим чином відрізняється від підходу ЄС, зокрема, у частині: а) переліку (у т. ч. кількості) базових принципів; б) їхньої пріоритетності; в) відсутності окремих напрямів, орієнтованих на інтеграційні процеси (в межах взаємодії з ЄС); *по-третє*, як наслідок незавершеності адміністративної реформи, практично відсутні принципи, що забезпечують покращення взаємодії адміністративних органів у процесі надання АП. Саме ці відмінності, на наш розсуд, й обумовлюють величезний розрив між «європейською» і «українською» моделями.

Проте впровадження єдиної моделі АП у ЄС не слід вважати однозначно успішним і безперешкодним проце-

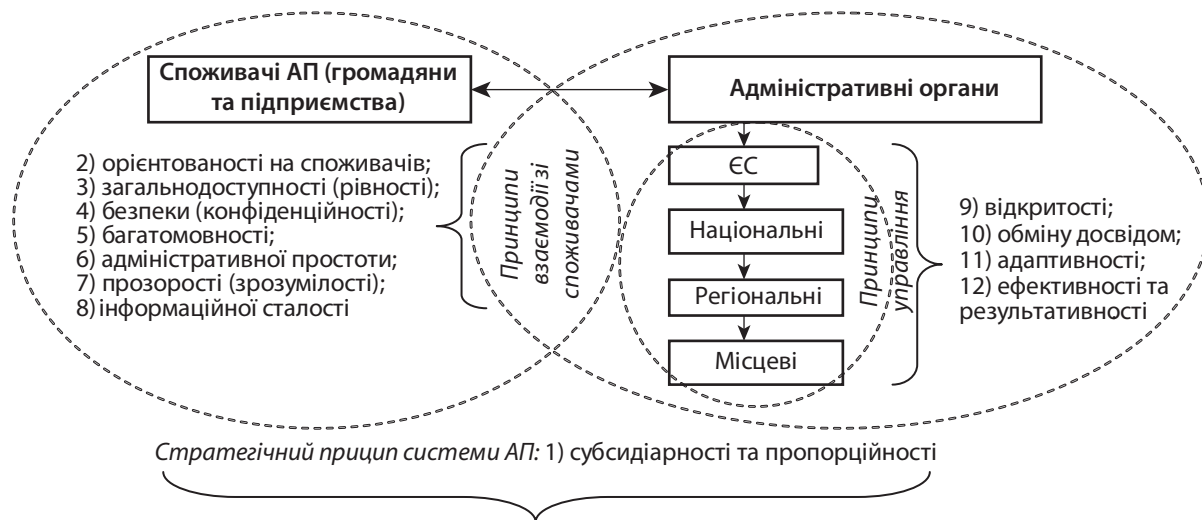


Рис. 1. Принципи взаємодії споживачів та органів управління у процесі надання АП

Джерело: складено автором на основі джерел [17; 21].

Порівняльні характеристики принципів надання АП в Україні та країнах ЄС

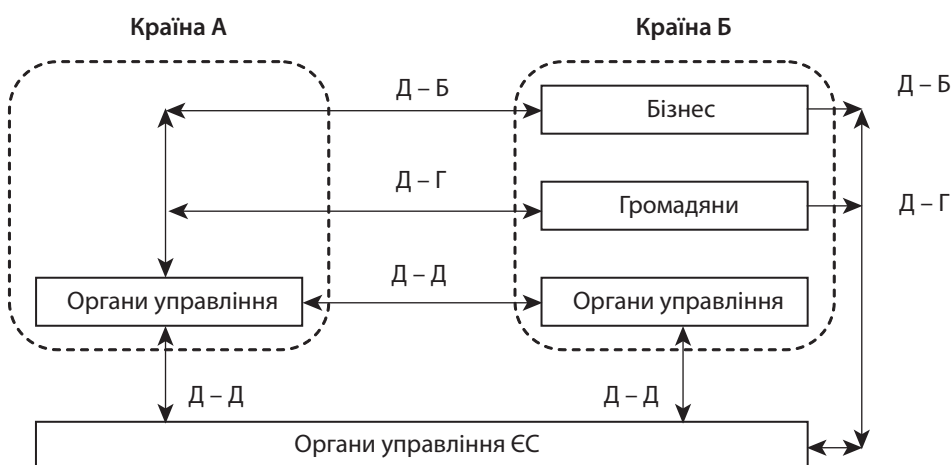
Україна		Країни ЄС
Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, 2006 р.	Закон України «Про адміністративні послуги», 2012 р.	
1) доступності*, у т. ч.: а) територіальна наближеність; б) наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування; в) безперешкодного доступу до приміщення; г) безперешкодного одержання бланків, формулярів, у т. ч. із веб-сторінки; 2) дотримання стандартів надання АП; 3) відповідності розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам; 4) відкритості; 5) результативності*; 6) своєчасності; 7) зручності, у т. ч.: а) вибір способу звернення, у т. ч. поштою, електронною поштою тощо; б) «єдине вікно»; в) зручний графік прийому; г) зручний порядок оплати; 8) відкритості, у т. ч.: а) наявність інформації щодо процедур, переліку документів, розміру, порядку оплати і посадових осіб; б) отримання інформації телефоном, електронною поштою та надання консультативної допомоги; 9) поваги, у т. ч.: а) ввічливе ставлення; б) допомога в оформленні документів; в) рівність усіх громадян; г) наявності побутових зручностей; 10) професійності	1) верховенства права, у т. ч. законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності	1) субсидіарності та пропорційності; 2) орієнтованості на споживачів, у т. ч.: а) безпечний та гнучкий доступ; б) максимальна доступність; в) «єдине вікно»; г) разовість надання інформації; д) взаємна довіра; 3) загальнодоступності (рівності); 4) безпеки (конфіденційності); 5) багатомовності; 6) адміністративної простоти; 7) прозорості (зрозумілості); 8) інформаційної сталості; 9) відкритості; 10) обміну досвідом; 11) адаптивності; 12) ефективності та результативності

