

**ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЮРЧЕНКО ТАРАС ПЕТРОВИЧ

УДК 342.9:35.07(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА
ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання власних ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____  **Т. П. Юрченко**

Науковий керівник:

Рачинська Ірина Михайлівна,
кандидат юридичних наук, доцент

Одеса – 2026

АНОТАЦІЯ

Юрченко Т. П. Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Міжнародний університет бізнесу і права Міністерства освіти і науки України; Одеський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Одеса, 2026.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у комплексному дослідженні адміністративних послуг у системі публічного адміністрування України, визначенні їх адміністративно-правової природи, місця у механізмі реалізації владних повноважень органів публічної адміністрації та формуванні пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання і практики надання адміністративних послуг.

Обґрунтовано теоретичні засади адміністративно-правового розуміння адміністративних послуг як особливої форми реалізації владних повноважень органів публічної адміністрації у взаємовідносинах із приватними особами. Доведено, що адміністративна послуга є правовою формою реалізації суб'єктивних публічних прав і законних інтересів особи, яка здійснюється за ініціативою заявника у межах адміністративної процедури та завершується прийняттям індивідуального адміністративного рішення або вчиненням іншої юридично значущої дії.

Запропоновано авторську дефініцію адміністративної послуги як врегульованого законом адміністративного провадження, що здійснюється адміністративним органом за зверненням особи з метою вирішення індивідуальної адміністративної справи та завершується прийняттям

адміністративного акта або вчиненням іншої юридично значущої дії, наслідком чого є набуття, зміна або припинення прав чи обов'язків заявника. Визначено елементний склад цієї конструкції, що охоплює суб'єкта, звернення, компетенцію, процедуру, результат і правові наслідки. Це створює методологічну основу для подальшого дослідження адміністративних послуг у системі публічного адміністрування.

Визначено, що для правозастосування у сфері адміністративних послуг вирішальне значення має не лише дефініція цього явища, але й також його функції, ознаки та критерії відмежування від суміжних форм діяльності публічної адміністрації. Доведено, що адміністративна послуга є формою реалізації компетенції суб'єкта публічної адміністрації та здійснюється на підставі, у межах повноважень і у спосіб, визначений законом, що водночас визначає межі адміністративного розсуду.

Окреслено відмежування адміністративних послуг від внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної адміністрації, актів планування та нормотворчості за ознаками адресата, правової форми та здатності породжувати зовнішні юридичні наслідки. Систематизовано їх відмінності від соціальних сервісів, які мають переважно діяльнісний характер, а також від приватноправових послуг, що ґрунтуються на принципах договірної свободи та юридичної рівності сторін. Встановлено, що для ідентифікації пограничних адміністративних інструментів визначальним є критерій вирішення індивідуальної справи за зверненням особи з юридично значущим результатом.

Визначено функції адміністративних послуг у системі публічного адміністрування: сервісну, регулятивну, гарантійну та превентивну. Обґрунтовано, що їх реалізація потребує узгодження через принципи адміністративної процедури, зокрема законність, пропорційність, рівність, строковість, неупередженість та обов'язок мотивування адміністративних рішень.

Запропоновано систему ознак адміністративної послуги, придатну для її практичної ідентифікації: заявницький характер ініціювання, надання суб'єктом публічної адміністрації у межах компетенції, здійснення у процедурній формі, спрямованість на вирішення індивідуальної адміністративної справи, наявність юридично значущого результату та виникнення правових наслідків для заявника.

Встановлено, що розвиток правового регулювання адміністративних послуг характеризується трансформацією співвідношення матеріальних підстав, процедурних стандартів і організаційних механізмів доступу до адміністративного результату. На цій основі визначено критерії періодизації розвитку правового регулювання адміністративних послуг, серед яких характер нормативного регулювання, інституційна організація надання послуг, співвідношення матеріальних і процедурних норм, рівень контролю, а також ступінь децентралізації та цифровізації адміністративних процесів.

Визначено концепцію нового публічного врядування як методологічну рамку аналізу мережевої природи сучасних адміністративних послуг. Доведено, що у міжвідомчих та цифрових адміністративних процедурах ключовою категорією виступає координація, яка охоплює узгодженість процедур, сумісність інформаційних систем, визначеність відповідальності суб'єктів та прозорість маршруту адміністративної справи для заявника.

Визначено основні стадії адміністративної процедури надання адміністративних послуг: подання та реєстрація заяви, розгляд заяви і встановлення обставин справи, прийняття адміністративного рішення та доведення його до відома заявника. Обґрунтовано, що кожна із зазначених стадій має самостійне юридичне значення, оскільки порушення вимог на будь-якому етапі впливає на можливість реалізації прав заявника та правомірність адміністративного рішення.

Запропоновано системні напрями удосконалення нормативного регулювання: 1) закріпити у Законі № 5203-VI пряму відсильну норму щодо застосування Закону № 2073-IX до всіх проваджень з надання адміністративних послуг із можливістю встановлення особливостей лише спеціальним законом за умови збереження базових гарантій; 2) нормативно визначити, що будь-який результат розгляду заяви про надання адміністративної послуги є індивідуальним адміністративним актом; 3) імперативно закріпити мінімальні процедурні стандарти, а також підвищені вимоги до мотивування негативних рішень; 4) уніфікувати та обмежити підстави відмови й зупинення, передбачивши заборону посилення на внутрішні акти як на самостійну підставу відмови; 5) запровадити стандартизацію процедур ухвалення рішень у типових послугах шляхом модельних процедурних регламентів; 6) визначити межі підзаконного нормотворення, виключивши встановлення нових документів, підстав відмови або додаткових обтяжливих процедур без прямої законодавчої підстави.

Підсумовано, що підвищення якості адміністративних послуг потребує переходу від розрізненого спеціального регулювання до узгодженої моделі, у межах якої Закон України «Про адміністративні послуги» виконує функцію спеціального регулювання сервісного сегмента публічного адміністрування, а Закон України «Про адміністративну процедуру» забезпечує єдину процедурну рамку прийняття адміністративних рішень.

Запропоновано організаційно-процедурні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг: 1) посилення юридичної відповідальності за порушення строків розгляду заяв, зокрема шляхом чіткого зв'язку між недотриманням строків і дисциплінарною відповідальністю посадових осіб та обов'язкової фіксації підстав продовження строку; 2) нормативне врегулювання міжвідомчої взаємодії у

межах заявницьких адміністративних проваджень, включаючи встановлення чітких строків для надання відповідей на міжвідомчі запити, визначення процесуального статусу таких запитів та включення часу міжвідомчого обміну до загального строку розгляду справи; 3) законодавче визначення процесуальної ролі центрів надання адміністративних послуг як посередників у заявницьких адміністративних провадженнях із чітким окресленням їх функцій прийняття, реєстрації, супроводу заяви та інформування заявника без втручання у прийняття адміністративного рішення; 4) запровадження чітких стандартів якості адміністративного рішення у сфері надання адміністративних послуг, що включають вимоги законності, обґрунтованості, мотивованості та пропорційності; 5) забезпечення балансу між сервісною доступністю адміністративних послуг і юридичною якістю їх результату, що передбачає поєднання організаційної оптимізації процедур із належним рівнем правової аргументації адміністративних рішень.

Визначено, що цифровізація адміністративних послуг змінює форму здійснення заявницького провадження, але не змінює його правової природи та обсягу процесуальних гарантій заявника. Запропоновано напрями вдосконалення цифровізації адміністративних послуг, що передбачають нормативне визначення електронної послуги, встановлення меж автоматизації, врегулювання перевірки реєстрових даних, посилення процедурних гарантій у цифровому провадженні та забезпечення альтернативних каналів доступу з метою мінімізації цифрової нерівності.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративні акти, публічне адміністрування, адміністративне оскарження, адміністративно-правове регулювання, адміністративна процедура, органи публічної адміністрації, центри надання адміністративних послуг, належне врядування, цифровізація.

SUMMARY

Yurchenko T. P. Administrative Services in the System of Public Administration of Ukraine: Theoretical and Legal Characteristics and Practice of Application. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Thesis for a Candidate Degree in Law in specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – International University of Business and Law of the Ministry of Education and Science of Ukraine; Odesa State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Odesa, 2026.

The dissertation provides a theoretical generalization and proposes a new solution to the scientific task consisting in a comprehensive study of administrative services within the system of public administration of Ukraine, determining their administrative and legal nature, their place in the mechanism of exercising public authority by bodies of public administration, and developing proposals for improving the legal regulation and practice of providing administrative services.

The theoretical foundations of the administrative and legal understanding of administrative services as a special form of exercising the powers of public administration bodies in relations with private individuals are substantiated. It is proved that an administrative service is a legal form for the implementation of subjective public rights and legitimate interests of a person, initiated by an applicant within the framework of an administrative procedure and completed by the adoption of an individual administrative decision or the performance of another legally significant act.

The author proposes an original definition of an administrative service as a legally regulated administrative proceeding carried out by an administrative authority upon the application of a person with the aim of resolving an individual administrative case and completed by the adoption of an administrative act or the

performance of another legally significant action, resulting in the acquisition, modification, or termination of the applicant's rights or obligations. The structural elements of this construction are defined, including the subject, application, competence, procedure, result, and legal consequences, which creates a methodological basis for further research on administrative services within the system of public administration.

It is determined that for law enforcement in the field of administrative services, decisive importance lies not only in the definition of this phenomenon but also in its functions, characteristics, and criteria for distinguishing it from related forms of activity of public administration. It is proved that an administrative service represents a form of exercising the competence of a public administration body and is carried out on the basis, within the limits of authority, and in the manner determined by law, which simultaneously defines the limits of administrative discretion.

The distinction between administrative services and internal organizational activities of public administration bodies, planning acts, and rule-making activities is outlined according to the criteria of the addressee, legal form, and the ability to produce external legal consequences. Their differences from social services, which predominantly have an activity-based nature, as well as from private-law services based on contractual freedom and legal equality of the parties, are systematized. It is established that for identifying borderline administrative instruments, the decisive criterion is the resolution of an individual case upon the application of a person with a legally significant result.

The functions of administrative services within the system of public administration are identified, namely service, regulatory, guarantee, and preventive functions. It is substantiated that their implementation requires coordination through the principles of administrative procedure, including legality, proportionality, equality, timeliness, impartiality, and the obligation to provide reasoning for administrative decisions.

A system of characteristics of administrative services suitable for their practical identification is proposed. These include the applicant-initiated nature of the procedure, provision by a public administration body within its competence, implementation in a procedural form, orientation toward resolving an individual administrative case, the presence of a legally significant result, and the emergence of legal consequences for the applicant.

It is established that the development of the legal regulation of administrative services is characterized by the transformation of the relationship between substantive grounds, procedural standards, and organizational mechanisms for access to an administrative result. On this basis, criteria for the periodization of the development of legal regulation of administrative services are defined, including the nature of normative regulation, the institutional organization of service provision, the relationship between substantive and procedural norms, the level of control, as well as the degree of decentralization and digitalization of administrative processes.

The concept of new public governance is defined as a methodological framework for analyzing the network nature of modern administrative services. It is proved that in interagency and digital administrative procedures the key legal category is coordination, which encompasses the consistency of procedures, compatibility of information systems, the clarity of the responsibilities of involved entities, and the transparency of the administrative case pathway for the applicant.

The main stages of the administrative procedure for providing administrative services are identified, namely submission and registration of an application, examination of the application and establishment of the circumstances of the case, adoption of an administrative decision, and communication of the decision to the applicant. It is substantiated that each of these stages has independent legal significance, since violations at any stage

affect the possibility of exercising the applicant's rights and the legality of the administrative decision.

Systemic directions for improving regulatory regulation are proposed, including establishing in Law No. 5203-VI a direct reference provision on the application of Law No. 2073-IX to all proceedings related to the provision of administrative services, allowing specific procedural features to be determined only by special legislation while preserving fundamental guarantees; legally defining that any result of considering an application for an administrative service constitutes an individual administrative act; imperatively establishing minimum procedural standards together with enhanced requirements for the reasoning of negative decisions; unifying and limiting the grounds for refusal and suspension, including a prohibition on referring to internal acts as an independent ground for refusal; introducing standardized decision-making procedures for typical administrative services through model procedural regulations; and defining the limits of subordinate rule-making by excluding the possibility of introducing new documents, additional grounds for refusal, or other burdensome procedures without a direct legislative basis.

It is concluded that improving the quality of administrative services requires a transition from fragmented special regulation to a coordinated model in which the Law of Ukraine «On Administrative Services» performs the function of special regulation of the service segment of public administration, while the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» provides a unified procedural framework for the adoption of administrative decisions.

Organizational and procedural directions for improving the quality of administrative service provision are proposed, including strengthening legal liability for violations of application review deadlines through a clear linkage between missed deadlines and the disciplinary responsibility of officials, as well as mandatory recording of the grounds for extending such deadlines; establishing normative regulation of interagency interaction within applicant-initiated

administrative proceedings, including clear time limits for responses to interagency requests, defining their procedural status, and including the time of interagency exchange within the overall period for case consideration; legislatively defining the procedural role of administrative service centers as intermediaries in applicant-based administrative proceedings with clearly outlined functions of receiving, registering, and accompanying applications and informing applicants without interfering in the adoption of administrative decisions; introducing clear standards for the quality of administrative decisions in the field of administrative services, including requirements of legality, justification, reasoning, and proportionality; and ensuring a balance between the service accessibility of administrative services and the legal quality of their results through the combination of organizational optimization of procedures with an appropriate level of legal reasoning in administrative decisions.

It is determined that the digitalization of administrative services changes the form of the application-based administrative proceeding but does not alter its legal nature or the scope of procedural guarantees for the applicant. Directions for improving the digitalization of administrative services are proposed, including the legal definition of electronic services, establishing limits of automation, regulating the verification of registry data, strengthening procedural guarantees in digital proceedings, and ensuring alternative access channels to minimize digital inequality.

Key words: administrative services, administrative acts, public administration, administrative appeal, administrative and legal regulation, administrative procedure, public administration bodies, administrative service centers, good governance, digitalization.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові статті у періодичних фахових виданнях України:

1. Юрченко Т. П. Теоретичні засади поняття та правової природи адміністративних послуг. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 223–232.
2. Юрченко Т. П. Стандарти якості адміністративних послуг: правовий вимір і практична реалізація. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 261–268.
3. Юрченко Т. П. Проблеми правового забезпечення доступності адміністративних послуг для населення. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 524–531.
4. Юрченко Т. П. Оцінка ефективності правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Правові новели*. № 26/2025. С. 140–148.
5. Юрченко Т. П. Електронні адміністративні послуги: сучасний стан правового регулювання та виклики цифровізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1, 2026. С. 201–206.

Наукові статті у періодичних виданнях іноземних держав:

6. Yurchenko T. Enforcement of administrative services: trends and their impact on Ukraine's economic security. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11, No. 5, 2025. P. 406–413.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Юрченко Т. П. Еволюція правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні та логіка адміністративної реформи. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 201–205.

8. Юрченко Т. П. Поняття адміністративних послуг у публічному управлінні та межі їх відмежування від інших управлінських дій. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 661–665.

9. Юрченко Т. П. Аналіз ефективності правового регулювання сфери надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р. у 2-х т. Т.1. / За заг. ред. В.І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 68–72.

10. Yurchenko T. P. Administrative service centers as an institutional basis for a service state. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application*: International scientific conference proceedings (December 25–26, 2024, Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 396–400.

11. Юрченко Т. П. Контроль, нагляд і відповідальність у сфері адміністративних послуг та забезпечення прав заявника. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції, м. Одеса, 24 жовтня 2025 р. Одеса : ОДУВС, 2025. С. 312–314.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ПІДґРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	29
1.1. Поняття та юридична природа адміністративних послуг у системі публічного адміністрування.....	29
1.2. Функції, ознаки та відмежування адміністративних послуг у правозастосуванні і практиці публічного адміністрування.....	46
1.3. Генеза правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні.....	65
1.4. Методологічна рамка дослідження адміністративних послуг у публічному адмініструванні.....	87
Висновки розділу 1.....	106
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПРАВОЗАСТОСОВНІ МЕХАНІЗМИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	117
2.1. Адміністративні послуги як форма реалізації повноважень органів публічної адміністрації.....	117
2.2. Адміністративна процедура надання адміністративних послуг: стадії, строки та мотивування рішень.....	135
2.3. Контроль та захист прав заявників у сфері адміністративних послуг у контексті адміністративного оскарження, судової практики та типових проблем правозастосування.....	150
Висновки до розділу 2.....	165
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА	

ПРАКТИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	173
3.1. Проблеми нормативного регулювання адміністративних послуг в Україні та шляхи їх усунення.....	173
3.2. Організаційно-процедурні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг.....	191
3.3. Цифровізація адміністративних послуг: правові межі, гарантії та ризики.....	208
Висновки розділу 3.....	226
ВИСНОВКИ.....	233
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	240
ДОДАТКИ.....	277

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У сучасних умовах розвитку правової держави та трансформації системи публічного адміністрування особливого значення набуває забезпечення ефективної взаємодії органів публічної влади з приватними особами. Однією з ключових форм такої взаємодії виступає надання адміністративних послуг, через які реалізуються публічно-владні повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування і водночас забезпечується практична реалізація суб'єктивних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Саме адміністративні послуги є одним із найбільш поширених і соціально значущих проявів діяльності публічної адміністрації, оскільки вони безпосередньо пов'язані з виникненням, зміною або припиненням правового статусу особи, а також із реалізацією її прав у різних сферах суспільного життя.

У сучасній адміністративно-правовій науці адміністративні послуги розглядаються як важливий елемент реалізації принципів належного врядування, відкритості та підзвітності публічної влади. Водночас питання комплексного адміністративно-правового осмислення адміністративних послуг, визначення їх юридичної природи, співвідношення з іншими формами діяльності органів публічної адміністрації, а також удосконалення адміністративної процедури їх надання залишаються недостатньо розробленими. Особливої уваги потребує дослідження адміністративних послуг як специфічної форми реалізації владних повноважень, що поєднує елементи управлінської діяльності, правового регулювання та забезпечення прав і законних інтересів особи.

Таким чином, необхідність теоретичного переосмислення інституту адміністративних послуг, визначення їх місця і ролі в системі публічного

адміністрування, а також вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання цієї сфери зумовлюють актуальність і практичну значущість обраної теми дисертаційного дослідження.

Слід звернути увагу на те, що проблематика адміністративних послуг у системі публічного адміністрування, попри її практичну значущість, не отримала достатньо комплексного адміністративно-правового осмислення в українській науці. Більшість досліджень присвячені окремим аспектам адміністративної процедури, форм діяльності публічної адміністрації або організації надання адміністративних послуг, однак питання їх цілісної адміністративно-правової концептуалізації, визначення юридичної природи адміністративної послуги та критеріїв оцінювання її правової якості залишаються недостатньо розробленими.

Разом із тим окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур, діяльності органів публічної адміністрації та забезпечення прав особи у відносинах із публічною владою досліджувалися у працях таких вітчизняних учених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. В. Галуцько, Є. В. Додін, О. М. Миколенко, С. О. Кузніченко, В. К. Колпаков, Т. О. Коломєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук, Р. С. Мельник, С. В. Ківалов, О. Д. Крупчан, М. І. Смокович, О. М. Пасенюк, Я. А. Жаліло, В. С. Куйбіда, Ю. В. Ковбасюк, О. М. Ключев, С. О. Кравченко, М. І. Латинін, В. І. Луговий, О. М. Музичук, І. М. Богданюк, П. П. Гордієнко, В. Г. Галанец, С. М. Коник, О. Г. Предместніков, В. А. Ребкало, Ф. В. Саганюк, О. Ф. Скакун, В. В. Тертичка, О. С. Угровецький та інші.

Серед зарубіжних учених, праці яких мають значення для осмислення організаційних, процедурних і сервісних аспектів публічного

адміністрування, слід назвати М. Вебера, А. Файоля, Ф. Тейлора, Г. Мінцберга, Д. Брайсона та інших дослідників.

Однак у більшості зазначених наукових праць основна увага приділяється загальнотеоретичним, управлінським або організаційним аспектам діяльності публічної адміністрації, тоді як питання адміністративно-правового розуміння адміністративних послуг, визначення їх юридичної природи, місця в системі форм діяльності органів публічної влади, а також особливостей адміністративної процедури їх надання залишаються недостатньо дослідженими. Потребують подальшого наукового опрацювання й питання забезпечення належного рівня гарантій прав заявників під час отримання адміністративних послуг, визначення вимог до правової якості адміністративного результату, а також особливостей правового регулювання надання адміністративних послуг в умовах цифровізації публічного адміністрування.

Усе це свідчить про високу актуальність обраної теми та зумовлює необхідність здійснення комплексного дослідження адміністративно-правових засад організації та надання адміністративних послуг у системі публічного адміністрування України, а також вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення відповідного адміністративного законодавства і практики його застосування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дослідження належить до пріоритетних у галузі адміністративного права. Напрямок дисертаційного дослідження обрано з урахуванням положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015); Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, (затвердженої постановою загальних

зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.); Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179). Тема відповідає пріоритетному напрямку «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21, та темі науково-дослідних робіт Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (номер державної реєстрації 0123U103538).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає у формуванні цілісної теоретико-правової характеристики адміністративних послуг як адміністративно-правового явища та складової системи публічного адміністрування, а також виробленні обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання і правозастосовної практики їх надання в Україні з урахуванням стандартів належного адміністрування, потреб забезпечення прав людини та викликів цифровізації.

Для реалізації поставленої мети передбачено розв'язання таких *завдань*:

- визначити поняття та юридичну природу адміністративних послуг у системі публічного адміністрування;

- з'ясувати функції, ознаки та критерії відмежування адміністративних послуг від інших форм діяльності органів публічної адміністрації;

- дослідити генезу правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні;
- обґрунтувати методологічні засади дослідження адміністративних послуг як адміністративно-правового інституту;
- розкрити зміст адміністративних послуг як форми реалізації повноважень органів публічної адміністрації;
- проаналізувати адміністративну процедуру надання адміністративних послуг (стадії, строки, мотивування рішень);
- охарактеризувати механізми контролю та захисту прав заявників у сфері адміністративних послуг;
- виявити проблеми нормативного регулювання адміністративних послуг в Україні;
- визначити організаційно-процедурні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг;
- окреслити правові межі та ризики цифровізації адміністративних послуг.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері надання адміністративних послуг в системі публічного адміністрування України.

Предметом дослідження виступає теоретико-правова характеристика та практика застосування адміністративних послуг в системі публічного адміністрування України.

Теоретичну основу дослідження становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави і права, теорії публічного управління, адміністративного права та інших галузевих правових наук.

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять офіційні документи органів державної влади України, матеріали правозастосовної практики у сфері надання адміністративних послуг, а також нормативні акти та офіційні документи зарубіжних держав, що регулюють відповідну сферу.

Методи дослідження. Методологічна база дисертаційного дослідження ґрунтується на загальнонаукових та спеціально-юридичних методах наукового пізнання. Зокрема, застосовано *методи аналізу та синтезу*, за допомогою яких здійснено загальну характеристику сутності, правової природи та теоретичних засад адміністративних послуг, а також визначено їх місце і значення у системі публічного адміністрування (підрозділ 1.1). *Діалектичний метод* використано для дослідження генези правового регулювання адміністративних послуг, еволюції підходів до їх правового осмислення та формування сучасної моделі сервісної діяльності публічної адміністрації (підрозділи 1.2, 1.3). Застосування *системно-структурного методу* дозволило дослідити місце адміністративних послуг у системі публічного адміністрування, визначити їх структурні елементи та взаємозв'язок із повноваженнями органів публічної адміністрації (підрозділ 1.1). Метод *системного аналізу* використано під час дослідження принципів надання адміністративних послуг, організаційних засад їх функціонування та правових механізмів забезпечення їх доступності та ефективності (підрозділи 2.1, 2.2). *Структурно-функціональний метод* дав можливість дослідити адміністративно-правовий інструментарій надання адміністративних послуг, функціональну роль суб'єктів публічної адміністрації, а також механізми контролю та захисту прав заявників у

відповідних провадженнях (підрозділи 2.1–2.3). *Порівняльно-правовий метод* використано для зіставлення положень законодавства про адміністративні послуги із загальними положеннями адміністративної процедури, а також для виявлення неузгодженостей між спеціальним і загальним адміністративно-процедурним регулюванням (підрозділи 3.1, 3.3). *Формально-юридичний метод* застосовано для аналізу нормативно-правових актів, що регулюють сферу адміністративних послуг, адміністративної процедури, адміністративного оскарження та судового контролю, а також для формулювання пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства (підрозділи 2.1–2.3, 3.1–3.3). *Логіко-семантичний метод* використано для уточнення та розвитку понятійно-категоріального апарату дослідження, зокрема під час визначення змісту понять «адміністративна послуга», «суб'єкт надання адміністративних послуг», «адміністративна процедура» (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.3). *Логіко-правовий метод* дав змогу обґрунтувати сучасні тенденції розвитку адміністративно-правового забезпечення надання адміністративних послуг та сформулювати напрями його подальшого вдосконалення (підрозділ 3.3).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що у дисертації здійснено комплексне адміністративно-правове дослідження адміністративних послуг у системі публічного адміністрування України з урахуванням сучасних доктринальних підходів, правозастосовної практики та європейських стандартів належного врядування. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, які запропоновані здобувачем особисто. Основні з них такі:

уперше:

- сформульовано адміністративно-правову концепцію адміністративної послуги як особливої форми реалізації владних

повноважень органів публічної адміністрації, що характеризується заявницьким характером ініціювання, здійснюється у межах адміністративної процедури та завершується прийняттям юридично значущого індивідуального результату для заявника, спрямованого на реалізацію, підтвердження або набуття суб'єктивних прав і законних інтересів особи у взаємовідносинах із державою;

- обґрунтовано авторське адміністративно-правове визначення адміністративної послуги як юридично значущого результату здійснення адміністративним органом владних повноважень за зверненням особи, що досягається у межах адміністративного провадження з метою вирішення індивідуальної адміністративної справи та оформлюється прийняттям адміністративного акта або вчиненням іншої юридично значущої дії, наслідком чого є набуття, зміна, припинення чи підтвердження прав або обов'язків заявника;

- розроблено адміністративно-правову модель системи надання адміністративних послуг у публічному адмініструванні, яка включає взаємопов'язані елементи: суб'єктів надання послуг; процедурні стадії їх здійснення; нормативно-правові засоби регулювання; організаційні форми забезпечення доступності послуг та інформаційно-технологічні інструменти їх реалізації, що у сукупності забезпечують реалізацію владних повноважень органів публічної адміністрації та захист прав заявників;

- запропоновано комплексний підхід до розуміння системи гарантій прав заявників у сфері адміністративних послуг, що ґрунтується на поєднанні адміністративного та судового контролю як взаємодоповнюючих механізмів забезпечення законності, обґрунтованості та пропорційності управлінських рішень;

удосконалено:

- положення щодо адміністративно-актової природи юридично значущого результату адміністративної послуги незалежно від зовнішньої форми його фіксації, зокрема прийняття рішення, оформлення документа, внесення запису до державного реєстру або прийняття мотивованої відмови, що дозволяє поширити на такі результати вимоги законності, обґрунтованості, мотивування, стабільності та оскаржуваності адміністративного акта;

- критерії класифікації адміністративних послуг шляхом їх систематизації за правовою природою результату, характером адміністративного рішення, суб'єктом надання послуги, рівнем публічної влади та організаційною формою надання, що дозволило уточнити місце адміністративних послуг у системі форм діяльності органів публічної адміністрації;

- наукове розуміння принципів надання адміністративних послуг як системи адміністративно-правових вимог до діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема законності, доступності, відкритості, рівності заявників, своєчасності прийняття адміністративних рішень та пропорційності адміністративного втручання;

- адміністративно-правовий інструментарій забезпечення надання адміністративних послуг шляхом уточнення ролі адміністративної процедури, стандартів якості адміністративних послуг, адміністративних регламентів діяльності органів публічної адміністрації та механізмів міжвідомчої взаємодії при наданні комплексних послуг;

- наукові підходи до організаційних форм надання адміністративних послуг, зокрема функціонування центрів надання адміністративних послуг, використання електронних адміністративних сервісів та інтегрованих цифрових платформ взаємодії органів публічної влади;

набули подальшого розвитку:

- дослідження адміністративної процедури надання адміністративних послуг як стадійно структурованого процесу діяльності органів публічної адміністрації, що включає прийняття та реєстрацію звернення, перевірку документів, прийняття адміністративного рішення та доведення результату до заявника;

- наукові підходи до аналізу правозастосовної практики у сфері адміністративних послуг, що дозволило виявити типові проблеми реалізації законодавства, пов'язані з надмірною процедурною складністю, недостатньою інтеграцією державних реєстрів та обмеженою доступністю електронних адміністративних сервісів;

- пропозиції щодо модернізації системи надання адміністративних послуг в Україні, які передбачають подальшу цифровізацію адміністративних процедур, інтеграцію інформаційних ресурсів держави та розвиток електронних адміністративних сервісів;

- наукові положення щодо значення процесуальних строків у межах адміністративної процедури надання адміністративних послуг як юридичної гарантії правової визначеності та запобігання протиправній бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації;

- обґрунтування необхідності впровадження системного моніторингу ефективності надання адміністративних послуг, що включає оцінювання доступності послуг, строків їх надання, якості адміністративних процедур та рівня задоволеності заявників результатами взаємодії з органами публічної адміністрації;

- підходи до визначення правових меж цифровізації адміністративних послуг, відповідно до яких електронна форма провадження та автоматизовані елементи ухвалення рішення не змінюють публічно-

правової природи адміністративної послуги, не зменшують обсяг процедурних гарантій заявника та не звільняють суб'єкта владних повноважень від відповідальності за юридично значущий результат.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у різних напрямках практичної діяльності, зокрема у:

- *науково-дослідній діяльності* – як теоретико-методологічне підґрунтя для подальших наукових досліджень проблем адміністративно-правового регулювання адміністративних послуг, удосконалення адміністративних процедур та розвитку сервісної моделі публічного адміністрування (акт впровадження в наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ від 14.04.2026 року);

- *правотворчій діяльності* – під час підготовки та вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють сферу надання адміністративних послуг, зокрема при розробленні змін до законодавства про адміністративні послуги, адміністративну процедуру, діяльність центрів надання адміністративних послуг та цифровізацію публічних сервісів;

- *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності організації та функціонування системи надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації, удосконалення процедур взаємодії між суб'єктами надання послуг, підвищення рівня доступності та якості адміністративних послуг для населення (акт впровадження в практичну діяльність АО «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів» від 15.04.2026 року);

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників і методичних матеріалів, а також у викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування» та інших навчальних дисциплін, пов'язаних із дослідженням правових засад діяльності органів публічної адміністрації та надання адміністративних послуг (акт впровадження в освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 07.04.2026 року).

Особистий внесок здобувача. Основні наукові результати отримані автором самостійно на основі аналізу наукових публікацій, законодавства та матеріалів практики стосовно адміністративних послуг в системі публічного адміністрування України.

Апробація результатів дисертації. Основні положення, висновки та узагальнення, сформульовані у дисертаційному дослідженні, були апробовані під час участі автора у міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.), «Theoretical foundations of law, public management and practice of their application» (Riga, Latvia, 25–26 грудня 2024 р.), «Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період» (Львів–Торунь, 10 жовтня 2025 р.), «Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення» (Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р.), «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (Одеса, 24 жовтня 2025 р.).

Публікації. Основні науково обґрунтовані результати проведеного дослідження відображені в 11 одноосібних наукових публікаціях за темою дисертації: 5 наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України з юридичних наук, 1 статті у міжнародному науковому виданні, що індексується у міжнародних наукометричних базах даних, а також 5 тезах

доповідей на міжнародних та всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 289 сторінок, з них основний текст – 224 сторінки, список використаних джерел – 37 сторінок (250 найменувань), додатки – 13 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ПІДґРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1. Поняття та юридична природа адміністративних послуг у системі публічного адміністрування

Адміністративні послуги посідають центральне місце в сучасному публічному адмініструванні, оскільки саме через них право найчастіше набуває практичного виміру для приватної особи. У площині щоденної взаємодії громадянина чи суб'єкта господарювання з органом публічної адміністрації адміністративна послуга постає як юридично значущий результат здійснення владних повноважень за заявою особи, що досягається у межах відповідної адміністративної процедури та забезпечує реалізацію її прав і законних інтересів. Така роль адміністративних послуг зумовлює необхідність їх теоретико-правового осмислення не лише як управлінської технології, а як інституту адміністративного права, що безпосередньо впливає на рівень гарантування прав людини, якість належного врядування та довіру до публічної влади [221].

Нормативну рамку інституту адміністративних послуг формує спеціальне законодавство, яке визначає загальні засади надання таких послуг. Водночас сучасний розвиток адміністративного права в Україні пов'язаний із запровадженням загальної адміністративної процедури, що встановлює універсальні вимоги до діяльності адміністративних органів у відносинах із приватними особами, включно з вимогами законності, обґрунтованості, пропорційності, дотримання строків і забезпечення права бути вислуханим [145]. Додатковим орієнтиром для національної доктрини та правозастосування виступають стандарти належного адміністрування, сформульовані у рекомендаційних актах Ради Європи [241]. У сукупності це створює підстави розглядати адміністративні послуги як інструмент,

який поєднує сервісну спрямованість публічної адміністрації з владним характером її повноважень, а також із процедурними гарантіями прав особи.

Потреба в адміністративних послугах зумовлена тим, що реалізація низки суб'єктивних публічних прав і законних інтересів відбувається не шляхом самотійної поведінки особи, а через одержання індивідуалізованого владного результату, який приймає суб'єкт публічної адміністрації у межах наданої компетенції.

У доктрині адміністративного права підкреслюється, що у таких правовідносинах вирішальним є юридичний зв'язок між правом особи та адміністративним рішенням (адміністративним актом), без якого право не набуває практичної реалізованості (В. Б. Авер'янов; Ю. П. Битяк). В. П. Тимошук та І. В. Коліушко, аналізуючи адміністративні послуги у площині адміністративної процедури, акцентують, що йдеться про заявницькі адміністративні провадження, результатом яких є адміністративний акт, реєстраційна дія або інший юридично значущий результат, що спричиняє правові наслідки для статусу особи або її права на здійснення певної діяльності. До таких результатів належать, зокрема, державна реєстрація, видача дозволу чи ліцензії, прийняття іншого індивідуального рішення або вчинення юридично значущої дії, що спричиняє виникнення, зміну, припинення чи підтвердження правового статусу особи або юридично значущих фактів; витяг у такому разі здебільшого виступає формою офіційного підтвердження відповідного результату. У цих межах держава реалізує публічні повноваження у спосіб, визначений законом [2; 4; 5].

У теоретичному вимірі адміністративні послуги пов'язують зі зміною доктринальних підходів до призначення публічної адміністрації, від домінування командно-розпорядчої моделі до моделі, у якій реалізація публічних повноважень розглядається також як забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у взаємодії з державою [1; 64; 193].

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині ця логіка простежується, зокрема, у працях І. С. Гриценка, Р. С. Мельника та А. А. Пухтецької, які, аналізуючи публічне адміністрування, підкреслюють, що діяльність публічної адміністрації не зводиться до владно-розпорядчого впливу, а охоплює організацію та забезпечення реалізації прав приватних осіб у визначених законом формах і процедурах. У розвитку цієї позиції В. К. Колпаков та І. В. Ковбас акцентують значення загальної адміністративної процедури й адміністративного акта як правового результату розгляду «адміністративної справи», що забезпечує юридичну визначеність у взаємодії «особа – адміністративний орган». Водночас у спеціальних дослідженнях щодо адміністративних послуг О. Г. Циганов та І. В. Бойко звертають увагу на процедурні стандарти якості (доступність, передбачуваність вимог, визначеність правил і результативність), що дозволяє оцінювати послугу не як консультацію чи сам факт звернення, а як отримання юридично значимого рішення [51; 75; 205].

У сучасній адміністративно-правовій доктрині наголошується, що значна частина адміністративних послуг має не лише сервісний, а й регулятивний та охоронний зміст, оскільки через реєстраційні та дозвільні адміністративні акти, а також інші юридично значущі дії публічна адміністрація впорядковує відповідні сфери суспільних відносин, встановлює умови допуску до окремих видів діяльності та знижує ризики для публічної безпеки і прав інших осіб. Як зазначає Д. Йосифович, у таких випадках результат звернення пов'язаний із реалізацією владних повноважень, а якість послуги визначається не фактом комунікації, а законністю, прозорістю та визначеністю умов прийняття рішення. Водночас А. Школик і І. В. Ковбас та П. І. Крайній підкреслюють, що ключовим запобіжником зловживанням у заявницьких провадженнях є процедурні гарантії здійснення компетенції адміністративного органу, зокрема визначеність підстав і умов рішення, дотримання строків, належне

мотивування, неупередженість, а також ефективні механізми адміністративного й судового оскарження [55; 59; 211].

Визначальним є те, що сервісна орієнтація адміністративних послуг має самостійний юридичний зміст [250]. У доктрині адміністративного права вона пов'язується насамперед із якістю адміністративної процедури як правової форми реалізації публічних повноважень. Зокрема, із визначеністю та прозорістю вимог до звернення, передбачуваністю адміністративного результату, обмеженням практики витребування документів і вчинення дій, які не є необхідними для досягнення легітимної мети, належним інформуванням особи, а також із гарантуванням ефективних засобів адміністративного та судового оскарження. Саме в такому значенні стандарти належного адміністрування (належної адміністрації) та принципи адміністративної процедури розглядаються як інструменти забезпечення балансу між публічним інтересом і правами приватної особи [145; 241].

На самому початку варто зазначити, що теоретико-правове осмислення адміністративних послуг не може обмежуватися лише визначенням їх юридичної природи та функціональних характеристик. Значущість цього інституту найбільш виразно проявляється у сфері правозастосування, де якість процедурних рішень безпосередньо впливає на реалізацію суб'єктивних прав. У зв'язку з цим, в якості фундаменту подальшого дослідження доцільним вбачається коротке окреслення базових (ключових) проблемних площин, які визначають сучасний стан правового регулювання та практики надання адміністративних послуг.

У навчальній і прикладній літературі з проблематики адміністративних послуг підкреслюється, що досягнення належної якості адміністративного результату є функцією стандартизації процедур та процесуального обмеження адміністративного розсуду. Зокрема, В. П. Тимошук обґрунтовує позицію, за якою у сфері надання адміністративних

послуг першочергового значення набуває мінімізація необґрунтованої дискреції через встановлення чітких процедурних правил (єдиних вимог, строків, алгоритмів розгляду, стандартів мотивування), оскільки надмірний або неструктурований розсуд призводить до варіативності практики, нерівного ставлення до заявників і підвищує ризики зловживань [193]. Відповідно, сервісна спрямованість у публічно-правовій взаємодії має оцінюватися не за критерієм зручності як такої, а за критеріями юридичної визначеності, процедурної справедливості та наявності ефективних механізмів контролю за реалізацією компетенції адміністративного органу.

Актуальність дослідження адміністративних послуг особливо виразно проявляється на рівні правозастосування, де саме процедура стає ключовим чинником довіри до держави. Основною групою проблем є строки розгляду звернень та надання результату. Недотримання строків або їх невизначеність фактично нівелюють юридичну цінність права на адміністративну послугу, оскільки створюють стан правової невизначеності для особи та підвищують ризики неформальних практик. Законодавчі вимоги щодо організації надання адміністративних послуг спрямовані на забезпечення прозорості та передбачуваності у цьому компоненті [144], тоді як загальні правила адміністративної процедури задають рамку належного провадження і правові наслідки процесуальних порушень [145].

Ще однією проблемною площиною можна визнати адміністративний розсуд. У сфері адміністративних послуг розсуд може бути необхідним для оцінювання фактичних обставин і застосування оціночних понять, однак саме тут він потребує особливої процесуальної дисципліни. Відсутність належних критеріїв, недостатнє мотивування рішень або неоднакова практика застосування вимог призводять до вибірковості, що суперечить принципам рівності та правової визначеності. Тому в сучасній моделі адміністративного права ключового значення набувають вимоги щодо

обґрунтування, пропорційності та дотримання процедурних прав особи, включно з правом бути вислуханою [145; 241].

Додатковою проблемою виступає відмова в наданні адміністративної послуги. Відмова у наданні адміністративної послуги є самостійним юридично значущим результатом заявницького провадження і має розглядатися як індивідуальне владне рішення суб'єкта публічної адміністрації (адміністративний акт), що підлягає правовій перевірці за критеріями законності та обґрунтованості. Такий підхід узгоджується з позиціями В. Б. Авер'янова та Ю. П. Битяка, які у межах вчення про акти публічної адміністрації підкреслюють, що будь-яке рішення органу, яке впливає на права, свободи чи інтереси особи, повинно мати визначені підстави та бути контрольованим у встановлених законом процедурах [4; 5].

У контексті адміністративних послуг А. Школик і Р. С. Мельник підкреслюють, що відмова як юридично значимий результат заявницького провадження має відповідати процедурним вимогам, зокрема містити визначені правові підстави, належне мотивування з посиланням на норму права та роз'яснення щодо порядку подальших дій особи. У свою чергу, І. В. Ковбас і П. І. Крайній акцентують, що стандарт належного адміністрування в таких справах вимірюється якістю обґрунтування рішення та реальною доступністю механізмів адміністративного й судового оскарження, оскільки саме це знижує ризики свавілля і підтримує баланс публічного інтересу та прав приватної особи [59; 145; 213].

Разом із цим проблематика адміністративних послуг охоплює питання їх доступності. У науковій літературі доступність розглядають як багатовимірну характеристику взаємодії особи з публічною адміністрацією, що включає територіальний (просторова досяжність пунктів прийому та альтернативні канали звернення), фізичний (умови для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп), інформаційний (зрозумілість вимог, повнота

та своєчасність інформування), а також організаційний вимір (режим роботи, черги, строки, способи подання документів). Такий підхід відповідає змісту наукових робіт В. Б. Авер'янова та Ю. П. Битяка, які пов'язують належне здійснення публічних повноважень із юридично визначеним порядком розгляду справ приватних осіб і з обов'язком адміністрації забезпечити реальну можливість реалізації прав у процедурі, а не лише формальну наявність відповідної норми [1; 144; 184].