** У «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» як «принципи» названо пп.1 – 4, у той час як пп. 1 (повторно) і 5 – 10 представлено як «критерії якості та ефективності надання АП».

Джерело: складено автором на основі джерел [1; 2; 19: 20]

сом, він набуває ознак системності поступово, про що говорить формалізація єдиної моделі взаємодії одержувачів АП із органами управління усіх рівнів у процесі надання послуг лише у середині 2000-х років (рис. 2, табл. 2) [14; 21]. АП, що надаються у країнах ЄС, за типом взаємодії між учасниками можна поділити на три групи: 1) пряма взаємодія між

підприємствами (громадянами) та органами управління однієї країни (на основі цих АП формується «національна модель»; 2) пряма взаємодія між підприємствами (громадянами) однієї країни та органами управління інших країн-учасниць ЄС; 3) взаємодія між органами управління, у т. ч. різних країн та/або країн та ЄС (див. рис.2, табл. 2).



Д – Б – взаємодія держави та бізнесу; Д – Г – взаємодія держави та громадян;
 Д – Д – взаємодія органів управління

Рис. 2. Модель АП на основі взаємодії громадян, бізнесу та органів управління

Джерело: складено автором на основі джерел [12; 14; 17; 21]

Європейська модель надання АП (за напрямками та типами взаємодії учасників)

Напрямок	Тип взаємодії	Послуги	Рівень
Дозволи та реєстрації	Д – Г	Свідоцтва про народження і шлюб Водійські права Паспорти, візи, посвідчення Видача видів на проживання, дозволів на роботу Реєстрація транспортних засобів	Субнаціональний (регіональний, місцевий) Національний (країни-учасниці)
Зайнятість та соціальне забезпечення	Д – Г	Визнання кваліфікаційних сертифікатів, дипломів Допомоги по безробіттю Допомога у пошуку роботи Інформаційна підтримка соціального забезпечення	Субнаціональний Національний
Підприємництво	Д – Б Д – Д	Започаткування бізнесу (компанії) Державні закупівлі Реєстрація патентів, товарних знаків, промислових зразків Захист прав споживачів, маркування, пакування	Субнаціональний Національний Наднаціональний (ЄС)
Оподаткування	Д – Б Д – Г Д – Д	Реєстрація платників податків Відшкодування ПДВ Подання декларацій, сплата податків, зборів, інших платежів Інформація про податкові пільги	Субнаціональний Національний Наднаціональний
Статистика	Д-Б Д-Д	Збір і надання статистичних даних	Національний Наднаціональний

Джерело: складено автором на основі джерел [14; 17; 19; 20; 21].

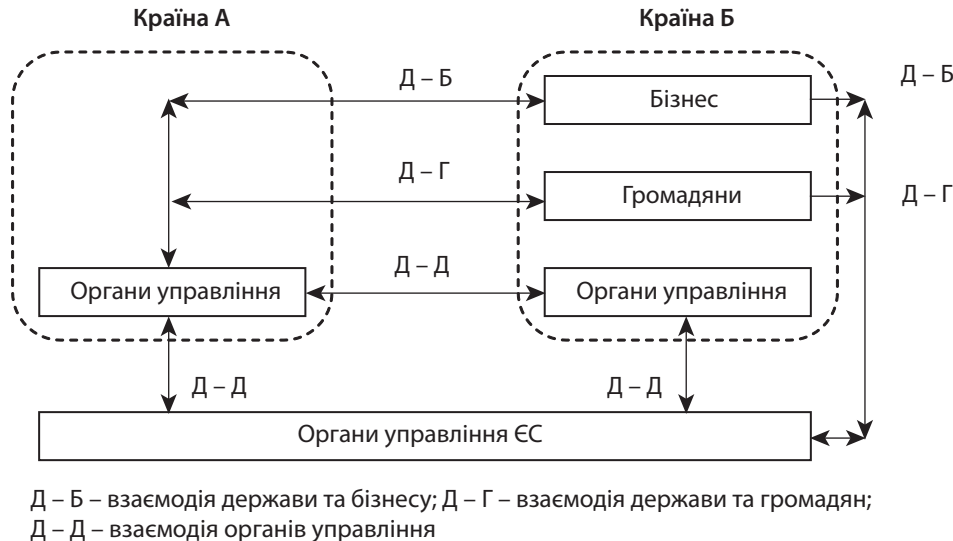


Рис. 3. Складові європейської моделі надання АП*

Джерело: складено автором на основі джерел [12; 17; 21]

Характерними рисами європейської концептуальної моделі АП, з точки зору організації надання послуг, є такі: 1) *єдність* – спільні (єдині) базові принципи моделі ЄС забезпечують сумісність побудованих на її основі «національних» моделей країн-учасниць; 2) *універсальність* – єдина методологічна і технологічна платформи сприяють інтеграції до процесу надання АП кожного існуючого або новоствореного органу управління на будь-якому рівні (субнаціональний, національний, наднаціональний); 3) *гнучкість* – складові моде-

лі максимально спрощують і раціоналізують систему відносин між суб'єктами процесу надання АП, водночас уникаючи дублювання функцій.

Для кращого розуміння особливостей моделі потрібно виділити ще два типи АП: 1) базові; 2) комплексні (див. рис. 2). Перші пов'язані з безпосередньою, прямою взаємодією між одержувачем (підприємством, громадянином) і органом управління – як, наприклад, отримання довідок або реєстрація шлюбів.

Другий тип вимагає координації зусиль органів управління кількох рівнів, у т. ч. на субнаціональному (регіональному, місцевому) та/або національному та/або наднаціональному (рівень ЄС) – наприклад, щодо сплати окремих видів податків або одержанні статистичної інформації. Обидва типи послуг надаються на основі даних, зосереджених у реєстрах (базах даних, архівах), але для надання базових АП відповідний орган використовує власну інформаційну базу, а для надання комплексних АП необхідний обмін інформацією між задіяними у процесі органами (рис. 3).

Практична реалізація моделі АП в ЄС стикається з багатьма проблемами, оскільки процес удосконалення в державному секторі сполучає у собі велику кількість різно-рідних складових, обумовлених як шляхом розвитку економіки та суспільства ЄС, так і перспективними цілями, що стоять перед Спільнотою. Виходячи з проведеного аналізу організаційних особливостей європейської моделі, можна стверджувати, що розвиток системи АП стикається з чотирма головними типами проблем.

По-перше, «проблеми наступництва», оскільки у держсекторі система управління, технічні системи і методи, які використовуються для надання послуг мають деякі характеристики, що обмежують можливості ефективного використання більш сучасних систем (наприклад, програмного забезпечення), а їхнє швидке вдосконалення неможливе без значного зростання витрат, і потребує тривалого часу внаслідок великих масштабів (кількості установ, чисельності персоналу, номенклатури послуг) і розгалуженості організаційних мереж. У випадку ЄС ці ризики лише посилюються, оскільки в процесі, крім національних урядів, задіяні також вищі (ЄС) і нижчі (регіони, громади) рівні управління.

По-друге, як і більшість ієрархічних утворень, система АП потерпає від бюрократії та «опору змін» на двох рівнях взаємодії: 1) між органами управління (наднаціональні, національні, галузеві, регіональні, місцеві); 2) між органами управління та споживачами, враховуючи той факт, що створити «ідеальне єдине вікно», інституцію яка б поєднувала у собі ознаки централізованої та децентралізованої моделі надання АП неможливо в принципі.