В. П. Тимощук і А. В. Кірмач у працях про адміністративні послуги та адміністративну процедуру підкреслюють, що доступність є елементом якості заявницького провадження, оскільки дефіцит інформації, ускладнені канали подання або непропорційні організаційні бар'єри трансформуються у фактичне обмеження реалізації прав. Відповідно, нерівний доступ у практиці означає нерівність у реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів, тому доступність доцільно розглядати як юридично значущий критерій виконання публічною адміністрацією обов'язків щодо належного провадження у справах приватних осіб [193; 196].

Чергова проблемна площина пов'язана з цифровізацією. Розвиток електронних послуг потенційно підвищує ефективність і знижує адміністративні витрати, однак одночасно породжує нові юридичні ризики:

- 1) цифрову нерівність, складність ідентифікації;
- 2) проблеми захисту даних та інтеперабельності реєстрів;
- 3) труднощі розподілу відповідальності за технічні помилки та правові наслідки автоматизованих рішень [151; 156; 207].

З огляду на це цифровізацію адміністративних послуг слід оцінювати крізь призму принципів адміністративної процедури та стандартів належного адміністрування, а не лише через показники технологічної модернізації [220].

Викладені проблемні аспекти свідчать про необхідність чіткого визначення змісту та меж адміністративної послуги як правової категорії. У

зв'язку з цим у науці адміністративного права сформувалися підходи до розмежування вузького і широкого розуміння адміністративної послуги.

У межах вузького підходу низка авторів пов'язує адміністративну послугу насамперед із юридично значущим індивідуальним результатом, який виникає на підставі звернення особи та реалізації владної компетенції суб'єкта публічної адміністрації. Так, у навчальній традиції, представленій працями В. К. Колпакова, адміністративна послуга концептуально зближується з індивідуальним адміністративним рішенням або юридично значущою дією, оскільки саме результат (адміністративний акт, реєстраційний запис, дозвільний документ) є тим елементом, що прямо впливає на правовий статус особи та підлягає перевірці за критеріями законності й обґрунтованості [72; 144].

Аналогічну орієнтацію на результат простежують у працях О. В. Кузьменко, де адміністративна послуга визначається через реалізацію повноваження у відповідь на ініціативу приватної особи та через настання правових наслідків для її прав та обов'язків; у цій логіці центр аналізу зміщується до умов правомірності кінцевого адміністративного результату, а звернення розглядається як процесуальна передумова виникнення відповідного провадження [82].

О. Ф. Андрійко, досліджуючи публічно-адміністративні правовідносини, підкреслює владну природу таких рішень і водночас необхідність їх процедурної обумовленості законом. У вузькому підході це означає, що адміністративна послуга ідентифікується через індивідуалізований результат, який має бути прийнятий у межах компетенції та в установленому порядку [12].

З позицій Т. О. Коломєць (у контексті адміністративної юстиції та захисту прав у публічно-правових спорах) адміністративний результат у справі про послугу є юридичним фактом, що породжує можливість оскарження, а отже потребує визначених підстав і мотивів. Цим

підкреслюється зв'язок вузького розуміння послуги з моделлю контролю рішень публічної адміністрації [70].

Натомість у межах широкого підходу адміністративні послуги розглядаються як сегмент публічно-адміністративної діяльності, що охоплює не лише ухвалення кінцевого індивідуального рішення, а й сукупність процедурних та організаційних дій, спрямованих на практичне забезпечення реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів особи. У такій логіці, яку послідовно простежують у працях В. Б. Авер'янова та О. Ф. Андрійко (у контексті еволюції публічної адміністрації та її функцій), адміністративна послуга пов'язується з виконанням публічних повноважень у процедурно визначеному порядку, де значення мають доступність, інформування, належна організація прийому та забезпечення керованості адміністративного процесу [4; 12].

У прикладному вимірі цей підхід конкретизується через ідею стандартизації взаємодії та інституційних форматів надання послуг, зокрема через центри надання адміністративних послуг, що розглядаються як організаційний механізм упорядкування контактів особи з адміністрацією. У науково-навчальній традиції, представлений, зокрема, Р. С. Мельником і В. М. Бевзенком, а також В. К. Колпаковим, наголошується, що зведення адміністративної послуги лише до видачі документа або кінцевого рішення звужує предмет аналізу, оскільки поза увагою залишаються процедурні параметри, які безпосередньо впливають на реалізацію прав: інформування, прийнятність вимог до заявника, порядок обігу документів, строки, комунікація, фіксація результатів і забезпечення можливості оскарження. Відповідно, у широкому підході оцінювання адміністративної послуги пов'язується не тільки з наявністю кінцевого результату, а з характеристиками адміністративного провадження як цілісного механізму реалізації компетенції та забезпечення прав особи [72; 96].

У доктрині адміністративного права поряд із вузьким/широким розумінням адміністративної послуги виокремлюють результативний і процедурний підходи, які відрізняються тим, що беруть за вихідну точку аналізу або юридичний наслідок, або адміністративне провадження.

Так, результативний підхід визначає адміністративну послугу через юридично значущий індивідуальний результат здійснення компетенції (адміністративний акт, реєстраційний запис, дозвіл, ліцензія тощо). У цій логіці, яку послідовно можна простежити в роботах В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, а також у загальнотеоретичних положеннях про акти публічної адміністрації у В. Б. Авер'янова та Ю. П. Битяка, адміністративна послуга концептуалізується як форма владного волевиявлення, що змінює або підтверджує правовий статус особи і тому має оцінюватися за критеріями законності, компетентності органу та належної юридичної аргументації [4; 72].

У свою чергу, процедурний підхід, натомість, наполягає, що адміністративну послугу слід описувати насамперед як адміністративне провадження (послідовність дій і рішень), у межах якого діють принципи належного адміністрування та процесуальні гарантії особи. Такий підхід узгоджується з позицією Р. С. Мельника і В. М. Бевзенка, які пов'язують легітимність адміністративного результату не лише з матеріально-правовими підставами, а й із процедурною коректністю його ухвалення (дотримання строків, права бути вислуханим, доступу до матеріалів, вимог мотивування, правил збирання й оцінювання фактичних даних) [96; 97].

У цьому ж напрямі О. Ф. Андрійко та В. М. Бевзенко акцентують, що реалізація владних повноважень у публічно-правових відносинах має бути процедурно детермінованою законом, оскільки саме процедура виконує функцію юридичного обмеження адміністративного розсуду [104].

Українські дослідження адміністративних процедур виходять із того, що тотожний за змістом результат може формально відповідати

матеріальним вимогам, але бути отриманим із порушенням процесуальних гарантій; у такому разі з'являються підстави для скасування або зміни рішення у порядку контролю чи оскарження, а також виникає адміністративно-правовий конфлікт. Відтак процедурний підхід використовується як інструмент оцінювання не лише законності результату, а й правомірності способу реалізації компетенції [104; 145].

Окремо слід зазначити, що змістовно значущим вбачається також і розрізнення сервісного і владного підходів. Сервісний підхід у доктрині адміністративного права виходить із того, що адміністративна послуга є інструментом реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів приватної особи у взаємодії з публічною адміністрацією, а тому має оцінюватися через параметри доступності, інформаційної визначеності вимог, процедурної передбачуваності та зменшення організаційних бар'єрів. У цьому ключі В. П. Тимощук та І. В. Коліушко пов'язують якість адміністративних послуг із процедурним дизайном заявницьких проваджень (єдині вимоги, строки, стандарти інформування, можливість виправлення недоліків звернення), підкреслюючи, що сервісний компонент реалізується через юридично визначену процедуру, а не через спрощення поза процедурою на розсуд органу [2; 193].

Подібну логіку підтримують Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко, які у працях з адміністративного права розглядають доступність та зрозумілість взаємодії як характеристики належного провадження у справах приватних осіб і як передумову ефективної реалізації прав у публічно-правових відносинах [95; 96].

Владний підхід, натомість, акцентує, що адміністративна послуга не змінює природи здійснення публічної влади. Суб'єкт публічної адміністрації діє в межах компетенції, застосовує норми права, встановлює юридично значущі обставини, кваліфікує їх та ухвалює індивідуальне рішення (адміністративний акт) або вчиняє юридично значущу дію,

наслідком чого може бути як надання запитуваного результату, так і відмова. Така постановка питання узгоджується з підходами В. Б. Авер'янова та Ю. П. Битяка, які в межах теорії актів публічної адміністрації пов'язують будь-яке індивідуальне рішення органу, що впливає на права чи інтереси особи, з вимогами законності, компетентності та контрольованості, а також із працями В. К. Колпакова й О. В. Кузьменко, де адміністративна послуга концептуалізується через владний характер юридичного результату та його оскаржуваність [1; 5; 86].

Варто зазначити, що у сучасних дослідженнях ці два акценти, як правило, не протиставляються. Аргументація зводиться до того, що сервісна орієнтація визначає цілі та критерії якості взаємодії, тоді як владний характер визначає юридичну форму і межі діяльності органу. Узгодження забезпечується принципами адміністративної процедури та стандартами належного адміністрування (законність, рівність, пропорційність, неупередженість, право бути вислуханим, обов'язок мотивування, дотримання строків, доступ до оскарження). Саме в такій рамці, яку розвивають Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко, а також О. Ф. Андрійко, сервісні вимоги набувають юридичної сили через процедурні гарантії, а владна компетенція – процедурних обмежень, що зменшують ризики довільного правозастосування [19; 89; 96; 104].

Отже, можемо стверджувати, що сучасна доктрина фактично підводить до висновку про те, що адміністративна послуга є багатовимірним феноменом. Її неможливо коректно описати лише як документ або лише як процес. Водночас адміністративну послугу доцільно розглядати як юридично значущий результат, а її надання – як адміністративне провадження, у межах якого цей результат досягається. Саме в такій площині сервісна орієнтація публічної адміністрації повинна бути юридично забезпечена владними повноваженнями, обмеженими законом і процедурою.

Нормативне визначення адміністративної послуги у Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI сформульоване через результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [144].

Така дефініція виконує важливу системоутворюючу функцію, вона законодавчо фіксує ключові маркери інституту, а саме владний характер діяльності, заявницьку ініціативу та правові наслідки для особи. Водночас для теорії адміністративного права це визначення має певні межі.

Законодавець свідомо обирає результативну модель і тим самим залишає поза дефініцією значну частину процедурного змісту. Однак саме процедура є тим механізмом, який забезпечує реалізацію принципів законності, рівності, пропорційності, належного мотивування та участі особи у справі. Цей вимір набуває особливої ваги після набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX, який вибудовує універсальні правила ухвалення рішень адміністративними органами та підсилює процесуальні гарантії приватної особи [104; 145].

Разом із цим, прив'язка до заяви як обов'язкової умови коректно відмежовує послуги від управлінських дій за ініціативою адміністративного органу, але водночас звужує теоретичне поле аналізу, оскільки сучасні публічні сервіси дедалі частіше поєднують заявницькі та проактивні елементи, особливо у цифрових моделях взаємодії. Це не заперечує законодавчої дефініції, але потребує доктринального уточнення меж заявницького принципу саме в контексті цифровізації.

Окрім того, нормативне визначення адміністративної послуги, як правило, не конкретизує юридичну форму результату, що ускладнює доктринальне співвіднесення цієї категорії з інститутами адміністративного

акта та адміністративної процедури. У практиці результат надання адміністративної послуги може полягати у прийнятті адміністративного акта, внесенні реєстраційного запису або вчиненні іншої юридично значущої дії уповноваженого органу. Натомість витяг з реєстру, довідка, свідоцтво чи інший документ у багатьох випадках виступають формою зовнішнього підтвердження вже прийнятого рішення або вчиненої дії. Відтак варіативність зовнішнього оформлення не змінює юридичної природи результату, оскільки йдеться про владне вирішення індивідуальної адміністративної справи з правовими наслідками для конкретного адресата [5; 96].

Таке розуміння узгоджується з підходами В. Б. Авер'янова та Ю. П. Битяка, які у межах доктрини актів публічної адміністрації виходять із того, що юридично значущим є не матеріальний носій (довідка, витяг, запис), а факт прийняття індивідуального владного рішення/вчинення владної дії у межах компетенції, що впливає на права та обов'язки особи і підлягає контролю та оскарженню [1; 5].

Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко, розробляючи категорії адміністративного акта та адміністративного провадження, акцентують, що легітимація такого результату забезпечується процедурою, а саме – встановленням фактичних обставин, їх правовою кваліфікацією, дотриманням процесуальних гарантій, строків і вимог мотивування. У працях В. К. Колпакова та О. В. Кузьменко також підкреслюється, що незалежно від того, чи оформлюється результат як документ або як реєстраційна дія, він має ознаки індивідуального владного впливу, а отже потребує доктринального узгодження з категорією адміністративного акта [73; 96].

Відтак у сучасних наукових роботах обґрунтовується необхідність концептуального узгодження поняття адміністративної послуги з категоріями адміністративного акта та адміністративного провадження. В

цьому контексті, перша категорія дозволяє описати юридичну форму та наслідки результату, а друга – процесуальні вимоги його ухвалення і гарантії захисту прав особи.

Таким чином, нормативна дефініція є необхідною відправною конструкцією, однак вона не вичерпує наукового змісту досліджуваної категорії. Доктринальне осмислення має поєднувати результативний і процедурний аспекти, окреслити суб'єктний склад і правову форму результату, а також вбудувати інститут адміністративних послуг у систему загального адміністративного права.

З урахуванням доктринальних підходів та нормативного регулювання адміністративну послугу доцільно визначати як юридично значущий результат здійснення адміністративним органом владних повноважень за зверненням фізичної або юридичної особи, що досягається у межах адміністративного провадження з розгляду індивідуальної адміністративної справи та виражається у прийнятті адміністративного акта або вчиненні іншої юридично значущої дії, наслідком чого є набуття, зміна, припинення чи підтвердження прав або обов'язків заявника.

Таке визначення, на нашу думку, містить декілька принципових елементів.

Перший елемент – це, власне, суб'єкт надання послуги. Ним виступає адміністративний орган або інший уповноважений суб'єкт публічної адміністрації, який реалізує компетенцію від імені держави чи територіальної громади, а отже діє в режимі публічно-правових повноважень і підпорядкований вимогам законності та процедурним стандартам.

Другим елементом являється звернення особи. Саме звернення формує предмет індивідуальної справи та запускає адміністративне провадження, у межах якого орган зобов'язаний діяти не довільно, а в

межах процедурних приписів, забезпечуючи процесуальні права заявника та інших заінтересованих осіб.

Третій елемент складають владні повноваження як матеріальна основа послуги. Зазначимо, що адміністративна послуга не є приватноправовим сервісом, оскільки її змістом є владне вирішення індивідуальної справи, що здатне змінювати правовий статус особи. Ця обставина одночасно обґрунтовує необхідність сервісної орієнтації і пояснює, чому саме процедурні гарантії є правовим ядром інституту.

Четвертий елемент – це адміністративне провадження як юридична форма досягнення результату. Вона охоплює прийняття і реєстрацію заяви, збирання та оцінку матеріалів, перевірку підстав, дотримання строків, належне мотивування рішення, а також повідомлення особи і забезпечення можливості оскарження. Саме через процедуру забезпечується баланс між публічним інтересом і правами заявника.

П'ятий елемент становить результат у формі адміністративного акта, реєстраційного запису або іншої юридично значущої дії адміністративного органу. У відповідних випадках такий результат може посвідчуватися дозвільним документом, витягом, свідоцтвом чи іншим офіційним документом.

Усі ці форми, на наше переконання, попри різницю в техніко-юридичному оформленні, мають спільну рису, яка полягає у тому, що вони породжують юридичні наслідки і є завершенням індивідуального владного вирішення справи.

І нарешті, в якості шостого елементу можна визначити правові наслідки. Вони полягають у набутті, зміні або припиненні прав чи обов'язків особи, а також у виникненні для адміністративного органу обов'язку забезпечити реалізацію прийнятого рішення, або, у разі відмови, у формуванні підстав для адміністративного чи судового оскарження. В такому ракурсі видно, що саме орієнтація на правовий наслідок відмежовує

адміністративну послугу від суто інформаційних чи внутрішньоорганізаційних дій.

Таким чином, надання адміністративної послуги у публічному адмініструванні постає як юридично структурована форма реалізації владних повноважень. Її сутність полягає в тому, що держава (або інший суб'єкт публічної адміністрації) не просто взаємодіє з особою, а здійснює компетенційно обумовлене владне втручання в юридичну сферу заявника, яке завершується виникненням, зміною або припиненням прав та/або обов'язків. Саме тому законодавець закріплює вихідну ознаку адміністративної послуги як результат здійснення владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на юридичні наслідки для цієї особи.

Юридична природа адміністративної послуги найвиразніше розкривається через її зв'язок із категоріями адміністративного провадження та адміністративного акта. Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, що приймається чи вчиняється адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямовується на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи [145].

Відповідно, більшість адміністративних послуг, будучи ініційованими зверненням особи, реалізуються через адміністративне провадження, у межах якого адміністративний орган приймає адміністративний акт або вчиняє іншу юридично значущу дію, що й становить юридичний фінал взаємодії держави та заявника.

1.2. Функції, ознаки та відмежування адміністративних послуг у правозастосуванні і практиці публічного адміністрування

Сформульоване розуміння адміністративної послуги як юридично значущого результату, що досягається у межах адміністративного провадження та оформлюється індивідуальним адміністративним актом або іншою юридично значущою дією, дозволяє перейти від дефініційного аналізу до функціонально-прикладного виміру. У правозастосуванні ключового значення набуває не лише питання про те, чим є адміністративна послуга, а й питання про те, які юридичні функції вона виконує, які ознаки дозволяють її ідентифікувати та за якими критеріями її слід відмежовувати від суміжних форм діяльності публічної адміністрації. Саме тому подальший виклад зосереджується на функціях, ознаках та межах адміністративних послуг у практиці публічного адміністрування.

Почнемо із того, що адміністративна послуга як форма реалізації публічної влади не може існувати поза принципом законності та компетенції. Ідея, закріплена в конституційному приписі про обов'язок органів публічної влади діяти лише на підставі, у спосіб та у межах повноважень, визначених Конституцією і законами, визначає межі надання послуг та зміст адміністративного розсуду [77; 78].

У доктрині адміністративного права така прив'язка до компетенції традиційно розглядається як ознака владної діяльності, що відрізняє адміністративну послугу від організаційно-технічних дій і від приватноправових сервісів [3; 9].

Слід також зазначити, що сервісна спрямованість адміністративних послуг не означає втрати владної природи. Навпаки, вона означає переорієнтацію владної діяльності на забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи, але в межах публічно-правового порядку. Закон прямо фіксує, що адміністративна послуга є результатом здійснення

владних повноважень, а не господарської діяльності чи договірною наданням сервісу [144].

Загалом теза про незведення адміністративної послуги до платної послуги має чітке нормативне підґрунтя. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI встановлює, що плата (адміністративний збір) справляється лише у випадках, передбачених законом, визначає її бюджетний характер, забороняє будь-які додаткові платежі, а також обмежує можливість органів влади надавати інші платні послуги [144].

Це означає, що навіть за наявності плати адміністративна послуга зберігає публічно-правову природу, оскільки виступає формою реалізації компетенції суб'єкта публічної адміністрації у справі приватної особи. У сучасній українській доктрині адміністративного права І. С. Гриценко та А. А. Пухтецька пов'язують публічно-сервісний вимір діяльності адміністрації не з добровільним наданням сервісу, а з юридично визначеним виконанням публічних повноважень у процедурах, що кореспондують суб'єктивним правам і законним інтересам адресатів [51; 167].

Подальший акцент зміщується на правозастосовний характер заявницьких правовідносин у сфері адміністративних послуг. У цій логіці Н. Ю. Задирака та інші автори загальноадміністративної доктрини підкреслюють, що адміністративний орган у межах компетенції не підміняє право особи міркуваннями доцільності, а ухвалює індивідуальне рішення у встановленому порядку, і саме процедура робить таке рішення передбачуваним та контрольованим [51; 145].

Також, варто зазначити, що процедурні принципи в цій категорії справ виконують роль правових обмежень компетенції і водночас гарантій для особи, зокрема щодо участі у провадженні, доступу до матеріалів, мотивування рішення, розумного строку та можливості ефективного

оскарження. Саме такий підхід дозволяє описувати адміністративні послуги як публічно-сервісну діяльність лише настільки, наскільки сервісні вимоги набувають юридичної визначеності в процедурі, встановленій законом [145; 241].

Публічно-правовий характер адміністративної послуги додатково підкреслюється її зв'язком із механізмом реалізації права особи на ініціювання розгляду індивідуальної адміністративної справи та права на судовий захист. Подання заяви про надання адміністративної послуги зумовлює виникнення в адміністративного органу обов'язку розглянути справу у встановленому законом порядку, а у разі порушення прав особа має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у суді [60; 78].

Особливе місце посідає вимога рівності та недискримінації в доступі до адміністративних послуг. Норми конституційного рівня про рівність громадян перед законом і заборону привілеїв чи обмежень, а також спеціальне антидискримінаційне законодавство задають обов'язок адміністративних органів організовувати процедури й ухвалювати рішення без дискримінаційних практик [78; 152].

Додатково Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX у статті 7 закріплює засаду рівності перед законом усіх фізичних та юридичних осіб в адміністративному провадженні, а у випадках та порядку, визначених законом, окремі категорії осіб користуються додатковими гарантіями [145].

Зазначені підходи кореспондують європейським стандартам належного адміністрування. Зокрема, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 пропонує модельні правила взаємовідносин публічної адміністрації з приватними особами, орієнтовані на законність, неупередженість, розумні строки, обов'язок мотивувати рішення та процедурну справедливість [241].

Разом із цим, у праві Європейського Союзу ідея доброго (належного) адміністрування має нормативне закріплення у ст. 41 Хартії основоположних прав ЄС, яка встановлює право особи на розгляд її справ неупереджено, справедливо та упродовж розумного строку, а також конкретизує мінімальні процедурні гарантії, зокрема право бути вислуханим і обов'язок адміністрації надавати мотивування індивідуальних рішень [224].

Українські дослідження адміністративної процедури співвідносять ці положення з вимогами до кодифікації процедур і з практикою застосування адміністративного права. Так, І. Бойко у роботах про право на належне адміністрування аналізує зміст ст. 41 Хартії як сукупність процедурних вимог (право бути вислуханим, доступ до матеріалів справи, мотивування рішень) і розглядає їх як критерії для побудови та оцінювання національних адміністративних процедур [28].

У цьому ж напрямі у фаховому середовищі (зокрема в аналітичних матеріалах щодо імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX) ст. 41 використовується як орієнтир для уніфікації процедурних правил і підвищення передбачуваності правозастосування в публічній адміністрації [208; 222].

Слід наголосити, що визначальною рисою адміністративної послуги є наявність юридично оформленого результату. Законодавче визначення прямо підкреслює те, що адміністративна послуга є не сукупністю дій, а результатом здійснення владних повноважень, який спричиняє юридичні наслідки для заявника [144].

Саме тому в практиці публічного адміністрування результат послуги проявляється в типових юридичних формах, зокрема у прийнятті індивідуального адміністративного акта (рішення), вчиненні юридично значущої дії або внесенні реєстраційного запису. Дозвільний документ, витяг з реєстру, свідоцтво чи інший офіційний документ у відповідних

випадках виступають формою зовнішнього посвідчення або підтвердження такого результату.

Так, категорія адміністративного акта в сучасному українському праві виконує роль універсального завершального елемента адміністративного провадження. Адміністративна процедура як порядок розгляду та вирішення справи завершується прийняттям і, за потреби, виконанням адміністративного акта [145].

Для реєстраційних послуг особливе значення має реєстраційний запис у державному реєстрі, адже саме він нерідко виступає юридичним фактом, який запускає правовий статус або підтверджує його для третіх осіб. У такій конструкції документ (витяг, свідоцтво, інформаційна довідка) є похідним від запису, але не замінює його правової сили.

Показово, що законодавець визначає і момент, з якого адміністративна послуга вважається наданою, пов'язуючи його з отриманням результату суб'єктом звернення або з належним повідомленням про можливість отримання такого результату у порядку, встановленому законодавством [144].

Це підкреслює, що в центрі правового регулювання перебуває не внутрішня діяльність органу, а забезпечення особі доступу до результату як юридично значущого підсумку процедури.

Варто зазначити, що відмежування адміністративних послуг від суміжних видів діяльності публічної адміністрації має не лише класифікаційне, а й прикладне значення [219]. Від правильної кваліфікації залежить вибір правового режиму, а саме того, яка процедура застосовується, які строки та стандарти мотивування діють, які процесуальні права має особа, якими є засоби оскарження та правові наслідки порушень. У цьому сенсі адміністративна послуга постає як специфічна форма реалізації публічної влади, що поєднує ініціативу

приватної особи, компетенційне владне вирішення індивідуальної справи та юридично значущий результат, передбачений законом [144; 145].

Продовжуючи розвивати цю думку, зазначимо, що ключова відмінність адміністративної послуги від державного нагляду (контролю) проявляється насамперед в ініціативі та цільовій спрямованості. Надання адміністративної послуги розпочинається зверненням особи і має на меті забезпечення реалізації її прав чи законних інтересів через прийняття індивідуального рішення або вчинення іншої юридично значущої дії [144; 145].

Натомість нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності здійснюється як публічно-владна діяльність, ініційована державою, спрямована на перевірку додержання вимог законодавства, виявлення порушень та застосування приписів і заходів реагування; цей режим детально врегульований спеціальним законом [161].

Також різняться і правові наслідки. Результатом адміністративної послуги є виникнення, зміна або припинення прав чи обов'язків заявника внаслідок ухвалення індивідуального владного рішення або оформлення юридичного факту (наприклад, реєстраційної дії) [144; 145].

У контрольному провадженні типовим результатом є акт перевірки, припис (вимога усунути порушення), застосування фінансових чи адміністративно-правових заходів, ініціювання відповідальності. Тобто контроль здебільшого має охоронно-примусовий потенціал, тоді як адміністративна послуга – правовстановлювальний або правопідтверджувальний результат [5; 107].

Відмінними є й процесуальні гарантії. У сфері адміністративних послуг процесуальні стандарти дедалі більше уніфікуються через загальні приписи адміністративної процедури: вимоги до розгляду справи, участі особи, обґрунтування та доведення рішення, строків, повідомлення і можливостей оскарження [5; 145].

У контрольній діяльності діє спеціальний процедурний режим, який визначає підстави, види та порядок проведення заходів, права і обов'язки суб'єкта господарювання та посадових осіб органу контролю, а також гарантії від зловживань під час перевірок [5; 161].

Слід акцентувати увагу і на тому, що внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації (управління персоналом, планування, розподіл функцій, внутрішній контроль, організація документообігу) спрямована на забезпечення належного функціонування органу як організаційної системи. Її правові форми (внутрішні накази, розпорядження, службові доручення, кадрові рішення) за загальним правилом не призначені для безпосереднього регулювання зовнішніх правовідносин з приватними особами, а адресовані працівникам і структурним підрозділам органу. Нормативною опорою для такого відмежування є, зокрема, законодавство про державну службу, яке регламентує вступ на службу, її проходження та припинення, а також управлінські рішення у кадровій сфері [24; 149].

У доктрині адміністративного права внутрішньоорганізаційні відносини розглядаються як різновид адміністративно-правових відносин, що виникають у межах органу (або системи органів) з метою забезпечення його внутрішнього функціонування, управління персоналом, розподілу повноважень, координації та контролю виконання завдань.

Подібний підхід послідовно відображається в новітніх курсах і підручниках з адміністративного права, де внутрішньоорганізаційну діяльність публічної адміністрації пропонують відмежовувати від зовнішньо-владної взаємодії за адресатом, призначенням і правовими наслідками. Українські науковці стверджують, що внутрішні управлінські рішення спрямовані на організацію роботи органу та службові зв'язки, тоді як зовнішні адміністративні відносини виникають у зв'язку з розглядом

справ приватних осіб і мають наслідком владний результат, здатний впливати на права, свободи чи законні інтереси адресата [5; 52].

Окрім цього, на наш погляд, окремого аналізу потребують акти планування і програмні документи. У сучасній літературі наголошується, що такі акти найчастіше мають підготовчий або внутрішньоорганізаційний характер, оскільки задають орієнтири, пріоритети та алгоритми діяльності органу, але самі по собі не породжують індивідуальних прав чи обов'язків приватних осіб, доки не трансформуються у нормативний акт або індивідуальний адміністративний акт, спрямований назовні. Ця позиція розгорнута у працях Т. О. Карабін щодо актів планування в адміністративно-процедурному законодавстві, а також підтримується в сучасних узагальнюючих курсах, де підкреслюють значення юридичної форми і зовнішньої спрямованості для виникнення правових наслідків для приватної особи [51; 57].

Відповідно, для кваліфікації юридичних наслідків актів планування вирішальними є не назва документа і не його управлінська доцільність, а правова форма, коло адресатів і здатність змінювати правове становище приватної особи. Якщо документ має лише внутрішній управлінський ефект і адресований структурі органу, він зазвичай не виступає зовнішнім адміністративним актом. Але якщо він спрямований назовні й вирішує конкретну адміністративну справу або встановлює правила поведінки поза органом, то виникають підстави оцінювати його як адміністративний акт із відповідними вимогами до процедури, мотивування і контролюваності [52; 57].

Саме тому внутрішні акти організації роботи (включно з планами, регламентами, розподілом повноважень) слід відмежовувати від адміністративних послуг, результат яких адресований заявнику та має зовнішній юридичний ефект.

Разом із цим, варто наголосити на тому, що нормотворча діяльність публічної адміністрації часто розглядається як самостійна юридична форма публічного адміністрування, спрямована на встановлення загальних правил поведінки для невизначеного кола адресатів і розрахована на багаторазове застосування. Зокрема, П. В. Талпа, аналізуючи систему нормативно-правових актів у механізмі адміністративно-правового регулювання, показує, що такі акти виконують функцію правової рамки організації діяльності органів та службових відносин, визначаючи загальні параметри компетенції й порядку її реалізації. Натомість адміністративна послуга в межах цього ж наукового підходу відмежовується від нормотворення за предметом і правовим результатом. Вона пов'язана з вирішенням індивідуальної адміністративної справи конкретного заявника та завершується індивідуальним адміністративним результатом (дозвіл, реєстраційна дія, інше індивідуальне рішення або юридично значуща дія), який породжує юридичні наслідки для визначеної особи; витяг чи інший офіційний документ у такому разі може виступати формою підтвердження відповідного результату [185].

Цікаво, що у навчально-методичних працях і розробках акцент робиться на тому, що такі індивідуальні результати мають ґрунтуватися на компетенції, встановлених законом підставах і процедурному порядку розгляду звернення, що дозволяє відмежувати адміністративну послугу від нормотворчої діяльності як за адресністю, так і за способом правового впливу [42; 50].

У системі виконавчої влади нормотворчі повноваження центральних органів виконавчої влади пов'язані з реалізацією державної політики у відповідних сферах та здійснюються у формах, визначених законом про центральні органи виконавчої влади і підзаконним регулюванням [165].

Натомість індивідуальне адміністративне рішення у справі заявника підпорядковується правилам адміністративної процедури та стандартам мотивування і належного розгляду [145].

Практично це відмежування важливе ще й тому, що нормотворчі акти формують рамку і стандарти надання послуг (переліки документів, регламенти, технологічні картки), але не замінюють собою індивідуальне рішення. У доктрині адміністративного права наголошується, що змішування загальних регуляторних актів із індивідуальними актами породжує правову невизначеність і ризики підміни процедури формальними посиланнями на підзаконні правила [50; 145].

Соціальні та публічні сервіси у широкому розумінні (освітні, медичні, соціальні) мають іншу правову природу та іншу логіку результату порівняно з адміністративними послугами. Їх зміст становить переважно фактична діяльність, спрямована на задоволення соціальних потреб (навчання, лікування, догляд, підтримка), яка реалізується як процес і, як правило, не зводиться до ухвалення індивідуального владного рішення як юридичного факту. Відповідно, адміністративно-правове значення тут полягає насамперед у визначенні організаційних умов, стандартів, гарантій доступу та порядку надання таких сервісів, тоді як кінцевий результат споживається у ході діяльності.

Так, Закон України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 № 2671-VIII визначає організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику та подолання складних життєвих обставин [163]. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII встановлює нормативну рамку реалізації права на освіту та організації освітнього процесу, де визначальним є саме процес надання освітніх послуг як тривала в часі діяльність [160]. Основи законодавства України про охорону здоров'я (Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII) визначають медичну допомогу

як професійну діяльність у сфері профілактики, діагностики та лікування, що також має діяльнісний характер [111].

Окремо слід відмежовувати господарські та цивільні послуги, які ґрунтуються на приватноправових засадах рівності сторін і договірної свободи. За Цивільним кодексом України (Закон України від 16.01.2003 № 435-IV) за договором про надання послуг виконавець зобов'язується за завданням замовника надати послугу, яка споживається у процесі вчинення дії або здійснення діяльності, а замовник – оплатити її, якщо інше не встановлено договором (ст. 901) [204]. На відміну від цього, адміністративна послуга завжди пов'язана з реалізацією владної компетенції, дією принципу законності та обов'язком органу ухвалити правомірне рішення за наявності встановлених законом підстав.

Цікаво, що у практиці публічного адміністрування існує група пограничних інструментів, які поєднують елементи сервісної взаємодії з перевірочними діями адміністрації. Визначальним критерієм віднесення їх до адміністративних послуг є те, чи йдеться про ініційоване зверненням вирішення індивідуальної справи із юридично значущим результатом для заявника.

Державна реєстрація (юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань) є типовим прикладом: вона здійснюється у формі реєстраційних дій та внесення відомостей до реєстру, що має правовстановлювальний ефект і тому за сутністю відповідає конструкції адміністративної послуги, хоча включає перевірку поданих документів і підстав [148].

Ліцензування видів господарської діяльності також демонструє поєднання результату та контрольних елементів. З одного боку, воно передбачає оцінку дотримання ліцензійних умов; з іншого – завершується індивідуальним рішенням ліцензійного органу про надання чи відмову в

ліцензії, тобто є вирішенням індивідуальної справи за заявою з визначеними правовими наслідками [159].

Варто наголосити і на тому, що погодження, висновки, погоджувальні процедури потребують диференційованого підходу. Якщо погодження є лише внутрішньою стадією міжвідомчої взаємодії або службового процесу і не адресоване заявнику як самостійний юридичний результат, воно не утворює адміністративної послуги. Якщо ж закон прямо передбачає погодження як окремий результат, необхідний заявнику для реалізації права (наприклад, як умову видачі дозволу), тоді воно функціонально стає елементом або різновидом адміністративної послуги, залежно від того, чи має самостійні правові наслідки. Тут слід зазначити, що видача довідок і витягів із реєстрів здебільшого має правопідтверджувальний характер. Орган або адміністратор реєстру здійснює юридично значущу дію щодо надання офіційної інформації, яка використовується заявником у правовідносинах з третіми особами чи державою. У цьому контексті віднесення таких дій до адміністративних послуг обґрунтовується тим, що вони здійснюються у межах публічної компетенції та оформлюються офіційним результатом, який має правове значення [144].

Окремо слід акцентувати увагу і на адміністративних зборах. Потрібно наголосити, що їх сплата не перетворює адміністративну послугу на цивільну або господарську послугу, оскільки адміністративний збір є публічно-правовим платежем, допустимим лише у випадках і порядку, встановлених законом, і не змінює владної природи результату [33; 144].

Рухаючись далі, зазначимо, що, на наше переконання, функціональний аналіз адміністративних послуг дає змогу вийти за межі формальної дефініції та показати, яку роль цей інститут виконує саме у публічному адмініструванні.

Функції адміністративних послуг проявляються одночасно у правовому вимірі (як забезпечення реалізації прав і законних інтересів) та в

управлінському вимірі (як інструмент упорядкування суспільних відносин і підтримання публічного порядку). Водночас реальний зміст кожної функції залежить від того, наскільки надання послуги здійснюється у межах компетенції та за правилами адміністративної процедури, з дотриманням вимог мотивування, строковості, неупередженості й рівності адресатів адміністративних рішень.

Зокрема, сервісна функція адміністративних послуг полягає у практичному забезпеченні доступної, зрозумілої та організаційно належної реалізації прав особи у відносинах з публічною адміністрацією. Її сутність полягає не у спрощенні права ціною зниження стандартів законності, а у раціоналізації процедур, усуненні надмірних вимог, мінімізації адміністративних бар'єрів і забезпеченні комфортного каналу звернення та отримання результату. У законодавстві ця логіка виражена через вимоги організації надання адміністративних послуг, інформування заявників, визначення процедурних елементів і орієнтацію на результат для суб'єкта звернення [144; 145].

У доктринальному плані сервісна функція пов'язується з трансформацією ролі публічної адміністрації у напрямі публічно-сервісної діяльності, коли орган влади розглядається як суб'єкт обов'язку забезпечити належний доступ особи до реалізації права, а не як власник дискреційного ресурсу [28; 75]. Практичним проявом цієї функції є впровадження стандартів обслуговування, розвиток центрів надання адміністративних послуг, уніфікація інформаційних карток і процедур, що підвищує передбачуваність адміністративної практики та зменшує ризики нерівного ставлення до заявників.

Регулятивна функція адміністративних послуг полягає в упорядкуванні суспільних відносин шляхом надання, зміни або підтвердження юридичних статусів, допусків і правомочностей, що мають значення не лише для заявника, а й для третіх осіб та публічних інтересів.

Значна частина адміністративних послуг фактично є юридичними механізмами допуску до певної діяльності або легалізації правового стану, що забезпечує прозорість правового обігу і правову визначеність у відповідній сфері. Саме тому адміністративні послуги у багатьох випадках виконують роль правового фільтра, який поєднує реалізацію приватного інтересу з гарантуванням суспільної безпеки, добросовісної конкуренції, охорони довкілля, публічних фінансів тощо.

Регулятивний зміст адміністративної послуги найбільш виразно проявляється у випадках, коли її результатом є прийняття індивідуального адміністративного акта або вчинення іншої юридично значущої дії, що встановлює, змінює чи підтверджує правовий режим для конкретної особи. Нормативну основу такого підходу становлять положення статей 1, 4, 10 та 11 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, а також статей 2, 4, 72, 76 і 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, які визначають порядок розгляду адміністративної справи та вимоги до прийняття й мотивування адміністративного акта суб'єктом владних повноважень [144; 145].

Гарантійна функція полягає у тому, що інститут адміністративних послуг забезпечує реалізацію прав особи через юридично визначену процедуру і процесуальні стандарти діяльності адміністративного органу. У цьому аспекті адміністративна послуга є одночасно формою реалізації права та механізмом його захисту від свавілля, оскільки право заявника виявляється не лише у можливості подати звернення, а й у праві на належний розгляд справи, обґрунтоване рішення, дотримання розумних строків, неупередженість та передбачуваність адміністративної практики [104; 145].

Європейські стандарти належного адміністрування підсилюють гарантійну природу адміністративних послуг, формулюючи вимоги до

якості адміністративних рішень і процедур. Зокрема, рекомендаційний акт Ради Європи щодо доброго адміністрування акцентує на повазі до прав людини, законності, належному управлінні та очікуванні користувачів адміністративних процедур щодо справедливого й ефективного розгляду їхніх справ [241].

У праві Європейського Союзу право на добре адміністрування концептуалізується як комплекс процедурних гарантій, що визначають мінімальні вимоги до прийняття індивідуальних адміністративних рішень: неупередженість і справедливість розгляду упродовж розумного строку, право бути вислуханим та обов'язок адміністрації надавати мотиви рішень.

У європейській доктрині ці елементи тлумачаться як юридична формалізація загальних принципів адміністративного права Європейського Союзу, сформованих, зокрема, практикою Суду ЄС. Так, П. Крейг розглядає ст. 41 Хартії як узагальнення ключових процедурних вимог до адміністративного процесу, які виконують функцію контролю адміністративної дискреції через стандарти «fair procedure» і раціональності мотивів рішення [226].

Зарубіжні науковці Г. К. Г. Гофман, Дж. К. Роу та А. Г. Тюрк підкреслюють, що право бути вислуханим і обов'язок мотивування є взаємопов'язаними інструментами: перше забезпечує участь особи та повноту фактичної основи рішення, друге – прозорість правової кваліфікації та можливість ефективного перегляду (адміністративного і судового) індивідуального акта [231].

У національному вимірі українська адміністративно-правова доктрина проводить кореляцію між європейськими стандартами належного адміністрування та загальними правилами адміністративної процедури, які встановлюють вимоги до мотивування, участі особи у провадженні, строковості та доведення (обґрунтування) рішення [104; 145].

Зокрема, І. Бойко обґрунтовує, що належне адміністрування має розкриватися через конкретні процесуальні права (бути вислуханим, доступ до матеріалів, отримати мотивоване рішення, оскаржити його), оскільки саме вони перетворюють компетенцію органу з управлінської можливості на юридично контрольоване правозастосування [27; 28].

Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко у межах теорії адміністративного акта та адміністративного провадження акцентують, що мотивування і дотримання процедури є умовами перевірюваності адміністративного рішення: без належного мотивування неможливо оцінити законність і пропорційність втручання, а без гарантій участі особи – забезпечити повноту встановлення обставин та рівність сторін у процедурі. У цій логіці правила щодо строків, участі, доказування та мотивування розглядаються як механізм зниження ризиків довільного правозастосування і як передумова реального (а не формального) права на оскарження [95; 104].

Превентивна функція адміністративних послуг полягає у запобіганні порушенням права та мінімізації ризиків у публічно значущих сферах шляхом законного, прозорого і процедурно коректного ухвалення індивідуальних адміністративних рішень. Вона проявляється у двох вимірах.

Перший вимір можна визначити як правопопереджувальний. Належно організована послуга з чіткими вимогами, визначеним переліком документів, прозорими строками й мотивованими рішеннями зменшує кількість конфліктів, повторних звернень, скарг і судових спорів, а також знижує ризики випадкових або ситуативних порушень заявником формальних правил.

Другий вимір є антикорупційним. Його специфіка полягає в тому, що чим більше існує процедурних невизначеностей і контактних точок із посадовою особою, тим вищими є ризики зловживань та неформального впливу. Відповідно, стандартизація процедур, обмеження

адміністративного розсуду, належне документування рішень і підзвітність зменшують корупційні ризики саме в сегменті адміністративних послуг, що системно відзначалося у спеціальних дослідженнях, присвячених корупційним ризикам надання адміністративних послуг і суміжних видів діяльності.

Слід підкреслити, що функції адміністративних послуг не існують ізольовано і в практиці часто перебувають у напруженні. Сервісна функція орієнтує адміністрацію на доступність і швидкість, регулятивна і превентивна функції вимагають належної перевірки підстав, а гарантійна функція наполягає на процедурних стандартах, що інколи збільшують адміністративні витрати часу. Тобто можна стверджувати, що правовий сенс сучасного інституту адміністративних послуг полягає не у пріоритеті однієї функції над іншою, а у встановленні балансу через принципи адміністративної процедури, які одночасно забезпечують законність, пропорційність, рівність і належне мотивування рішень.

У підсумку функціональна модель адміністративних послуг може бути визначена як система, що забезпечує:

- 1) практичну реалізацію прав особи;
- 2) юридичне впорядкування соціально значущих відносин;
- 3) процедурні гарантії від свавілля;
- 4) попередження правопорушень і зловживань у сфері взаємодії особи з публічною адміністрацією.

Узагальнення викладених положень дає підстави виокремити стійкі ознаки адміністративної послуги як інституту адміністративного права і як практики публічного адміністрування:

- 1) адміністративна послуга має заявницьку природу: вона розпочинається зверненням фізичної чи юридичної особи і пов'язана з ініціюванням індивідуальної адміністративної справи;

2) вона надається суб'єктом публічної адміністрації, який діє не як рівноправний учасник цивільного обороту, а як носій публічно-владної компетенції, обмеженої законом та принципом дії в межах повноважень;

3) послуга має процедурну форму, адже її юридична якість визначається не лише результатом, а й дотриманням адміністративної процедури, включно зі строками, стандартами збирання та оцінки матеріалів, належним повідомленням, участю особи, мотивуванням рішення і забезпеченням механізмів оскарження;

4) адміністративна послуга спрямована на вирішення конкретної індивідуальної справи, а не на встановлення загальних правил поведінки; тому вона завершується індивідуалізованим результатом, адресованим визначеному заявнику;

5) результат має юридично значущий характер і може полягати у прийнятті адміністративного акта, внесенні реєстраційного запису або вчиненні іншої юридично значущої дії (у відповідних випадках такий результат посвідчується дозвільним документом, витягом з реєстру чи іншим офіційним документом);

6) визначальною є наявність правових наслідків для заявника: набуття, зміна, підтвердження або припинення прав чи обов'язків, а також формування юридичної визначеності у відносинах з третіми особами;

7) адміністративна послуга передбачає гарантійний контур захисту: неправомірна відмова, бездіяльність або порушення процедури підлягають адміністративному та судовому оскарженню, а орган зобов'язаний діяти мотивовано і неупереджено.

Підсумовуючи, можна сказати, що місце адміністративних послуг у системі публічного адміністрування доцільно визначати через їх посередницьку функцію між нормативним регулюванням і реальним здійсненням прав. У цьому сенсі адміністративні послуги становлять інституційно оформлений механізм, за допомогою якого загальні норми

права трансформуються у конкретний індивідуальний правовий результат для особи. Саме в межах адміністративної послуги публічна влада проявляється найбільш концентровано. Вона одночасно реалізує публічний інтерес (додержання вимог закону, безпека, порядок, достовірність реєстрів) і забезпечує приватній особі можливість законної реалізації її прав та законних інтересів у процедурно визначений спосіб.

Отже, адміністративні послуги є не допоміжним сервісним додатком до управління, а його юридично структурованою формою, що забезпечує легітимність і передбачуваність взаємодії адміністрації з особою. У сучасній моделі належного адміністрування якість системи адміністративних послуг фактично є індикатором правової спроможності держави, а саме – здатності діяти законно, рівно, у розумні строки, з належним мотивуванням та повагою до процесуальних прав адресата адміністративного рішення.

Таким чином, адміністративна послуга у публічному адмініструванні має складну юридичну природу: з одного боку, вона є юридично значущим результатом реалізації прав і законних інтересів приватної особи, з іншого – наслідком здійснення публічно-владного повноваження в індивідуальній справі у межах адміністративного провадження. Така двоїста особливість зумовлює потребу аналізу не лише дефініцій і функцій, а й історико-нормативних передумов формування відповідного правового режиму. Сформульовані ознаки, функції та відмежування адміністративних послуг логічно підводять до необхідності простежити, як ці підходи закріплювалися і змінювалися у вітчизняному праві та управлінській практиці. Оскільки інститут адміністративних послуг в Україні формувався еволюційно через реформи публічної адміністрації, розвиток організаційних моделей надання послуг і зміну нормативної бази, подальший аналіз має бути зосереджений на генезі правового регулювання та впливі ключових законодавчих актів на правозастосування.

1.3. Генеза правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні

Правове регулювання у публічно-правовій сфері доцільно розглядати як нормативне упорядкування відносин між приватною особою та публічною адміністрацією, яке задає підстави виникнення прав і обов'язків, межі компетенції органу та юридичні наслідки адміністративних рішень. У підходах О. Ф. Андрійко акцент робиться на тому, що зміст регулювання у діяльності публічної адміністрації визначається насамперед через компетенцію, форми і методи реалізації владних повноважень та юридичні гарантії для особи у взаєминах із державою [10]. У роботах О. В. Кузьменко правове регулювання адміністративної діяльності пов'язується з вимогою правової визначеності та із закріпленням процедурних правил, які зменшують залежність результату від внутрішньої практики органу і роблять рішення перевірюваним [82].

У сфері надання адміністративних послуг правове регулювання проявляється одночасно у двох площинах. Перша площина охоплює матеріальні норми, які визначають, який саме юридичний результат може бути наданий за заявою особи, які умови його отримання і які підстави для відмови. Друга площина охоплює процедуру, тобто порядок розгляду заяви, строки, спосіб взаємодії із заявником, вимоги до мотивування та механізми оскарження. У працях В. І. Курила та В. В. Галунька наголошується, що саме процедурні приписи забезпечують реальність реалізації прав у відносинах з адміністрацією, оскільки без них матеріальна норма не гарантує передбачуваного і рівного правозастосування у типових заявницьких ситуаціях [38; 36; 85].

У дослідженнях О. М. Буханевича адміністративні послуги розглядаються як різновид публічно-владної діяльності, де правовий ефект

залежить не тільки від компетенції, а й від організації процесу надання результату та стандартизації вимог для заявника [32].

З огляду на це генеза правового регулювання адміністративних послуг означає аналіз того, як поступово змінювалися компоненти регулювання, матеріальні підстави, процесуальні стандарти і організаційні механізми доступу до результату. Саме така логіка обґрунтовує періодизацію, оскільки дозволяє показати, на яких етапах домінували відомчі практики, коли посилилася роль судового контролю та коли сформувалася спеціальна законодавча рамка і загальна адміністративна процедура, що разом визначають сучасну модель надання адміністративних послуг [144; 145].

Почнемо з того, що періодизація становлення інституту адміністративних послуг в Україні має не суто історико-описовий характер, а і методологічне значення. Вона дозволяє простежити, як змінювалися правові акценти, від домінування контролю й адміністративної доцільності до утвердження пріоритету прав особи, процедурних гарантій та сервісної організації публічної адміністрації [215]. В основу поділу на етапи нами покладено наступну сукупність критеріїв:

- 1) характер правового регулювання (фрагментарне чи системне);
- 2) інституційна організація надання послуг;
- 3) співвідношення матеріальних і процедурних норм;
- 4) інтенсивність судового та адміністративного контролю за рішеннями адміністрації;
- 5) рівень децентралізації та цифровізації надання послуг [193].

Передумови формування сучасного інституту адміністративних послуг пов'язані з тривалою домінацією моделі публічного адміністрування, у якій провідною була логіка адміністративного контролю, а дозвільно-реєстраційні механізми використовувалися як інструмент упорядкування суспільних відносин через попереднє схвалення, облік,

погодження та формалізоване підтвердження юридичних фактів. У такій моделі адміністративний результат, який нині кваліфікується як наслідок адміністративної послуги, історично сприймався не як сервіс для реалізації права особи, а як елемент владного регулювання, що забезпечує керуваність, підконтрольність і відомчий контроль відповідних процесів [1].

Важливою рисою передумов була фрагментарність процедур. Матеріальні підстави для реєстрації, дозволів чи видачі документів часто визначалися законодавством, однак порядок розгляду справи, вимоги до документів, строки, спосіб комунікації та внутрішні стадії ухвалення рішення значною мірою формувалися підзаконними актами і відомчими інструкціями. У результаті процедура набувала характеру змінної адміністративної практики, що знижувало правову визначеність, ускладнювало прогнозованість результату та створювало ризики нерівного ставлення до заявників [69].

Саме відсутність універсальної адміністративної процедури як єдиного процесуального каркаса тривалий час була ключовою причиною, чому дозвільно-реєстраційні практики сприймалися населенням як обтяжливі, а правозастосування – як непередбачуване [17; 216].

Перший етап становлення інституту адміністративних послуг у незалежній Україні позначений одночасним розвитком двох процесів: формуванням основ конституційної державності та поступовим накопиченням спеціального регулювання у сферах реєстрації, ліцензування, дозволів, оформлення статусів. Прийняття Конституції України закріпило принцип законності діяльності органів влади та фундаментальні гарантії прав особи, які згодом стали правовою основою для вимог належного адміністрування та процесуальної справедливості у взаєминах з адміністрацією [60; 78].

Водночас законодавство про звернення громадян інституціоналізувало загальне право особи ініціювати розгляд її питань

органом влади та отримувати відповідь у визначених законом формах і строках. Це створило важливе тло для подальшого розвитку заявницьких форм взаємодії особи з адміністрацією, хоча інститут звернень громадян і провадження щодо надання адміністративних послуг не є тотожними за своїм правовим режимом [158].

Однак загальна картина цього періоду характеризувалася нормативною розпорошеністю. Переважали галузеві та відомчі правила, які встановлювали порядок видачі документів у конкретних сферах, але не створювали єдиної логіки адміністративного провадження. Унаслідок цього юридична конструкція взаємодії особи з адміністрацією здебільшого будувалася навколо контролю відповідності встановленим умовам, тоді як сервісні аспекти (доступність інформації, уніфікація вимог, організаційна зручність) залишалися вторинними. Саме в цих умовах почали формуватися наукові пошуки нової парадигми, зокрема ідеї адміністративної реформи та переорієнтації публічної адміністрації на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб [157].

Для цього етапу також характерним було те, що механізми зовнішнього контролю за адміністративними рішеннями ще не мали розвиненої та спеціалізованої процесуальної форми, що об'єктивно знижувало дисципліну адміністративних органів у частині мотивування рішень, дотримання строків і однакового застосування вимог. Тому на практиці перевага контролю над сервісом виявлялася не в деклараціях, а у тому, що юридичний результат часто залежав від внутрішніх процедурних практик органу, а не від прозорого і стабільного процесуального стандарту.

Другий етап становлення інституту адміністративних послуг в Україні відзначається переходом від суто фрагментарного регулювання до усвідомлення необхідності стандартизації адміністративних дій, що здійснюються за зверненням особи, а також до практичного впровадження організаційних моделей, орієнтованих на зручність заявника. Одним із

ключових чинників стала інституціоналізація адміністративного судочинства, яке створило процедурні можливості для оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, тим самим посиливши вимоги до мотивування, пропорційності та правової визначеності індивідуальних адміністративних рішень. Паралельно розвивалося спеціальне регулювання дозвільних процедур у сфері господарської діяльності, яке спрямовувалося на уніфікацію підходів, зменшення надмірних вимог і впорядкування дозвільних механізмів як типового масиву адміністративних справ [60; 150].

Саме в цей період у доктрині адміністративного права чіткіше формується категорія адміністративних послуг як правового явища, що поєднує заявницьку ініціативу, владні повноваження та юридично значущий результат, а також потребує спеціальної організації надання. У науково-практичних роботах послідовно обґрунтовувалася необхідність зменшення процедурної різноманітності, запровадження єдиних вимог до інформування заявників, стандартизації переліків документів, визначеності строків і мінімізації адміністративного розсуду у типових ситуаціях. Водночас зароджувалася інфраструктура організаційного посередництва між заявником і численними компетентними органами, що відомо як модель концентрації прийому документів та видачі результату, яка надалі стала основою інституції центрів надання адміністративних послуг [154; 166].

Отже, другий етап можна оцінити як період переходу від переважно відомчих процедур до перших системних підходів, коли сервісна організація взаємодії з особою почала розглядатися як правова вимога, а не лише як управлінська зручність.

Щодо третього етапу можна стверджувати, що він відкривається прийняттям спеціального закону про адміністративні послуги, який законодавчо закріпив ключові ознаки інституту, його організаційні засади,

орієнтацію на заявника та інструменти інформаційного забезпечення і організації надання результату. Сам факт появи спеціальної законодавчої рамки означав перехід від концептуальних дискусій і локальних практик до нормативної інституціалізації. Важливо, що законодавчий підхід орієнтував систему не лише на кінцевий результат, а й на впорядкування сервісної інфраструктури, насамперед через розвиток центрів надання адміністративних послуг, що поступово стали домінуючим фронт-офісним механізмом взаємодії громадян з публічною адміністрацією [144; 154].

Подальший розвиток етапу визначили три взаємопов'язані вектори. Першим вектором виступила децентралізація та наближення послуг до людини через розширення ролі місцевого самоврядування у сфері організації і надання адміністративних послуг, що підвищує територіальну доступність та підсилює принцип субсидіарності в сервісній діяльності держави. Другим вектором стала цифровізація, яка змінила технологію доступу до послуг, зменшила залежність від фізичної присутності і підвищила значення реєстрів та інформаційної взаємодії органів. У правовому сенсі цифровізація підсилює вимоги до визначеності процедур, захисту даних, відповідальності за помилки інформаційних систем та гарантування рівного доступу. Третій вектор – кодифікація загальних процесуальних стандартів через Закон України «Про адміністративну процедуру», який сформував універсальний каркас розгляду індивідуальних адміністративних справ, посилив вимоги до мотивування, строковості, участі особи у провадженні та правових засобів захисту. Саме цей компонент дозволяє розглядати сучасний етап не як суто організаційне удосконалення, а як перехід до юридично забезпеченої моделі належного адміністрування, узгодженої з європейськими стандартами належного адміністрування [145; 224; 241].

Таким чином, третій етап характеризується системністю: спеціальний закон про адміністративні послуги забезпечує інституційну рамку,

адміністративна процедура – процесуальні гарантії, децентралізація – доступність, а цифровізація – технологічну модернізацію. Сукупність цих чинників змінює роль адміністративної послуги у публічному адмініструванні: від локальної адміністративної дії до стандартизованого правового механізму реалізації прав особи у взаєминах з публічною адміністрацією.

Перерозподіл компетенції у сфері послуг актуалізує вимогу уніфікації процедурних стандартів, оскільки територіальна наближеність не усуває ризиків різного адміністративного правозастосування. Показовою у цьому сенсі є позиція О. В. Савіцького, який пропонує класифікувати адміністративні послуги за рівнем встановлення повноважень і регламентації процедури на: 1) послуги з централізованим регулюванням; 2) послуги з локальним регулюванням; 3) послуги зі змішаним регулюванням [172].

Такий підхід методологічно підкреслює те, що чим більше локального компонента міститься у процедурі, тим більшою є потреба в загальних правилах адміністративної процедури як мінімумі гарантій для заявника незалежно від того, який орган розглядає справу.

З огляду на це розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) і розширення участі органів місцевого самоврядування у наданні адміністративних послуг має оцінюватися не лише через показники територіальної доступності, а й через забезпечення однакових процедурних вимог (мотивування рішень, строки, порядок подання й оцінки документів, можливість оскарження). У прикладному вимірі зазначене підтверджує О. В. Болгар: досліджуючи реєстраційну сферу як систему адміністративних послуг, він пропонує оцінювати їх за параметрами результативності, своєчасності, доступності, зручності та прямо виділяє проблематику діджиталізації і децентралізації адміністративних послуг як напрям модернізації [29; 30].

Логічним продовженням цього аналізу є розгляд того, як саме Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI закріпив ключові організаційні та правові інструменти сервісної моделі держави і які наслідки це спричинило для адміністративно-правової практики, включно з питаннями уніфікації вимог, дисципліни строків та стандартів якості [144].

Як зазначалося вище, прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI стало не просто черговим кроком у нормотворчості, а фактичним перезбиранням нормативної архітекτονіки відносин між публічною адміністрацією та приватною особою у площині реалізації прав і законних інтересів. Закон уперше на рівні спеціального акта заклав рамку, яка обмежує адміністративний розсуд у сфері надання послуг, переорієнтовує діяльність органів на стандартизований результат і формує обов'язкові інструменти прозорості та передбачуваності процедур [144; 145].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону. Дефініційна новація полягає саме у законодавчому закріпленні результативного підходу. Акцент зміщується з процесуального аспекту обслуговування на юридично значущий наслідок владного рішення. Такий підхід дозволяє відмежувати адміністративну послугу від суміжних управлінських дій, консультаційної діяльності чи організаційно-технічних операцій, а також від побутового розуміння послуги як певного сервісу. Водночас закон визначає суб'єктний склад відповідних правовідносин, зокрема суб'єкта звернення та суб'єкта надання адміністративної послуги, що дає підстави розглядати

адміністративну послугу як юридично значущий результат, досягнутий у межах заявницького адміністративного провадження [144].

Окрім цього, принципи організації у Законі подані не декларативно, а як нормативні орієнтири для всіх інституційних і процедурних рішень у сфері адміністративних послуг. Науковці підкреслюють, що державна політика ґрунтується, зокрема, на верховенстві права (включно із законністю та юридичною визначеністю), відкритості й прозорості, оперативності, доступності інформації, захищеності персональних даних, неупередженості та справедливості, а також на раціональній мінімізації документів і процедурних дій. У практичному вимірі реалізація цих принципів забезпечується вимогою, за якою ключові параметри адміністративної послуги мають визначатися на законодавчому рівні. До таких параметрів належать найменування послуги та підстави її отримання, суб'єкт надання і межі його повноважень, перелік документів, умови платності або безоплатності, граничний строк розгляду, а також підстави для відмови [144].

Відповідно закон установлює критерій правової визначеності. Якщо елемент конструкції послуги не закріплений у законі, він не може вводитися підзаконним актом або внутрішнім актом органу як обов'язкова умова для заявника.

Інформаційні картки та технологічні картки стали одним із найбільш прикладних нововведень Закону, оскільки переводять вимогу прозорості в конкретний адміністративний інструмент. Так, на кожен адміністративну послугу затверджуються інформаційна і технологічна картки. Інформаційна картка обов'язково містить дані про суб'єкта надання та/або ЦНАП (у т. ч. контакти і режим роботи), перелік документів, строк, результат, способи отримання результату, а також відомості про платність і порядок внесення адміністративного збору; при цьому вона підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті та у місці прийому. Технологічна картка, своєю

чергою, описує порядок надання послуги, фіксуючи етапи опрацювання звернення, відповідальних посадових осіб або підрозділи та строки етапів [144].

Кабінет Міністрів України у постанові від 30 січня 2013 року № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» (пункт 1) затвердив вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги, якими деталізовано її зміст та структуру. Відповідно до зазначених Вимог технологічна картка повинна передбачати мінімізацію кількості дій суб'єкта звернення та оптимізацію процедурних операцій суб'єкта надання адміністративної послуги, забезпечувати узгодженість кожного етапу процедури з нормативно-правовими актами, не встановлювати нових прав чи обов'язків для суб'єктів звернення, а також містити інформацію про порядок та способи оскарження результатів надання адміністративної послуги. Такий підхід підкреслює процедурний характер технологічної картки як інструменту стандартизації адміністративного провадження та обмеження дискреції, водночас виключаючи її використання як джерела самостійного регулятивного впливу [153].

У доктрині справедливо підкреслюється, що саме картки дисциплінують адміністративну процедуру, роблять її відтворюваною та зменшують простір для неформалізованих практик у взаємодії громадянина з органом [144; 193].

Разом із цим адміністративний збір у Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI отримує не лише назву, а й правову конструкцію, спрямовану на фінансову передбачуваність та антикорупційні запобіжники. Плата справляється лише у випадках, передбачених законом; послуги у сфері соціального забезпечення є безоплатними; розмір і порядок справляння визначаються законом з урахуванням соціального та економічного значення послуги; збір

зараховується до бюджету; внесення плати є одноразовим за весь комплекс дій і рішень, необхідних для отримання результату. Принциповою гарантією виступає пряма заборона будь-яких додаткових платежів, не передбачених законом, а також заборона паралельних платних послуг з боку органів влади; окремо підкреслено, що внесення відомостей до реєстрів, які є складовою надання послуги, здійснюється безкоштовно [33; 144]. У сукупності ці норми формують стандарт справляння плати виключно на підставі закону та без додаткових платежів, без можливості розширювального тлумачення на рівні практики.

У свою чергу, роль ЦНАПів у законі визначено як інституційний каркас сервісно-орієнтованої організації доступу до адміністративних актів і реєстраційних результатів. ЦНАП визначено як постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування чи місцевої державної адміністрації, у якому надаються адміністративні послуги згідно з визначеним переліком; у центрах послуги надаються адміністратором, зокрема шляхом взаємодії з суб'єктами надання [144; 154].

Додатково Закон України «Про адміністративні послуги» визначає центр надання адміністративних послуг як організаційну форму забезпечення доступу особи до адміністративних послуг і допускає їх надання як безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, так і через ЦНАП. У випадках, коли послуга організована через ЦНАП, саме центр виконує ключову фронт-офісну функцію прийняття заяв, організації взаємодії із суб'єктом надання послуги та видачі результату, що сприяє прозорості, зручності та уніфікації практики надання послуг [144]. Саме ця конструкція, як підкреслює В. Тимошук, створює умови для стандартизації прийому, мінімізації контактів із бек-офісом і, як наслідок, зменшення ризиків зловживань та процедурної нерівності заявників [193].

Нормативні новації Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI виявилися не лише у формально-юридичній кодифікації базових категорій і організаційних рішень, а й у відчутній зміні повсякденної адміністративної практики. Його вплив найкраще простежується на рівні типових контактів особи з публічною адміністрацією: подання заяви, прийняття документів, очікування результату, отримання відповіді та, у разі спору, можливість перевірки правомірності вимог або рішення. У цьому сенсі Закон став рамкою, яка поступово переводить взаємодію з адміністрацією з режиму ситуативного управління до режиму стандартного правозастосування із передбачуваними правилами, що відтворюються незалежно від конкретного органу чи посадової особи [144; 193].

Отже, практичні ефекти від прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI можливо згрупувати у три взаємопов'язані блоки:

- 1) зниження бар'єрів доступу для заявника;
- 2) уніфікація вимог і процедур;
- 3) підвищення передбачуваності та контрольованості адміністративних рішень.

Зокрема, Закон об'єктивно сприяв зменшенню адміністративних бар'єрів шляхом реорганізації каналів доступу до послуг і формалізації інформаційного забезпечення. Ключовим фактором стало інституційне оформлення фронт-офісної взаємодії через ЦНАП як місця, де заявник отримує базовий сервіс прийняття заяви, консультування, перевірки комплектності документів і організованого маршруту справи до суб'єкта прийняття рішення. У порівнянні з попередньою моделлю, де заявник часто був змушений багаторазово звертатися до різних підрозділів, інколи навіть до різних установ, фронт-офісна логіка зменшує кількість точок контакту та

часові витрати, а також мінімізує залежність від неформальних каналів отримання інформації [144; 154].

Зменшення адміністративних перешкод проявляється і у фінансовому вимірі. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI (стаття 11) закріплює концепцію адміністративного збору як одноразового платежу, що справляється у випадках та розмірах, визначених законом, за надання адміністративної послуги як цілісного результату. У поєднанні із заборобою вимагати від суб'єкта звернення платежі або документи, не передбачені законом (стаття 9), це обмежує можливість стягнення додаткових оплат за дії, які становлять внутрішні стадії адміністративної процедури та не мають самостійного юридичного значення для особи. У підсумку формується передбачуваний режим витрат для заявника та мінімізується ризик прихованої платності як чинника, що ускладнює реалізацію права на адміністративну послугу [144].

Законодавче регулювання сприяло уніфікації вимог і процедур у сфері адміністративних послуг, що виступає протидією відомчій фрагментації. Уніфікацію доцільно розглядати щонайменше на трьох рівнях.

Перший рівень уніфікації має нормативний характер. Ключові параметри послуги, до яких належать умови отримання, перелік документів, строки розгляду, підстави для відмови та форма результату, мають бути визначені законом або встановлені в межах компетенції, яка прямо окреслена законом. Такий підхід обмежує запровадження додаткових вимог на підзаконному чи внутрішньоорганізаційному рівні та підтримує юридичну визначеність для заявника [144].

Другий рівень характеризується процедурним характером. На цьому рівні уніфікація структури інформаційної картки та алгоритму дій у технологічній картці забезпечує єдиний порядок викладення вимог і послідовності етапів. Це полегшує сприйняття умов отримання послуги

заявником і створює підстави для порівняння та контролю процедур з боку публічної адміністрації [144; 153].

У підсумку третій рівень володіє організаційним характером. Використання фронт-офісної моделі ЦНАП впорядковує прийом звернень, консультування, передачу матеріалів справи суб'єкту надання послуги та видачу результату. У результаті різні суб'єкти, залучені до надання послуг, здійснюють відповідні дії за узгодженими правилами організації взаємодії та документообігу [154].

Окрім того, уніфікація не означає повної тотожності всіх адміністративних послуг. Її зміст полягає у встановленні мінімального комплексу спільних стандартів, необхідних для забезпечення визначеності вимог, передбачуваності процедури та контролюваності індивідуальних рішень. За відсутності таких стандартів надання адміністративних послуг набуває фрагментарного характеру, а процедурні вимоги можуть формуватися на відомчому рівні без належної нормативної визначеності. Уніфікаційний ефект пов'язується з цифровізацією адміністративних процедур. Електронні сервіси та міжреєстрова взаємодія переводять вимоги та етапи розгляду звернення у формат формалізованого цифрового процесу, в межах якого відхилення від визначеного алгоритму ускладнюється як з огляду на юридичні обмеження, так і з огляду на технічну архітектуру відповідних інформаційних систем. У результаті формується адміністративна практика, орієнтована не на локальні інструкції окремого підрозділу, а на процедури, узгоджені з іншими суб'єктами публічної адміністрації, державними реєстрами та електронними каналами взаємодії. Уніфікація також пов'язується з принципом рівності заявників у правозастосуванні. Публічність і структурованість вимог, а також можливість їх відтворення у типових ситуаціях підвищують порівнюваність адміністративних рішень у подібних справах і зменшують допустимий простір для відмінностей, що не мають об'єктивного обґрунтування. Це має

юридичне значення, оскільки сприяє формуванню однорідної адміністративної практики та знижує ризики вибіркового рішення, у тому числі таких, що можуть мати дискримінаційний характер [60; 145].

Рухаючись далі у дослідженні генези правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні, варто наголосити, що поряд із вищезазначеними обставинами відбулося підвищення передбачуваності та контрольованості адміністративних рішень, тобто посилення їх перевірюваності як у внутрішньоадміністративному, так і у зовнішньому (судовому, громадському) вимірах.

Передбачуваність у сфері адміністративних послуг у доктрині пов'язується не з гарантуванням позитивного рішення, а з юридичною визначеністю та прогнозованістю процедурних правил. А. М. Школик, аналізуючи загальні вимоги до адміністративної процедури, виходить із того, що передбачуваність для особи забезпечується наперед відомими критеріями розгляду справи, чіткістю вимог до поданих матеріалів, визначеністю строків і зрозумілістю наслідків недотримання вимог. Подібну ідею підтримують автори навчальної літератури з адміністративного права, які пов'язують правову визначеність із доступністю інформації про умови звернення, межами повноважень органу та стандартами мотивування і оскарження індивідуальних рішень (О. І. Остапенко та ін.) [112; 212].

Контрольованість надання адміністративних послуг проявляється у кількох взаємопов'язаних вимірах. По-перше, внутрішня стандартизація адміністративних дій через фіксацію послідовності етапів, строків і відповідальних осіб створює основу для управлінського контролю та для виявлення повторюваних порушень у масових послугах. У цьому сенсі А. А. Пухтецька та інші автори підручникових розробок з адміністративного права акцентують, що процедурні правила та їхня формалізація мають

значення не лише для заявника, а й для перевірюваності дій адміністрації у межах внутрішнього контролю і зовнішнього перегляду [51].

По-друге, організаційні моделі фронт-офісу та інструменти публічного інформування про умови отримання послуг посилюють фіксацію дій у провадженні та зменшують простір для неформальних практик. У прикладних дослідженнях з тематики адміністративних послуг наголошується, що прозорість і контрольованість підсилюються через стандарти доступу до інформації, визначеність вимог і процедур, а також через поєднання адміністративного й судового контролю з елементами публічного нагляду за якістю роботи органів (І. І. Петровська; А. М. Мілевський) [101; 114].

Особливу роль у контрольованості відіграє питання мотивування та обґрунтування рішень як елемент належного адміністрування. Навіть якщо Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI прямо не вичерпує всіх процедурних гарантій, він створює організаційні та інформаційні умови, у яких вимога мотивованості стає практично неминучою: відмова або затягування строків легше виявляються, фіксуються та оскаржуються, якщо вимоги і строки оприлюднені й стандартизовані [144; 145].

Саме тому в аналітичних оцінках реформ державного управління підкреслюється зв'язок між розвитком сервісної інфраструктури, стандартизацією процедур і зменшенням ризиків свавілля та корупційних практик [234; 237].

У підсумку практичний ефект Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI полягає у тому, що він створив правову та організаційну рамку для масового переходу від розпорошених відомчих практик до стандартизованої моделі взаємодії публічної адміністрації з особою. Ця модель, на наше переконання, знижує адміністративні бар'єри, уніфікує вимоги та підвищує передбачуваність і

контрольованість рішень. Водночас інтенсивність і сталість цих ефектів залежать від якості міжвідомчої взаємодії, реєстрової інфраструктури, реальної дисципліни строків і дієвості механізмів оскарження [145; 237].

Аналіз генези правового регулювання інституту адміністративних послуг був би неповним без оцінки результатів практичної імплементації відповідних законодавчих нововведень, оскільки саме на цьому рівні проявляються системні обмеження та внутрішні суперечності нормативного регулювання. Так, імплементація Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI виявила низку меж і проблем, які мають не випадковий, а структурний характер. Їх спільним знаменником є те, що закон достатньо чітко описує зовнішню конструкцію надання послуги, однак фактична ефективність залежить від внутрішньої спроможності адміністрації діяти як узгоджена система: з єдиною відповідальністю, цифровим чином пов'язаними даними, процедурною дисципліною та реальними механізмами контролю [234; 237].

Власне, сучасна практика показує, що сервісна організація фронт-офісу здатна швидко підвищити доступність, але без модернізації бек-офісу та міжорганної взаємодії виникає ефект вітрини, коли комфорт подання заяви не гарантує прогнозованого строку і правової якості результату [234; 237].

Міжвідомча взаємодія є першим і, у певному сенсі, ключовим вузлом обмежень. Модель ЦНАП концентрує контакт із заявником, але не усуває потреби адміністративних органів діяти спільно: отримувати відомості один від одного, погоджувати позиції, синхронізувати підстави для рішення та вчасно передавати матеріали. У практиці проявляються кілька типових проблем:

1) розщеплення компетенції: різні елементи однієї послуги фактично віднесені до компетенції різних органів, а нормативне закріплення відповідальності за кінцевий результат залишається розмитим;

2) інституційна конкуренція або взаємна обережність: органи обмежують обмін інформацією або уникають остаточного рішення, перекладаючи ризики на суміжний орган;

3) відсутність процедурної синхронізації: строки фронт-офісу і строки бек-офісу функціонують у різних режимах, а у випадку затримки заявник отримує лише констатацію факту, без чіткого визначення, на якому етапі виникла затримка розгляду справи та який суб'єкт є відповідальним [145; 237].

За умов, коли у наданні однієї послуги беруть участь кілька суб'єктів публічної адміністрації, заявницьке провадження фактично набуває багатоетапної структури, у межах якої окремі процесуальні дії та рішення розподілені між різними органами або посадовими особами. У працях Н. Р. Нижник (у межах проблематики організації публічного адміністрування) наголошується, що багатоланковість управлінських ланцюгів підвищує ризики розриву відповідальності та інформаційних втрат, якщо не встановлено процедурних правил координації та фіксації управлінських рішень [106].

У близькій логіці С. Г. Стеценко, аналізуючи адміністративний процес (процедурний бік діяльності адміністрації), підкреслює значення єдиних процедурних вимог для забезпечення передбачуваності та юридичної контрольованості дій органів у справах приватних осіб [112].

Саме тому адміністративна процедура в таких випадках розглядається доктриною не як сукупність формальних стадій, а як механізм узгодження дій органів у межах однієї справи. А. Т. Комзюк (у працях з адміністративно-процесуальної тематики) пов'язує ефективність провадження з наявністю правил взаємодії між суб'єктами владних повноважень, належної комунікації із заявником та процесуальної фіксації дій, що дозволяє встановити відповідального за кожну стадію і забезпечити перевірюваність рішення [15].

У цій площині О. М. Пасенюк, розкриваючи стандарти належного адміністративного провадження крізь призму подальшого судового контролю, акцентує, що відсутність чіткої фіксації проміжних процесуальних рішень і розподілу відповідальності ускладнює перевірку правомірності дій адміністрації та знижує ефективність засобів захисту [6].

Відповідно, адміністративна процедура має забезпечувати: 1) правила міжвідомчої взаємодії та обміну інформацією; 2) стандарти інформування заявника про рух справи; 3) обов'язкову фіксацію процесуальних рішень і дій; 4) визначення відповідального суб'єкта перед заявником за строки й результат провадження.

Реєстри та дані становлять другу системну проблему, яка зазвичай не проявляється на рівні прийому документів, але прямо визначає можливість отримання юридичного результату. У сучасних моделях надання адміністративних послуг результат часто є реєстраційною дією або рішенням, що ґрунтується на відомостях з державних інформаційних систем. У цьому контексті А. Краковська звертає увагу на ризики цифровізації для правозастосування, коли неповнота або неузгодженість даних перетворюється на підставу для зупинення чи відмови, а адміністративний тягар фактично перекладається на заявника. Проблема ускладнюється обмеженою сумісністю державних систем і нестабільністю міжвідомчого обміну, через що особа змушена повторно подавати інформацію, яка вже наявна в публічних даних. Окремим блоком постає виправлення помилок у реєстрах, оскільки помилка в даних часто не має швидкого процедурного маршруту корекції в межах тієї самої індивідуальної справи, а посилення на режим персональних даних іноді використовується як аргумент проти обміну там, де він можливий на законних підставах і без додаткових дій заявника [79].

Стандарти якості становлять третю проблемну площину, оскільки в реформах нерідко зводять оцінювання до показників організації сервісу,

тоді як юридична якість формується у процедурі ухвалення індивідуального рішення. Юридичну якість доцільно пов'язувати з вимогами законності, рівності, належного з'ясування обставин, пропорційності та мотивування, а також із забезпеченням процесуальних прав особи у провадженні. А. Ю. Осадчий, аналізуючи адміністративну процедуру в умовах цифрової трансформації, підкреслює, що зручність каналу звернення та швидкість комунікації не гарантують правомірності й обґрунтованості рішення без процесуальних механізмів перевірюваності, фіксації дій та зрозумілих правил роботи з даними і доказами. Тому можливі ситуації, коли організаційні елементи виконані належно, але підсумкове рішення залишається недостатньо мотивованим або не відповідає вимогам пропорційності, що породжує спір і ускладнює перевірку правомірності у процедурах оскарження [110].

У цьому сенсі цифровізація потребує правового управління даними та процедурними гарантіями, інакше збільшується чутливість системи до помилок і розривів між реєстрами, а також зростає ризик того, що заявник нестиме наслідки чужих помилок у даних. Нормативною опорою для врівноваження такого ризику є вимоги законодавства про захист персональних даних, які мають застосовуватися як рамка правомірної обробки й обміну, а не як універсальна підстава для відмови у взаємодії між органами [156].

Дисципліна строків становить четвертий проблемний блок, який відображає спроможність системи надання адміністративних послуг. У цій сфері строк є юридичною гарантією, а не індикатором організаційної ефективності. Порушення строків часто призводить до унеможливлення реалізації права або істотного ускладнення його здійснення. Типовими наслідками є неможливість зареєструвати майно, отримати дозвіл, реалізувати підприємницький намір або оформити соціальний статус. Реальні причини затримок здебільшого мають системний характер. До них

належать перевантаженість підрозділів, на яких формується рішення, складні маршрути між органами, повторні запити відомостей, відсутність електронної взаємодії, а також невизначеність процесуального режиму зупинення розгляду. Окрему проблему становлять ситуації, коли орган фактично не ухвалює рішення і не оформлює відмову, що унеможлиблює своєчасне застосування механізмів захисту та підтримує стан процедурної невизначеності для заявника. У такому контексті потенціал адміністративної процедури полягає у встановленні стандартів розумного строку та належного повідомлення, у забезпеченні фіксації процесуальних дій і проміжних рішень, а також у зменшенні випадків втрати контролю за рухом справи у внутрішньому документообігу [108].

У спеціальних режимах, зокрема у дозвільній сфері, застосовувалися механізми мовчазної згоди як спосіб протидії затягуванню розгляду. Їх результативність залежить від нормативної визначеності умов застосування і від належного виконання органами процедурних вимог, оскільки за протилежних умов ризики можуть проявлятися у проблемах правомірності та стабільності отриманого результату [47].

Оскарження та ефективний захист утворюють п'ятий проблемний блок, який виявляє практичні межі реформи. Нормативно передбачено можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень у порядку адміністративного судочинства. Водночас практика демонструє низку ускладнень. Значна частина конфліктів пов'язана не з відмовою, а із затягуванням розгляду або з процесуальною невизначеністю, тому відновлення права потребує додаткових процедурних кроків і часу. Формальне мотивування знижує ефективність контролю, оскільки заявник не отримує зрозумілої правової аргументації, а суд змушений витратити ресурси на з'ясування підстав рішення на основі матеріалів справи. Досудові механізми оскарження, коли вони передбачені, не завжди забезпечують належні параметри незалежності та оперативності, тому не

зменшують навантаження на суди. Тривалість судового розгляду також може бути неспівмірною з природою спорів у сфері адміністративних послуг, де часовий чинник безпосередньо впливає на можливість реалізації прав [88].

У зв'язку з цим у сучасній доктрині ефективний захист пов'язують із належним адмініструванням. Вищий рівень процедурної якості зменшує імовірність спорів, а у випадку їх виникнення забезпечує достатню визначеність предмета перевірки та підстав для судового контролю [88].

У підсумку межі реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI мають інституційно-процедурний характер, тобто нормативна рамка працює настільки, наскільки адміністрація здатна діяти як узгоджена система даних, процедур і відповідальності. Якщо міжвідомча взаємодія слабка, реєстри несумісні або помилкові, стандарти якості зведені до сервісної оболонки, строки не дисципліновані, а оскарження не дає швидкого відновлення права, то сервісна держава ризикує залишитися переважно організаційною модернізацією без достатньої правової глибини [108].

Таким чином, сукупність проблем реалізації адміністративних послуг може бути представлена як взаємозалежність п'яти елементів. До них належать єдина відповідальність за провадження, міжвідомчий обмін даними, юридична якість процедури, дотримання строків та ефективність механізмів захисту. Втрата будь-якого з цих елементів змінює функціональне призначення адміністративної послуги. Вона перестає працювати як гарантований механізм реалізації права і набуває рис непередбачуваної адміністративної практики, у межах якої результат визначається внутрішнім рухом справи та фактичними способами взаємодії між органами. З практичної точки зору це означає, що наступний етап реформування доцільно орієнтувати не на збільшення переліку послуг, а на завершення переходу від організаційного сервісу до юридично забезпеченої

сервісної моделі. Процедура, дані, розподіл відповідальності та механізми контролю мають бути поєднані в єдину систему управління провадженням, яка забезпечує однаковий мінімум процесуальних гарантій і передбачуваність правозастосування.

Проведений аналіз етапів становлення інституту адміністративних послуг демонструє, що сучасна модель їх правового регулювання формується на перетині спеціального законодавства, процедурних гарантій і організаційних реформ публічної адміністрації. Водночас різнорівнева природа цього інституту (матеріально-правова, процедурна, організаційна) потребує коректного методологічного інструментарію, який дозволяє узгодити доктринальні підходи з вимогами позитивного права та практики правозастосування.

1.4. Методологічна рамка дослідження адміністративних послуг у публічному адмініструванні

Залучення доктрин публічного адміністрування до адміністративно-правового дослідження адміністративних послуг має самостійне методологічне значення. Адміністративні послуги існують у праві як правова конструкція, але реалізуються в управлінні як масова практична діяльність, що завжди опосередковується організаційними моделями, кадровою культурою, технологіями обробки даних, моделями підзвітності та системами оцінювання результативності. Саме тому юридичний аналіз не може обмежуватися тлумаченням норм, оскільки він потребує розуміння управлінської раціональності, яка фактично впливає на застосування строків, формування вимог до документів, межі використання дискреції, мотивування відмови та забезпечення доступності процедури для особи.

Водночас методологічна обережність є обов'язковою. Управлінські доктрини описують, як організація прагне діяти ефективно, тоді як

адміністративне право встановлює, як влада зобов'язана діяти легітимно, передбачувано та справедливо щодо особи. Отже, доктрини публічного адміністрування в рамках цього дослідження використовуються не як джерело норм, а як пояснювальні рамки для розкриття логіки реформ, організаційних рішень і ризиків підміни правових гарантій управлінською доцільністю. Саме в такому статусі вони дозволяють повніше інтерпретувати еволюцію сервісної держави і пов'язати її з вимогами адміністративної процедури та принципами належного адміністрування.