По-третє, існуючі відмінності у доступності та якості АП – на рівні ЄС, країн, окремих регіонів або навіть організацій в межах однієї країни, визначають феномен «асиметричного розвитку»: певні різновиди (типи) АП будуть впроваджуватися організаціями, що їх надають, швидше за решту. Тобто, окремі категорії споживачів АП у різних країнах (регіонах, організаціях) отримуватимуть переваги, перед іншими, які матимуть справу із органами, що відстають у сфері застосування інноваційних концепцій, методів і технологій.

По-четверте, рівень довіри з боку одержувачів АП (громадян, підприємств) до органів управління залишається відносно низьким, оскільки доступність та якість послуг в державному секторі суттєвим чином відстає від аналогів приватного сектора, це стосується, зокрема, фінансових, інформаційних, консультаційних послуг.

Ще однією важливою проблемою є методологія оцінювання явищ та процесів, пов'язаних із розвитком системи АП, насамперед, впровадженням організаційних і технологічних інновацій, які є основою «електронного уряду» (e-government). У нашому дослідженні розглянуто два підходи: ЄС (EU e-Government Benchmark) та ООН (UN E-Government Survey), у яких, зокрема, вивчаються й питання надання АП громадянам і

підприємствам. Обидві методики ґрунтуються на вивченні показників, які характеризують окремі складові системи та процесу надання суспільних послуг, із наступним усередненням отриманих значень у вигляді індексів, на основі яких відбувається ранжування (рейтингове оцінювання) країн [11; 23].

Методика ЄС включає дослідження таких питань, як орієнтація на споживача (одержувача), прозорість, доступність на міжнародному рівні (транскордонна доступність або на рівні ЄС), перелік базових послуг, ефективність та задоволеність, у той час як ООН використовує для обчислення індексу розвитку електронного уряду (e-government development index, EGDI) середньозважену із нормованих оцінок трьох напрямків розвитку сфери суспільних послуг: обсяг та якість послуг; доступність послуг, а також їхній вплив на людський капітал (табл. 3) [9; 21].

Звертає на себе увагу те, що методики досить прості й зрозумілі для споживачів вміщеної у звітах інформації, якими є представники міжнародних організацій, національних урядів, місцевого самоврядування, бізнесу та громадськості, зацікавлені в розвитку сфери суспільних послуг, покращенні їхньої якості, скороченні витрат тощо. Крім того, різниця в підходах до оцінювання послуг, які надаються органами управління, забезпечує їхню взаємодоповнюваність, тобто, дає змогу розглянути досягнення та проблеми розвитку суспільних послуг у ширшому контексті.

Провівши порівняння рейтингів країн – учасниць ЄС із використанням обох методів за 2012 та 2014 рр. (це обумовлено тим, що оцінювання за методологією ООН здійснюється раз на два роки, у той час як за методологією ЄС – щорічно), було встановлено країни, які досягли найбільших (найменших) успіхів щодо впровадження інновацій в сфері суспільних послуг, зокрема, АП для бізнесу та громадян (табл. 3).

Країни, які посідають найвищі щаблі в обох рейтингах, такі як Велика Британія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, можна розглядати як приклади кращої практики ЄС. З іншого боку, такі країни, як Кіпр, Румунія, Словаччина, Чехія за досліджуваний період, порівняно із іншими країнами ЄС, демонструють непереконливі результати, а отже, на їхньому досвіді доцільно вивчати проблеми, що виникають на шляху розвитку системи АП (див. табл. 3).

Очевидною також є наявність двох типів залежностей: між рівнем розвитку сфери суспільних послуг, з одного боку, і рівнем економічного розвитку країни та її розмірами – з іншого. Найбільш розвинені країни ЄС, такі як Велика Британія, Швеція, Нідерланди, Франція та інші є постійними лідерами, і, водночас, найшвидший прогрес демонструють «малі економіки», наприклад, Мальта та Естонія, тоді як «нові» країни ЄС (Східної та Південної Європи), із відносно більшими економіками, такі як Румунія, Польща, Хорватія помітно відстають від сусідів (див. табл. 3).

Таким чином, проведене дослідження дозволило сформулювати такі **висновки**.

По-перше, сучасна європейська модель системи АП сформувалася як продукт тривалої еволюції економік і суспільств країн ЄС у напрямках лібералізації та інтеграції ринків послуг, спрощення адміністративних процедур, посилення зворотних зв'язків між органами управління і споживачами АП, а також активного впровадження інновацій у цій сфері. В Україні спостерігається помітне відставання

Рейтинги країн ЄС за рівнем інновацій в секторі суспільних послуг у 2012 і 2014 рр.