Класична бюрократична модель, представлена у працях М. Вебера, окреслює базові характеристики раціонально-легального типу влади: компетенція, ієрархія, формалізовані правила, документування рішень, професійність апарату та передбачуваність процедурних дій [248].

Для сфери адміністративних послуг ця рамка є методологічно цінною насамперед тим, що вона пояснює юридичну природу адміністративного результату як наслідку правової форми. Адміністративна послуга, якщо розглядати її як юридично значущий результат, досягнутий у межах заявницького адміністративного провадження, принципово залежить від того, чи є орган компетентним, чи діє він у межах закону, чи дотримується встановлених стадій провадження, чи належно фіксує факт прийняття документів і прийняте рішення. Усе це прямо корелює з категоріями законності, юридичної визначеності, однакового застосування правил і можливості перевірки адміністративного акта [248].

У межах веберівської концепції раціонально-легального панування бюрократія розглядається як організація, у якій влада здійснюється через компетенцію, правила та формалізовані процедури. Для сфери адміністративних послуг це означає, що процедура виконує функцію запобігання персоналізації владного рішення. Індивідуальна справа має вирішуватися на підставі загальних критеріїв і встановлених вимог, а не залежно від ситуаційних міркувань посадової особи. Такий підхід, який

впливає з аналізу бюрократії у М. Вебера, забезпечує передбачуваність правозастосування та внутрішню організаційну дисципліну адміністрації. У масових адміністративних провадженнях щодо надання адміністративних послуг, де кількість звернень є значною, типізація процедур і стандартизація етапів дозволяють підтримувати рівність заявників і зменшувати варіативність рішень у подібних ситуаціях [248].

Водночас наукова література фіксує ризики веберівської моделі у сервісних провадженнях, якщо її застосування не коригується вимогами пропорційності та орієнтацією на права особи. Зокрема, Р. Мертон у класичному аналізі бюрократичних дисфункцій описував явище зміщення цілей, коли дотримання правила набуває самостійного значення і починає домінувати над метою правового регулювання. У практиці адміністративних послуг це проявляється як надмірна деталізація документів, повторні перевірки та додаткові погодження, які не є необхідними для досягнення законної мети, але утворюють бар'єри доступу [233].

Зарубіжний науковець М. Крозьє, досліджуючи бюрократичний феномен, пов'язував затримки та неефективність із внутрішньою ієрархічністю та багатоетапністю узгоджень, що переводить часові параметри надання послуг у залежність від внутрішнього руху справи, а не від встановлених строків [227].

Окрім цього, ризик формалізму мотивування проявляється тоді, коли рішення зовні відповідає вимозі мотивованості, але фактично не пояснює логіку правової кваліфікації або підстави відмови. У правовому плані наслідком є зниження ефективності захисту, оскільки заявник не отримує зрозумілої аргументації, а контрольні механізми втрачають належну основу для перевірки [233].

З огляду на це сучасні підходи до належного адміністрування пов'язують допустимість процедурного формалізму з наявністю

процедурних і матеріальних запобіжників. Ключовими серед них є вимога пропорційності, обов'язок належного мотивування, дотримання розумного строку та забезпечення процесуальних прав особи у провадженні. Саме ці елементи мають зменшувати імовірність ситуацій, коли формально коректна процедура фактично ускладнює реалізацію права та створює непропорційні обмеження доступу до адміністративного результату [224].

Для аналізу важливо також те, що веберівська модель дозволяє коректно поставити питання про межі дискреції. У класичному підході дискреція підпорядковується правилу і компетенції, а не управлінській доцільності. Це методологічно підтримує адміністративно-правову тезу про неприпустимість підміни правових умов послуги внутрішніми міркуваннями органу. Проте, коли норма є оціночною, саме принципи належного адміністрування і права особи мають спрямовувати дискреційне рішення, а не апаратний інтерес. Тому веберівська рамка використовується як основа аналізу законності і процедурної визначеності, але вона потребує доповнення сучасними концепціями, що вводять критерії оцінки сервісної доступності та правозабезпечувального змісту процедур [248].

Доктрини нового публічного менеджменту та управління за результатами зміщують фокус з формальної організаційної правильності процедури на вимірюваність продуктивності, ефективність використання ресурсів, стандартизацію сервісу та управління якістю [232].

У сфері адміністративних послуг це проявляється у прагненні адміністрації зробити відповідні процеси відтворюваними та оптимізованими: встановлювати регламенти, скорочувати строки, використовувати технологічні картки, застосовувати показники навантаження, розподіляти функції фронт-офісу та бек-офісу, впроваджувати індикатори якості обслуговування. З управлінського погляду це є реакцією на масовість послуг, так як без процедурних

стандартів і вимірювання адміністрація не спроможна підтримувати стабільну якість при великій кількості звернень [232].

Методологічна користь цієї рамки для юридичного дослідження полягає у можливості операціоналізувати якість надання адміністративних послуг через групу емпірично спостережуваних індикаторів, до яких можна віднести, зокрема, середній строк, частку звернень, що потребували повторного подання документів, стабільність практики відмов, кількість скарг, повторюваність типових помилок, узгодженість внутрішніх маршрутів. Така операціоналізація важлива для того, щоб правовий аналіз не залишався суто нормативним. Він може спиратися на фактичні прояви проблем і тим самим точніше формулювати правові висновки щодо потреби зміни процедур або зменшення дискреції [232].

Управління за результатами у сфері адміністративних послуг має межі, які в адміністративно-правовому аналізі мають враховуватися як методологічна передумова. Результативність як управлінська категорія не є тотожною правомірності адміністративного рішення, а скорочення строків не може розглядатися як самодостатній критерій належного провадження. У доктрині адміністративного права акцентується, що визначальними критеріями оцінювання діяльності публічної адміністрації залишаються законність, рівність, юридична визначеність, передбачуваність, пропорційність, а також обов'язок мотивувати індивідуальні рішення [232].

Таку логіку послідовно розвивають, зокрема, С. Г. Стеценко та А. Т. Комзюк, які пов'язують належність адміністративного провадження з дотриманням процесуальних гарантій особи та з обмеженням адміністративного розсуду саме правовими стандартами, а не показниками управлінської ефективності [76; 183].

Окрім цього, за домінування індикаторів продуктивності виникає ризик управлінського зміщення пріоритетів. У дослідженнях бюрократичних практик Р. Мертон описував дисфункцію зміщення цілей,

коли виконання формальних показників починає домінувати над досягненням нормативно визначеної мети. Перенесення цього підходу на сферу адміністративних послуг означає, що оптимізація процесів може використовуватися для підвищення статистичних показників при одночасному зниженні реального рівня процедурних гарантій заявника. У правозастосуванні це здатне проявлятися у формальному мотивуванні рішень без розкриття правової логіки, встановленні надмірно стислих строків для подання пояснень чи усунення недоліків, відмовах із підстав, що не мають істотного значення для досягнення легітимної мети, а також у практиці фактичного уникнення прийняття рішення. Останнє відбувається тоді, коли орган не оформлює відмову, але затягує розгляд, зберігаючи прийнятний вигляд зовнішніх індикаторів якості, хоча для заявника це означає продовження процедурної невизначеності [233].

Інший ризик менеджеризму полягає в стандартизації без правового обґрунтування. Стандарти та КРІ можуть бути корисними, але лише як похідні від юридичних стандартів належного адміністрування. Якщо стандарт встановлюється без зв'язку з правовими вимогами, він стає управлінським конструктом, який здатен суперечити правам особи. Тому в межах нашого дослідження інструменти публічного менеджменту розглядаються як допоміжні: вони дозволяють вимірювати організаційні прояви якості, але не замінюють критерії правомірності адміністративного акта та процедурної справедливості [232].

Концепція нового публічного врядування, розроблена, зокрема, С. Осборном, фіксує перехід від ієрархічної адміністрації до мережевої логіки створення публічної цінності: адміністративна послуга формується на стику багатьох акторів, процедур і потоків даних, а не лише в межах одного органу [240].

Для адміністративних послуг ця рамка є особливо продуктивною, оскільки більшість сучасних послуг мають міжвідомчу природу, тобто

рішення одного органу залежить від даних іншого, результат оформлюється у реєстрі, адміністрування здійснюється через фронт-офіс, а правові наслідки стосуються третіх осіб. Отже, юридичний аналіз, який мислить послугу як дію одного органу, неминуче втрачає суттєві частини реальної процедури [240].

Ключова методологічна ідея тут полягає у координації як юридично значущій категорії. У мережевій моделі не достатньо визначити компетенцію органу; необхідно забезпечити узгодженість процедур, сумісність даних, однозначність відповідальності та прозорість маршруту справи. Для адміністративних послуг це означає, що правова конструкція повинна закріплювати не лише кінцевий результат, а й процесуальні зв'язки, тобто те, хто і в які строки отримує відомості, хто відповідає за їх достовірність, хто здійснює повідомлення особи, як фіксуються проміжні рішення, як долається конфлікт компетенції. Саме на цьому рівні виникають типові межі реалізації сервісної моделі, коли зручний фронт-офіс не здатен компенсувати слабкість бек-офісної взаємодії, а заявник не розуміє, де саме перебуває справа і хто відповідає за затримку.

Справа ще і в тому, що орієнтація на користувача в концепції New Public Governance у правовому аналізі не зводиться до підвищення зручності взаємодії з адміністрацією. У наукових працях з публічного адміністрування С. Осборн підкреслює, що New Public Governance описує перехід до мережових форм вироблення публічної політики та надання послуг, у межах яких результат формується через взаємодію багатьох суб'єктів, а не тільки одного ієрархічного центру [240].

У цьому контексті Є. Соренсен і Я. Торфінг розглядають мережеве врядування як модель, де координація досягається через узгодження дій і спільне вироблення рішень, що підвищує роль правил підзвітності та процедурної визначеності в системах із розподіленими повноваженнями [245].

Суміжну тезу розвиває Р. Родс, який акцентує, що мережі публічного врядування створюють ситуації розмитості меж відповідальності, якщо відсутні правові механізми її фіксації [243].

Для адміністративного права зазначена логіка означає, що користувацька орієнтація має бути інтерпретована через гарантування процесуальних прав приватної особи. До таких прав належать належне інформування, розгляд звернення у розумний строк, отримання мотивованого рішення та доступ до ефективного засобу правового захисту. Мережева організація надання адміністративних послуг актуалізує юридичну проблему забезпечення цих прав у ситуації, коли фактичне формування рішення відбувається в системі взаємодії органів, інформаційних ресурсів і реєстрів. У такому разі зростає значення універсальних правил адміністративної процедури, які мають забезпечувати єдність провадження, визначеність процесуальних дій, фіксацію проміжних рішень і прозорий розподіл відповідальності перед заявником незалежно від кількості залучених суб'єктів публічної адміністрації.

Концепція нового публічного сервісу, пов'язана з працями Дж. Денхарда та Р. Денхард, пропонує ціннісно-нормативну корекцію управлінських реформ, яка полягає у наступному. Замість того щоб концентруватися на керуванні та показниках, адміністрація повинна служити громадянину, діяти підзвітно, підтримувати публічні цінності та забезпечувати легітимність рішень через справедливу процедуру. Для адміністративних послуг це є методологічно найближчим підходом, оскільки він не протиставляє сервіс і владу, а пояснює сервіс як форму легітимної реалізації влади. У такій рамці адміністративна послуга постає як конкретний інструмент правозабезпечення: держава не надає послугу на власний розсуд, а виконує публічний обов'язок організувати реалізацію прав у справедливій процедурі [228].

Особливу значущість має трактування підзвітності. У менеджеристській рамці підзвітність часто редукується до показників продуктивності. У підході Дж. Денхарда підзвітність є багаторівневою: перед законом, перед громадянином, перед суспільством як носієм публічних цінностей. Для адміністративних послуг це означає, що орган має бути підзвітним не лише за строк чи кількість оброблених справ, а за правову якість рішення: законність, рівність, мотивування, пропорційність, неупередженість. Таким чином, ця доктрина методологічно підсилює правовий вимір сервісної держави: сервісна орієнтація не може реалізовуватися ціною процедурних прав особи, а навпаки повинна їх матеріалізувати в стандартах належного адміністрування [224].

Не менш важливим є те, що новий публічний сервіс концептуалізує громадянина не як клієнта у приватноправовому сенсі, а як носія прав і учасника публічної сфери. Це дозволяє юридично коректно інтерпретувати адміністративні послуги, оскільки їх мета полягає у забезпеченні реалізації прав та законних інтересів шляхом досягнення юридично значущого індивідуального результату, який може набувати форми адміністративного акта, реєстраційного запису або іншої юридично значущої дії. У цьому полягає принципова методологічна перевага для правового аналізу: вона утримує фокус на верховенстві права та правах людини як основі сервісної трансформації [228].

Загалом порівняльний аналіз доктрин публічного адміністрування дозволяє сформулювати певну методологічну матрицю, придатну для адміністративно-правового дослідження адміністративних послуг.

Бюрократична модель М. Вебера у доктринальному аналізі може бути використана як структурна рамка раціонально-легального здійснення публічної влади, що пояснює необхідність компетенційної визначеності, формалізації адміністративних процедур, документування управлінських дій, ієрархічної організації відповідальності та передбачуваності критеріїв

ухвалення рішень. У веберівській логіці формалізована процедура та фіксація рішень виступають інструментами деперсоналізації влади й забезпечення однаковості застосування правил у типових індивідуальних справах, що має значення для надання адміністративних послуг у масових провадженнях [248].

Водночас у науковій літературі про бюрократію та адміністративне правозастосування наголошується на межах цієї моделі. Зокрема, в аналітиці бюрократичних дисфункцій (Р. Мертон; М. Крозьє) описується ризик, за якого процедурна форма починає домінувати над нормативною метою регулювання. У сфері адміністративних послуг це проявляється як схильність до ускладнення вимог і процесуальних кроків без необхідності для досягнення легітимної мети. Саме тому веберівська рамка потребує корекції стандартами належного адміністрування та правозахисним підходом, які вимагають пропорційності процедурних вимог, належного мотивування, дотримання розумного строку, забезпечення участі особи у провадженні та ефективних засобів правового захисту [233; 241].

Доктрини нового публічного менеджменту та управління за результатами застосовуються як інструмент оцінювання організаційної спроможності й сервісної продуктивності, що дозволяє підкріплювати правовий аналіз фактичними індикаторами якості. Водночас ці доктрини розглядаються як допоміжні, оскільки вони несуть ризик нормативної підміни: ефективність може витіснити правомірність, а показники можуть стимулювати формалізм мотивування або ухилення від прийняття рішення. Тому вони прийнятні лише за умови підпорядкування юридичним стандартам верховенства права, рівності та процедурної справедливості. Можна сказати, що концепція нового публічного врядування слугує пояснювальною рамкою для сучасної мережевої природи адміністративних послуг. Вона дозволяє юридично осмислити міжвідомчу взаємодію, роль даних і реєстрів, а також проблему визначеності відповідальності у

складних процедурах. Тобто її методологічна цінність полягає в тому, що вона допомагає виявити, де саме мають бути посилені процесуальні правила, щоб мережа органів діяла як єдине провадження з прозорим маршрутом і передбачуваними строками.

Зокрема, підхід нового публічного сервісу Дж. Денхарда виконує роль ціннісно-нормативного орієнтира, адже він узгоджує сервісність і владність через категорії легітимності, підзвітності, публічних цінностей та пріоритету громадянина як носія прав. Саме ця рамка є найбільш придатною для інтеграції адміністративних послуг у контекст верховенства права та прав людини, оскільки вона наполягає на тому, що сервісна держава має вимірюватися не комфортом прийому, а справедливістю і правовою якістю процедури та рішення [228].

Отже, у межах дослідження доктрини публічного адміністрування пропонується до застосування диференційовано:

- 1) веберівська модель як основа юридичної раціональності;
- 2) менеджеристські підходи як інструменти вимірювання організаційної якості;
- 3) нове публічне врядування (New Public Governance) як рамка мережовості, даних і координації;
- 4) новий публічний сервіс як ціннісна основа правозахисного тлумачення адміністративних послуг.

Така комбінація, на наше переконання, здатна забезпечити методологічну повноту, тобто поєднує правову форму, організаційну спроможність, мережеву реальність і публічні цінності як критерії належного адміністрування.

У межах цього дослідження принциповий рівень методології видається доцільним задавати трьома взаємопов'язаними групами критеріїв оцінювання діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративних послуг: принципами належного врядування (good governance), концепцією

сервісної держави та стандартами адміністративної процедури. Вони мають застосовуватися як оціночні орієнтири для співвіднесення організаційних рішень і правозастосовної практики з вимогами правової держави та верховенства права.

Принципи належного врядування, сервісної держави та адміністративної процедури виконують у дослідженні адміністративних послуг методологічну функцію подвійного призначення. З одного боку, вони задають ціннісні й правові критерії оцінки реформ: доступність, прозорість, підзвітність, мінімізація бар'єрів, цифрова інклюзія. З іншого боку, вони конкретизуються у процедурних стандартах, що визначають юридичну якість індивідуального провадження: неупередженість, розумний строк, право бути вислуханим, мотивування та пропорційність. У результаті принципи стають містком між управлінською модернізацією та правовою реальністю адміністративної процедури, так як саме через них сервісна держава вимірюється правомірністю та справедливістю рішення, яке завершує адміністративну послугу.

Зазначені критерії визначають оціночні орієнтири дослідження, тоді як наведені нижче методи забезпечують техніку їх застосування до нормативного матеріалу та практики.

Методологічний інструментарій дослідження адміністративних послуг має забезпечувати дві взаємопов'язані задачі. Перша полягає у теоретико-правовому осмисленні адміністративної послуги як форми реалізації публічної влади у заявницькому провадженні. Друга полягає у придатності застосованих методів до аналізу нормативної матерії та практики правозастосування, у межах яких проявляються проблеми строків, дискреції, мотивування, доступності та оскарження [145]. У зв'язку з цим в дослідженні мають застосовуватися загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, що дозволяють працювати з нормою права, конструкцією

адміністративної процедури і юридичними наслідками індивідуальних адміністративних актів.

Метод аналізу може використовуватися для структуризації явища адміністративної послуги через виокремлення суб'єктного складу, юридичних фактів, стадій провадження, форм результату та правових наслідків для заявника і третіх осіб. Такий підхід дозволяє відмежувати адміністративну послугу від суміжних форм діяльності публічної адміністрації, а також виявити типові зони ризику правозастосування. До них належать надмірні вимоги до документів, неоднорідність практики відмов, непрозоре використання дискреції та порушення строків [1].

Метод синтезу може застосовуватися для формування узагальненої моделі адміністративної послуги як цілісного правового механізму, у межах якого владна компетенція поєднується з гарантійною функцією процедури і спрямовується на досягнення юридично значущого індивідуального результату [14; 241].

Методи індукції та дедукції здатні забезпечити логіку руху між фактичним матеріалом і теоретичними висновками. Індукція використовується тоді, коли узагальнення формується на основі повторюваних практичних проявів: типології відмов, характерних причин затягування строків, типових конфліктів міжвідомчої взаємодії, проблем реєстрових даних. Дедукція застосовується як шлях перевірки практики через нормативні та принципові стандарти: від загальних принципів верховенства права, належного адміністрування та адміністративної процедури до оцінювання конкретних практик як правомірних або проблемних [105; 225]. У такий спосіб дослідження уникає таких двох крайнощів, як суто нормативний опис без зв'язку з реальністю та суто описова констатація практики без правових критеріїв її оцінювання.

Системний підхід можна використовувати для розуміння адміністративних послуг як елементу ширшої системи публічного

адміністрування, що взаємодіє з адміністративною процедурою, інститутом адміністративного акта, реєстрами, контролем, оскарженням та судовим наглядом. У системному вимірі адміністративна послуга розглядається не ізольовано, а як вузол, у якому сходяться норми матеріального права (підстави для результату), процедурні норми (як саме ухвалюється рішення), організаційні рішення (фронт-офісу і бек-офісу, ЦНАП), цифрова інфраструктура (реєстри) та гарантії правового захисту [187; 238].

Структурно-функціональний підхід доповнює системний, дозволяючи пояснити, яку саме функцію виконує адміністративна послуга в механізмі реалізації прав: забезпечувальну (надання юридичного статусу), підтверджувальну (офіційне засвідчення фактів), дозвоільну (легалізація діяльності), реєстраційну (внесення даних з правовими наслідками), інформаційно-підтверджувальну (надання витягів і довідок як форми доступу до офіційно зафіксованого правового стану) [244; 247]. Саме функціональний аналіз дає змогу об'єктивно оцінювати якість послуги.

Формально-юридичний метод є базовим для дослідження адміністративних послуг як правової категорії. Він застосовується для аналізу нормативних дефініцій, структури правових приписів, компетенції суб'єктів надання послуг, юридичної природи результату послуги та її співвідношення з адміністративним актом. У межах цього методу здійснюється дослідження законодавства про адміністративні послуги, адміністративну процедуру, адміністративне судочинство, а також спеціальних законів, що встановлюють реєстраційні та дозвоільні режими [60; 90]. Такий підхід дозволяє встановити нормативні межі дискреції, стандарти строків, перелік підстав відмови, вимоги до мотивування та процедурні права особи, які мають бути забезпечені у заявницьких провадженнях.

Методи юридичного тлумачення доцільно застосовувати для з'ясування змісту правових норм та принципів у ситуаціях, коли текст

закону допускає різне прочитання або містить оціночні категорії. Використовуються граматичне, системне та телеологічне тлумачення: граматичне дає коректність у роботі з легальними дефініціями; системне дозволяє узгодити норми про адміністративні послуги з нормами про адміністративну процедуру та адміністративний акт; телеологічне спрямовує інтерпретацію на досягнення мети правового регулювання, зокрема на забезпечення реалізації прав і мінімізацію необґрунтованих бар'єрів [224; 247]. У методологічному плані тлумачення є необхідним, оскільки адміністративні послуги часто існують на межі формалізованої процедури та оціночних рішень, а отже потребують чітких критеріїв правомірного застосування.

Порівняльно-правовий метод застосовується для виявлення підходів до правового забезпечення адміністративних послуг і адміністративної процедури в європейських правопорядках, а також для визначення напрямів адаптації окремих елементів до українських умов. Його використання обґрунтовується тим, що концепції сервісної держави та належного адміністрування в європейській практиці спираються на вироблені стандарти, які охоплюють адміністративну процедуру, вимоги до мотивування рішень, доступність послуг і механізми захисту прав у відносинах з адміністрацією [229; 247].

В дослідженні адміністративних послуг в Україні порівняльний аналіз виконує методологічну функцію, оскільки дозволяє встановити, які правові засоби мають універсальне значення та можуть бути відтворені незалежно від національної інституційної архітектури. До них належать процедурні гарантії, право бути вислуханим, вимоги до мотивування індивідуальних рішень і доступність засобів оскарження. Паралельно порівняння дозволяє виявити механізми, залежні від організаційної та технологічної спроможності публічної адміністрації. До таких механізмів належать моделі реєстрів, рівень автоматизації обміну даними,

організаційні рішення щодо фронт-офісу та обслуговування заявників. Ці елементи потребують адаптації з урахуванням ресурсів, управлінських можливостей та правових ризиків імплементації [100; 236].

Метод правового моделювання використовується для формування узгоджених конструкцій, необхідних для уточнення дефініції адміністративної послуги, побудови класифікацій, а також для розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання і практики застосування. У межах дослідження правове моделювання означає побудову нормативно погодженої моделі, яка дозволяє визначити коло елементів, що мають бути закріплені на законодавчому рівні, а також перелік процедурних гарантій, які супроводжують заявницьке провадження. Окремим завданням моделювання є встановлення зв'язку між організаційними інструментами надання послуг, включно з діяльністю ЦНАП та електронними сервісами, і вимогами належного адміністрування. Також моделювання використовується для визначення можливих правових наслідків порушення процедури або строків, а також для з'ясування того, які саме способи захисту та коригувальні механізми повинні забезпечувати реальність процесуальних гарантій та ефективність захисту у відповідних категоріях адміністративних справ [100; 239]. Методологічне значення моделювання полягає в тому, що воно забезпечує перехід від опису проблем до формування рішень, придатних для нормативного закріплення та подальшої управлінської реалізації.

Таким чином, стає зрозумілим, що методологія дослідження адміністративних послуг не може обмежуватися суто нормативно-догматичним аналізом положень законодавства, оскільки інститут адміністративних послуг охоплює одночасно:

- 1) адміністративно-правову форму реалізації публічної влади у заявницьких справах;

2) масову управлінську практику, яка відтворюється через організаційні моделі, стандарти обслуговування, інфраструктуру даних і реєстрів;

3) механізм фактичної реалізації прав і законних інтересів особи у заявницьких адміністративних провадженнях.

Така триєдина природа зумовлює потребу в інтегрованій методологічній рамці, здатній поєднати управлінські доктрини публічного сервісу, принципи належного врядування та правозахисні стандарти верховенства права й прав людини у єдину систему оцінювання якості адміністративних послуг.

У межах цього дослідження пропонується авторська концепція сервісно-правозахисної спроможності адміністративної послуги як методологічний інструмент аналізу та проєктування інституту адміністративних послуг у сучасному публічному адмініструванні. Її вихідна теза полягає в тому, що адміністративна послуга може вважатися якісною, легітимною та правозабезпечувальною лише за умови одночасної відповідності трьом взаємопов'язаним вимірам: нормативно-правовому, процедурно-правозахисному та сервісно-організаційному.

Перший вимір (нормативно-правовий) відображає вимоги верховенства права та охоплює законність, юридичну визначеність і передбачуваність правового регулювання та правозастосування у сфері надання адміністративних послуг. У сфері адміністративних послуг це означає, що істотні параметри послуги (умови її надання, перелік документів, строки розгляду, підстави відмови, розмір і порядок справляння плати) мають бути встановлені на нормативному рівні у спосіб, що унеможливорює появу прихованих вимог або відомчих бар'єрів. Дискреційні повноваження підлягають процедурному впорядкуванню та обмежуються метою закону, принципом пропорційності й обов'язком належного мотивування. У цьому сенсі сервісна орієнтація держави не

протиставляється законності, а виступає формою її сучасної реалізації у взаєминах із приватною особою.

Другий вимір (процедурно-правозахисний) пов'язаний зі стандартами справедливого індивідуального провадження та відображає вимоги належного адміністрування. Йдеться про неупередженість суб'єкта владних повноважень, розгляд справи у розумний строк, забезпечення участі особи у процедурі, право подавати пояснення й докази, право бути поінформованою про хід розгляду, доступ до матеріалів справи у межах, визначених законом, а також право на належно мотивоване рішення. Саме цей вимір забезпечує трансформацію адміністративного розсуду у підконтрольний і перевірюваний механізм реалізації права та створює процесуальні передумови для ефективного адміністративного й судового контролю.

Третій вимір (сервісно-організаційний) характеризує практичну спроможність публічної адміністрації забезпечити доступність і зрозумілість адміністративної послуги як цілісної процедури. Він охоплює територіальну, часову, інформаційну та цифрову доступність, прозорість вимог, мінімізацію адміністративних бар'єрів, а також керованість руху справи в умовах розподілу функцій між фронт-офісом і бек-офісом та міжвідомчої взаємодії. Особливого значення набуває інфраструктура даних і державних реєстрів, оскільки юридичний результат послуги значною мірою залежить від узгодженості інформаційних систем, спроможності до обміну даними та наявності процедур оперативного виправлення реєстрових помилок без перекладання надмірного тягаря на заявника.

У сукупності ці три виміри дозволяють розглядати адміністративну послугу не лише як організаційний сервіс або формально оформлений адміністративний результат, а як комплексний правозабезпечувальний інструмент, у межах якого законність, процедурна справедливість і сервісна доступність мають перебувати у стані функціональної єдності.

Зазначена концепція має не лише пояснювальне, а й прикладне значення, оскільки передбачає операціоналізацію принципів верховенства права, стандартів належного адміністрування та ідеї сервісної держави у вигляді системи критеріїв оцінювання правозастосовної практики. У межах цієї концепції адміністративна послуга розглядається як юридично значущий результат, що досягається у межах завершеного процедурного циклу, якість якого може бути оцінена за сукупністю показників, здатних виявляти як правові, так і організаційні дефекти його функціонування.

До таких показників доцільно віднести:

1. фактичну строковість розгляду справи у співвідношенні з нормативно встановленими строками;
2. якість мотивування рішень, зокрема чіткість фактичних і правових підстав, зрозумілість логіки відмови або обмеження;
3. частку відмов та стабільність застосування підстав відмови у подібних ситуаціях;
4. частоту повторних звернень як індикатор непрозорості вимог, дефектів комунікації або несумісності реєстрів;
5. кількість скарг і судових позовів та їх результативність, зокрема випадки скасування рішення, зобов'язання вчинити дію або визнання бездіяльності протиправною;
6. показники доступності, включно з цифровою інклюзивністю та недопущенням фактичної дискримінації вразливих груп.

Сукупність зазначених індикаторів дозволяє співвіднести нормативні вимоги з реальним станом правозастосування та виявити розриви між формальною відповідністю закону і фактичною спроможністю адміністрації забезпечити реалізацію права.

Отже, у межах дослідження сформовано інтегровану методологічну рамку, яка дозволяє розглядати адміністративні послуги як юридично

значущу діяльність публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації прав особи, що має відповідати вимогам верховенства права, стандартам належного адміністрування та критеріям сервісної організації. Така постановка питання є принципово важливою для подальшого дослідження, оскільки забезпечує перехід від опису проблем до системного оцінювання правозастосовної практики та формулювання обґрунтованих пропозицій щодо її вдосконалення.

Висновки до розділу 1

1. Доведено, що адміністративні послуги займають центральне місце в системі публічного адміністрування, оскільки виступають правовою формою реалізації суб'єктивних публічних прав і законних інтересів приватної особи шляхом отримання індивідуалізованого владного результату. Обґрунтовано, що юридична природа адміністративної послуги не зводиться до сервісної взаємодії або організаційної технології, а має інституційний адміністративно-правовий характер, що безпосередньо впливає на рівень гарантування прав людини, довіру до публічної влади та якість належного врядування.

Визначено нормативно-доктринальні підстави розуміння адміністративних послуг як юридично значущих результатів, що досягаються у межах заявницьких адміністративних проваджень, які здійснюються суб'єктом публічної адміністрації у межах компетенції та завершуються прийняттям адміністративного акта, внесенням реєстраційного запису або вчиненням іншої юридично значущої дії, що зумовлює виникнення, зміну, припинення чи підтвердження правового статусу особи (витяг, довідка чи інший документ у такому разі можуть виступати формою офіційного підтвердження відповідного результату). Обґрунтовано, що після запровадження загальної адміністративної

процедури інститут адміністративних послуг має розглядатися у взаємозв'язку з універсальними вимогами належного провадження, зокрема законності, обґрунтованості, пропорційності, дотримання процесуальних строків та забезпечення права особи бути вислуханою, а також зі стандартами належного адміністрування як критеріями оцінювання якості адміністративного результату.

Виявлено ключові проблемні напрями правозастосування у сфері адміністративних послуг, до яких належать порушення або невизначеність строків надання послуг, ризики надмірного адміністративного розсуду та недостатнього мотивування адміністративних рішень, неврегульованість правової природи відмови як самостійного юридично значущого результату, недостатня доступність адміністративних послуг, а також виклики цифровізації, пов'язані з цифровою нерівністю, захистом персональних даних, інтеперабельністю державних реєстрів і відповідальністю за технічні помилки, пов'язані з автоматизованими рішеннями.

Обґрунтовано, що юридична якість адміністративної послуги має оцінюватися за критеріями правової визначеності та процедурної справедливості, а стандартизація адміністративної процедури виступає інструментом процесуального обмеження дискреції суб'єктів владних повноважень і зменшення ризиків свавілля у правозастосовній діяльності.

Систематизовано основні доктринальні підходи до розуміння адміністративної послуги, зокрема вузький і широкий, результативний і процедурний, сервісний і владний, та обґрунтовано їх взаємодоповнюваний характер. Встановлено, що сервісна орієнтація визначає цілі та критерії якості взаємодії між адміністрацією і заявником, тоді як владна природа адміністративної послуги зумовлює її юридичну форму, межі компетенції суб'єкта владних повноважень і можливість адміністративного та судового контролю за результатом.

Запропоновано авторську дефініцію адміністративної послуги як юридично значущого результату здійснення адміністративним органом владних повноважень за зверненням особи, що досягається у межах адміністративного провадження з метою вирішення індивідуальної адміністративної справи та виражається у прийнятті адміністративного акта або вчиненні іншої юридично значущої дії, наслідком чого є набуття, зміна, припинення або офіційне підтвердження правового статусу заявника, його прав чи юридично значущих фактів, а у передбачених законом випадках – забезпечення здійснення його обов'язків. Визначено елементний склад цієї конструкції (суб'єкт, звернення, компетенція, процедура, результат і правові наслідки), що створює методологічну основу для подальшого дослідження адміністративних послуг у системі публічного адміністрування.

2. Визначено, що для правозастосування у сфері адміністративних послуг вирішальне значення має не лише дефініція цього явища, але й також його функції, ознаки та критерії відмежування від суміжних форм діяльності публічної адміністрації. Доведено, що адміністративна послуга є формою реалізації компетенції суб'єкта публічної адміністрації та здійснюється на підставі, у межах повноважень і у спосіб, визначений законом, що одночасно визначає межі допустимого адміністративного розсуду.

Обґрунтовано, що сервісна спрямованість адміністративних послуг не змінює їх владної правової природи, оскільки адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень за заявою особи та має юридичні наслідки для заявника. Встановлено, що справляння адміністративного збору не надає адміністративній послугі приватноправового характеру, оскільки така плата допускається виключно у випадках, передбачених законом, має публічно-правову природу та не впливає на юридичну природу адміністративного результату. Окреслено взаємозв'язок адміністративних послуг із правом особи ініціювати розгляд

індивідуальної адміністративної справи, правом на судовий захист, а також із принципами рівності та недискримінації у доступі до адміністративних проваджень.

Виділено визначальну ознаку адміністративної послуги – наявність юридично оформленого індивідуального результату. Визначено, що такий результат може полягати у прийнятті адміністративного акта, внесенні реєстраційного запису, прийнятті мотивованої відмови або вчиненні іншої юридично значущої дії; витяг, довідка, свідоцтво чи інший документ у відповідних випадках виступають формою офіційного підтвердження такого результату. Обґрунтовано, що момент надання адміністративної послуги пов'язується з отриманням результату заявником або належним повідомленням про можливість його отримання.

Доведено, що відмежування адміністративних послуг від інших форм діяльності публічної адміністрації має важливе прикладне значення, оскільки впливає на визначення правового режиму діяльності, застосовної адміністративної процедури, строків розгляду, вимог до мотивування рішень, процесуальних прав особи, порядку оскарження та правових наслідків процедурних порушень. Визначено критерії відмежування адміністративних послуг від державного нагляду (контролю). Установлено, що адміністративна послуга ініціюється зверненням особи та спрямована на вирішення індивідуальної адміністративної справи з правовстановлювальним або правопідтверджувальним результатом, тоді як державний нагляд (контроль) ініціюється суб'єктом владних повноважень з метою перевірки дотримання законодавства та може передбачати застосування заходів реагування.

Окреслено відмежування адміністративних послуг від внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної адміністрації, актів планування та нормотворчості за ознаками адресата, правової форми та здатності породжувати зовнішні юридичні наслідки для приватної особи.

Систематизовано відмінності адміністративних послуг від соціальних сервісів (освітніх, медичних, соціальних), які мають переважно діяльнісний характер і не зводяться до прийняття індивідуального владного рішення, а також від приватноправових послуг, що ґрунтуються на принципах договірної свободи та юридичної рівності сторін. Встановлено наявність пограничних адміністративних інструментів (реєстрація, ліцензування, погодження, видача довідок і витягів), для ідентифікації яких визначальним є критерій вирішення індивідуальної справи за зверненням особи з юридично значущим результатом.

Визначено функції адміністративних послуг у системі публічного адміністрування, зокрема: 1) сервісну (забезпечення доступності та організаційної впорядкованості реалізації прав); 2) регулятивну (впорядкування суспільних відносин через встановлення або підтвердження правового статусу чи допуску до певної діяльності); 3) гарантійну (забезпечення процесуальних стандартів як умови правомірності та контрольованості адміністративних рішень); 4) превентивну (зниження конфліктності та ризиків зловживань через стандартизацію процедур і обмеження адміністративної дискреції). Обґрунтовано, що реалізація цих функцій потребує узгодження через принципи адміністративної процедури, зокрема законність, пропорційність, рівність, строковість, неупередженість та обов'язок мотивування адміністративних рішень.

Запропоновано систему ознак адміністративної послуги, придатну для її практичної ідентифікації: 1) заявницький характер ініціювання; 2) надання суб'єктом публічної адміністрації у межах компетенції; 3) здійснення у процедурній формі; 4) спрямованість на вирішення індивідуальної адміністративної справи; 5) наявність юридично значущого індивідуального результату; 6) виникнення правових наслідків для заявника; 7) забезпечення можливості адміністративного та судового контролю за результатом.

3. Визначено правове регулювання у публічно-правовій сфері як нормативне упорядкування відносин між приватною особою та публічною адміністрацією, що встановлює підстави виникнення прав і обов'язків, межі компетенції органу та юридичні наслідки адміністративних рішень. Обґрунтовано, що у сфері адміністративних послуг таке регулювання має двокомпонентний характер і поєднує матеріальні норми, які визначають умови отримання адміністративного результату та підстави відмови, і процедурні норми, що встановлюють порядок розгляду заяви, строки, вимоги до мотивування рішень, взаємодію із заявником та механізми оскарження. Доведено, що саме процедурні приписи забезпечують правову визначеність, передбачуваність і перевірюваність правозастосування у заявницьких адміністративних провадженнях.

Встановлено, що генеза правового регулювання адміністративних послуг характеризується поетапною трансформацією співвідношення матеріальних підстав, процедурних стандартів і організаційних механізмів доступу до адміністративного результату. На цій основі визначено критерії періодизації розвитку правового регулювання адміністративних послуг: 1) характер нормативного регулювання (фрагментарний або системний); 2) інституційна організація надання послуг; 3) співвідношення матеріальних і процедурних норм; 4) інтенсивність судового та адміністративного контролю; 5) рівень децентралізації та цифровізації адміністративних процесів.

Обґрунтовано, що передумовою формування інституту адміністративних послуг була домінуюча модель дозвільно-реєстраційного регулювання, у межах якої адміністративний результат сприймався передусім як інструмент державного контролю, тоді як процедура залишалася фрагментарною і значною мірою визначалася підзаконними актами та відомчими інструкціями. Встановлено, що відсутність універсальної адміністративної процедури зумовлювала залежність

результату від внутрішніх практик органів публічної адміністрації, знижувала рівень правової визначеності та створювала ризики нерівного ставлення до заявників.

Виділено три етапи становлення інституту адміністративних послуг в Україні. Перший етап характеризується конституційним закріпленням принципу законності та основних гарантій прав особи, інституціоналізацією права на звернення і накопиченням спеціального нормативного регулювання у сферах реєстрації, ліцензування та дозволів за умов нормативної розпорошеності та процедурної різноманітності. Другий етап визначено як період посилення процедурної дисципліни через розвиток адміністративного судочинства та уніфікацію дозвільних процедур, що сприяло формуванню доктринального розуміння адміністративної послуги як поєднання звернення особи, владної компетенції органу та юридично значущого результату. Третій етап окреслено як стадію нормативної інституціоналізації адміністративних послуг, пов'язану з прийняттям спеціального законодавства, розвитком децентралізації, створенням організаційної інфраструктури центрів надання адміністративних послуг, цифровізацією адміністративних процесів та кодифікацією загальних процедурних стандартів.

Визначено нормативні інструменти, що забезпечують стандарти організації та прозорості у сфері адміністративних послуг, зокрема законодавче визначення адміністративної послуги через юридично значущий результат, встановлення ключових параметрів послуги на рівні закону, використання інформаційних і технологічних карток як інструментів стандартизації процедур, застосування адміністративного збору як публічно-правового платежу та функціонування центрів надання адміністративних послуг як організаційного механізму прийому заяв і видачі результатів. Обґрунтовано, що ці інструменти спрямовані на

уніфікацію процедурних вимог, зменшення залежності від відомчих практик та підвищення контрольованості адміністративних рішень.

Окреслено основні проблемні напрями практичної імплементації законодавства про адміністративні послуги, зокрема складність міжвідомчої взаємодії та розподілу відповідальності, несумісність або помилковість даних у державних реєстрах, зміщення оцінювання якості послуг у бік організаційних показників без належного забезпечення процедурних стандартів, порушення строків розгляду заяв і формальний характер мотивування рішень. Доведено, що подальший розвиток правового регулювання має ґрунтуватися на узгодженні процедурних норм, інформаційних систем, визначенні відповідального суб'єкта та ефективних механізмів контролю як передумов передбачуваності правозастосування і реальної реалізації прав заявників у заявницьких адміністративних провадженнях.

4. Доведено, що дослідження адміністративних послуг у системі публічного адміністрування потребує інтегрованої методологічної рамки, яка поєднує адміністративно-правовий аналіз із пояснювальними можливостями доктрин публічного адміністрування. Обґрунтовано, що адміністративна послуга функціонує не лише як нормативно визначена правова конструкція, а й як масова управлінська практика, реалізація якої залежить від організаційних моделей, процедурної дисципліни, інфраструктури даних, міжвідомчої координації та практики використання дискреційних повноважень.

Визначено методологічний статус управлінських доктрин у дослідженні адміністративних послуг. Встановлено, що вони використовуються як аналітичні рамки для пояснення логіки адміністративних реформ, організаційних рішень і ризиків менеджеризації публічного адміністрування, проте не можуть підміняти юридичні критерії правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовано, що

оцінювання адміністративних послуг має здійснюватися передусім крізь призму верховенства права, законності, юридичної визначеності, рівності та процедурної справедливості.

Визначено веберівську модель раціонально-легального панування як базову структурну рамку аналізу адміністративних послуг, що дозволяє пояснити значення компетенції, формалізованих процедур, документування рішень та деперсоналізації владного впливу. Водночас встановлено обмеження цієї моделі у сфері сервісних адміністративних проваджень, зокрема ризики надмірного формалізму, ускладнення процедур і зміщення цілей правового регулювання, що потребує їх корекції через принцип пропорційності, вимоги належного мотивування рішень та забезпечення процесуальних прав особи.

Обґрунтовано доцільність використання підходів нового публічного менеджменту та управління за результатами як допоміжних інструментів аналізу організаційної ефективності адміністративних послуг. Визначено, що такі підходи дозволяють пов'язати правовий аналіз із емпіричними індикаторами функціонування адміністративних процедур (строки розгляду, повторні звернення, стабільність відмов, кількість скарг), однак не можуть виступати самостійним критерієм оцінювання правомірності адміністративних рішень. Окреслено ризики домінування менеджеристської логіки у сфері адміністративних послуг, зокрема підміну правомірності показниками продуктивності, формалізацію мотивування та уникнення прийняття рішень шляхом затягування процедур.

Визначено концепцію нового публічного врядування як методологічну рамку аналізу мережевої природи сучасних адміністративних послуг. Доведено, що у міжвідомчих та цифрових адміністративних процедурах ключовою юридично значущою категорією виступає координація, яка охоплює узгодженість процедур, сумісність

інформаційних систем і реєстрів, визначеність відповідальності суб'єктів та прозорість маршруту адміністративної справи для заявника.

Обґрунтовано значення концепції нового публічного сервісу як ціннісно-нормативного орієнтира дослідження адміністративних послуг, що дозволяє інтерпретувати їх як форму реалізації публічного обов'язку держави забезпечити здійснення прав особи через справедливую адміністративну процедуру. Встановлено, що підзвітність у сфері адміністративних послуг має оцінюватися передусім за правовою якістю адміністративного рішення, а не лише за кількісними показниками діяльності органів публічної адміністрації.

Сформовано методологічну матрицю дослідження адміністративних послуг, що включає веберівську модель як основу юридичної раціональності публічного управління, менеджеристські підходи як інструменти оцінювання організаційної спроможності адміністративних процедур, концепцію нового публічного врядування як рамку аналізу мережевої координації та концепцію нового публічного сервісу як правозахисний орієнтир функціонування адміністративних послуг.

Обґрунтовано доцільність застосування системного, структурно-функціонального, формально-юридичного, порівняльно-правового методів, а також методів тлумачення норм права і правового моделювання для комплексного аналізу адміністративних послуг. Доведено, що поєднання цих методів дозволяє співвіднести нормативні приписи з фактичною адміністративною практикою та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання.

Запропоновано авторську концепцію сервісно-правозахисної спроможності адміністративної послуги, яка передбачає її оцінювання за трьома взаємопов'язаними вимірами: нормативно-правовим, процедурно-правозахисним і сервісно-організаційним. Визначено, що адміністративна послуга може визнаватися належною лише за умови одночасної

відповідності вимогам законності, стандартам адміністративної процедури та критеріям фактичної доступності для заявника. Доведено, що запропонована методологічна рамка забезпечує перехід від опису управлінських трансформацій до системного оцінювання правозастосовної практики адміністративних послуг і формування нормативно обґрунтованих рекомендацій щодо її вдосконалення.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПРАВОЗАСТОСОВНІ МЕХАНІЗМИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

2.1. Адміністративні послуги як форма реалізації повноважень органів публічної адміністрації

Інститут адміністративних послуг є похідним від публічно-владних повноважень органів публічної адміністрації та водночас виступає їх прикладною формою реалізації у відносинах з приватною особою. Саме через надання адміністративної послуги публічна влада набуває конкретного юридичного вияву, а абстрактна компетенція органу реалізується у формі індивідуального владного рішення або іншої юридично значущої дії, що має індивідуально-правове значення для заявника. У цьому сенсі адміністративні послуги не можуть розглядатися ізольовано від категорій компетенції, повноважень та відповідальності, оскільки вони становлять функціональний зріз діяльності органів публічної адміністрації, спрямований на реалізацію та забезпечення суб'єктивних прав і законних інтересів осіб [188; 193].

Логіка дослідження полягає у поетапному з'ясуванні місця адміністративної послуги у структурі компетенції суб'єкта публічної адміністрації, що дає змогу чітко відмежувати її від інших форм управлінської діяльності та визначити межі правомірних дій органу.

Варто наголосити, що дослідження адміністративних послуг як елементу системи публічного адміністрування неможливе без з'ясування їх місця у структурі компетенції суб'єкта публічної адміністрації. Саме компетенція визначає не лише обсяг і спрямованість владних повноважень, а й допустимі форми їх реалізації у взаємодії з приватними особами. У цьому сенсі адміністративна послуга виступає не факультативною

управлінською практикою, а нормативно зумовленою формою реалізації конкретного публічно-владного повноваження [112].

У вітчизняній адміністративно-правовій науці компетенція органу публічної адміністрації традиційно трактується як юридично закріплена сукупність прав і обов'язків, предметів відання та відповідальності. Так, В. К. Колпаков підкреслює, що компетенція є основним юридичним засобом обмеження публічної влади, оскільки вона визначає межі допустимої управлінської діяльності та виключає можливість довільного втручання органу у сферу прав приватної особи [74]. З цієї позиції адміністративна послуга може існувати лише як реалізація чітко визначеного повноваження, а не як прояв організаційної ініціативи органу.

Подібний підхід простежується і в роботах Ю. П. Битяка, який зазначає, що будь-яка дія органу виконавчої влади, спрямована на виникнення чи зміну правового статусу особи, повинна мати під собою компетенційну основу та відповідати формі, передбаченій законом. У протилежному випадку така дія втрачає ознаки правомірного владного впливу та набуває рис фактичного управління, що несумісно з принципом законності [23]. У цьому контексті надання адміністративної послуги постає як формалізований спосіб реалізації компетенції у межах індивідуального заявницького провадження.

Нормативне закріплення зазначених доктринальних положень міститься у Законі України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. Зокрема, у статті 1 цього Закону адміністративна послуга визначається як результат здійснення суб'єктом надання послуг владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи. Таким чином, законодавець прямо пов'язує надання адміністративної послуги з реалізацією компетенції, а не з внутрішньоорганізаційною діяльністю органу публічної адміністрації [144].

Важливе значення у цьому аспекті має і стаття 4 зазначеного Закону, яка встановлює заборону вимагати від заявника документи або дії, не передбачені законодавством. Це положення фактично виконує функцію нормативного обмежувача компетенції, оскільки унеможлиблює її розширювальне тлумачення у процесі надання адміністративної послуги та запобігає формуванню надмірного адміністративного тягара для особи [144].

Адміністративна послуга у структурі компетенції має низку ознак, що дозволяють відмежувати її від інших форм реалізації публічної влади. По-перше, вона має чітко виражений заявницький характер, оскільки ініціатива реалізації відповідного повноваження належить приватній особі. По-друге, її надання здійснюється в межах адміністративної процедури, яка передбачає встановлену законом послідовність дій та стадій. По-третє, таке провадження завершується прийняттям індивідуального рішення або вчиненням іншої юридично значущої дії, що має правові наслідки для конкретного суб'єкта [193].

На цю особливість звертає увагу В. В. Середа, який зазначає, що адміністративна послуга є юридично значущим результатом реалізації компетенції суб'єкта публічної адміністрації, який досягається у межах адміністративної процедури, внаслідок чого абстрактне повноваження набуває конкретного змісту та правових наслідків. Саме процедурна визначеність відрізняє адміністративну послугу від інших управлінських дій, що можуть здійснюватися поза формалізованим провадженням [176]. Таким чином, можна сказати, що адміністративна послуга постає своєрідним механізмом конкретизації компетенції.

Разом із цим, у структурі компетенції органу публічної адміністрації адміністративна послуга виконує також обмежувальну функцію щодо адміністративного розсуду. Процедура надання адміністративної послуги звужує можливості дискреційної поведінки посадової особи, оскільки

встановлює чіткі умови, строки та критерії ухвалення рішення. У такий спосіб компетенція реалізується не через довільну оцінку доцільності, а через правову модель поведінки, орієнтовану на результат, визначений законом [46].

Питання співвідношення компетенції та адміністративної послуги особливо актуалізується у зв'язку з практикою делегування повноважень. Так, у працях Т. О. Карабін, О. І. Бедного підкреслюється, що делегування функцій щодо надання адміністративних послуг не означає втрати публічно-правової природи відповідних повноважень. Суб'єкт, який здійснює надання послуги, діє в межах переданої компетенції та несе відповідальність за правомірність прийнятого рішення або вчиненої юридично значущої дії, а держава зберігає загальний контроль за реалізацією делегованих повноважень [20; 58].

Варто констатувати і те, що організаційні моделі реалізації компетенції у сфері адміністративних послуг, зокрема через центри надання адміністративних послуг, не змінюють змістовного зв'язку між послугою та повноваженням. Це закріплено у постанові Кабінету Міністрів України № 588 від 01.08.2013 р., де визначено, що ЦНАП забезпечує організацію надання послуг, але не підміняє собою суб'єкта владних повноважень, який ухвалює рішення у межах своєї компетенції [155].

Зазначений підхід відображається і в судовій практиці. У постанові Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 у справі № 826/8917/17 суд виходив із того, що рішення і дії органів у відповідній сфері мають оцінюватися крізь призму компетенції та дотримання встановленого порядку їх реалізації. Подальший розвиток цієї лінії простежується у постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08.09.2021 у справі № 826/8917/17, де підтверджено значення правових меж компетенції та процедурних вимог для оцінки правомірності владних рішень і дій органу [140; 147].

Логічно пов'язуючи викладене з подальшим аналізом, слід зазначити, що розуміння адміністративної послуги як форми реалізації компетенції зумовлює необхідність її відмежування від суміжних управлінських явищ. Насамперед ідеться про співвідношення адміністративної послуги з адміністративним актом та управлінським рішенням загалом, що дозволяє точніше визначити юридичну природу результату надання послуги та його місце у системі форм діяльності органів публічної адміністрації.

З'ясування місця адміністративної послуги у структурі компетенції органів публічної адміністрації логічно зумовлює необхідність її співвіднесення з такими базовими категоріями адміністративного права, як адміністративний акт та управлінське рішення. Без чіткого розмежування цих понять неможливо коректно визначити юридичну природу результату надання адміністративної послуги, а також встановити обсяг процесуальних гарантій і можливості контролю за діяльністю суб'єкта владних повноважень [145; 197].

У вітчизняній адміністративно-правовій думці управлінське рішення розглядають як узагальнювальну категорію, що охоплює вольові акти та інші юридично значущі дії суб'єкта публічної адміністрації, спрямовані на виконання публічних функцій. Р. С. Мельник вказує, що управлінські рішення можуть мати зовнішній характер, коли вони впливають на права та обов'язки приватних осіб, і внутрішньоорганізаційний характер, коли вони забезпечують діяльність апарату. Юридична природа такого волевиявлення визначається адресатом, змістом і наслідками рішення [95].

Адміністративний акт у сучасній доктрині адміністративного права України визначають як індивідуальне владне рішення адміністративного органу, прийняте в межах компетенції та встановленої процедури і спрямоване на встановлення, зміну, припинення або реалізацію прав та обов'язків конкретної особи. В. П. Тимошук підкреслює, що адміністративний акт є юридичним результатом адміністративної

процедури і типовою формою зовнішньої реалізації публічної влади у відносинах з приватною особою. Водночас не кожне управлінське рішення має форму адміністративного акта, оскільки існують рішення внутрішньоорганізаційного або підготовчого характеру [192].

Варто акцентувати увагу і на тому, що адміністративну послугу в цій площині не слід зводити до управлінського рішення загалом і не слід автоматично ототожнювати з адміністративним актом. Зокрема, І. Б. Коліушко та В. П. Тимошук зазначають, що надання адміністративної послуги здійснюється у межах заявницького провадження, в якому суб'єкт публічної адміністрації вчиняє сукупність процедурних дій, а його підсумком є юридично значущий результат. У більшості випадків такий результат оформлюється адміністративним актом, однак механізм надання адміністративної послуги є ширшим за сам акт і охоплює весь процес підготовки та ухвалення відповідного рішення [65].

Розмежування адміністративного акта і адміністративної послуги додатково підтверджується законодавчою конструкцією адміністративних послуг. Із положень статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» випливає, що адміністративна послуга визначається як результат здійснення суб'єктом надання послуг владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що послуга законодавчо пов'язана з реалізацією владного повноваження за ініціативою заявника і завершується юридично значущим результатом [144].

Вимоги до юридичної якості такого провадження закріплені рамкою адміністративної процедури. Зі змісту Закону України «Про адміністративну процедуру» виходить, що правове значення має не лише фінальний результат, а й правила підготовки рішення, зокрема інформування, збирання матеріалів справи, дотримання строків і мотивування. Тому адміністративний акт доцільно розглядати як основну юридичну форму оформлення результату заявницького адміністративного

провадження, тоді як надання адміністративної послуги здійснюється у межах такого провадження як урегульованої законом форми реалізації владних повноважень за заявою особи із забезпеченням процесуальних гарантій заявника [145].

Нормативне підтвердження цієї позиції простежується у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р., яка оперує категорією результату здійснення владних повноважень, не зводячи адміністративну послугу виключно до адміністративного акта. Законодавець використовує ширшу конструкцію, що дозволяє охопити різні форми юридично значущого результату, зокрема видачу документа, внесення запису до державного реєстру або прийняття рішення про відмову у наданні послуги [144].

Подальший розвиток цього підходу закріплено у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Відповідно до статті 2 цього Закону адміністративний акт визначається як рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте або вчинена адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи. Оскільки надання адміністративної послуги здійснюється саме в межах заявницького адміністративного провадження, юридично значущий результат такого провадження за своїми ознаками підпадає під наведене визначення. Це дозволяє зробити висновок про процедурну вбудованість адміністративного акта у механізм надання адміністративної послуги, але не дає підстав для їх ототожнення [145].

У цьому зв'язку важливим є розмежування між адміністративною послугою та іншими управлінськими рішеннями, які не спрямовані безпосередньо на реалізацію прав заявника. Як зазначають І. Б. Коліушко та В. П. Тимошук, адміністративна послуга має чітко виражену правозабезпечувальну спрямованість, тоді як значна частина управлінських

рішень має організаційний або регулятивний характер і не породжує безпосередніх суб'єктивних прав для приватної особи [65]. Така відмінність має значення для визначення обсягу процесуальних гарантій, що застосовуються у відповідних правовідносинах.

Судова практика виходить із необхідності відмежування адміністративної послуги від загальних управлінських рішень і внутрішньоорганізаційних дій органу публічної адміністрації. У постанові Верховного Суду від 05.06.2018 у справі № 826/2042/16 Суд зазначив, що рішення, прийняте суб'єктом владних повноважень за результатами розгляду заяви особи та спрямоване на вирішення її індивідуальної справи, є індивідуальним адміністративним актом і підлягає судовому контролю в порядку адміністративного судочинства. Водночас дії органу, які мають внутрішньоорганізаційний характер і не спричиняють безпосередніх правових наслідків для заявника, не можуть розглядатися як результат надання адміністративної послуги [121].

Крім цього, Верховний Суд у постанові від 27.02.2023 у справі № 300/3465/21 виходив із того, що предметом судового контролю в адміністративному судочинстві є рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які породжують правові наслідки для особи. Вимоги, що не мають правового характеру і не спричиняють юридичних наслідків для заявника, не формують результату у заявницьких правовідносинах і не можуть прирівнюватися до індивідуального адміністративного акта, прийнятого за підсумками розгляду заяви про надання адміністративної послуги [141].

Окремої уваги потребує питання відмови у наданні адміністративної послуги. Відмова є індивідуальним владним рішенням, яке змінює правове становище заявника, породжує для нього юридичні наслідки та підлягає оскарженню. Зокрема, Верховний Суд у постанові від 22.03.2024 у справі № 540/4500/21 виходив із того, що орган, надаючи відповідь про відмову у

наданні адміністративної послуги, зобов'язаний зазначити передбачені законом підстави для такої відмови, а відсутність належного обґрунтування свідчить про порушення вимог правомірної реалізації владних повноважень [123].

Логічно пов'язуючи викладене з подальшим аналізом, слід зазначити, що співвідношення адміністративної послуги, адміністративного акта та управлінського рішення безпосередньо впливає на визначення меж адміністративного розсуду суб'єкта публічної адміністрації. Саме у сфері надання адміністративних послуг постає питання допустимого вибору варіантів рішення, що зумовлює необхідність окремого дослідження меж і критеріїв адміністративного розсуду при наданні адміністративних послуг.

Слід підкреслити, що співвідношення адміністративної послуги з адміністративним актом та управлінським рішенням безпосередньо виводить на проблему адміністративного розсуду, оскільки саме у процесі розгляду заяви та прийняття рішення орган публічної адміністрації стикається з необхідністю оцінювання фактичних обставин та застосування норм права. У сфері адміністративних послуг питання розсуду набуває особливої гостроти, оскільки юридично значущий результат такого провадження прямо впливає на реалізацію суб'єктивних прав заявника, а отже потребує чітких правових меж [83].

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині адміністративний розсуд розглядається як надана законом можливість вибору одного з кількох правомірних варіантів поведінки. Так, О. В. Кузьменко зазначає, що розсуд не є проявом свободи волі органу, а становить форму реалізації повноваження в умовах нормативної альтернативності, коли закон не встановлює єдиного обов'язкового рішення, але визначає його допустимі межі [83]. У цьому розумінні адміністративний розсуд у сфері адміністративних послуг має похідний характер і не може виходити за межі компетенції та процедури.

На особливостях застосування розсуду у правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації наголошує В. В. Галуцько, який підкреслює, що у заявницьких провадженнях розсуд обмежується цілями надання відповідної послуги та принципом правової визначеності. Орган не може підміняти оцінювання юридичних умов доцільнісними міркуваннями, якщо закон чітко пов'язує надання послуги з наявністю або відсутністю визначених фактів [37]. Таким чином, адміністративний розсуд у сфері послуг має функціональний, а не політико-управлінський характер.

Нормативні межі адміністративного розсуду у сфері адміністративних послуг встановлюються насамперед спеціальним законодавством. Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. закріплює принцип визначеності умов надання послуги, що прямо обмежує можливість дискреційного вибору органу. Зокрема, стаття 6 цього Закону передбачає, що перелік документів, підстави для відмови та строки надання послуги мають бути встановлені законом або нормативно-правовим актом, що виключає можливість їх довільного тлумачення [144].

Суттєвого значення для окреслення меж розсуду набув Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. У статті 9 цього Закону закріплено принцип пропорційності, відповідно до якого рішення суб'єкта владних повноважень має бути необхідним, придатним та співмірним із метою його прийняття. Цей принцип прямо поширюється на адміністративні провадження щодо надання адміністративних послуг і фактично трансформує адміністративний розсуд у обов'язок аргументованого вибору, а не у сферу вільного розпорядження [145].

Проблему надмірного або прихованого розсуду у сфері адміністративних послуг аналізує М. І. Смокович, звертаючи увагу на те, що формально визначені підстави для відмови нерідко наповнюються оціночним змістом на рівні правозастосування. У таких випадках орган фактично розширює межі власної компетенції, підміняючи правову оцінку

адміністративною доцільністю, що створює передумови для порушення права особи на належне адміністрування [178]. Це особливо характерно для дозвільних та реєстраційних адміністративних послуг.

Судова практика конкретизує межі адміністративного розсуду при наданні адміністративних послуг через застосування критеріїв судового контролю, передбачених частиною другою статті 2 КАС України. Верховний Суд виходить із того, що навіть за наявності елементів вибору у поведінці органу реалізація повноважень має залишатися в межах закону та підлягає перевірці на обґрунтованість, безсторонність, розсудливість, своєчасність і пропорційність, а також на дотримання права особи на участь у процедурі прийняття рішення [139].

Аналогічний підхід застосовується до підстав відмови у наданні адміністративної послуги. Верховний Суд зазначає, що перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги визначається законом, а вимоги до документів і умови отримання послуги не можуть формуватися довільно або розширюватися практикою органу. У постанові від 20.02.2020 у справі № 686/23828/17 Суд прямо послався на Закон України «Про адміністративні послуги» та вказав, що виключно законом встановлюються підстави відмови, а також забороняється вимагати від заявника документи чи інформацію, не передбачені законом, або такі, що вже перебувають у володінні органів влади [133].

Окрему увагу в аспекті меж розсуду слід приділити обов'язку мотивування рішення. Як зазначає С. Г. Стеценко, мотивування виконує функцію зовнішнього обмежувача адміністративного розсуду, оскільки змушує орган фіксувати логіку застосування норм права до конкретних обставин справи. За відсутності мотивування розсуд фактично втрачає правовий характер і перетворюється на довільне управлінське рішення [182]. У сфері адміністративних послуг це безпосередньо впливає на можливість ефективного оскарження.

З огляду на викладене, можна стверджувати, що межі адміністративного розсуду при наданні адміністративних послуг формуються на перетині компетенційних, процедурних та судових обмежень. Саме їх поєднання забезпечує баланс між необхідністю індивідуального оцінювання обставин справи та гарантіями захисту прав заявника. Це, у свою чергу, логічно зумовлює перехід до аналізу правових наслідків надання та відмови у наданні адміністративної послуги.

Аналіз меж адміністративного розсуду при наданні адміністративних послуг логічно підводить до з'ясування правових наслідків, які породжує як позитивне вирішення заяви, так і відмова у її задоволенні. Саме через наслідки адміністративна послуга виходить за межі процедурної дії та набуває значення юридичного факту, що впливає на обсяг і зміст правосуб'єктності заявника у публічно-правових та суміжних приватноправових відносинах.

У науковій літературі правові наслідки адміністративної послуги пов'язуються насамперед із виникненням, зміною або припиненням суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Так, В. П. Тимощук підкреслює, що заявницьке провадження щодо надання адміністративної послуги завершується юридично значущим результатом, який або відкриває можливість реалізації права, або фіксує відмову в його реалізації, а тому має матеріально-правові наслідки для особи. У цьому сенсі надання адміністративної послуги є формою реалізації владних повноважень, результат якої змінює правове становище заявника і повинен оцінюватися не лише як управлінська дія, а як юридичний механізм забезпечення прав [193].

Додатково І. Б. Коліушко та В. П. Тимощук зазначають, що результат надання адміністративної послуги оформлюється у формі індивідуального владного рішення або реєстраційної дії, що породжує для особи конкретні

правові наслідки і тому має розглядатися як елемент механізму реалізації та захисту суб'єктивних прав, а не як нейтральна сервісна операція [66].

Позитивне рішення за результатами надання адміністративної послуги, як правило, оформлюється у формі індивідуального адміністративного акта або шляхом вчинення іншої юридично значущої дії, зокрема внесення запису до державного реєстру або видачі дозвільного документа. Такий результат створює для заявника новий юридичний стан, який підлягає захисту від довільного втручання з боку публічної адміністрації. На це звертає увагу А. О. Селіванов, підкреслюючи, що після виникнення суб'єктивного права на підставі адміністративного акта орган публічної влади втрачає можливість його довільного перегляду або скасування поза межами, встановленими законом [175].

Нормативною основою правових наслідків позитивного надання адміністративної послуги є низка актів спеціального законодавства. Зокрема, стаття 19 Конституції України встановлює принцип законності діяльності органів публічної влади, який поширюється і на стадію реалізації результату адміністративної послуги. Крім того, стаття 72 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. передбачає стабільність адміністративного акта та обмежує можливість його скасування, якщо такий акт створив для особи правомірні очікування [78; 145].

Особливої уваги у цьому контексті заслуговує проблема відкликання або анулювання результатів адміністративних послуг. Як зазначає Ю. С. Шемшученко, втручання держави у вже сформоване правове становище особи допускається лише за наявності чітко визначених законом підстав і з дотриманням принципу пропорційності. У протилежному випадку такі дії порушують баланс між публічним інтересом та правами приватної особи і можуть бути кваліфіковані як неправомірне втручання у сферу прав людини [210].

Не менш значущими є правові наслідки відмови у наданні адміністративної послуги. Відмова, як і позитивне рішення, є формою реалізації владних повноважень і має оформлюватися у вигляді індивідуального адміністративного акта. Вона не лише фіксує відсутність підстав для задоволення заяви, а й змінює правове становище особи, позбавляючи її можливості реалізувати відповідне право у конкретний момент часу [193].

У працях Л. М. Москвич підкреслюється, що правові наслідки відмови полягають не лише у ненабутті права, а й у виникненні для особи права на оскарження та перегляд рішення. Таким чином, відмова є юридичним фактом, що запускає механізми адміністративного і судового захисту, а також формує процесуальні правовідносини між заявником і суб'єктом владних повноважень [103].

Ця позиція отримала розвиток і у судовій практиці Верховного Суду. Так, в постанові від 22.03.2024 у справі № 540/4500/21 Суд зазначив, що відмова у наданні адміністративної послуги є формою реалізації владних повноважень і повинна містити належне мотивування із зазначенням конкретних правових підстав та фактичних обставин справи. Формальний характер відмови або відсутність обґрунтування свідчить про порушення вимог законності та є підставою для визнання такого рішення протиправним [123].

Додатково Верховний Суд у постанові від 20.02.2020 у справі № 686/23828/17 наголосив, що відмова у наданні адміністративної послуги не може ґрунтуватися на міркуваннях доцільності, внутрішніх інструкціях або адміністративній практиці органу, якщо такі підстави прямо не передбачені законом. Суд підкреслив, що реалізація повноважень у формі відмови має відповідати вимогам законності та пропорційності, а правові наслідки для заявника повинні узгоджуватися з метою надання відповідної адміністративної послуги [133].

Окрему групу правових наслідків становлять наслідки протиправної відмови або бездіяльності органу публічної адміністрації. У таких випадках провадження щодо надання адміністративної послуги трансформується з механізму реалізації права у джерело публічно-правового спору. Це підтверджується положеннями Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р., зокрема статтями 2 та 19, які визначають право особи на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [60].

Дослідження правових наслідків надання та відмови у наданні адміністративної послуги видається вірним завершити аналізом відповідальності органів публічної адміністрації та їх посадових осіб за порушення вимог законності у цій сфері, адже саме інститут відповідальності забезпечує дієвість адміністративно-правових гарантій, трансформуючи формальні норми та процедури у реальний механізм захисту прав особи у відносинах із публічною владою [56].

У науці адміністративного права відповідальність органів публічної адміністрації розглядається як складова правового статусу суб'єкта владних повноважень. Так, Т. Коломоєць наголошує, що відповідальність є логічним продовженням компетенції органу, оскільки реалізація владних повноважень неминуче пов'язана з обов'язком відповідати за наслідки прийнятих рішень і вчинених дій. У сфері адміністративних послуг це означає, що порушення процедурних або матеріальних вимог тягне за собою юридичні наслідки незалежно від організаційної моделі надання послуги [71].

Нормативні засади відповідальності у сфері адміністративних послуг мають комплексний характер і охоплюють норми конституційного, адміністративного та процесуального права. Зокрема, відповідно до статті 19 Конституції України органи публічної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією і законами України. Порушення цих вимог у процесі надання адміністративної послуги створює підстави для юридичної відповідальності незалежно від форми порушення [78].

Однією з базових форм відповідальності є адміністративно-правова відповідальність посадових осіб за порушення порядку надання адміністративних послуг. Так, стаття 166¹⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг, зокрема за безпідставну відмову у їх наданні, порушення строків або вимагання документів, не передбачених законом. Зазначена норма має важливе превентивне значення, оскільки орієнтована на забезпечення дисципліни правозастосування [61].

Паралельно із адміністративною відповідальністю важливу роль відіграє дисциплінарна відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації. Як зазначає О. Д. Крупчан, дисциплінарні заходи є внутрішнім механізмом реагування на порушення законності, який дозволяє оперативно коригувати управлінську практику без залучення судових інституцій. У сфері адміністративних послуг дисциплінарна відповідальність застосовується, зокрема, за порушення службових обов'язків, неналежне мотивування рішень або ігнорування процедурних вимог [80].

Особливе місце у системі відповідальності займає судовий контроль за рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. у статтях 2, 5 і 19 закріплює право особи на судовий захист у разі порушення її прав у сфері публічно-правових відносин, у тому числі при наданні адміністративних послуг. Судовий контроль у цьому контексті виступає формою публічно-правової відповідальності органу за наслідки його правозастосовної діяльності [60].

Судова практика підтверджує реальність такої відповідальності. Зокрема, Верховний Суд у постанові від 21.04.2021 у справі щодо визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання розглянути заяву зазначив, що невчинення суб'єктом владних повноважень передбачених законом дій у відповідь на звернення особи є протиправною бездіяльністю і може бути підставою для зобов'язання органу вчинити відповідні дії. Разом із цим Суд допустив можливість додаткових правових наслідків, зокрема відшкодування шкоди, якщо вона доведена та перебуває у причинному зв'язку з протиправною бездіяльністю [138; 146].

Окрему увагу заслуговує цивільно-правова відповідальність держави за шкоду, завдану незаконними рішеннями або бездіяльністю органів публічної адміністрації. Відповідно до статті 1173 Цивільного кодексу України держава відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади незалежно від вини посадової особи. У сфері адміністративних послуг це положення створює додатковий механізм захисту прав заявника [204].

На значення поєднання різних форм відповідальності звертає увагу М. В. Козюбра, який підкреслює, що ефективність адміністративних послуг залежить не лише від якості процедур, а й від реальності санкцій за їх порушення. Відсутність дієвих механізмів притягнення до відповідальності нівелює сервісну спрямованість публічного адміністрування та відновлює управлінську асиметрію між органом і заявником [62].

Таким чином, відповідальність органів публічної адміністрації у сфері адміністративних послуг виступає завершальним елементом механізму реалізації владних повноважень. Вона забезпечує дотримання вимог законності, дисциплінує правозастосовну практику та створює умови для реального захисту прав осіб у відносинах із публічною владою.

Отже, аналіз адміністративних послуг як форми реалізації повноважень органів публічної адміністрації дозволяє констатувати, що їх

правова природа визначається не лише матеріальним змістом повноважень, а й процедурною формою їх здійснення. Саме процедура надання адміністративної послуги забезпечує реалізацію абстрактної компетенції органу у формі конкретного юридично значущого результату, який може набувати форми індивідуального рішення або іншої юридично значущої дії та безпосередньо впливає на правове становище заявника. За відсутності належної адміністративної процедури навіть формально законне повноваження втрачає властивість правомірності у правозастосуванні. У цьому зв'язку адміністративна процедура виступає ключовим елементом механізму надання адміністративних послуг, оскільки забезпечує впорядкованість дій суб'єкта владних повноважень, передбачуваність результату для заявника та можливість ефективного контролю за діяльністю публічної адміністрації. Процедурні правила визначають не лише послідовність стадій розгляду заяви, а й строки ухвалення рішення, вимоги до його мотивування, умови відмови та процесуальні наслідки бездіяльності або затягування провадження.

Особливе значення адміністративна процедура набуває у сфері адміністративних послуг з огляду на заявницький характер таких проваджень і їх орієнтацію на реалізацію суб'єктивних прав. Саме через процедуру забезпечується баланс між публічним інтересом та інтересами приватної особи, а також реалізуються принципи правової визначеності, пропорційності та належного адміністрування. Відтак, порушення процедурних вимог у справах про надання адміністративних послуг має не допоміжний, а системний характер і безпосередньо впливає на правомірність кінцевого результату.

Також можна пересвідчитися, що визначення системи суб'єктів та їх компетенційних ролей у наданні адміністративних послуг є необхідною передумовою для аналізу того, як саме ці повноваження реалізуються у конкретній адміністративній справі. Компетенція задає межі можливих

рішень, але саме адміністративна процедура забезпечує передбачуваність, прозорість і контрольованість дій адміністрації. У зв'язку з цим видається необхідним додатково розглянути адміністративно-процедурні основи надання послуг, стадії провадження та процедурні гарантії заявника.

З огляду на це подальший аналіз доцільно зосередити на адміністративній процедурі надання адміністративних послуг як самостійному об'єкті правового дослідження. Такий підхід дозволяє детально розглянути відповідну стадійність, значення строків розгляду заяв як гарантії прав заявника, вимоги до мотивування адміністративних рішень, правову природу відмови у наданні адміністративної послуги, а також проблеми зупинення, поновлення та затягування провадження у правозастосовній практиці.

2.2. Адміністративна процедура надання адміністративних послуг: стадії, строки та мотивування рішень

Адміністративна процедура надання адміністративних послуг характеризується внутрішньою структурованістю, яка виявляється у поділі провадження на взаємопов'язані стадії. Така стадійність не має суто організаційного значення, а виконує правову функцію впорядкування діяльності суб'єкта владних повноважень, забезпечуючи послідовність дій, визначеність процесуального статусу заявника та можливість контролю за правомірністю ухвалюваних рішень [179].

У науковій літературі стадійність адміністративного провадження розглядається як обов'язкова ознака юридично значущої управлінської діяльності. Зокрема, А. П. Заєць звертає увагу на те, що відсутність чітко окреслених стадій у адміністративному провадженні призводить до розмиття меж відповідальності органу та ускладнює захист прав особи,

оскільки заявник позбавляється можливості ідентифікувати момент виникнення процесуального порушення [53]. У сфері адміністративних послуг це має особливе значення з огляду на масовий характер таких проваджень.

Нормативне закріплення стадійності адміністративного провадження у справах про надання адміністративних послуг суттєво посилилося з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. У статтях 26–32 цього Закону визначено основні етапи адміністративного провадження, включаючи відкриття провадження, з'ясування обставин справи, збирання та оцінювання доказів, прийняття адміністративного акта та доведення його до відома особи. Ці положення поширюються і на провадження щодо надання адміністративних послуг, якщо спеціальним законом не встановлено іншого [145].

Треба сказати, що у межах заявницьких проваджень стадійність набуває специфічного змісту. Як зазначає В. М. Гаращук, адміністративне провадження у справах про надання послуг починається з ініціативи приватної особи і розвивається у межах правової моделі, де кожна стадія має власне функціональне призначення. Стадія прийняття заяви забезпечує доступ до адміністративної процедури, стадія розгляду спрямована на перевірку юридичних і фактичних підстав, а стадія ухвалення рішення завершує реалізацію владного повноваження [40].

Початковою стадією адміністративного провадження є подання та реєстрація заяви. Вона має принципове значення, оскільки з цього моменту у суб'єкта владних повноважень виникає обов'язок розглянути звернення по суті. Відповідно до статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. суб'єкт надання послуги зобов'язаний прийняти заяву незалежно від місця проживання або реєстрації заявника, якщо інше не передбачено законом. Порушення цієї стадії фактично блокує доступ особи до реалізації її права [144].

Наступною стадією є розгляд заяви та встановлення обставин справи. На цьому етапі орган публічної адміністрації здійснює перевірку поданих документів, витребує інформацію з державних реєстрів, аналізує відповідність заявника встановленим законом вимогам. Як підкреслює Л. А. Савченко, саме на цій стадії формується фактична основа майбутнього рішення, а отже будь-які порушення у збиранні або оцінюванні інформації безпосередньо впливають на правомірність кінцевого результату [173].

Стадія ухвалення рішення у справах про надання адміністративних послуг має самостійне юридичне значення, оскільки саме на цьому етапі формується остаточний індивідуальний результат адміністративного провадження. Рішення може бути позитивним або негативним, однак у будь-якому випадку воно повинно відповідати вимогам законності, обґрунтованості та процедурної справедливості. Відповідно до статті 72 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт приймається у письмовій або електронній формі та має містити обов'язкові реквізити, що дозволяють ідентифікувати його як результат конкретного адміністративного провадження [145].

Завершальною стадією є доведення прийнятого рішення до відома заявника, а у відповідних випадках – його реалізація або виконання. Як зазначає А. І. Берlach, саме на цій стадії адміністративна процедура набуває завершеного характеру, оскільки без належного повідомлення особи про прийняте рішення реалізація суб'єктивного права або його захист стають неможливими [21]. У сфері адміністративних послуг це охоплює також видачу документів, внесення записів до реєстрів або офіційне повідомлення про відмову.

Судова практика підтверджує значення стадійності та процедурної послідовності адміністративного провадження під час надання адміністративних послуг. Так, Верховний Суд виходить із того, що порушення встановленого порядку розгляду заяви, збирання та оцінювання

матеріалів, забезпечення участі особи, дотримання строків і правил мотивування може бути підставою для визнання рішення протиправним і його скасування, якщо таке порушення могло вплинути на зміст прийнятого рішення або позбавило заявника передбачених законом процесуальних гарантій [124; 125].

Таким чином, стадійність адміністративного провадження у справах про надання адміністративних послуг виконує системоутворюючу функцію в механізмі правозастосування. Саме вона забезпечує впорядкованість адміністративної діяльності, визначеність правового статусу заявника та можливість ефективного контролю за діями органу публічної адміністрації. Це зумовлює необхідність подальшого аналізу строків розгляду заяв як самостійного елементу правової визначеності та гарантії прав заявника.

Строки розгляду заяв у справах про надання адміністративних послуг становлять один із ключових елементів адміністративної процедури, оскільки саме через часові межі забезпечується реальність та передбачуваність реалізації суб'єктивних прав заявника. У сфері адміністративних послуг строк перестає бути суто організаційним показником ефективності діяльності органу і набуває значення юридичної гарантії, безпосередньо пов'язаної з принципом правової визначеності.

У наукових дослідженнях строк у публічно-правових відносинах розглядається як інструмент обмеження владного впливу. Так, Р. С. Мельник підкреслює, що встановлення чітких процесуальних строків у адміністративних провадженнях виконує функцію «темпорального контролю» над публічною адміністрацією, не допускаючи трансформації процедури у форму прихованої відмови або бездіяльності. З цієї позиції строк є формою процесуального захисту прав особи, а не внутрішнім стандартом управління [94].

Нормативну основу строків розгляду заяв у сфері адміністративних послуг становить Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI

від 06.09.2012 р. Відповідно до статті 10 цього Закону строк надання адміністративної послуги визначається законом або підзаконним нормативно-правовим актом і не може перевищувати встановлених граничних меж. У такий спосіб законодавець закріплює презумпцію своєчасності як обов'язкову умову правомірності адміністративної діяльності [144].

Зазначимо, що сьогоdnішній етап розвитку регулювання строків почався з прийняттям довгоочікуваного Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Згідно зі статтями 37–39 цього Закону адміністративний орган зобов'язаний вирішити справу у розумний строк, а у випадку неможливості дотримання встановленого строку – повідомити заявника про причини затримки та нову очікувану дату прийняття рішення. Таке регулювання спрямоване на запобігання ситуаціям невизначеного очікування, які фактично нівелюють право на адміністративну послугу [145].

У доктрині адміністративного права також наголошується, що строк є структурним елементом процедури, тісно пов'язаним із принципом належного адміністрування. Так, О. В. Рябченко зазначає, що порушення строків у заявницьких провадженнях призводить до деформації правового статусу особи, оскільки створює стан правової невизначеності, за якого особа не може ані реалізувати право, ані ефективно його захистити. У цьому сенсі строк виступає гарантією не лише швидкості, а й юридичної визначеності [171].

Особливе значення строки мають у контексті підприємницької діяльності, дозвільних та реєстраційних адміністративних послуг. Як зауважує Д. С. Лученко, затягування розгляду заяви у таких справах фактично прирівнюється до обмеження свободи підприємництва, оскільки відсутність рішення у встановлений строк унеможливорює здійснення господарської діяльності або призводить до непрямих економічних втрат.

Таким чином, строк у цих правовідносинах виконує не лише процедурну, а й матеріально-правову функцію [91].

Судова практика підтверджує, що порушення строків розгляду заяв у справах про надання адміністративних послуг розглядається як протиправна бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Верховний Суд у постанові від 23.01.2019 у справі № 826/12123/17 зазначив, що невчинення органом передбачених законом дій у встановлений строк порушує право особи на своєчасний розгляд її звернення та є підставою для визнання бездіяльності протиправною незалежно від того, чи було згодом прийнято відповідне рішення [126].

Такий самий підхід простежується у практиці Верховного Суду і щодо строковості розгляду заяв. У постанові від 23.01.2019 у справі № 826/12123/17 Суд виходив із того, що дотримання встановлених законом строків є обов'язком суб'єкта владних повноважень, а їх порушення утворює протиправну бездіяльність, що підлягає судовому захисту [126].

Окремо Верховний Суд у постанові від 09.12.2024 у справі № 260/10888/23 зазначив, що робоче навантаження та внутрішні організаційні обставини не можуть виправдовувати порушення вимог законодавства при здійсненні реєстраційних дій, що за логікою судового контролю є застосовним і до строків у заявницьких провадженнях про надання адміністративних послуг [120].

Дослідницької уваги заслуговує і питання правових наслідків порушення строків. У цьому контексті адміністративне законодавство поступово формує підхід, за яким затягування провадження розглядається як порушення процедурної справедливості. Відповідно до статті 55 Конституції України та статей 2 і 19 Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р., особа має право оскаржити бездіяльність органу публічної адміністрації, що проявляється у недотриманні встановлених строків [60; 78].

Таким чином, можемо стверджувати, що строки розгляду заяв у справах про надання адміністративних послуг виконують комплексну функцію у механізмі адміністративної процедури. Вони забезпечують правову визначеність, дисциплінують діяльність органів публічної адміністрації та гарантують реальність реалізації суб'єктивних прав заявника. З огляду на це подальший аналіз доцільно зосередити на вимогах до мотивування адміністративних рішень у сфері адміністративних послуг, оскільки саме мотивування визначає юридичну якість рішення, прийнятого у встановлений строк.

Мотивування адміністративних рішень у сфері адміністративних послуг є одним із ключових елементів належної адміністративної процедури, оскільки саме через мотивування забезпечується зв'язок між встановленими обставинами справи, застосованими нормами права та остаточним волевиявленням суб'єкта владних повноважень. За відсутності належного мотивування адміністративне рішення втрачає ознаки правової обґрунтованості та перетворюється на формальний результат процедури, що ускладнює або унеможлиблює його ефективний контроль.

У доктрині адміністративного права мотивування розглядається як обов'язковий структурний елемент індивідуального адміністративного акта. Так, О. В. Петришин стоїть на позиціях того, що мотивувальна частина рішення виконує не лише інформаційну, а й гарантійну функцію, оскільки дозволяє особі зрозуміти причини втручання публічної влади у її правову сферу та оцінити перспективи оскарження. У сфері адміністративних послуг це має особливе значення з огляду на заявницький характер провадження і прямий вплив рішення на реалізацію суб'єктивного права [113].