№ з/п	За методологією ЄС		За методологією ООН	
	2012	2014	2012	2014
1	Мальта	Мальта	Нідерланди	Франція
2	Швеція	Португалія	Велика Британія	Нідерланди
3	Велика Британія	Іспанія	Данія	Велика Британія
4	Фінляндія	Естонія	Франція	Фінляндія
5	Португалія	Ірландія	Швеція	Іспанія
6	Естонія	Фінляндія	Фінляндія	Швеція
7	Данія	Австрія	ФРН	Естонія
8	Ірландія	Нідерланди	Люксембург	Данія
9	Іспанія	Швеція	Естонія	Австрія
10	Нідерланди	Данія	Австрія	ФРН
11	Словенія	Франція	Іспанія	Ірландія
12	Італія	Італія	Бельгія	Італія
13	ФРН	Латвія	Словенія	Люксембург
14	Франція	Литва	Литва	Бельгія
15	Польща	Бельгія	Хорватія	Литва
16	Латвія	Польща	Угорщина	Латвія
17	Австрія	Словенія	Італія	Греція
18	Словаччина	Велика Британія	Португалія	Португалія
19	Литва	ФРН	Ірландія	Угорщина
20	Бельгія	Люксембург	Мальта	Мальта
21	Болгарія	Болгарія	Греція	Словенія
22	Греція	Кіпр	Латвія	Польща
23	Люксембург	Чехія	Кіпр	Хорватія
24	Чехія	Хорватія	Чехія	Словаччина
25	Угорщина	Греція	Польща	Чехія
26	Румунія	Угорщина	Словаччина	Кіпр
27	Хорватія	Румунія	Болгарія	Румунія
28	Кіпр	Словаччина	Румунія	Болгарія

Джерело: складено автором на основі джерел [11; 23].

від ЄС, як у сфері державного регулювання ринків послуг загалом, так і за окремими напрямками модернізації системи АП (насамперед, спрощення процедур, покращення взаємодії учасників та інформатизації процесів).

По-друге, система АП ґрунтується на дванадцяти загальних принципах, пріоритетність та порядок впровадження яких на законодавчому рівні країнами-учасницями ЄС визначається самостійно, що забезпечує необхідну гнучкість моделі. Порівняльний аналіз принципів надання АП в Україні та ЄС вказує на необхідність удосконалення інструментарію державного регулювання, зокрема, шляхом внесення відповідних змін до ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» щодо інституалізації відсутніх на сьогодні принципів ефективного управління у сфері АП. Аналіз змістовних відмінностей між уже запровадженими Законом принципами та їхніми відповідниками у законодавстві ЄС буде проведено у подальших дослідженнях.

По-третє, багаторівневність, складність і суттєві соціально-економічні відмінності між країнами ЄС обумов-

люють необхідність постійного удосконалення системи АП у напрямках організації та координації роботи органів управління, запровадження єдиних адміністративних стандартів і процедур, формування спільних баз даних тощо. Водночас, в Україні даний напрям – саме у межах модернізації вітчизняної системи АП – практично відсутній, оскільки належить до загальних цілей реформування адміністративної системи. Цю лакуну слід заповнити, насамперед, через формалізацію процедур взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування у процесі надання АП, і, водночас, забезпечення відповідності взаємодії підходам, що застосовується у ЄС – шляхом розробки та впровадження окремої координаційної програми в рамках адмінреформи.

По-четверте, за рівнем розвиненості систем АП у межах ЄС можна виділити групи країн, які демонструють «кращі» та «гірші» приклади вдосконалення процесу надання АП, а отже, їх може бути використано для поглибленого аналізу чинників, які впливають на ефективність