Нормативне закріплення обов'язку мотивування адміністративних рішень міститься у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Відповідно до статті 73 цього Закону

адміністративний акт повинен містити фактичні та правові підстави його прийняття, а також посилання на норми законодавства, якими керувався суб'єкт владних повноважень. Законодавець прямо пов'язує належне мотивування з правом особи на ефективний захист, що поширюється і на сферу адміністративних послуг [145].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. хоча й не містить розгорнутого регулювання мотивування, однак у системному зв'язку з адміністративно-процедурним законодавством передбачає обов'язок суб'єкта надання послуги повідомляти заявника про підстави відмови у її наданні. Така вимога фактично імплементує стандарт мотивування як обов'язкову умову правомірності рішення у сфері адміністративних послуг [144].

У наукових дослідженнях, окрім вищезазначеного, підкреслюється, що мотивування адміністративних рішень виконує функцію зовнішнього обмеження адміністративного розсуду. Зокрема, М. М. Козюбра зазначає, що обов'язок аргументувати рішення змушує суб'єкта владних повноважень діяти у межах закону, фіксувати логіку правозастосування та уникати довільних висновків. У сфері адміністративних послуг це сприяє уніфікації практики та зменшенню ризиків вибіркового підходу до заявників [63].

Практика адміністративних органів свідчить, що найбільш поширеними порушеннями вимог до мотивування є формальні відмови з посиланням на загальні норми закону без конкретизації обставин справи або використання шаблонних формулювань, які не дозволяють зрозуміти реальні причини прийняття рішення. Як зауважує Н. М. Оніщенко, такі рішення фактично позбавляють особу можливості реалізувати право на ефективне оскарження, оскільки не дають матеріалу для правової аргументації [109].

Судова практика послідовно розглядає відсутність або неналежність мотивування як істотне порушення адміністративної процедури. Так, Верховний Суд у постанові від 22.03.2024 у справі № 540/4500/21 виходив із того, що рішення про відмову у наданні адміністративної послуги має містити належне мотивування із зазначенням правових підстав та фактичних обставин, а формальний характер відмови або відсутність обґрунтування є підставою для визнання такого рішення протиправним [123]. Аналогічний підхід Верховний Суд застосовує щодо рішень, які мають негативні наслідки для особи і потребують змістовного обґрунтування, а не формального викладення висновків. У постанові від 28.11.2024 у справі № 420/35487/23 Суд констатував, що відсутність обґрунтувань прийнятих оцінок і формальний підхід без урахування обставин та без забезпечення участі особи у процесі прийняття рішення свідчать про порушення критеріїв правомірності рішення суб'єкта владних повноважень, що унеможливорює визнання такого рішення законним [135].

На нашу думку, окрему увагу у контексті мотивування необхідно приділити співвідношенню мотивувальної частини рішення та доказів, зібраних у ході адміністративного провадження. Відповідно до статті 77 Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. обов'язок доведення правомірності рішення покладається на суб'єкта владних повноважень. Це означає, що мотивування адміністративного рішення має бути таким, щоб дозволити суду перевірити логіку встановлення обставин і застосування норм права [60].

Виходячи із вищевикладених обставин, ми можемо констатувати, що мотивування адміністративних рішень у сфері адміністративних послуг виступає ключовим елементом юридичної якості адміністративного акта. Воно забезпечує прозорість правозастосування, обмежує адміністративний розсуд та створює умови для ефективного адміністративного і судового контролю. Але разом із такою констатацією закономірно виникає потреба у

додатковому науковому осмисленні правової природи відмови у наданні адміністративної послуги, що може бути інтерпретована як особливий різновид індивідуального адміністративного акта.

Відмова у наданні адміністративної послуги посідає особливе місце у системі адміністративних процедур, оскільки вона не лише фіксує негативний результат розгляду заяви, а й безпосередньо впливає на правове становище заявника, обмежуючи можливість реалізації відповідного суб'єктивного права. Саме тому правова природа відмови потребує розгляду крізь призму категорії індивідуального адміністративного акта та пов'язаних із нею процесуальних гарантій.

У науковій літературі відмова у заявницьких адміністративних провадженнях розглядається як різновид індивідуального владного рішення, що має зовнішню спрямованість і адресоване конкретній особі. Так, О. А. Пушняк зазначає, що відмова є формою негативного адміністративного акта, оскільки вона не створює нового права, але змінює правовий статус особи шляхом ненабуття або відкладення реалізації відповідного суб'єктивного права [168]. Такий підхід дозволяє поширювати на відмову загальні вимоги до адміністративних актів, зокрема щодо законності, мотивованості та можливості оскарження.

Нормативне підтвердження адміністративно-актової природи відмови міститься у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Відповідно до статей 2 та 72 цього Закону індивідуальний адміністративний акт охоплює будь-яке рішення суб'єкта владних повноважень, прийняте у межах адміністративного провадження та спрямоване на конкретну особу, незалежно від його позитивного або негативного характеру. Таким чином, відмова у наданні адміністративної послуги прямо підпадає під ознаки індивідуального адміністративного акта [145].

Доцільно також підкреслити, що специфіка відмови у сфері адміністративних послуг полягає у тому, що вона є завершальною стадією заявницького провадження і водночас запускає механізми захисту прав заявника. Як зауважує В. І. Теремецький, відмова не припиняє правовідносини між особою і публічною адміністрацією, а трансформує їх у охоронні, пов'язані з можливістю адміністративного або судового оскарження [186]. У цьому контексті відмова виконує функцію юридичного факту, що змінює характер правовідносин.

В цьому ключі Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. закріплює низку вимог до відмови у наданні адміністративної послуги. Зокрема, стаття 6 цього Закону передбачає, що відмова допускається виключно з підстав, визначених законом, і повинна бути оформлена у письмовій або електронній формі з обов'язковим зазначенням причин. Таке регулювання спрямоване на недопущення довільних або прихованих форм відмови, які унеможливають ефективний захист прав заявника [144].

У наукових дослідженнях наголошується, що правова природа відмови вимагає чіткого розмежування між відмовою як адміністративним актом і фактичною бездіяльністю органу. Як зазначає І. В. Спасибо-Фатєєва, ігнорування заяви або затягування її розгляду не може розглядатися як правомірна форма відмови, оскільки не створює юридично визначеного результату та порушує принцип правової визначеності [181]. У таких випадках має місце протиправна бездіяльність, яка підлягає оскарженню за правилами адміністративного судочинства.

У свою чергу, судова практика підтверджує необхідність кваліфікації відмови у наданні адміністративної послуги як індивідуального владного рішення, що породжує юридичні наслідки для заявника і тому має відповідати вимогам до адміністративного акта, зокрема щодо мотивування та посилення на правові підстави. У постанові Верховного Суду від

22.03.2024 у справі № 540/4500/21 Суд виходив із того, що у відмові орган зобов'язаний зазначити одну з передбачених законодавством підстав, а відсутність таких підстав або формальний характер відповіді свідчить про порушення вимог правомірної реалізації владних повноважень [123].

Аналогічно Верховний Суд підкреслює, що відмова не може обґрунтовуватися мотивами, які не належать до визначеного законом переліку підстав, і не може підміняти закон підзаконними вимогами чи адміністративною практикою органу. У постанові від 20.02.2020 у справі № 686/23828/17 Суд прямо зазначив, що виключно законами встановлюється перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги, а суди мають перевіряти, чи належать мотиви відмови до такого переліку [133].

Окрему увагу слід приділити змістовним вимогам до відмови як адміністративного акта. Відмова повинна містити чітке посилання на конкретні норми закону, встановлені обставини справи та логічний зв'язок між ними. Як зазначає О. М. Дрозд, відсутність одного з цих елементів позбавляє відмову властивостей правового акта і перетворює її на формальне управлінське повідомлення, що не відповідає стандартам належного адміністрування [48].

Тобто, відмова у наданні адміністративної послуги, фактично, являється повноцінним індивідуальним адміністративним актом із усіма притаманними йому правовими наслідками. Її правова природа зумовлює підвищені вимоги до процедури прийняття, мотивування та доведення до відома заявника.

Разом із цим доцільно звернути увагу і на проблематику зупинення, поновлення та затягування адміністративного провадження, які на практиці нерідко фактично замінюють формальну відмову у наданні адміністративної послуги і тому потребують окремого наукового осмислення.

На наше переконання, проблематика зупинення, поновлення та фактичного затягування адміністративного провадження у справах про надання адміністративних послуг є однією з найбільш конфліктогенних у правозастосовній практиці. Вона безпосередньо пов'язана з порушенням принципів правової визначеності та належного адміністрування, оскільки за відсутності чітких процедурних меж заявник опиняється у стані невизначеного очікування результату адміністративної процедури.

У науковій літературі звертається увага на те, що зупинення адміністративного провадження повинно мати виключний характер і застосовуватися лише у випадках, прямо передбачених законом. Так, О. В. Буханевич підкреслює, що необґрунтоване або формальне зупинення провадження є прихованою формою ухилення органу публічної адміністрації від прийняття рішення по суті заяви. У сфері адміністративних послуг така практика фактично нівелює заявницький характер провадження та підміняє правове регулювання управлінською доцільністю [31].

Нормативні підстави для зупинення та поновлення адміністративного провадження закріплено у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Відповідно до статей 41–43 цього Закону зупинення провадження допускається лише у разі об'єктивної неможливості його продовження, зокрема у випадках необхідності отримання інформації від іншого органу або вирішення попереднього питання в іншому провадженні. Закон прямо вимагає повідомлення особи про зупинення із зазначенням підстав та порядку поновлення [145].

Водночас правозастосовна практика свідчить, що органи публічної адміністрації нерідко використовують зупинення провадження як інструмент штучного продовження строків розгляду заяв. Як зазначає І. Л. Самсін, підміна зупинення провадження технічними або внутрішньоорганізаційними причинами суперечить природі

адміністративної процедури та порушує баланс між публічним інтересом і правами заявника [174]. У таких випадках зупинення фактично перетворюється на форму протиправної бездіяльності.

Проблемним залишається і питання поновлення адміністративного провадження. І хоча Закон України «Про адміністративну процедуру» встановлює, що після усунення обставин, які зумовили зупинення, провадження має бути поновлене без додаткових звернень з боку заявника, однак на практиці поновлення часто ставиться у залежність від повторного подання документів або нової заяви, що суперечить вимогам закону та створює додатковий адміністративний тягар для особи [145].

Окрему групу проблем становить затягування адміністративного провадження без формального зупинення. Такі ситуації виникають, коли орган публічної адміністрації не приймає рішення у встановлений строк, не повідомляє заявника про причини затримки та не оформлює жодного процесуального рішення. У наукових дослідженнях В. М. Шаповал зазначає, що подібна практика є найбільш небезпечною формою порушення адміністративної процедури, оскільки позбавляє особу можливості скористатися механізмами оскарження через відсутність формалізованого результату [209].

Звертаючись до судової практики, зазначимо, що вона часто кваліфікує затягування розгляду заяв у справах про надання адміністративних послуг як протиправну бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Верховний Суд у постанові від 23.01.2019 у справі № 826/12123/17 зазначив, що неприйняття рішення за заявою особи у строк, встановлений законом, порушує право на своєчасний розгляд звернення та є самостійною підставою для визнання бездіяльності протиправною незалежно від того, чи було рішення прийняте згодом [126].

Аналогічний підхід простежується і в новішій практиці Верховного Суду. У постанові від 09.12.2024 у справі № 260/10888/23 Суд наголосив, що

тривале невіршення заяви без прийняття процесуального рішення по суті або без належного оформлення стадій провадження створює стан правової невизначеності для заявника та порушує принцип ефективності адміністративної процедури. Суд прямо вказав, що внутрішні організаційні обставини або навантаження на орган не можуть виправдовувати порушення строків розгляду заяв [120].

Таким чином, проблеми зупинення, поновлення та затягування адміністративного провадження у сфері адміністративних послуг мають системний характер і пов'язані з недотриманням процедурних стандартів. Вони свідчать про необхідність подальшого вдосконалення правозастосовної практики та підвищення процесуальної дисципліни органів публічної адміністрації.

Отже, аналіз адміністративної процедури надання адміністративних послуг через призму її стадійності, строків розгляду заяв, вимог до мотивування рішень, правової природи відмови та проблем зупинення і затягування провадження свідчить про те, що саме процедурний компонент є визначальним для юридичної якості реалізації повноважень органів публічної адміністрації. Навіть за наявності належно визначеної компетенції та формально коректних управлінських рішень порушення процедурних вимог призводить до деформації правозастосування та порушення прав заявника.

У цьому контексті адміністративна процедура постає як самостійний правовий механізм, що забезпечує реалізацію владних повноважень у правомірний, передбачуваний та контрольований спосіб і формування юридично значущого результату. Саме процедура визначає межі допустимої поведінки суб'єкта владних повноважень, стандарти взаємодії з особою та умови ефективного адміністративного і судового захисту.

Водночас виявлені проблеми правозастосування у сфері адміністративних послуг свідчать, що ефективність адміністративної

процедури значною мірою залежить не лише від нормативного регулювання, а й від організаційно-правових механізмів її реалізації, включаючи інституційну побудову системи надавачів послуг, внутрішній контроль, координацію між органами публічної адміністрації та реальні інструменти відповідальності за процедурні порушення.

Разом із тим слід зауважити, що процедурні гарантії набувають реального значення лише за наявності ефективних механізмів контролю та відповідальності, здатних реагувати на порушення строків розгляду, вимог щодо мотивування рішень, забезпечення права особи бути вислуханою та інших складових належного адміністрування. У цьому сенсі саме контроль і відповідальність завершують відповідний правовий механізм, надаючи процедурним приписам не лише формального, а й практичного змісту та перетворюючи їх на інструмент обмеження дискреції органів публічної адміністрації і захисту прав заявника. У зв'язку з цим видається доцільним звернутися до аналізу форм контролю, видів юридичної відповідальності, а також засобів судового і позасудового захисту у сфері надання адміністративних послуг.

2.3. Контроль та захист прав заявників у сфері адміністративних послуг у контексті адміністративного оскарження, судової практики та типових проблем правозастосування

Ефективність системи надання адміністративних послуг визначається не лише якістю нормативного регулювання та дотриманням адміністративної процедури, а й наявністю дієвих механізмів контролю та захисту прав заявників. Саме інститути контролю і захисту забезпечують реальність процедурних гарантій, перетворюючи формально закріплені

права на інструменти, здатні протидіяти порушенням у правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації.

У сфері адміністративних послуг контроль і захист прав мають особливе значення з огляду на заявницький характер відповідних проваджень та асиметрію правового становища сторін. Суб'єкт публічної адміністрації володіє владними повноваженнями, процесуальними ресурсами та інформаційною перевагою, тоді як заявник залежить від правомірності, своєчасності та обґрунтованості управлінських рішень. За таких умов саме контрольні та захисні механізми виступають ключовими засобами відновлення балансу у публічно-правових відносинах [249].

Зокрема, контроль у сфері надання адміністративних послуг реалізується у декількох взаємопов'язаних формах, серед яких центральне місце посідають адміністративне та судове оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Водночас захист прав заявників не зводиться до формального перегляду результатів провадження, а охоплює оцінку дотримання процедурних стандартів, законності, обґрунтованості та пропорційності управлінських рішень [81; 145].

Особливу роль у формуванні стандартів належного адміністрування відіграє судова практика, яка конкретизує зміст абстрактних правових принципів і встановлює межі допустимої поведінки суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративних послуг. Саме через поєднання адміністративного та судового контролю відбувається розвиток правозастосовної практики і забезпечується уніфікація підходів до захисту прав заявників.

З огляду на це дослідження має бути спрямованим в бік аналізу механізмів адміністративного оскарження, судового контролю за дотриманням процедурних стандартів, оцінки законності та пропорційності управлінських рішень, типових порушень прав заявників, а також значення

судової практики для формування стандартів належного адміністрування у сфері надання адміністративних послуг.

Адміністративне оскарження у сфері надання адміністративних послуг є первинною формою захисту прав заявників і водночас важливим елементом внутрішнього контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Його значення зумовлене тим, що саме на адміністративній стадії можливо оперативно усунути порушення процедури, виправити помилки правозастосування та відновити порушене право без залучення судових механізмів [11; 18].

У науковій літературі адміністративне оскарження розглядається як інструмент самокорекції публічної адміністрації. Так, В. М. Бевзенко зазначає, що інститут адміністративного оскарження спрямований не лише на захист індивідуальних прав, а й на забезпечення єдності адміністративної практики, оскільки дозволяє вищому органу або уповноваженій посадовій особі реагувати на відхилення від встановлених стандартів надання адміністративних послуг [17]. У цьому контексті адміністративне оскарження виконує превентивну функцію, зменшуючи кількість судових спорів.

Нормативним підґрунтям адміністративного оскарження у сфері адміністративних послуг є Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Зокрема, статті 74–82 цього Закону регулюють порядок подання та розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Закон закріплює право особи на адміністративне оскарження як універсальну процесуальну гарантію, що поширюється і на заявницькі провадження у сфері адміністративних послуг [145].

Важливим є те, що законодавець прямо визнає можливість оскарження не лише рішень, а й дій та бездіяльності органів публічної адміністрації. Такий підхід має принципове значення для сфери адміністративних послуг, де порушення прав заявника часто проявляється

не у формі формальної відмови, а у вигляді затягування розгляду заяви, ігнорування звернень або неправомірних вимог щодо додаткових документів.

У доктрині адміністративного права наголошується, що ефективність адміністративного оскарження залежить від інституційної незалежності суб'єкта розгляду скарги. Як зазначає І. О. Бойко, розгляд скарги тим самим органом або посадовою особою, які прийняли оскаржуване рішення, знижує довіру до механізму адміністративного захисту та фактично нівелює його гарантійний потенціал. У зв'язку з цим особливого значення набуває інститут вищестоящего органу або спеціально уповноважених комісій з розгляду скарг [28].

Спеціальні правила адміністративного оскарження у сфері адміністративних послуг закріплюються також у галузевому законодавстві. Наприклад, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 06.09.2005 р. передбачає можливість оскарження дій дозвільних органів до відповідних органів вищого рівня або до експертно-апеляційної ради. Такі механізми спрямовані на оперативне усунення порушень без звернення до суду [92; 150].

Практика адміністративного оскарження свідчить, що найбільш поширеними предметами скарг у сфері адміністративних послуг є безпідставні відмови, порушення строків розгляду заяв та вимагання документів, не передбачених законом. Як зазначає О. П. Рябченко, саме ці порушення мають системний характер і відображають проблеми правозастосування, а не поодинокі помилки посадових осіб [170]. Адміністративне оскарження у таких випадках виконує функцію первинного фільтра правових конфліктів.

Адміністративне оскарження у спорах, що виникають під час надання адміністративних послуг, розглядається судовою практикою як додатковий інструмент захисту прав, але не як загальна обов'язкова передумова

звернення до суду. Якщо спеціальним законом не встановлено імперативної вимоги пройти досудовий порядок, особа зберігає право на безпосередній судовий захист, а невикористання адміністративної скарги саме по собі не є підставою для відмови у доступі до правосуддя [128].

Водночас результати адміністративного оскарження, якщо заявник ним скористався, оцінюються судами як частина фактичної основи спору, зокрема з огляду на мотиви відхилення скарги та дотримання процедурних вимог під час її розгляду. У цьому сенсі адміністративна скарга і рішення за її наслідками не замінюють судового контролю, але можуть мати доказове значення для перевірки обґрунтованості та правомірності позиції суб'єкта владних повноважень [134].

Тобто можна стверджувати, що адміністративне оскарження у сфері надання адміністративних послуг виступає ключовим інструментом внутрішнього контролю та первинного захисту прав заявників. Воно дозволяє оперативно реагувати на процедурні порушення, коригувати адміністративну практику та зменшувати навантаження на судову систему. Разом із тим обмеженість гарантій неупередженості адміністративного оскарження зумовлює необхідність судового контролю за дотриманням процедурних стандартів.

Судовий контроль у сфері надання адміністративних послуг є ключовим елементом системи захисту прав заявників, оскільки саме через суд забезпечується остаточна перевірка правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. На відміну від адміністративного оскарження, судовий контроль має незалежний характер і спрямований не лише на виправлення помилок правозастосування, а й на формування обов'язкових для врахування стандартів належного адміністрування.

У науковій доктрині адміністративного права судовий контроль розглядається як інституційна гарантія верховенства права у публічно-

правових відносинах. Так, С. П. Погребняк зазначає, що адміністративні суди виконують функцію «процедурного арбітра», оцінюючи не доцільність управлінського рішення, а дотримання суб'єктом владних повноважень встановлених законом процедурних стандартів. У сфері адміністративних послуг така функція має особливе значення, оскільки порушення процедури часто є єдиною формою неправомірного обмеження прав заявника [116; 117].

Законодавчою базою судового контролю у справах про адміністративні послуги є Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. Згідно зі статтями 2 та 5 цього Кодексу кожна особа має право звернутися до адміністративного суду з вимогою про захист своїх прав від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Ці положення поширюються і на правовідносини, що виникають у процесі надання адміністративних послуг [60].

Особливість судового контролю у справах про адміністративні послуги полягає в тому, що предметом перевірки є не лише кінцевий результат провадження, а й дотримання процедурних стандартів на всіх його стадіях. Відповідно до статті 2 КАС України суд перевіряє, чи прийняте рішення на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, а також чи було дотримано принципів обґрунтованості, пропорційності та добросовісності [60; 195].

У доктрині адміністративного процесу звертається увага на те, що судовий контроль у заявницьких провадженнях має яскраво виражений процедурний характер. Як зазначає К. В. Гусаров, адміністративний суд у справах щодо адміністративних послуг фактично оцінює «якість процедури», встановлюючи, чи були дотримані строки розгляду заяви, чи забезпечено право особи бути почутою, чи належним чином мотивовано рішення. У цьому сенсі суд не підміняє адміністративний орган, а відновлює порушену процедурну рівновагу [18; 43].

Судова практика також підтверджує, що порушення процедурних стандартів є самостійною підставою для визнання рішення суб'єкта владних повноважень протиправним. У правових висновках Верховного Суду наголошено, що порушення процедури ухвалення рішення може бути підставою для його скасування, якщо таке порушення могло вплинути на зміст рішення; також підкреслено необхідність відмежування істотних процедурних порушень від формальних [35].

Аналогічна правова позиція сформульована щодо мотивування адміністративного акта: «мотивування має забезпечувати особі можливість правильно зрозуміти рішення та реалізувати право на його оскарження, а отже відсутність або формальність мотивування розглядається як дефект адміністративного акта» [34].

Окреме місце у судовому контролі займає перевірка бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Судова практика визнає бездіяльність протиправною та пов'язує її з обов'язком суб'єкта владних повноважень вчинити визначені дії, якщо він не виконує покладений на нього обов'язок діяти в межах процедури [35].

Значення судового контролю полягає також у тому, що адміністративні суди формують стандарти оцінювання процедурної поведінки органів публічної адміністрації. Як зазначає М. І. Хавронюк, судові рішення у справах про адміністративні послуги поступово конкретизують абстрактні принципи адміністративної процедури, перетворюючи їх на практичні критерії правомірності дій органів влади [202]. Це забезпечує уніфікацію правозастосовної практики та підвищує передбачуваність адміністративних рішень.

Отже, судовий контроль за дотриманням процедурних стандартів у справах про адміністративні послуги виконує не лише захисну, а й регулятивну функцію. Він забезпечує відновлення порушених прав заявників, дисциплінує діяльність суб'єктів публічної адміністрації та

формує стандарти належного адміністрування. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність окремого аналізу критеріїв оцінки законності, обґрунтованості та пропорційності управлінських рішень, що становить предмет наступного підпункту.

Оцінка управлінських рішень у сфері надання адміністративних послуг здійснюється адміністративними судами крізь призму сукупності критеріїв, які забезпечують дотримання принципу верховенства права у публічно-правових відносинах. До таких критеріїв належать законність, обґрунтованість і пропорційність, що у своїй взаємодії дозволяють суду встановити не лише формальну відповідність рішення вимогам закону, а й його матеріальну правомірність у конкретних правовідносинах.

Законність управлінського рішення традиційно розглядається як базова умова правомірності діяльності суб'єкта публічної адміністрації. У доктрині адміністративного права О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. зазначають, що законність у сфері адміністративних послуг означає прийняття рішення на підставі чітко визначеної компетенції, з дотриманням процедурних вимог і виключно з тих підстав, які прямо передбачені законом. Будь-яке відхилення від цих умов свідчить про вихід за межі владних повноважень [112].

Нормативним орієнтиром для оцінки законності управлінських рішень є положення статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Цей конституційний припис є універсальним критерієм перевірки правомірності рішень у справах про адміністративні послуги [78].

Разом із тим судова практика свідчить, що формальна законність не завжди гарантує правомірність управлінського рішення. У цьому контексті ключового значення набуває критерій обґрунтованості, який передбачає

наявність логічного зв'язку між встановленими фактичними обставинами справи, зібраними доказами та висновками суб'єкта владних повноважень. Як зазначає А. М. Колодій, обґрунтованість управлінського рішення є проявом раціональності адміністративної діяльності та передумовою її контролюваності. Цю тезу послідовно підтримує у своїх роботах і В. П. Тимощук [67; 190].

Обов'язок забезпечення обґрунтованості управлінських рішень прямо впливає з положень Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Відповідно до статей 2 та 73 цього Закону адміністративний акт має ґрунтуватися на всебічному та об'єктивному з'ясуванні обставин справи і містити мотиви прийняття рішення. У сфері адміністративних послуг це означає, що орган публічної адміністрації не може обмежитися формальним посиланням на норму закону без аналізу конкретної ситуації заявника [145].

Судова практика послідовно підкреслює значення обґрунтованості як самостійного критерію оцінки управлінських рішень суб'єктів владних повноважень. Верховний Суд у постанові від 03.06.2021 у справі № 640/3158/20 зазначив, що рішення адміністративного органу має ґрунтуватися на встановлених фактичних обставинах та належній оцінці доказів, а відсутність такого аналізу свідчить про необґрунтованість рішення і є підставою для його скасування незалежно від формального посилання на норми закону [136].

Слід підкреслити, що окреме місце у судовому контролі за управлінськими рішеннями займає критерій пропорційності, який особливо актуальний у справах про адміністративні послуги, де рішення органу може істотно впливати на реалізацію прав і законних інтересів особи. У наукових дослідженнях А. Р. Марченко зазначає, що принцип пропорційності вимагає дотримання розумного балансу між публічним інтересом, який переслідує орган публічної адміністрації, та приватними інтересами заявника [93].

Застосування принципу пропорційності у національній правозастосовній практиці закріплено у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р., яка зобов'язує суд перевіряти, чи є рішення суб'єкта владних повноважень пропорційним, зокрема чи не створює воно надмірного втручання у права особи. У справах про адміністративні послуги це означає, що навіть за наявності законної мети орган зобов'язаний обирати такий спосіб її досягнення, який найменше обмежує права заявника [60].

Практика Верховного Суду демонструє застосування критерію пропорційності у спорах, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. У постанові від 09.11.2018 у справі № 263/15749/16-а Суд прямо вказав, що при оцінці рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень у межах надання адміністративної послуги адміністративний суд перевіряє, чи вони є пропорційними, тобто чи дотримано необхідного балансу між несприятливими наслідками для прав та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване владне втручання. Такий підхід означає, що формальна відповідність дій органу законів не усуває обов'язку зважувати реальні наслідки для заявника і публічну мету рішення [130].

У цьому контексті оцінка законності, обґрунтованості та пропорційності управлінських рішень у сфері адміністративних послуг виступає основою комплексного підходу до здійснення судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Поєднання цих критеріїв дозволяє виявляти не лише формальні порушення, а й глибинні дефекти правозастосування, що безпосередньо впливають на реалізацію прав заявників. Це зумовлює необхідність подальшого аналізу типових порушень прав заявників у правозастосовній практиці.

Аналіз правозастосовної практики у сфері надання адміністративних послуг свідчить про наявність стійких типових порушень прав заявників, які мають системний характер і зумовлені як недосконалістю

організаційних механізмів, так і неправильним розумінням процедурних обов'язків суб'єктами публічної адміністрації. Такі порушення, як правило, не є поодинокими управлінськими помилками, а відображають сталі дефекти адміністративної практики.

Одним із найбільш поширених порушень є безпідставне затягування строків розгляду заяв без формального прийняття рішення про зупинення провадження. У наукових дослідженнях підкреслюється, що невирішення справи у встановлений строк створює для заявника стан правової невизначеності та фактично підміняє юридично оформлений результат провадження (рішення або відмову) «мовчазною» бездіяльністю органу публічної адміністрації [193].

Нормативна заборона подібної практики впливає з положень статей 37–39 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р., які зобов'язують суб'єкта владних повноважень вирішити справу у розумний строк або належним чином оформити процесуальні дії щодо його продовження чи зупинення. Ігнорування цих вимог у правозастосовній діяльності розглядається судами як протиправна бездіяльність [145].

Іншим типовим порушенням є вимагання від заявників документів або відомостей, не передбачених законодавством. Як зазначає О. Ю. Дрозд, така практика є проявом перевищення владних повноважень і суперечить принципу законності у сфері адміністративних послуг. Вона призводить до необґрунтованого ускладнення процедури та створює додаткові бар'єри для реалізації прав заявників [49].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. прямо забороняє вимагати від особи документи, не передбачені законом або інформаційними картками адміністративних послуг. Зокрема, стаття 9 цього Закону встановлює обов'язок суб'єкта

надання послуги діяти виключно в межах визначеного переліку документів, що має бути відкритим і доступним для заявника [144].

Судова практика послідовно визнає неправомірність вимагання додаткових документів, які не передбачені законом, під час надання адміністративних послуг. Верховний Суд у постанові від 12.10.2023 у справі № 300/2708/21 зазначив, що перелік і вимоги до документів для отримання адміністративної послуги визначаються законом, а орган не вправі покладати на заявника обов'язок подавати документи, не передбачені законом, навіть якщо такі вимоги містяться в інформаційній картці адміністративної послуги чи внутрішніх матеріалах органу; така практика порушує вимоги законності та правової визначеності і є підставою для визнання дій або відмови протиправними [122].

Ще одним типовим порушенням є формальне мотивування рішень про відмову у наданні адміністративної послуги або повна відсутність мотивів. У наукових працях Т. О. Коломєць наголошується, що шаблонні формулювання без аналізу конкретних обставин справи позбавляють заявника можливості ефективного захисту своїх прав та суперечать принципам належного адміністрування [68].

Проблемною залишається і практика підміни адміністративного акта інформаційними листами або повідомленнями, які не містять ознак владного рішення. Як зазначає В. М. Шкарупа, використання таких форм дозволяє органам публічної адміністрації уникати процедурних вимог щодо мотивування та порядку оскарження, що істотно обмежує процесуальні права заявників [191].

Судова практика кваліфікує подібні дії як порушення адміністративної процедури. Верховний Суд у постанові від 05.06.2018 у справі № 826/2042/16 зазначив, що будь-яке волевиявлення суб'єкта владних повноважень, яке має зовнішній характер і впливає на права та обов'язки особи, повинно оформлюватися у формі індивідуального

адміністративного акта. Суд підкреслив, що відсутність належної форми рішення, мотивування та зазначення порядку його оскарження свідчить про порушення процедурних вимог і є підставою для визнання таких дій протиправними [121].

Окрему групу порушень становить неправильне застосування адміністративного розсуду, зокрема ухвалення рішень без урахування принципу пропорційності. Як зауважує С. А. Резанов, у таких випадках орган публічної адміністрації формально діє в межах повноважень, однак не зважає на наслідки свого рішення для заявника, що призводить до надмірного втручання у його права [169].

Як бачимо, типові порушення прав заявників у сфері адміністративних послуг мають багатогранний характер, охоплюючи як процедурні, так і змістовні аспекти правозастосування. Така системність порушень зумовлює підвищене значення судової практики, яка поступово формує стандарти належного адміністрування та сприяє уніфікації підходів до захисту прав заявників.

Судова практика у сфері надання адміністративних послуг відіграє системоутворюючу роль у формуванні стандартів належного адміністрування, оскільки саме через рішення адміністративних судів відбувається конкретизація загальних принципів адміністративного права та їх адаптація до реальних управлінських ситуацій. На відміну від нормативного регулювання, судова практика реагує на типові дефекти правозастосування і формує обов'язкові для врахування орієнтири поведінки суб'єктів публічної адміністрації. Зазначимо, що у межах даного дослідження протягом усього його викладу систематично аналізуються відповідні судові кейси, що дозволяє простежити практичну реалізацію сформованих підходів та їх значення в сфері надання адміністративних послуг у системі публічного адміністрування.

У наукових дослідженнях наголошується, що стандарти належного адміністрування в Україні значною мірою мають юриспруденційне походження. Так, О. О. Уварова зазначає, що адміністративні суди через системне застосування принципів верховенства права, правової визначеності та пропорційності фактично створюють практичні моделі належної адміністративної поведінки, які згодом сприймаються як обов'язкові елементи управлінської діяльності [200].

Законодавча база для формування таких стандартів закладена у Кодексі адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. Зокрема, стаття 2 КАС України визначає завдання адміністративного судочинства як захист прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом перевірки законності, обґрунтованості та пропорційності їхніх рішень. Саме через реалізацію цього завдання суди наповнюють абстрактні критерії конкретним змістом [60].

Особливе значення у формуванні стандартів належного адміністрування має практика Верховного Суду, який забезпечує сталість та єдність судової практики у публічно-правових спорах. У справах щодо адміністративних послуг Верховний Суд не лише вирішує індивідуальні конфлікти, а й формулює правові висновки, які визначають допустимі межі поведінки органів публічної адміністрації [115; 164].

Так, у практиці Верховного Суду сформовано підхід, за яким порушення істотних процедурних вимог під час ухвалення рішення є підставою для визнання такого рішення протиправним у разі якщо порушення могло вплинути на зміст рішення або позбавило особу процесуальних гарантій [131].

У частині строків розгляду заяв Верховний Суд виходить із того, що невчинення органом дій у межах встановленого строку кваліфікується як

протиправна бездіяльність і може бути самостійною підставою для судового захисту, незалежно від подальшого прийняття рішення [126].

Важливу роль у формуванні стандартів належного адміністрування відіграють також судові висновки щодо мотивування рішень у справах про адміністративні послуги. Верховний Суд зазначає, що відмова у наданні адміністративної послуги має бути належно мотивованою із зазначенням правових підстав і фактичних обставин, а формальна або немотивована відмова є підставою для визнання рішення протиправним [123].

У доктрині адміністративного права підкреслюється, що судова практика у сфері адміністративних послуг виконує також превентивну функцію. Як зазначає К. А. Якимишин, правові позиції адміністративних судів впливають на поведінку органів публічної адміністрації ще до виникнення спору, оскільки змушують їх коригувати управлінську практику з урахуванням усталених судових стандартів [223].

Отже, судова практика є ключовим чинником формування та розвитку стандартів належного адміністрування у сфері надання адміністративних послуг. Вона забезпечує конкретизацію принципів адміністративного права, уніфікацію правозастосування та підвищення передбачуваності діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Сукупно це дозволяє розглядати судовий контроль не лише як механізм захисту прав заявників, а й як інструмент системного вдосконалення публічного адміністрування.

Підсумовуючи, слід констатувати, що ключові проблеми функціонування інституту адміністративних послуг в Україні мають не фрагментарний, а системний характер і зосереджуються у трьох взаємопов'язаних площинах: нормативній непогодженості матеріальних і процедурних приписів, організаційній неоднорідності правозастосування та дефіциті дієвих гарантій належного адміністрування, особливо в умовах цифрової трансформації. Виявлені колізії між правилами надання послуг і загальними стандартами адміністративної процедури, невизначеність

правової природи результату послуги, варіативність підстав для відмови і зупинення, а також ризики надмірного адміністративного розсуду та цифрових помилок обґрунтовують необхідність переходу від опису механізмів і порушень до формування конкретних напрямів удосконалення. Саме тому наступний етап дослідження виявляється доцільним присвятити розробленню пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення надання адміністративних послуг через узгодження законодавства і мінімальних процедурних стандартів, оптимізацію організаційно-процедурних рішень у практиці ЦНАП і міжвідомчої взаємодії, а також визначенню правових меж, гарантій і ризиків цифровізації адміністративних послуг як окремого напрямку модернізації публічного адміністрування.

Висновки до розділу 2:

1. Визначено, що адміністративні послуги є похідною від публічно-владних повноважень і водночас прикладною формою їх реалізації у взаєминах із приватною особою, у межах якої абстрактна компетенція органу трансформується у юридично значущий індивідуальний результат за зверненням особи. Обґрунтовано, що місце адміністративної послуги у структурі компетенції зумовлює її нормативну зумовленість: послуга може надаватися лише як реалізація конкретного повноваження, визначеного законом, а компетенція виконує функцію правового обмеження публічної влади.

Встановлено, що Закон України «Про адміністративні послуги» закріплює компетенційний характер адміністративної послуги через визначення її як результату здійснення владних повноважень за заявою

фізичної або юридичної особи, а також через нормативні запобіжники проти розширювального тлумачення вимог до заявника.

Виділено основні ознаки адміністративної послуги як форми реалізації повноважень суб'єкта публічної адміністрації, зокрема заявницький характер її ініціювання, здійснення у межах адміністративної процедури та завершення прийняттям юридично значущого індивідуального рішення або вчиненням іншої юридично значущої дії. Обґрунтовано, що процедурна форма адміністративної послуги виконує обмежувальну функцію щодо адміністративного розсуду, оскільки встановлює умови, строки та критерії ухвалення рішення і забезпечує перевірюваність правозастосування.

Визначено, що делегування повноважень у сфері адміністративних послуг не змінює їх публічно-правової природи. Суб'єкт, який здійснює надання послуги, діє в межах переданої компетенції та несе відповідальність за правомірність ухваленого рішення, тоді як держава зберігає функції контролю за реалізацією делегованих повноважень. Установлено, що організаційні моделі надання адміністративних послуг, зокрема із залученням центрів надання адміністративних послуг, мають допоміжний характер і не змінюють суб'єкта владних повноважень, який приймає юридично значуще рішення за результатами розгляду заяви.

Обґрунтовано необхідність розмежування адміністративної послуги, управлінського рішення та адміністративного акта. Визначено, що управлінське рішення охоплює ширший спектр владних волевиявлень, включаючи внутрішньоорганізаційні, тоді як адміністративний акт є індивідуальним зовнішнім рішенням, спрямованим на виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків конкретної особи. Доведено, що адміністративна послуга не тотожна ані управлінському рішенню загалом, ані адміністративному акту як окремій юридичній формі зовнішнього вираження результату заявницького провадження. Управлінське рішення

охоплює ширший спектр владних волевиявлень, тоді як надання адміністративної послуги здійснюється у межах врегульованого законом заявницького адміністративного провадження, результатом якого може бути адміністративний акт, реєстраційна дія або мотивована відмова.

Визначено, що межі адміністративного розсуду у справах про надання адміністративних послуг формуються на перетині компетенційних і процедурних обмежень та судового контролю. Обґрунтовано, що обов'язок мотивування адміністративного рішення виступає ключовим інструментом обмеження розсуду, оскільки забезпечує фіксацію правової логіки застосування норм до обставин справи та створює передумови для ефективного адміністративного і судового оскарження.

Встановлено, що правові наслідки адміністративної послуги охоплюють виникнення, зміну або припинення прав та обов'язків особи у разі позитивного рішення, а також виникнення права на перегляд і оскарження у разі відмови. Доведено, що відмова у наданні адміністративної послуги є індивідуальним владним рішенням, яке породжує юридичні наслідки і підлягає адміністративному та судовому контролю.

Обґрунтовано, що порушення процедурних вимог у справах про надання адміністративних послуг впливає на правомірність кінцевого результату, оскільки саме процедура забезпечує передбачуваність, прозорість і контрольованість реалізації владних повноважень. Визначено, що відповідальність органів публічної адміністрації та посадових осіб у сфері адміністративних послуг є завершальним елементом механізму реалізації владних повноважень і забезпечує дієвість процедурних гарантій через поєднання адміністративної, дисциплінарної, судової та майнової форм реагування.

2. Визначено, що адміністративна процедура надання адміністративних послуг має структурований стадійний характер, а її

стадійність виконує передусім правову функцію, оскільки забезпечує впорядкування дій суб'єкта владних повноважень, визначення процесуального статусу заявника та можливість контролю за правозастосуванням. Доведено, що відсутність чітко визначених стадій у заявницьких провадженнях зумовлює невизначеність меж відповідальності органу та ускладнює реалізацію права особи на захист, позбавляючи заявника можливості встановити момент і характер процесуального порушення.

Обґрунтовано, що Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. нормативно посилив стадійність адміністративного провадження, закріпивши базові етапи розгляду адміністративної справи від відкриття провадження до прийняття адміністративного акта та доведення його до відома особи. Встановлено, що у заявницьких провадженнях щодо надання адміністративних послуг стадійність набуває специфічного змісту, оскільки ініціатива провадження належить приватній особі, а кожна стадія виконує самостійне функціональне призначення у механізмі реалізації владного повноваження.

Визначено основні стадії адміністративної процедури надання адміністративних послуг: 1) подання та реєстрація заяви; 2) розгляд заяви і встановлення обставин справи; 3) прийняття адміністративного рішення; 4) доведення його до відома заявника. Обґрунтовано, що кожна із зазначених стадій має самостійне юридичне значення, оскільки порушення вимог щодо прийняття та реєстрації заяви блокує доступ особи до адміністративної процедури, недотримання правил збирання та оцінювання матеріалів справи впливає на правомірність рішення, а неналежне доведення результату до відома заявника унеможливорює реалізацію правових наслідків адміністративної послуги.