державної політики у сфері регулювання суспільних послуг в Україні, що й стане предметом подальших досліджень. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження КМУ від 15 лютого 2006 р. № 90-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>
3. Commission 2013 annual growth survey, COM (2012) 750 final. European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf
4. Decision 1482/2007/EC of the European Parliament and of the Council, 11.12. 2007 establishing a Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market (Fiscalis 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007D1482>
5. Decision 624/2007/EC of the European Parliament and of the Council, 23.05.2007 establishing an action programme for customs in the Community (Customs 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=6407>
6. Directive 2006/123/EC on services in the internal market: European Parliament and the Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>
7. Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council, 16.04.2014 on electronic invoicing in public procurement [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0055&from=EN>
8. EIS 2012 Implementation Review: Report on Political, Socio-Economic and Legal factors [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/80/72/f4/EIS Implementation Review 2012.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/80/72/f4/EIS%20Implementation%20Review%202012.pdf)
9. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 03.03.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
10. Eurostat: European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
11. EU eGovernment Benchmark Survey 2012, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/eGov%20Benchmark%202012%20insight%20report%20published%20version%200.1%20_0.pdf; http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5812
12. Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management / P. Windrum, P. Koch (Ed.). – Cheltenham : Edward Elgar Pub, 2008. – 251 p.
13. **Keune M.** Privatisation and liberalisation of public services in Europe / M. Keune, J. Leschke, A. Watt. – Brussels: ETUI, 2008. – 321 p.
14. Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. European Commission, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/PSI_EG.pdf
15. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on electronic identification and trust

services for electronic transactions in the internal market/, COM(2012)238, 04.06.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0238:FIN:en:PDF>

16. Public sector innovation: European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-sector-innovation/index_en.htm
17. Social Services of General Interest in the EU / U. Neergaard, E. Szyszczak, J. Willem van de Gronden, M. Krajewski (Ed.). – The Hague: T.M.C. Asser Press, 2013. – 622 p.
18. The Treaty of Lisbon // Official Journal of the European Union, December 17, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>
19. **Torres L.** Trajectories in public administration reforms in European Continental countries / L. Torres // Australian Journal of Public Administration. – 2004. – Vol. 63(3). – P. 99 – 112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hum.ttu.ee/failid/VAH/torres-2004.pdf>
20. **Torres L.** E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms? / L. Torres, V. Pina // Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza: Documentos de Trabajo – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uhu.es/ijdar/documentos/Present04/vicente.pdf>
21. Towards interoperability for European public services: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010), 16.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf
22. Treaty establishing the European Economic Community, 25 March 1957 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm
23. United Nations E-Government Survey 2012, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2012>; <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

Науковий керівник – Іванов Ю. Б., доктор економічних наук, професор, заступник керівника Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України, завідувач кафедри оподаткування Харківського національного економічного університету ім. Семена Кузнеця

REFERENCES

- “Commission 2013 annual growth survey, COM (2012) 750 final. European Commission” http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf
- “Decision 1482/2007/EC of the European Parliament and of the Council, 11.12. 2007 establishing a Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market (Fiscalis 2013)” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007D1482>
- “Decision 624/2007/EC of the European Parliament and of the Council, 23.05.2007 establishing an action programme for customs in the Community (Customs 2013)” <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=6407>
- “Directive 2006/123/EC on services in the internal market: European Parliament and the Council” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>
- “Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council, 16.04.2014 on electronic invoicing in public procure-

ment" <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0055&from=EN>

"EIS 2012 Implementation Review: Report on Political, Socio-Economic and Legal factors" https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/80/72/f4/EIS_Implementation_Review_2012.pdf

"Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 03.03.2010" <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

"Eurostat: European Commission". <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

"EU eGovernment Benchmark Survey 2012, 2014" http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/eGov%20Benchmark%202012%20insight%20report%20published%20version%200.1%20_0.pdf; http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5812

Keune, M., Leschke, J., and Watt, A. *Privatisation and liberalisation of public services in Europe*. Brussels: ETUI, 2008.

[Legal Act of Ukraine] (2012). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

[Legal Act of Ukraine] (2006). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

Neergaard, U., Szyszczak, E., and van de Gronden, J. W. *Social Services of General Interest in the EU*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2013.

"Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. European Commission, 2013". http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/PSI_EG.pdf

"Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on electronic identification and trust services for

electronic transactions in the internal market/, COM(2012)238, 04.06.2012". <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0238:FIN:en:PDF>

"Public sector innovation: European Commission" http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-sector-innovation/index_en.htm

"The Treaty of Lisbon // Official Journal of the European Union, December 17, 2007" <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>

Torres, L. "Trajectories in public administration reforms in European Continental countries". <http://hum.ttu.ee/failid/VAH/torres-2004.pdf>

Torres, L., and Pina, V. "E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?". <http://www.uhu.es/ijdar/documentos/Present04/vicente.pdf>

"Towards interoperability for European public services: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010), 16.12.2010". http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf

"Treaty establishing the European Economic Community, 25 March 1957". http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm

"United Nations E-Government Survey 2012, 2014". <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2012>

Windrum, P. *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management*. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2008.