Встановлено, що строки розгляду заяв у справах про надання адміністративних послуг мають юридичну природу та виступають

гарантією правової визначеності й інструментом темпорального обмеження владного впливу. Обґрунтовано, що Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. закріплює обов'язок визначення строку надання послуги законом або підзаконним актом, тоді як Закон України «Про адміністративну процедуру» інституціоналізує стандарт «розумного строку» та встановлює обов'язок органу повідомляти особу про причини затримки і очікувану дату прийняття рішення. Доведено, що порушення строків у заявницьких провадженнях деформує правовий статус заявника, створюючи стан правової невизначеності та обмежуючи можливість реалізації або захисту права.

Визначено, що мотивування адміністративних рішень у сфері адміністративних послуг є ключовим елементом юридичної якості адміністративного акта. Обґрунтовано, що мотивування забезпечує зв'язок між встановленими обставинами справи, застосованими нормами права та висновком органу, а також створює умови для ефективного адміністративного і судового контролю. Доведено, що відсутність або формальний характер мотивування розглядається судовою практикою як істотне процедурне порушення, яке може зумовлювати протиправність адміністративного рішення.

Встановлено, що відмова у наданні адміністративної послуги має адміністративно-актову природу і є різновидом індивідуального адміністративного акта, який підлягає вимогам законності, мотивованості та оскаржуваності. Обґрунтовано, що відмова допускається лише з підстав, визначених законом, і повинна містити чітке зазначення фактичних обставин, правових норм та логічного зв'язку між ними. Водночас затягування розгляду заяви або її ігнорування кваліфікується як протиправна бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Визначено, що зупинення адміністративного провадження у справах про надання адміністративних послуг має виключний характер і

допускається лише за умов об'єктивної неможливості продовження розгляду справи із обов'язковим повідомленням заявника про підстави та порядок поновлення провадження. Доведено, що використання зупинення провадження для штучного продовження строків або покладення обов'язку поновлення провадження на повторні дії заявника суперечить принципам адміністративної процедури та створює надмірний адміністративний тягар.

Обґрунтовано, що процедурний компонент адміністративних послуг (стадії провадження, строки розгляду заяв, обов'язок мотивування рішень, належне оформлення відмови та процесуальних рішень про зупинення або поновлення провадження) є визначальним для юридичної якості реалізації владних повноважень у цій сфері. Порухення процедурних вимог впливає на правомірність кінцевого результату навіть за наявності формальної компетенції органу, що зумовлює необхідність ефективних механізмів контролю та юридичної відповідальності за процедурні порушення.

3. Доведено, що ефективність системи надання адміністративних послуг визначається не лише якістю нормативного регулювання та дотриманням адміністративної процедури, а й наявністю дієвих механізмів контролю і захисту прав заявників, які забезпечують реальність процедурних гарантій та відновлення балансу у публічно-правових відносинах за умов асиметрії правового статусу сторін.

Визначено, що контроль у сфері адміністративних послуг реалізується через взаємодію адміністративного та судового оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Обґрунтовано, що захист прав заявника має охоплювати не лише перегляд результату адміністративного провадження, а й перевірку дотримання процедурних стандартів, законності, обґрунтованості та пропорційності управлінських рішень.

Встановлено, що адміністративне оскарження у заявницьких провадженнях виконує функцію первинного захисту та внутрішнього

контролю діяльності публічної адміністрації, дозволяючи оперативно усувати процедурні порушення та зменшувати кількість судових спорів. Водночас обмеженість гарантій неупередженості такого механізму зумовлює необхідність ефективного судового контролю як інституційної гарантії верховенства права.

Доведено, що судовий контроль у справах щодо адміністративних послуг має переважно процедурний характер і спрямований на оцінювання відповідності діяльності суб'єкта владних повноважень критеріям законності, обґрунтованості, добросовісності та пропорційності, передбаченим адміністративним судочинством. Обґрунтовано, що комплексна судова оцінка управлінських рішень має здійснюватися крізь призму взаємопов'язаних критеріїв законності, обґрунтованості та пропорційності, що дозволяє виявляти не лише формальні порушення процедури, а й матеріальні дефекти правозастосування та надмірне втручання у права заявника.

Виокремлено типові системні порушення прав заявників у правозастосовній практиці, зокрема безпідставне затягування розгляду заяв, вимагання документів або відомостей, не передбачених законом, формальне або відсутнє мотивування рішень про відмову, підміну адміністративного акта інформаційними листами чи повідомленнями, а також неправомірне використання адміністративного розсуду без урахування принципу пропорційності.

Визначено системоутворюючу роль судової практики, насамперед практики Верховного Суду, у формуванні стандартів належного адміністрування у сфері адміністративних послуг. Доведено, що через правові висновки судів конкретизуються принципи адміністративного права, уніфікуються підходи до оцінювання істотності процедурних порушень, встановлюються вимоги до мотивування адміністративних

рішень і визначаються критерії кваліфікації бездіяльності суб'єкта владних повноважень як самостійної підстави судового захисту.

Обґрунтовано, що поєднання адміністративного та судового контролю утворює єдину гарантійну конструкцію захисту прав заявників, у межах якої адміністративне оскарження виконує функцію оперативного коригування помилок публічної адміністрації, тоді як судовий контроль забезпечує незалежну перевірку правомірності управлінських рішень та формування єдиних стандартів належної адміністративної практики.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми нормативного регулювання адміністративних послуг в Україні та шляхи їх усунення

Сучасний стан нормативного регулювання адміністративних послуг в Україні характеризується наявністю двох базових законодавчих масивів, які формально спрямовані на врегулювання суміжних, але не повністю узгоджених сфер. Йдеться про Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. та Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Їх паралельне застосування у правозастосовній практиці виявило низку концептуальних і техніко-юридичних неузгодженостей, що безпосередньо впливають на якість надання адміністративних послуг та рівень захисту прав заявників [194].

Однією з базових проблем нормативного регулювання інституту адміністративних послуг в Україні є відсутність системної узгодженості між Законом України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року та Законом України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Зазначені закони регулюють суміжні елементи діяльності органів публічної адміністрації, однак були прийняті у різні періоди та в межах різних концептуальних підходів, що зумовлює нормативну фрагментацію у сфері правозастосування [8].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. формувався в умовах відсутності кодифікованого адміністративно-процедурного законодавства та був спрямований передусім на інституціоналізацію сервісної функції публічної адміністрації.

У зв'язку з цим він поєднує матеріально-правові положення з окремими процедурними вимогами, не вибудовуючи цілісної моделі адміністративного провадження. Натомість Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. закріплює універсальні правила розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, побудовані на принципах законності, правової визначеності, пропорційності та належного адміністрування [144].

За змістом Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. його дія поширюється на відносини адміністративних органів із фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Таким чином, провадження у справах про надання адміністративних послуг за своєю природою підпадають під сферу дії цього Закону. Водночас Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. не містить прямого застереження щодо застосування до таких проваджень загальних процедурних норм, що створює підстави для різночитань у правозастосовній практиці [145].

Практичним наслідком такої неузгодженості є вибіркове застосування органами публічної адміністрації процедурних гарантій. Зокрема, вимоги щодо мотивування адміністративних актів, визначені насамперед статтею 72 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р., нерідко ігноруються у справах про надання адміністративних послуг, що обґрунтовується відсутністю прямого посилання на цей Закон у спеціальному законодавстві [145].

Окрему проблему становить те, що Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. майже не регламентує стадійність адміністративного провадження, порядок з'ясування обставин справи та процесуальні наслідки порушення строків. Водночас ці елементи детально врегульовані у Законі України «Про адміністративну процедуру»

№ 2073-IX від 17.02.2022 р., що дозволяє розглядати його як базовий процедурний акт для всієї сфери індивідуальних адміністративних справ, включаючи адміністративні послуги [104; 145].

У доктрині адміністративного права обґрунтовується підхід, відповідно до якого адміністративна послуга є юридично значущим результатом, що досягається у межах заявницького адміністративного провадження, а отже має здійснюватися за єдиними процедурними стандартами незалежно від сфери її надання. Відсутність законодавчо закріпленого пріоритету загального адміністративно-процедурного регулювання призводить до фрагментації правозастосування та зниження рівня процесуальних гарантій для заявників [194].

З огляду на це узгодження Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. із Законом України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. має здійснюватися шляхом чіткого нормативного закріплення застосування загальних процедурних правил до всіх проваджень щодо надання адміністративних послуг. Такий підхід забезпечить єдність адміністративної практики, підвищить передбачуваність діяльності органів публічної адміністрації та створить належні умови для реалізації і захисту прав заявників [8].

Логічно пов'язуючи викладене з подальшим аналізом, слід зазначити, що усунення нормативної неузгодженості між зазначеними законами є передумовою для коректного визначення правової природи результату адміністративної послуги.

Узгодження адміністративно-процедурного та спеціального законодавства неминуче актуалізує питання правової природи результату адміністративної послуги, оскільки саме через нього адміністративне провадження набуває зовнішнього юридичного вияву та впливає на правове становище заявника. Відсутність чіткого законодавчого визначення такого

результату призводить до різнорідної правозастосовної практики та ускладнює реалізацію механізмів контролю і захисту прав [217].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року визначає адміністративну послугу як результат здійснення суб'єктом надання послуг владних повноважень за заявою особи. Водночас сам термін «результат» використовується законодавцем у широкому, описовому значенні і не супроводжується визначенням його юридичної форми, ознак та місця у системі форм діяльності органів публічної адміністрації. Це створює ситуацію, за якої однакові за правовими наслідками дії можуть кваліфікуватися по-різному залежно від органу або виду послуги [144].

У науковій літературі звертається увага на те, що результат адміністративної послуги за своєю суттю відповідає ознакам індивідуального адміністративного акта. Так, В. П. Тимощук та І. Б. Коліушко обґрунтовують, що будь-яке рішення, прийняте органом публічної адміністрації за результатами розгляду заяви і спрямоване на встановлення, зміну або припинення прав конкретної особи, має розглядатися як адміністративний акт незалежно від способу його оформлення [66]. Відтак правова природа результату адміністративної послуги не може визначатися лише формальною назвою документа або технічною дією органу.

Зазначений підхід отримав нормативне підґрунтя після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Оскільки надання адміністративної послуги здійснюється саме в межах заявницького адміністративного провадження, результат такого провадження за своїми ознаками підпадає під наведене визначення [145].

Разом із тим чинне законодавство допускає різні форми фіксації результату адміністративної послуги. Це може бути прийняття письмового рішення, видача дозволу чи свідоцтва, внесення запису до державного реєстру або прийняття рішення про відмову. Відсутність єдиного підходу до

кваліфікації таких дій як адміністративних актів ускладнює застосування норм про стабільність акта, його скасування, зміну або відкликання, передбачених главою 10 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. [145].

У наукових публікаціях з адміністративної процедури підкреслюється, що різні зовнішні форми результату адміністративної послуги не змінюють його владної природи, оскільки юридичне значення має індивідуальне волевиявлення адміністративного органу, а документ або реєстраційна дія є лише способом його реалізації. Зокрема, І. В. Бойко, О. Т. Зима та О. М. Соловійова, аналізуючи адміністративні акти у процедурі, прямо показують, що у низці випадків юридичний результат оформлюється через реєстраційну дію, наприклад видача ліцензії пов'язується з внесенням запису до відповідного реєстру, тобто матеріальний носій або технічний спосіб фіксації не відокремлюється від самого владного рішення як юридичної підстави наслідків для заявника [26].

Практичне значення чіткого визначення правової природи результату адміністративної послуги полягає також у забезпеченні ефективного судового захисту [218]. Відповідно до статей 2 та 19 Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06 липня 2005 року предметом судового контролю є рішення, дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Якщо результат адміністративної послуги не визнається адміністративним актом, виникають труднощі з його оскарженням або з визначенням способу судового захисту [60].

Судова практика поступово формує підхід, за яким результат розгляду заяви про надання адміністративної послуги має характер індивідуального владного рішення і підлягає судовому контролю за критеріями законності та обґрунтованості. Верховний Суд у постанові від 22.03.2024 у справі № 540/4500/21 зазначив, що відмова у наданні адміністративної послуги є формою реалізації владних повноважень і повинна містити правові підстави

та фактичне обґрунтування, а формальний характер відмови є підставою для визнання рішення протиправним. У постанові від 20.02.2020 у справі № 686/23828/17 Суд підкреслив, що як позитивний результат, так і відмова мають ухвалюватися в межах закону, а орган не вправі встановлювати додаткові умови або підстави, не передбачені законодавством [123; 133].

З огляду на викладене, уточнення правової природи результату адміністративної послуги має здійснюватися шляхом законодавчого закріплення положення, відповідно до якого юридично значущий результат розгляду заяви про надання адміністративної послуги визнається індивідуальним адміністративним актом у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. Такий підхід забезпечить єдність термінології, передбачуваність правозастосування та повноцінне застосування процедурних гарантій.

Логічним продовженням цього аналізу є дослідження питання законодавчого закріплення мінімальних процедурних стандартів у сфері адміністративних послуг, без яких визначення правової природи результату не забезпечить належного рівня захисту прав заявників.

Уточнення правової природи результату адміністративної послуги як індивідуального адміністративного акта саме по собі не забезпечує належного рівня захисту прав заявника без законодавчого закріплення мінімальних процедурних стандартів його ухвалення. За відсутності таких стандартів адміністративна процедура надання послуг зберігає фрагментарний характер, а реалізація повноважень органів публічної адміністрації залежить від внутрішньої практики конкретного органу, що суперечить принципу правової визначеності.

Чинний Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року містить окремі процедурні приписи, зокрема щодо строків надання послуг, заборони вимагати документи, не передбачені законом, та доступності інформації про послуги. Водночас ці норми не

формують цілісної процедурної моделі і не охоплюють ключові елементи адміністративного провадження, такі як стадійність розгляду заяви, участь особи у процедурі, порядок з'ясування фактичних обставин та вимоги до мотивування рішення [144].

Натомість Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року закріплює універсальні мінімальні процедурні стандарти, які мають застосовуватися до індивідуальних адміністративних справ. Він визначає принципи добросовісності, розсудливості, пропорційності, своєчасності, ефективності, офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні та права на ефективні засоби правового захисту. Зокрема, статті 38–42 цього Закону визначають право на звернення, форму і зміст заяви, порядок її подання та реєстрації; статті 51–53 регламентують доступ до матеріалів справи, дослідження обставин і доказову основу адміністративного провадження; статті 69–72 визначають прийняття рішення у справі, форму, зміст і мотивування адміністративного акта [145].

Проблема полягає у тому, що зазначені процедурні стандарти не інтегровані безпосередньо у спеціальне законодавство про адміністративні послуги. У результаті в адміністративній практиці часто застосовується формальний підхід, за якого провадження зводиться до перевірки комплектності документів без повноцінного дослідження обставин справи та без забезпечення права заявника бути вислуханим. Така практика суперечить положенням Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. щодо пропорційності, офіційного з'ясування обставин справи, участі особи в адміністративному провадженні, дослідження обставин справи та належного мотивування адміністративного акта [145].

У наукових дослідженнях підкреслюється, що мінімальні процедурні стандарти виконують не допоміжну, а системоутворюючу функцію у

механізмі досягнення юридично значущого результату адміністративної послуги. Так, І. Б. Коліушко зазначає, що відсутність чітких процедурних гарантій трансформує адміністративну послугу з правозабезпечувального інструменту у форму адміністративного контролю, орієнтовану переважно на інтереси органу, а не заявника [104]. У такій ситуації навіть формально законне рішення може порушувати принцип належного адміністрування.

Особливе значення має законодавче закріплення мінімальних стандартів мотивування рішень у справах про надання адміністративних послуг. Відповідно до статті 72 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. адміністративний акт повинен містити чітке обґрунтування з посиланням на фактичні обставини та норми права. Проте у спеціальному законодавстві про адміністративні послуги ця вимога не деталізована, що призводить до поширення формальних відмов без належного правового аналізу [145].

Судова практика підтверджує необхідність дотримання мінімальних процедурних стандартів у сфері адміністративних послуг як самостійної умови правомірності рішень суб'єктів владних повноважень. Верховний Суд у постанові від 21.04.2021 у справі № 640/3158/20 виходив із того, що недотримання процедурних вимог під час розгляду заяви, зокрема щодо з'ясування обставин справи, оцінки поданих доказів і мотивування рішення, є підставою для визнання такого рішення протиправним незалежно від наявності формальних підстав для відмови. Аналогічний підхід застосовано у постанові Верховного Суду від 15.07.2020 у справі № 826/18013/18, де Суд зазначив, що процедурні гарантії мають самостійне правове значення і не можуть ігноруватися з міркувань доцільності або ефективності адміністративного провадження [137; 138].

З огляду на викладене, законодавче закріплення мінімальних процедурних стандартів у сфері адміністративних послуг має здійснюватися шляхом прямого поширення положень Закону України «Про

адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. на всі заявницькі провадження щодо надання адміністративних послуг, а також шляхом приведення спеціального законодавства у відповідність до цих стандартів. Такий підхід дозволить забезпечити єдність правозастосування, підвищити якість адміністративних рішень і створити передумови для ефективного контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

Логічно продовжуючи аналіз, наступним кроком є дослідження проблеми уніфікації підстав для відмови та зупинення розгляду заяви, оскільки саме ці елементи процедури найчастіше використовуються як інструмент прихованого адміністративного розсуду.

Закріплення мінімальних процедурних стандартів у сфері адміністративних послуг неминуче актуалізує проблему уніфікації підстав для відмови та зупинення розгляду заяви, оскільки саме ці елементи адміністративної процедури у правозастосовній практиці найчастіше використовуються як інструмент обмеження реалізації прав заявника. Відсутність єдиного нормативного підходу до визначення таких підстав зумовлює фрагментацію адміністративної практики та створює передумови для прихованого адміністративного розсуду.

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року не містить вичерпного переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги. Законодавець обмежується загальним положенням про те, що підстави для відмови визначаються законом, яким встановлено відповідну адміністративну послугу. У результаті спеціальне законодавство у різних сферах передбачає різні, іноді надмірно широкі або оціночні формулювання підстав для відмови, що ускладнює забезпечення єдності правозастосування [144].

Аналогічна ситуація спостерігається і щодо зупинення розгляду заяви. Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. фактично не регулює інститут зупинення адміністративного

провадження, що призводить до використання цього механізму поза чіткими правовими межами. У практиці органів публічної адміністрації зупинення нерідко застосовується як спосіб відтермінування прийняття рішення без належного правового обґрунтування та без визначення чітких строків поновлення провадження [8].

Натомість Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року закріплює більш структурований підхід до зупинення адміністративного провадження. Зокрема, стаття 64 цього Закону визначає випадки, за яких адміністративний орган зупиняє або може зупинити провадження, що дозволяє відмежувати правомірне зупинення справи від фактичного затягування її розгляду. Вимоги до адміністративного акта, у тому числі акта про відмову, впливають із статей 70-72 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року, які визначають форму, зміст і мотивування адміністративного акта [145].

Попри це, у спеціальному законодавстві про адміністративні послуги зазначені положення не відтворені і не конкретизовані, що дозволяє органам публічної адміністрації посилалися на спеціальні норми як на підставу для відступу від загальних процедурних вимог. Така практика суперечить принципу правової визначеності та підриває єдність адміністративно-процедурного регулювання.

У наукових дослідженнях підкреслюється, що відсутність уніфікованих підстав для відмови і зупинення створює ризик підміни правового аналізу формальною оцінкою комплектності документів. Так, О. І. Лавренова та інші дослідники звертають увагу на те, що невизначені або оціночні формулювання підстав для відмови фактично розширюють дискреційні повноваження органу та ускладнюють судовий контроль за такими рішеннями [87]. У результаті заявник позбавляється можливості прогнозувати наслідки звернення за адміністративною послугою.

Судова практика підтверджує проблемність підміни законних підстав для відмови міркуваннями доцільності або процедурними сурогатами. Верховний Суд у постанові від 20.02.2020 у справі № 686/23828/17 наголосив, що відмова у наданні адміністративної послуги є правомірною виключно за наявності підстав, прямо передбачених законом, і не може ґрунтуватися на розширювальному тлумаченні норм чи внутрішніх правилах органу. У цій справі Суд підкреслив, що встановлення додаткових умов або вимог, не визначених законом, свідчить про перевищення повноважень. Аналогічний підхід відображено у постанові Верховного Суду від 22.03.2024 у справі № 540/4500/21, у якій Суд визнав протиправною практику, коли орган фактично уникає прийняття рішення по суті заяви шляхом формального зупинення або надання немотивованих відповідей, що порушує принцип правової визначеності та ефективності адміністративної процедури [123; 133].

З огляду на викладене, уніфікація підстав для відмови та зупинення розгляду заяви про надання адміністративної послуги є необхідною умовою забезпечення належного адміністрування. Вона має базуватися на загальних підходах, закріплених у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р., із чітким обмеженням можливостей для розширювального або довільного тлумачення. Це, у свою чергу, створює підґрунтя для подальшого аналізу проблеми нормативного обмеження адміністративного розсуду у типових адміністративних послугах.

Уніфікація підстав для відмови та зупинення розгляду заяви безпосередньо пов'язана з проблемою адміністративного розсуду, оскільки саме через розсуд у сфері типових адміністративних послуг найчастіше відбувається фактичне розширення повноважень органів публічної адміністрації поза межами, встановленими законом. За відсутності чітких нормативних обмежень адміністративний розсуд трансформується з

правового інструменту індивідуалізації рішення у джерело правової невизначеності для заявника.

Слід зазначити, що хоча у теорії адміністративного права адміністративний розсуд визначається як надана законом можливість вибору одного з кількох правомірних варіантів рішення, але водночас у сфері адміністративних послуг, особливо типових і масових, така можливість має бути істотно звужена. Як зазначає В. В. Галунько, у заявницьких адміністративних провадженнях розсуд не може підміняти юридичну оцінку фактичних обставин, оскільки метою діяльності органу є не управління поведінкою особи, а забезпечення реалізації її суб'єктивного права за наявності встановлених законом умов [39].

Типові адміністративні послуги характеризуються стандартизованим предметом регулювання, повторюваністю фактичних обставин та чітко визначеними правовими наслідками. До таких послуг належать, зокрема, реєстраційні, дозвільні та інформаційні послуги. У цих випадках застосування широкого адміністративного розсуду суперечить самій природі послуги, оскільки законодавець уже здійснив попередній баланс публічного і приватного інтересу на нормативному рівні.

Нормативне підґрунтя для обмеження адміністративного розсуду у сфері адміністративних послуг закладене у Законі України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року. Зокрема, стаття 4 цього Закону встановлює заборону вимагати від заявника документи або інформацію, не передбачені законом, а стаття 6 передбачає визначеність умов і строків надання послуги. Ці положення фактично спрямовані на мінімізацію можливостей дискреційної поведінки посадових осіб [144].

Суттєвого розвитку ідея нормативного обмеження адміністративного розсуду набула у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Відповідно до статті 10 цього Закону

адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно та розсудливо, а стаття 11 закріплює принцип пропорційності під час прийняття адміністративних актів, процедурних рішень і вчинення процедурних дій [145].

У доктрині звертається увага на те, що відсутність нормативно визначених меж розсуду у типових адміністративних послугах створює передумови для прихованої дискреції. Так, О. М. Бандурка зазначає, що формально однакові правові ситуації в адміністративній практиці нерідко вирішуються по-різному саме через використання оціночних категорій без чітких критеріїв їх застосування. Це підриває принцип рівності перед законом і ускладнює судовий контроль [15; 102].

Судова практика послідовно виходить з того, що адміністративний розсуд у справах про надання адміністративних послуг не є свободою вибору поза межами закону і підлягає судовій перевірці за критеріями законності, обґрунтованості та пропорційності. Верховний Суд у постанові від 15.05.2017 у справі № 800/22/17 (800/267/16) наголосив, що рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень оцінюються з урахуванням пропорційності та інших критеріїв правомірності, а тому дискреція не може підміняти юридично визначені умови надання послуги. Аналогічний підхід застосовано у постанові Верховного Суду від 03.06.2021 у справі № 640/3158/20, де Суд визнав неправомірним рішення органу, яке не містило належного аналізу обставин і фактично ґрунтувалося на міркуваннях доцільності, а не на вимогах закону [136; 139].

Особливе значення для обмеження адміністративного розсуду має обов'язок мотивування рішень. Відповідно до статті 72 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. адміністративний акт має містити чітке обґрунтування з посиланням на норми права та встановлені обставини справи. Мотивування виконує

функцію зовнішнього контролю за розсудом, оскільки унеможливилося приховане або довільне застосування повноважень [145].

З огляду на викладене, нормативне обмеження адміністративного розсуду у типових адміністративних послугах є необхідною умовою підвищення якості правозастосування та забезпечення рівності заявників. Водночас реалізація цього підходу потребує переходу від загальних декларативних принципів до конкретних законодавчих рішень, спрямованих на стандартизацію процедур і чітке визначення алгоритмів дій органів публічної адміністрації.

Виявлені проблеми неузгодженості законодавства, невизначеності правової природи результату адміністративної послуги, фрагментарності процедурних стандартів та надмірного адміністративного розсуду зумовлюють необхідність формування системних і юридично визначених пропозицій щодо удосконалення нормативного регулювання. Такі пропозиції мають бути спрямовані не на механічне нарощування регуляторного масиву, а на підвищення його внутрішньої узгодженості, передбачуваності правозастосування та однаковості адміністративної практики у типових заявницьких провадженнях. Практична цінність запропонованих змін полягає у можливості зменшення кількості спорів, що виникають через розбіжності тлумачення процедурних норм, та у забезпеченні належного адміністративного рішення як юридично якісного результату діяльності публічної адміністрації.

Ключовим нормативним кроком має стати інституційне «вбудовування» Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року у загальний процесуальний режим, встановлений Законом України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Для цього доцільно закріпити у Законі № 5203-VI пряму відсылку норму, яка б недвозначно визначала застосування Закону № 2073-IX до проваджень у справах про надання адміністративних послуг. Така

норма повинна формулювати загальне правило про пріоритет процедурних гарантій і водночас передбачати, що відступ від загальної процедури можливий лише у випадках, коли спеціальний закон прямо встановлює особливості провадження, причому такі особливості не можуть скасовувати базові гарантії заявника. Унаслідок цього буде усунуто ситуацію, коли органи фактично обирають зручну модель процедури або посиляються на підзаконні акти як на джерело процесуальних обмежень.

Уточнення потребує правова природа результату адміністративної послуги, оскільки саме тут у правозастосуванні виникає найбільше спроб вивести рішення поза режим адміністративного акта і, відповідно, поза дію процедурних стандартів та контролю. Оптимальним є доповнення статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. положенням про те, що результат розгляду заяви про надання адміністративної послуги, який виражається у прийнятті рішення про надання послуги, прийнятті рішення про відмову, внесенні запису до державного реєстру або вчиненні іншої юридично значущої дії, має визнаватися індивідуальним адміністративним актом у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. незалежно від технічного способу його зовнішнього оформлення. Таке нормативне уточнення повинно усунути штучне протиставлення послуги та акта і забезпечити однакові вимоги до форми, мотивування, повідомлення та оскарження результату незалежно від технічного способу його оформлення [87; 145].

Наявність загальної відсильної норми і визначення результату як адміністративного акта мають бути доповнені законодавчим закріпленням мінімальних процедурних стандартів саме у сфері адміністративних послуг. Йдеться про доцільність встановлення у Законі № 5203-VI переліку імперативних гарантій, які підлягають застосуванню у кожній справі: обов'язок суб'єкта владних повноважень з'ясувати всі істотні фактичні

обставини; заборона перекладати на заявника збирання інформації, яка міститься у державних реєстрах і може бути отримана шляхом міжвідомчої взаємодії; право заявника бути вислуханим перед ухваленням негативного рішення; обов'язок належного повідомлення про прийняте рішення; обов'язок мотивування; право на доступ до матеріалів провадження у межах, визначених законом. Закріплення такого мінімуму дозволяє забезпечити однаковий процесуальний рівень захисту прав заявника навіть у тих сферах, де спеціальне законодавство традиційно орієнтоване на матеріальні вимоги і майже не регулює процедуру.

Окремим блоком нормативних змін має стати уніфікація підстав для відмови та зупинення розгляду заяви. Доцільним є встановлення у Законі № 5203-VI вимоги про вичерпність підстав відмови у наданні адміністративної послуги та підстав зупинення провадження. Якщо у певних сферах вичерпний перелік не може бути сформований у базовому законі, має бути закріплений принаймні критерій формулювання таких підстав: вони повинні бути конкретними, правовими, перевірюваними, не містити оціночних конструкцій без нормативного розкриття, а їх застосування має бути прив'язане до встановлених процедурою фактів. Додатково доцільно встановити пряму заборону посилання на внутрішні інструкції, листи чи роз'яснення як на самостійну підставу відмови. Для відмови і зупинення слід нормативно закріпити вимогу зазначення конкретної норми закону, фактичних обставин справи та способу усунення перешкод, якщо це залежить від заявника. Це мінімізує приховані відмови шляхом повернення документів без рішення або багаторазового витребування додаткових паперів поза законом [145].

Нормативне обмеження адміністративного розсуду у типових послугах має будуватися не на загальних деклараціях, а на запровадженні стандартизованих правил прийняття рішень там, де умови надання послуги є формалізованими. Доцільно передбачити у Законі № 5203-VI імператив

щодо розроблення та затвердження типових процедурних регламентів (модельних адміністративних проваджень) для масових адміністративних послуг, у яких закон визначає чіткі юридичні умови. Такі регламенти повинні встановлювати послідовність процесуальних дій, перелік перевірюваних фактів, межі витребування інформації, критерії оцінювання, спосіб фіксації результату, стандарти повідомлення заявника, а також уніфікований формат мотивування. Водночас має бути зафіксовано, що відступ від такого регламенту можливий лише у межах, прямо передбачених законом, із обов'язковим мотивуванням причин відступу. Це звужить простір для довільного переосмислення умов послуги на рівні конкретного органу чи посадової особи.

Посилення вимог до мотивування рішень у сфері адміністративних послуг доцільно оформити як окремий нормативний стандарт, узгоджений із Законом України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. і з логікою адміністративного судочинства. У Законі № 5203-VI варто закріпити, що мотивування рішення має включати: встановлені факти; оцінку доказів та інформації, отриманої з реєстрів; застосовані норми права; логічне пояснення, чому саме ці норми застосовані до відповідних фактів; обґрунтування відмови або обмежень; роз'яснення порядку і строків оскарження. Для негативних рішень доцільно передбачити підвищений стандарт мотивування, включаючи пояснення, які саме дії заявник може вчинити для повторного звернення, якщо це допускається законом. Таке нормативне рішення підвищує не лише якість адміністративного акта, а й ефективність адміністративного та судового оскарження, оскільки заявник отримує зрозумілу правову модель причин відмови [145].

З метою запобігання зловживанням процедурою доцільно нормативно деталізувати наслідки порушення строків у заявницьких провадженнях. У межах Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від

06.09.2012 р. можливим є введення загального правила про обов'язок органу письмово повідомляти заявника про причини затримки та про процесуальний статус провадження із зазначенням конкретної стадії. Паралельно доцільно передбачити, що порушення строку, яке не має належного правового обґрунтування, може бути підставою для дисциплінарної відповідальності посадової особи та для визнання бездіяльності протиправною у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06 липня 2005 року. У тих сферах, де це допустимо за природою правовідносин, може бути розглянута модель «процедурного наслідку» для органу у вигляді обов'язку прийняти рішення у скорочений строк після встановлення факту порушення або у вигляді презумпції на користь заявника за умов, прямо визначених законом. Однак така модель потребує обережності й має застосовуватися лише там, де відсутні ризики для публічної безпеки чи прав третіх осіб.

Загальна логіка вдосконалення має завершуватися формуванням єдиних вимог до підзаконного нормотворення у сфері адміністративних послуг. Доцільно встановити у Законі № 5203-VI правило, за яким підзаконні акти можуть конкретизувати лише організаційні аспекти (канали подачі заяв, формат взаємодії з ЦНАП, технічні характеристики електронних сервісів), але не можуть встановлювати нові підстави для відмови, нові документи або додаткові процедури, що звужують права заявника, якщо такі обмеження прямо не передбачені законом. Це обмежить практику процедурного нормотворення на рівні відомств та знизить ризик виникнення регуляторних бар'єрів поза межами парламентського закону [78].

У сукупності запропоновані заходи утворюють цілісну модель удосконалення нормативного регулювання, у якій Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. функціонує як спеціальний закон про сервісний сегмент публічного адміністрування, а

Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. забезпечує єдину процесуальну рамку, стандарти рішення і контрольованість дій органу. Така конструкція створює передумови для зменшення правозастосовної варіативності, підвищення якості мотивування, уніфікації відмов і зупинень, а також для обмеження дискреції у типових послугах до рівня, сумісного з принципами законності та правової визначеності.

У підсумку необхідно зазначити, що усунення колізій і прогалин у нормативному регулюванні є базовою умовою підвищення якості адміністративних послуг, однак саме по собі оновлення норм не гарантує зміни практики. Тому подальший аналіз слід зосередити на організаційно-процедурних інструментах, які переводять нормативні вимоги у вимір стандартів роботи надавачів послуг.

3.2. Організаційно-процедурні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг

Однією з найбільш поширених і водночас системних проблем у сфері надання адміністративних послуг є недотримання встановлених строків розгляду заяв, що безпосередньо впливає на ефективність реалізації суб'єктивних прав заявників і підриває довіру до публічної адміністрації. Порушення строків у заявницьких провадженнях має не лише організаційний, а й чітко виражений правовий вимір, оскільки строки виступають елементом правової визначеності та гарантією належного адміністрування [145].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року закріплює загальне правило про необхідність надання адміністративної послуги у строк, визначений законом або нормативно-правовим актом. Водночас цей Закон фактично не містить дієвих механізмів

юридичної відповідальності за порушення строків, обмежуючись декларативним характером відповідних приписів. У результаті строки нерідко сприймаються суб'єктами публічної адміністрації як організаційні орієнтири, а не як імперативні правові обов'язки [144].

Суттєве значення для переосмислення ролі строків має Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. У цьому Законі строки розгляду справи розглядаються як обов'язковий елемент адміністративного провадження, а їх порушення пов'язується з неправомірною бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Зокрема, питання строку вирішення адміністративної справи врегульоване статтею 34 Закону України «Про адміністративну процедуру», тоді як статті 38-42 визначають право на звернення, форму і зміст заяви, порядок її подання та реєстрації [145].

Попри наявність таких положень, у практиці надання адміністративних послуг механізми відповідальності за недотримання строків залишаються слабо задіяними. У більшості випадків порушення строку не тягне за собою жодних негативних наслідків для посадової особи, а заявник змушений самотійно ініціювати процедури оскарження або звертатися до суду. Це свідчить про дисбаланс між процесуальними правами заявника та фактичною безкарністю адміністративної бездіяльності [15; 44].

У наукових дослідженнях наголошується, що строки у заявницьких адміністративних провадженнях мають подвійну правову природу. З одного боку, вони обмежують орган у часі здійснення повноважень, а з іншого – формують у заявника правомірні очікування щодо своєчасного отримання результату. Як зазначає О. М. Бандурка, ігнорування строків фактично нівелює сервісний характер адміністративної послуги і перетворює її на форму адміністративного контролю, у якій особа опиняється у залежному становищі від органу [16].

Чинне законодавство передбачає окремі форми юридичної відповідальності за порушення строків. Зокрема, стаття 166¹⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг, у тому числі за безпідставне затягування їх надання. Проте застосування цієї норми у правозастосовній практиці є обмеженим, що свідчить про її недостатню інтегрованість у систему організаційного контролю [61].

Важливу роль у забезпеченні дотримання строків відіграє судовий контроль. Відповідно до статей 2 та 19 Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06 липня 2005 року порушення строків розгляду заяви може бути кваліфіковане як протиправна бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Судова практика підтверджує, що тривале невирішення питання за заявою особи без належного правового обґрунтування є самостійною підставою для зобов'язання органу вчинити відповідні дії [60].

Разом із тим судовий захист не може розглядатися як основний інструмент забезпечення строковості, оскільки він має реактивний характер і не усуває причин системних порушень. У цьому контексті доцільним є посилення внутрішньоадміністративних механізмів відповідальності, зокрема шляхом чіткішого зв'язку між порушенням строків і дисциплінарною відповідальністю посадових осіб, а також запровадження процедурного обов'язку фіксації кожного випадку продовження строку із зазначенням правових підстав [25; 44].

З огляду на викладене, підвищення юридичної відповідальності за дотримання строків має розглядатися як організаційно-процедурний інструмент підвищення якості адміністративних послуг. Воно передбачає не лише формальне встановлення строків, а й створення дієвих механізмів реагування на їх порушення, що, у свою чергу, зумовлює необхідність

удосконалення міжвідомчої взаємодії у заявницьких провадженнях як наступного напрямку дослідження.

Проблема дотримання строків і якості надання адміністративних послуг безпосередньо пов'язана з ефективністю міжвідомчої взаємодії у заявницьких адміністративних провадженнях. Значна частина адміністративних послуг за своєю природою є комплексними, оскільки для ухвалення рішення суб'єкт публічної адміністрації має використати інформацію, що перебуває у володінні інших органів або міститься у державних реєстрах. За відсутності належно врегульованої міжвідомчої взаємодії адміністративна процедура втрачає цілісність, а строк розгляду справи стає залежним від неформалізованих управлінських контактів [23].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року закріплює принцип мінімізації участі заявника у збиранні інформації, необхідної для надання послуги. Відповідно до статті 9 цього Закону суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний самостійно отримувати документи та відомості, що перебувають у володінні інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Ця норма має принципове значення для сервісної моделі публічного адміністрування, однак її реалізація на практиці залишається непослідовною [144].

Значно більш деталізований підхід до міжвідомчої взаємодії закріплений у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Зокрема, статті 41–43 цього Закону встановлюють обов'язок суб'єкта владних повноважень з'ясувати всі істотні обставини справи, у тому числі шляхом витребування інформації від інших органів, а також прямо забороняють перекладати цей обов'язок на заявника. У такий спосіб міжвідомча взаємодія набуває не допоміжного, а процесуально обов'язкового характеру [145].

Водночас варто зазначити, що чинне законодавство не містить чітких приписів щодо організації та строків міжвідомчого обміну інформацією

саме у межах заявницьких проваджень. Як наслідок, запити між органами нерідко надсилаються із запізненням, не супроводжуються контролем за строками відповіді або взагалі використовуються як формальне обґрунтування для зупинення провадження. Така практика суперечить принципу правової визначеності та фактично перекладає негативні наслідки неефективної взаємодії на заявника [98].

У наукових дослідженнях підкреслюється, що міжвідомча взаємодія повинна бути інтегрованою складовою адміністративної процедури, а не зовнішнім щодо неї управлінським процесом. Так, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. Я. Настюк та ін. зазначають, що ефективність заявницького адміністративного провадження безпосередньо залежить від здатності органів публічної адміністрації діяти як єдина система, а не як сукупність ізольованих суб'єктів із власними внутрішніми регламентами [98]. Відсутність нормативної координації між ними породжує ситуацію розмитості відповідальності.

Окрему проблему становить відсутність спеціальних строків для надання відповідей на міжвідомчі запити у межах розгляду заяви. У багатьох випадках орган, що надає адміністративну послугу, формально дотримується власного строку реагування, однак фактично виводить міжвідомчу взаємодію за межі загального строку провадження. Такий підхід суперечить логіці Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р., відповідно до якої строк адміністративного провадження охоплює всі дії суб'єкта владних повноважень, незалежно від кількості залучених органів [145].

Судова практика послідовно виходить з того, що недоліки міжвідомчої взаємодії не можуть виправдовувати порушення прав заявника у сфері адміністративних послуг. Верховний Суд у постанові від 03.06.2020 у справі № 826/16524/18 зазначив, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний самостійно організувати отримання необхідної інформації від

інших органів у межах установленної адміністративної процедури та визначених законом строків. Посилання на бездіяльність або затримки з боку інших органів не звільняє відповідальний орган від виконання власних процесуальних обов'язків і не може слугувати підставою для затягування розгляду заяви або неприйняття рішення. Аналогічний підхід відображено у постанові Верховного Суду від 18.12.2019 у справі № 826/6234/17, у якій Суд наголосив, що внутрішні проблеми координації між органами публічної адміністрації не повинні перекладатися на заявника та створювати для нього додаткові перешкоди у реалізації прав [129; 132].

Особливої актуальності проблема міжвідомчої взаємодії набуває в умовах цифровізації публічного адміністрування. Наявність електронних реєстрів і інформаційних систем сама по собі не гарантує належного обміну даними, якщо відсутні чіткі процедурні правила доступу, перевірки та використання інформації. У правозастосовній практиці нерідко трапляються ситуації, коли органи посилаються на технічні збої або відсутність інтеграції реєстрів як на підставу для затягування провадження, що фактично легалізує організаційну неефективність [45].

У цьому контексті удосконалення міжвідомчої взаємодії має передбачати нормативне закріплення її ключових елементів у заявницьких провадженнях. Йдеться про обов'язок направлення міжвідомчих запитів у чітко визначений момент адміністративної процедури, встановлення граничних строків для надання відповідей, фіксацію процесуального статусу таких запитів та включення часу міжвідомчого обміну до загального строку розгляду справи. Додатково має бути визначено відповідальність органу, який без поважних причин не надав інформацію у встановлений строк [145].

Важливим є також питання процесуальної прозорості міжвідомчої взаємодії для заявника. Доцільним є запровадження обов'язку інформування особи про направлення міжвідомчих запитів, їх предмет і

вплив на строк розгляду справи. Такий підхід не лише підвищує довіру до адміністративної процедури, а й дозволяє заявнику ефективніше реалізовувати право на оскарження у разі затягування провадження [104].

Отже, можна дійти висновку, що удосконалення міжвідомчої взаємодії у заявницьких адміністративних провадженнях є необхідною організаційно-процедурною умовою підвищення якості адміністративних послуг. Воно спрямоване на подолання фрагментації публічного адміністрування, забезпечення реального дотримання строків та зменшення адміністративного навантаження на заявника. Це, у свою чергу, логічно зумовлює перехід до аналізу правової регламентації ролі центрів надання адміністративних послуг як процесуальних посередників у системі міжвідомчої взаємодії.

Удосконалення міжвідомчої взаємодії у заявницьких провадженнях об'єктивно зумовлює необхідність переосмислення правової ролі центрів надання адміністративних послуг у системі публічного адміністрування. На практиці саме ЦНАП виступають основною точкою контакту заявника з публічною адміністрацією та фактичним координатором взаємодії між кількома суб'єктами владних повноважень. Водночас чинне законодавство переважно розглядає ЦНАП як організаційний майданчик, не надаючи належного нормативного оформлення їх процесуальній функції [189].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року визначає центр надання адміністративних послуг як постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ, що забезпечує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії суб'єктів надання послуг. Однак у цьому визначенні акцент зроблено на організаційній складовій діяльності ЦНАП, тоді як їх участь у адміністративному провадженні як процесуальному механізмі залишається нормативно невизначеною [144].

Більш деталізоване регулювання діяльності ЦНАП міститься у постанові Кабінету Міністрів України № 588 від 01 серпня 2013 року «Про затвердження Типового положення про центр надання адміністративних послуг». Проте і цей акт переважно зосереджений на питаннях внутрішньої організації, режиму роботи, переліку послуг та інформаційного забезпечення, не визначаючи чітко процесуальний статус ЦНАП у заявницьких адміністративних провадженнях [155].

У правозастосовній практиці це призводить до ситуації, коли ЦНАП фактично виконують процесуальні дії, не маючи чіткого нормативного мандата на їх здійснення. Зокрема, працівники ЦНАП приймають і реєструють заяви, перевіряють комплектність документів, направляють матеріали суб'єктам владних повноважень, здійснюють комунікацію між органами та заявником, а іноді навіть повідомляють про результати розгляду справи. Відсутність процесуального визначення цих дій створює невизначеність щодо відповідальності за їх належне виконання [189].

У доктрині адміністративного права обґрунтовується підхід, відповідно до якого ЦНАП доцільно розглядати не лише як сервісний інструмент, а як процесуального посередника у заявницьких провадженнях. Так, В. П. Тимошук зазначає, що ЦНАП фактично виконують функцію «єдиного процесуального вікна», через яке здійснюється реалізація права особи на звернення до публічної адміністрації, і тому їх діяльність має бути врегульована з урахуванням вимог адміністративної процедури [189].

Значення процесуальної ролі ЦНАП посилюється після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Цей Закон виходить із того, що адміністративне провадження може здійснюватися за участю кількох суб'єктів, кожен з яких виконує визначені процесуальні функції. Водночас Закон не містить спеціальних норм щодо участі ЦНАП у провадженні, що створює прогалину між

загальною процедурною моделлю і спеціальним законодавством про адміністративні послуги [145].

Невизначеність процесуального статусу ЦНАП ускладнює питання відповідальності за порушення процедурних вимог. У випадках втрати документів, несвоєчасного направлення матеріалів, неналежного інформування заявника або помилок у міжвідомчій комунікації виникає проблема ідентифікації суб'єкта відповідальності. Така ситуація суперечить принципу правової визначеності та знижує ефективність механізмів захисту прав заявника [189].

Судова практика опосередковано підтверджує необхідність чіткого визначення ролі ЦНАП у процедурі надання адміністративних послуг. У постанові Верховного Суду від 28.10.2024 у справі № 420/13707/22 Суд розглядав спір, у якому відповідачем був саме ЦНАП разом із виконавчим комітетом та радою, і виходив із того, що організаційна модель надання послуги не усуває обов'язку належно прийняти звернення, забезпечити його розгляд у межах процедури та не перекладати наслідки міжорганізаційних збоїв на заявника. Ця логіка демонструє, що невизначеність процесуальної ролі ЦНАП або розмивання відповідальних ланок на проміжних стадіях провадження ускладнює встановлення належного відповідача і фактичну реалізацію відповідальності за порушення, допущені під час прийняття та супроводу заяви [127].

З огляду на це правова регламентація ролі ЦНАП має полягати у нормативному закріпленні їх процесуальних функцій у заявницьких адміністративних провадженнях. Доцільно визначити ЦНАП як процесуального посередника, який діє від імені та в інтересах суб'єкта надання адміністративної послуги у межах, встановлених законом. Такий підхід дозволяє чітко окреслити межі повноважень ЦНАП і водночас зберегти відповідальність за кінцеве рішення за суб'єктом владних повноважень [144].

У цьому контексті важливим є нормативне закріплення переліку процесуальних дій, які можуть здійснюватися ЦНАП. Йдеться про прийняття та реєстрацію заяв, перевірку формальної повноти документів без оцінювання їх змісту, організацію міжвідомчої взаємодії, інформування заявника про хід провадження та вручення результату адміністративної послуги. Водночас має бути прямо заборонено покладення на ЦНАП функцій прийняття рішення або оцінювання правових підстав для його ухвалення [144].

Таким чином, слід констатувати, що правова регламентація ролі центрів надання адміністративних послуг як процесуальних посередників є необхідною умовою підвищення якості адміністративних послуг та ефективності заявницьких проваджень. Вона сприяє усуненню прогалин відповідальності, підвищенню прозорості процедури та зміцненню довіри заявників до публічного адміністрування. У цьому контексті виникає потреба проаналізувати стандарти якості адміністративного рішення як важливу складову належного адміністрування.

Можна стверджувати, що правова регламентація ролі центрів надання адміністративних послуг як процесуальних посередників неминуче виводить на питання якості адміністративного рішення, яким завершується надання адміністративної послуги. На наше переконання, саме рішення, а не організаційні або сервісні аспекти обслуговування, становить ключовий юридичний результат адміністративного провадження і визначає реальний обсяг реалізованих прав заявника. У цьому сенсі якість адміністративного рішення виступає центральним критерієм належного адміністрування у сфері адміністративних послуг [241].

У сучасній адміністративно-правовій доктрині належне адміністрування розглядається як сукупність вимог до діяльності публічної адміністрації, спрямованих на забезпечення законності, передбачуваності та справедливості управлінських рішень. Водночас у практиці надання

адміністративних послуг цей принцип часто зводиться до формально-сервісних показників, таких як зручність доступу, швидкість обслуговування або цифрові інтерфейси. Такий підхід є методологічно хибним, оскільки не враховує юридичної якості кінцевого результату [224].

Нормативні передумови формування стандартів якості адміністративного рішення закладені у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Зокрема, статті 6, 11, 13, 16, 69–72 цього Закону закріплюють вимоги законності, пропорційності, своєчасності, офіційного з'ясування обставин справи, прийняття рішення, форми, змісту та мотивування адміністративного акта. Хоча Закон має загальний характер, його положення повною мірою поширюються і на рішення, прийняті за результатами надання адміністративних послуг [145].

Якість адміністративного рішення насамперед визначається його законністю, тобто відповідністю нормам матеріального та процесуального права. У сфері адміністративних послуг законність означає не лише наявність компетенції органу, а й дотримання встановленої процедури, строків та підстав для прийняття рішення. Порушення хоча б одного з цих елементів може трансформувати адміністративне рішення з правомірного акта у джерело правового конфлікту [145].

Другим ключовим елементом якості адміністративного рішення є його обґрунтованість. Обґрунтованість передбачає, що рішення має базуватися на належно встановлених фактичних обставинах та коректному застосуванні норм права. У справах про надання адміністративних послуг це означає, що орган публічної адміністрації повинен чітко співвіднести подані заявником документи з умовами, визначеними законодавством, не підміняючи правову оцінку формальними або шаблонними висновками [145].

Нерозривно пов'язаною з обґрунтованістю є вимога мотивування адміністративного рішення. Мотивування виступає зовнішнім проявом якості рішення і одночасно інструментом контролю за діяльністю публічної адміністрації. Відповідно до статті 72 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р., мотивування адміністративного акта повинно забезпечувати особі можливість правильно його зрозуміти та реалізувати право на оскарження. У мотивувальній частині зазначаються фактичні обставини справи, враховані документи й відомості, докази та правова оцінка встановлених обставин [145].

У правозастосовній практиці саме відсутність належного мотивування є однією з найпоширеніших вад адміністративних рішень у сфері адміністративних послуг. Нерідко рішення обмежуються формальним посиленням на норму закону без пояснення, чому конкретні обставини справи не відповідають її вимогам. Такий підхід суперечить стандартам належного адміністрування і фактично позбавляє заявника можливості повноцінного захисту своїх прав [60].

Важливим стандартом якості адміністративного рішення є дотримання принципу пропорційності. Застосування цього принципу вимагає, щоб негативні наслідки для заявника не перевищували меж, необхідних для досягнення публічної мети, заради якої приймається рішення. У сфері адміністративних послуг це має особливе значення у випадках відмови або встановлення обмежень, оскільки такі рішення безпосередньо впливають на реалізацію конституційних прав особи [145].

Судова практика відіграє визначальну роль у наповненні стандартів якості адміністративного рішення конкретним змістом. Так, у низці рішень Верховного Суду підкреслюється, що адміністративні суди перевіряють не лише формальну законність рішення, а й його обґрунтованість, мотивованість та пропорційність. У цьому контексті адміністративне

рішення у сфері надання адміністративних послуг розглядається як комплексний юридичний результат, що підлягає багаторівневій оцінці [142].

Запровадження чітких стандартів якості адміністративного рішення має також організаційно-процедурне значення. Воно сприяє уніфікації правозастосовної практики, зменшенню кількості оскаржень та підвищенню довіри до публічної адміністрації. Водночас орієнтація на якість рішення дозволяє уникнути формалізації сервісного підходу, коли зручність процедури маскує низький рівень юридичної аргументації [246].

Таким чином, стандарти якості адміністративного рішення є невід’ємним елементом належного адміністрування у сфері адміністративних послуг. Вони поєднують у собі вимоги законності, обґрунтованості, мотивованості та пропорційності, забезпечуючи реальний, а не декларативний захист прав заявника.

Але разом із цим постає інша проблема – проблема балансу між сервісною доступністю адміністративних послуг і юридичною обґрунтованістю їх результату. У сучасних умовах розвитку публічного адміністрування, зокрема в контексті діяльності центрів надання адміністративних послуг і цифровізації, акцент у практиці нерідко зміщується у бік зручності, швидкості та мінімізації контактів із заявником. Водночас надмірна орієнтація на сервісні параметри здатна призвести до знецінення правової складової адміністративної послуги [145].

Сервісна доступність адміністративних послуг за своєю природою спрямована на усунення організаційних бар’єрів у реалізації прав особи. Вона охоплює просторову, часову, інформаційну та процедурну доступність, включаючи можливість подання заяви через ЦНАП або електронні сервіси, скорочення строків розгляду та стандартизацію процесуальних дій. Однак сама по собі доступність не гарантує правомірності результату і не може підміняти вимоги законності та обґрунтованості адміністративного рішення [144].

Юридична обґрунтованість результату адміністративної послуги полягає у відповідності прийнятого рішення матеріальним нормам права, процедурним вимогам та встановленим фактичним обставинам. Саме вона забезпечує стабільність правового становища заявника і можливість захисту набутих прав. За відсутності належної юридичної аргументації навіть швидке та зручне завершення процедури може перетворитися на формально оформлений, але юридично слабкий результат, що не відповідає стандартам правової держави [60].

Нормативні орієнтири для досягнення такого балансу закріплені у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Зокрема, принципи законності, пропорційності, добросовісності та правової визначеності вимагають, щоб спрощення процедур не призводило до спрощення змісту правової оцінки. Процедурна економія допускається лише за умови збереження повноцінного з'ясування обставин справи та мотивування рішення [145].

У практиці надання адміністративних послуг проблема дисбалансу часто проявляється у вигляді шаблонізації рішень, автоматизованого прийняття висновків без індивідуального аналізу або формального застосування електронних алгоритмів. Такі підходи знижують якість правозастосування і створюють ризики масових порушень прав заявників, особливо у складних або нетипових справах [13]. Сервісна модель у таких випадках фактично маскує дефіцит правової аргументації.

Особливої актуальності питання балансу набуває у діяльності ЦНАП, які перебувають між заявником і суб'єктом владних повноважень. Організаційна оптимізація процесу надання послуг не повинна трансформуватися у тиск на суб'єкта ухвалення рішення з метою прискорення розгляду за рахунок зниження юридичних стандартів. ЦНАП як процесуальний посередник має забезпечувати доступність процедури, не

втручаючись у правову оцінку та не підміняючи компетенцію органу, відповідального за результат [144].

Проблема балансу між сервісною доступністю адміністративних послуг і юридичною обґрунтованістю їх результату відображається у практиці Верховного Суду через вимогу пріоритету правової якості індивідуального рішення. Суд виходить з того, що організаційне спрощення та пришвидшення провадження не звільняє суб'єкта владних повноважень від обов'язку діяти в межах закону, належно встановити обставини, оцінити докази та мотивувати результат розгляду заяви [132].

Так, Верховний Суд у постанові від 18.12.2019 у справі № 826/6234/17 акцентував, що формальне проходження етапів провадження саме по собі не гарантує правомірності результату, якщо орган не забезпечив повноту з'ясування фактичних обставин і належне застосування матеріальних норм. Такий підхід використовується як критерій оцінки дій суб'єкта владних повноважень незалежно від організаційної моделі надання послуги [132].

Аналогічна логіка простежується у справах про відмову в наданні адміністративної послуги, коли орган, дотримуючись строків, ухвалює рішення без належного мотивування. Верховний Суд у постанові від 22.03.2024 у справі № 540/4500/21 виходив із того, що відмова повинна містити правові підстави та фактичне обґрунтування, а формальна відмова без розкриття мотивів не відповідає вимогам правомірної реалізації владних повноважень [123].

У контексті спрощення процедур та цифрових елементів важливим є підхід Верховного Суду, за яким наявність у органу простору розсуду не означає можливості діяти за критеріями зручності або доцільності. Суд перевіряє рішення і дії суб'єкта владних повноважень на відповідність критеріям правомірності, у тому числі пропорційності, що унеможлиблює підміну юридичного аналізу технічними або організаційними міркуваннями [139].

Позиція щодо неприпустимості підміни правових підстав рішення міркуваннями доцільності також відображена у практиці Верховного Суду. У постанові від 03.06.2021 у справі № 640/3158/20 Суд виходив із того, що рішення органу має спиратися на встановлені обставини і належний аналіз доказів, а рішення, яке фактично обґрунтоване міркуваннями доцільності без юридичного підтвердження, є необґрунтованим і підлягає скасуванню [136].

Окремо Верховний Суд звертає увагу на роль ЦНАП у забезпеченні балансу між доступністю та правовою якістю результату. У постанові від 28.10.2024 у справі № 420/13707/22 Суд виходив із того, що організація прийняття та супроводу заяви через ЦНАП не усуває обов'язку забезпечити належний розгляд звернення в межах процедури і не знімає відповідальності за правовий результат з уповноваженого суб'єкта владних повноважень, а також показує ризики розмивання відповідальних ланок на проміжних стадіях провадження [127].

Таким чином, аналіз конкретних судових рішень дозволяє стверджувати, що у правозастосовній практиці Верховного Суду сформовано чіткий стандарт: сервісна доступність адміністративних послуг визнається важливою, але похідною цінністю, яка не може превалювати над вимогами законності, обґрунтованості та мотивованості адміністративного рішення. Порушення цього балансу розцінюється судами як самостійна підстава для визнання рішення протиправним незалежно від формальної коректності процедури.

Разом із тим, протиставлення сервісної доступності та юридичної обґрунтованості є методологічно помилковим. Йдеться не про вибір між швидкістю і правомірністю, а про їх узгодження в єдиній моделі належного адміністрування. Оптимальна організація процедур повинна створювати умови для якісного правозастосування, а не підміняти його. Саме в цьому

полягає сутність балансу, який має бути закріплений не лише у практиці, а й у нормативних стандартах.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку, що підвищення якості надання адміністративних послуг потребує комплексного вдосконалення організаційних та правових механізмів заявницьких адміністративних проваджень. У цьому контексті доцільним видається реалізація таких основних напрямів удосконалення:

1) посилення юридичної відповідальності за порушення строків розгляду заяв, зокрема шляхом чіткого зв'язку між недотриманням строків і дисциплінарною відповідальністю посадових осіб та обов'язкової фіксації підстав продовження строку;

2) нормативне врегулювання міжвідомчої взаємодії у межах заявницьких адміністративних проваджень, включаючи встановлення чітких строків для надання відповідей на міжвідомчі запити, визначення процесуального статусу таких запитів та включення часу міжвідомчого обміну до загального строку розгляду справи;

3) законодавче визначення процесуальної ролі центрів надання адміністративних послуг як організаційно-процедурних посередників у заявницьких адміністративних провадженнях із чітким окресленням їх функцій прийняття, реєстрації, супроводу заяви та інформування заявника без втручання у прийняття адміністративного рішення;

4) запровадження чітких стандартів якості адміністративного рішення у сфері надання адміністративних послуг, що включають вимоги законності, обґрунтованості, мотивованості та пропорційності;

5) забезпечення балансу між сервісною доступністю адміністративних послуг і юридичною якістю їх результату, що передбачає поєднання організаційної оптимізації процедур із належним рівнем правової аргументації адміністративних рішень.

Реалізація зазначених напрямів, на наше переконання, сприятиме підвищенню ефективності заявницьких адміністративних проваджень, зміцненню гарантій прав заявників та формуванню стабільних стандартів належного адміністрування у сфері адміністративних послуг.

З огляду на це, підвищення якості надання адміністративних послуг вимагає подолання суто сервісного підходу та переходу до моделі, у якій доступність процедури поєднується з високими вимогами до юридичного результату. Такий підхід дозволяє забезпечити реальну реалізацію прав заявника, знизити конфліктність правовідносин і підвищити довіру до публічної адміністрації як до правового, а не лише сервісного інституту.

3.3. Цифровізація адміністративних послуг: правові межі, гарантії та ризики

Організаційні та процедурні рішення визначають фактичну якість реалізації норм навіть за однакового законодавчого регулювання. Водночас цифрові інструменти змінюють форму взаємодії адміністрації та особи, спосіб подання заяв і фіксації процесуальних дій, а також порядок формування юридично значущого результату. Це породжує додаткові ризики для процедурних гарантій і потребує визначення правових меж цифровізації [201].

Цифровізація адміністративних послуг у сучасних умовах розглядається як один із ключових інструментів модернізації публічного адміністрування та підвищення ефективності реалізації владних повноважень. Вона безпосередньо пов'язана з трансформацією організаційних і процедурних форм діяльності органів публічної адміністрації, а також зі зміною характеру взаємодії між державою та приватною особою. Водночас цифровізація не може розглядатися як суто технічний або управлінський процес, оскільки її впровадження породжує

нові юридичні виклики, що потребують нормативного осмислення та врегулювання [22; 99].

В рамках дослідження, насамперед варто з'ясувати юридичну природу результату електронної адміністративної послуги та його співвідношення з адміністративним рішенням, що ухвалюється у межах заявницького провадження. Додатково доцільно звернутися до питання меж автоматизації адміністративних процедур і прийняття рішень, з урахуванням вимог мотивування, можливості перевірки та належного контролю за діями суб'єкта публічної адміністрації. Окремої уваги потребує аналіз ризиків, пов'язаних з обробкою даних і можливими помилками у державних реєстрах та інформаційних системах. Разом із цим варто розглянути гарантії доступності цифрових процедур, а також питання мінімізації цифрової нерівності як важливої умови повноцінної реалізації прав заявника.

На відміну від організаційних удосконалень, пов'язаних із оптимізацією процедур чи діяльністю центрів надання адміністративних послуг, цифровізація безпосередньо впливає на зміст адміністративного провадження. Використання електронних сервісів, реєстрів, інформаційно-телекомунікаційних систем і алгоритмів прийняття рішень змінює спосіб реалізації повноважень, але не скасовує вимог законності, обґрунтованості та процедурної визначеності. Саме тому цифрова форма надання адміністративних послуг має оцінюватися не як спрощення правового регулювання, а як окрема сфера підвищених правових вимог [145].

У правозастосовній практиці, як зазначають у своїх роботах О. В. Берназюк та І. О. Тищенко, цифровізація адміністративних послуг часто супроводжується тенденцією до зведення адміністративної процедури до технічного алгоритму, що створює ризик розмивання процесуальних гарантій заявника. Формальне перенесення паперових процедур у цифрове середовище без належної правової адаптації призводить до ситуацій, коли

електронна послуга існує поза чітко визначеною процедурною моделлю, а юридична відповідальність за прийняті рішення стає фрагментованою або невизначеною [22; 199].

З огляду на це, цифровізація у межах дослідження розглядається не як самостійна ціль реформування, а як інструмент удосконалення адміністративно-правового забезпечення надання адміністративних послуг. Такий підхід передбачає визначення правових меж цифрових рішень, встановлення процедурних і матеріальних гарантій для заявника, а також ідентифікацію ризиків, пов'язаних із автоматизацією та використанням електронних реєстрів.

Електронна адміністративна послуга у сучасній системі публічного адміністрування поступово трансформується з альтернативного каналу комунікації особи з органом публічної адміністрації у повноцінну форму здійснення заявницького адміністративного провадження. Її поява зумовлена не лише розвитком інформаційних технологій, а й прагненням держави оптимізувати процедури надання адміністративних послуг, скоротити строки розгляду заяв та мінімізувати контакт між заявником і посадовими особами. Водночас така трансформація потребує чіткого адміністративно-правового осмислення, оскільки електронна форма не змінює юридичної природи адміністративного провадження [144].

У нормативному вимірі електронна адміністративна послуга зазвичай розглядається як різновид надання тієї самої послуги, але із застосуванням електронних засобів. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року передбачає можливість подання заяв та отримання результату в електронній формі, проте не містить розгорнутого визначення електронної адміністративної послуги як окремої форми адміністративного провадження. Унаслідок цього цифрова форма надання послуги часто залишається поза системним процедурним регулюванням [144].

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року створило загальну модель адміністративного провадження, яка за своєю логікою є технологічно нейтральною. Закон не розрізняє паперову та електронну форму провадження, що дозволяє поширювати його положення на електронні адміністративні послуги. Водночас відсутність спеціалізованих норм щодо цифрового провадження призводить до того, що електронна послуга фактично функціонує як спрощене провадження без чіткої фіксації стадій, моменту прийняття рішення та відповідального суб'єкта [145].

О. В. Берназюк звертає увагу на те, що електронна адміністративна послуга не може зводитися до технічного способу комунікації. Вона є формою здійснення адміністративного провадження, у межах якого орган публічної адміністрації зобов'язаний встановити фактичні обставини справи, перевірити відповідність заяви вимогам закону та ухвалити юридично значуще рішення. Відмова від процедурної формалізації електронної послуги створює ризик втрати контролю за правомірністю дій суб'єкта владних повноважень [22].

Особливість електронної адміністративної послуги полягає у тому, що значна частина процедурних дій здійснюється автоматизовано або опосередковано через інформаційні системи. Це стосується реєстрації заяви, перевірки даних у реєстрах, формування проєкту рішення та інформування заявника. За відсутності чіткого нормативного визначення процесуального статусу таких дій виникає проблема ідентифікації моменту початку та завершення адміністративного провадження, що ускладнює реалізацію права на оскарження [45].

У правозастосовній практиці електронна форма нерідко використовується як підстава для скорочення або ігнорування окремих процедурних гарантій, зокрема права особи бути вислуханою, обов'язку мотивування рішення або права на отримання повної інформації про перебіг

провадження. Такий підхід суперечить логіці Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р., відповідно до якої форма провадження не може впливати на обсяг процесуальних прав заявника [145].

У цьому контексті електронну адміністративну послугу доцільно розглядати як електронну форму здійснення заявницького адміністративного провадження, що потребує нормативного закріплення її основних елементів. Йдеться про визначення стадій електронного провадження, моменту ухвалення адміністративного рішення, порядку фіксації процесуальних дій у цифровому середовищі та способів підтвердження волевиявлення суб'єкта владних повноважень. Такий підхід дозволяє інтегрувати електронні сервіси у систему адміністративного права без зниження рівня правового захисту.

Таким чином, розгляд електронної адміністративної послуги як форми адміністративного провадження створює методологічне підґрунтя для подальшого аналізу автоматизованих рішень та визначення меж допустимості їх застосування.

Подальший розвиток електронних адміністративних послуг неминує пов'язаний із використанням автоматизованих рішень, тобто таких рішень у заявницьких адміністративних провадженнях, які ухвалюються повністю або частково з використанням програмних алгоритмів без безпосередньої участі посадової особи на окремих етапах. Автоматизація у цій сфері розглядається як засіб підвищення оперативності, уніфікації правозастосування та зменшення корупційних ризиків. Водночас вона істотно змінює традиційне уявлення про механізм реалізації адміністративних повноважень і потребує чіткого визначення правових меж її допустимості.

У нормативному полі України автоматизовані рішення прямо не визначені як окрема категорія адміністративних рішень. Закон України «Про

адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року визначає адміністративну послугу через результат здійснення владних повноважень, однак прямо не розкриває його співвідношення з адміністративним актом. Аналогічно Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року виходить із презумпції ухвалення адміністративного акта суб'єктом владних повноважень, не розкриваючи специфіки автоматизованого прийняття рішень. Це створює ситуацію нормативної нейтральності, яка у правозастосуванні часто трансформується у правову невизначеність [144; 145].

Автоматизоване рішення у сфері адміністративних послуг за своєю юридичною природою не втрачає статусу адміністративного акта, оскільки воно породжує, змінює або припиняє права та обов'язки заявника. Відтак до нього мають застосовуватися всі вимоги, що ставляться до адміністративних актів, включаючи вимоги законності, належної компетенції, обґрунтованості та можливості оскарження. Факт використання алгоритму не може слугувати підставою для звільнення суб'єкта владних повноважень від відповідальності за правовий результат [145; 242].

Однією з ключових проблем автоматизованих рішень є розмежування технічної операції та владного волевиявлення. У багатьох електронних сервісах рішення формується на підставі зіставлення даних із державних реєстрів із формальними критеріями, закріпленими у нормативних актах. У таких випадках виникає ризик підміни адміністративного розсуду алгоритмічним правилом, що не враховує індивідуальні обставини конкретної справи. Це особливо небезпечно у провадженнях, де закон допускає оціночні поняття або альтернативні варіанти правового результату [41; 203].

Варто зазначити, що критерій розмежування у цьому випадку має бути формалізований. Якщо система виконує лише технічну операцію

(збір/звірка даних, формування витягу, повідомлення), то вона не підмінює владного волевиявлення. Якщо ж алгоритм фактично здійснює юридичну кваліфікацію обставин справи, застосовує оціночні поняття або обирає між альтернативними варіантами правового результату, це вже є реалізацією адміністративного розсуду. У такому разі можемо стверджувати, що автоматизація допустима лише як допоміжний інструмент, але не як заміна посадової особи, яка несе персональну відповідальність за мотивування і законність рішення.

Зокрема, Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р. виходить із того, що адміністративний розсуд має здійснюватися з урахуванням принципів пропорційності, добросовісності та розсудливості. Автоматизовані системи не можуть самостійно забезпечити повноцінне застосування принципів пропорційності, добросовісності та розсудливості у тих випадках, коли справа потребує індивідуальної правової оцінки, оскільки вони діють у межах наперед визначених алгоритмічних правил. Відтак автоматизація може бути допустимою лише у тих випадках, де законодавець встановлює жорстко визначені, формалізовані умови надання адміністративної послуги [145; 242].

Додатково у доктрині адміністративного права Н. Є. Хлібороб наголошує, що автоматизовані рішення є припустимими лише у стандартних, масових і юридично нескладних провадженнях, де відсутній простір для адміністративного розсуду. За таких умов алгоритм фактично виконує допоміжну функцію з перевірки відповідності заяви формальним вимогам. Натомість у складних або спірних ситуаціях автоматизація без участі посадової особи створює ризик ухвалення формально коректного, але юридично несправедливого рішення [203; 230].

На наше переконання, особливу увагу у цьому контексті слід приділити питанню відповідальності за автоматизоване рішення.

Незалежно від рівня технічної автономності системи, відповідальність за правові наслідки несе суб'єкт владних повноважень, на якого покладено компетенцію з надання відповідної адміністративної послуги. Неможливість ідентифікувати конкретну посадову особу не може використовуватися як аргумент для уникнення відповідальності або ускладнення процедури оскарження.

Судова практика поступово формує підхід, відповідно до якого використання автоматизованих механізмів не змінює стандартів судового контролю. Адміністративні суди перевіряють такі рішення за тими самими критеріями, що й традиційні адміністративні акти, включаючи перевірку відповідності закону, повноти встановлення обставин і дотримання процедурних вимог. Технічний характер рішення не визнається самостійною підставою для обмеження судового контролю [7; 60].

Таким чином, можна визначити, що автоматизовані рішення у сфері адміністративних послуг можуть розглядатися як інструмент удосконалення правозастосування лише за умови чіткого нормативного визначення меж їх застосування. Вони не повинні підміняти адміністративний розсуд, обмежувати процесуальні права заявника або ускладнювати механізми оскарження.

Функціонування електронних адміністративних послуг і автоматизованих рішень об'єктивно ґрунтується на використанні великих масивів персональних даних, що акумулюються у державних електронних реєстрах та інформаційних системах. Саме реєстрові дані становлять інформаційну основу для ухвалення адміністративних рішень у цифровому середовищі, а відтак питання їх точності, актуальності та правомірного використання набувають ключового значення для забезпечення законності адміністративного провадження [156; 162]. За цих умов захист персональних даних перестає бути допоміжним аспектом цифровізації і

перетворюється на центральний елемент адміністративно-правового забезпечення надання адміністративних послуг.

Нормативні засади захисту персональних даних в Україні визначаються Законом України «Про захист персональних даних» № 2297-VI від 1 червня 2010 року. Відповідно до статей 6 і 8 цього Закону обробка персональних даних має здійснюватися для конкретних і законних цілей, із забезпеченням відповідності складу та змісту даних меті їх обробки, достовірності, актуальності, а також із гарантуванням прав суб'єкта персональних даних. У сфері адміністративних послуг ці положення набувають особливого значення, оскільки заявник фактично не має альтернативи використанню своїх даних у межах електронного провадження [156; 198].

Водночас цифровізація адміністративних послуг істотно змінює характер обробки персональних даних. Якщо у традиційному паперовому провадженні посадова особа безпосередньо перевіряє документи та відомості, то в електронному середовищі значна частина перевірок здійснюється шляхом автоматичного доступу до реєстрів. Це підвищує ризик використання застарілих або помилкових даних, які заявник фактично не контролює, але які безпосередньо впливають на правовий результат адміністративної послуги [156; 162].

Особливу проблему становить питання юридичних наслідків помилок у державних реєстрах. У практиці надання адміністративних послуг досить поширеними є ситуації, коли відмова у наданні послуги або інше негативне рішення обґрунтовується виключно відомостями з реєстру, які не відповідають фактичному стану справ. Наприклад, під час державної реєстрації речових прав на нерухоме майно органи публічної адміністрації нерідко відмовляють у вчиненні реєстраційної дії через невідповідність даних у Державному реєстрі речових прав або Державному земельному кадастрі. За таких умов заявник опиняється у ситуації, коли він не є

суб'єктом ведення відповідного реєстру, але змушений нести негативні наслідки помилок або застарілих відомостей у ньому [162].

Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року містить загальні приписи щодо обов'язку суб'єкта владних повноважень з'ясувати всі істотні обставини справи та перевірити достовірність інформації, що використовується при ухваленні рішення. Зокрема, відповідно до статей 41 і 44 цього Закону орган не вправі ухвалювати адміністративний акт виключно на підставі формальних даних без перевірки їх відповідності реальним обставинам. Проте ці положення поки що не отримали достатньої конкретизації щодо цифрових реєстрів [145].

У правозастосовній практиці проблема відповідальності за реєстрові помилки часто вирішується шляхом перекладення тягара доказування на заявника. Особі пропонується самостійно ініціювати виправлення запису у реєстрі, звертатися до іншого органу або чекати на оновлення даних, що фактично зупиняє або унеможлиблює реалізацію її права на адміністративну послугу. Такий підхід суперечить принципам належного адміністрування та правової визначеності [60; 145].

Судова практика поступово формує підхід, відповідно до якого відомості державних реєстрів не повинні застосовуватися механічно, якщо особа обґрунтовано ставить під сумнів їх достовірність або якщо орган має можливість перевірити відповідні дані в межах адміністративного провадження. Використання недостовірної чи неперевіреної інформації у такому разі може свідчити про порушення вимог обґрунтованості адміністративного рішення [118].

Окремим аспектом проблеми є розмежування відповідальності між органом, який веде реєстр, і органом, що надає адміністративну послугу. У цифровому середовищі ці суб'єкти часто є різними, що ускладнює ідентифікацію відповідального за допущену помилку. Відсутність чітких

процедур взаємодії між ними призводить до фрагментації відповідальності та зниження ефективності механізмів захисту прав заявника [162].

У доктрині адміністративного права О. В. Болгаром обґрунтовується підхід, згідно з яким орган, що використовує дані реєстру для ухвалення адміністративного рішення, несе процесуальну відповідальність за наслідки їх застосування у конкретному провадженні. Такий підхід не заперечує відповідальності реєстрового органу, але забезпечує заявнику ефективний засіб захисту у межах конкретної адміністративної справи [30].

Варто наголосити на тому, що захист персональних даних у цифрових адміністративних послугах не може зводитися лише до формального дотримання вимог інформаційної безпеки. Йдеться про забезпечення реального впливу заявника на процес використання його даних, включаючи право знати джерело інформації, право вимагати перевірки її достовірності та право оскаржити рішення, ухвалене на підставі помилкових відомостей. Без таких гарантій цифровізація адміністративних послуг створює ризик системного порушення прав особи.

Таким чином, проблематика захисту персональних даних і відповідальності за помилки державних реєстрів логічно пов'язує цифровізацію адміністративних послуг із питанням доступності та рівності реалізації прав. І саме у цій площині постає проблема цифрової нерівності як адміністративно-правового явища.

Розширення використання електронних адміністративних послуг та автоматизованих механізмів ухвалення рішень об'єктивно актуалізує проблему цифрової нерівності, яка у сфері публічного адміністрування набуває чітко вираженого адміністративно-правового виміру. На відміну від соціологічного або економічного розуміння цифрової нерівності, у контексті надання адміністративних послуг вона проявляється як нерівність у можливостях реалізації суб'єктивних прав через цифрові канали взаємодії з публічною адміністрацією [214].

Цифрова нерівність у заявницьких адміністративних провадженнях полягає не лише у відсутності технічного доступу до електронних сервісів, а й у різному рівні здатності осіб користуватися такими сервісами без втрати юридичного змісту своїх прав. Для значної частини населення цифрова форма звернення до органів публічної адміністрації створює додаткові процесуальні бар'єри, пов'язані з необхідністю використання електронної ідентифікації, електронного підпису, спеціалізованих інформаційних ресурсів або цифрових реєстрів [206]. У результаті рівність доступу до адміністративних послуг, задекларована у законодавстві, фактично трансформується у формальну рівність.

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року виходить із принципу доступності адміністративних послуг для всіх осіб незалежно від місця проживання, віку чи соціального статусу. Проте цей Закон не враховує специфіки цифрового середовища, у якому доступність послуг дедалі частіше ототожнюється з наявністю електронного каналу подання заяви. За відсутності альтернативних процедур така практика створює ризик непрямой дискримінації осіб, які не можуть або не здатні скористатися електронними сервісами [144].

Особливого значення проблема цифрової нерівності набуває у контексті Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року, який закріплює принцип рівності учасників адміністративного провадження та обов'язок суб'єкта владних повноважень забезпечити реальну можливість реалізації процесуальних прав особи. Зокрема, відповідно до статті 6 цього Закону адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності учасників перед законом і недопущення дискримінації, а стаття 7 встановлює обов'язок суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно та створювати умови для реалізації прав учасників провадження. У свою чергу, стаття 12 гарантує право особи на участь у адміністративному провадженні та реалізацію процесуальних прав

у доступний спосіб. За таких умов ситуація, коли електронна форма провадження фактично стає єдиним каналом взаємодії без належних компенсаторних механізмів, суперечить принципу рівності учасників та загальній ідеї процедурної справедливості у адміністративному праві [145].

У правозастосовній практиці цифрова нерівність часто проявляється у вигляді формально добровільного, але фактично примусового переходу на електронні сервіси. За даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році, особи, які подають заяви у паперовій формі, нерідко стикаються з подовженими строками розгляду, обмеженим доступом до інформації про перебіг провадження або непрямим тиском з боку органів публічної адміністрації. Така практика не лише знижує якість надання адміністративних послуг, а й порушує принцип правової визначеності [214].

Н. Сидоренко зазначає, що цифрова нерівність має також регіональний вимір. Нерівномірний розвиток цифрової інфраструктури, різний рівень технічного забезпечення органів місцевого самоврядування та відмінності у функціонуванні ЦНАП призводять до ситуації, коли обсяг і якість електронних адміністративних послуг суттєво різняться залежно від території. У такому випадку цифровізація не уніфікує правозастосування, а, навпаки, відтворює і посилює адміністративну фрагментацію [177].

У доктрині адміністративного права цифрова нерівність розглядається як наслідок неврахування принципу пропорційності при впровадженні електронних форм адміністративного провадження. Спрощення процедур для більшості не може здійснюватися за рахунок ускладнення реалізації прав для окремих груп осіб. Саме тому цифрові сервіси мають доповнювати, а не замінювати традиційні форми взаємодії з публічною адміністрацією [54].

Особливої уваги потребує питання процесуальних гарантій для осіб, які не користуються електронними каналами. Відсутність доступу до електронного кабінету або цифрових повідомлень не повинна обмежувати право заявника на отримання повної інформації про перебіг провадження, строки розгляду справи та підстави ухваленого рішення. У цьому контексті цифрова нерівність безпосередньо пов'язується з проблемою ефективності адміністративного оскарження та судового захисту.

Особливого значення проблема цифрової нерівності набуває у контексті забезпечення доступності адміністративних послуг. У судовій практиці поступово утверджується підхід, за яким формальна наявність електронного сервісу не може автоматично вважатися достатньою умовою реалізації права особи, якщо фактичне використання такого сервісу є для неї об'єктивно ускладненим. За таких умов суб'єкт публічної адміністрації має забезпечити альтернативний або допоміжний спосіб реалізації процесуальних прав заявника [119].

Таким чином, цифрова нерівність у сфері адміністративних послуг постає не як технічна, а як адміністративно-правова проблема, що безпосередньо впливає на реалізацію суб'єктивних прав. Її подолання вимагає не лише розширення цифрової інфраструктури, а й нормативного закріплення процедурних гарантій для осіб, які не можуть повноцінно користуватися електронними сервісами. Це зумовлює необхідність звернення до питання процедурних гарантій у цифрових адміністративних послугах як завершального аспекту дослідження цифровізації.

Цифровізація адміністративних послуг істотно змінює спосіб реалізації адміністративної процедури, однак не скасовує її правової природи. Незалежно від форми подання заяви та каналу взаємодії з публічною адміністрацією, адміністративне провадження зберігає ознаки владно-управлінської діяльності, що безпосередньо впливає на обсяг прав і обов'язків заявника. У зв'язку з цим цифрові адміністративні сервіси

потребують не спрощення правових вимог, а, навпаки, чіткого процедурного забезпечення, здатного компенсувати ризики, притаманні електронному середовищу [145].

Процедурні гарантії у цифрових адміністративних послугах слід розглядати як систему юридично обов'язкових вимог до організації та здійснення адміністративного провадження в електронній формі, спрямованих на забезпечення реальної можливості реалізації процесуальних прав заявника. Їх призначення полягає у збереженні балансу між ефективністю цифрових рішень і стандартами належного адміністрування, закріпленими у сучасному адміністративному праві [241].

Базові орієнтири таких гарантій містяться у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року. Принципи законності, рівності, правової визначеності, пропорційності та добросовісності мають універсальний характер і поширюються на всі форми адміністративного провадження, у тому числі цифрові. Водночас відсутність спеціальних норм, присвячених електронним процедурам, зумовлює необхідність доктринального та нормативного уточнення змісту цих принципів у цифровому контексті [145].

Однією з ключових процедурних гарантій у цифрових сервісах є забезпечення інформованості заявника. Електронна форма провадження не повинна обмежувати право особи знати про перебіг розгляду її справи, процесуальні строки, направлення запитів, зупинення або продовження провадження. Автоматизовані повідомлення, електронні кабінети та реєстри мають виконувати не лише технічну, а й правову функцію, а саме забезпечувати прозорість адміністративної процедури.

Не менш важливою є гарантія ідентифікації та автентифікації дій у цифровому провадженні. Умови подання заяви, внесення змін до даних, формування результату адміністративної послуги мають бути зафіксовані таким чином, щоб заявник міг однозначно встановити момент вчинення

процесуальних дій і суб'єкта, відповідального за їх здійснення. Відсутність таких механізмів ускладнює доведення порушень процедури та фактично звужує право на оскарження [151].

Окрему групу процедурних гарантій становлять вимоги до мотивування рішень, прийнятих із використанням цифрових сервісів або автоматизованих елементів. Електронна форма не може виправдовувати шаблонність або формалізованість мотивів адміністративного рішення. Навпаки, цифрові інструменти повинні сприяти більш чіткому відображенню логіки правозастосування, зокрема шляхом структурування мотивувальної частини рішення та фіксації застосованих критеріїв оцінювання [145].

Процедурні гарантії мають також охоплювати право заявника на виправлення помилок і уточнення поданих даних. У цифрових сервісах ризик технічних або формальних помилок є вищим, ніж у традиційних формах провадження, а їх автоматичні наслідки можуть бути непропорційними. Тому адміністративна процедура повинна передбачати можливість усунення недоліків без негативних правових наслідків, якщо вони не впливають на змістовні умови надання послуги [156; 162].

Цифрова форма надання адміністративної послуги не змінює юридичної природи заявницького провадження і не створює окремого правового режиму. Рішення, дія або бездіяльність суб'єкта владних повноважень у цифровому сервісі залишаються результатом реалізації владних повноважень у конкретній справі. Відповідно цифровий формат не може зменшувати обсяг процесуальних прав заявника і не впливає на стандарт відповідальності органу за результат провадження.

Особливого значення набуває гарантія ефективного оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень у цифровому середовищі. Процедура оскарження не може бути ускладнена технічними вимогами або залежати від доступу до певних електронних інструментів.

Адміністративне та судове оскарження має залишатися реальним і доступним незалежно від форми провадження, що завершилося прийняттям рішення [60; 145].

У правозастосовній практиці порушення процедурних гарантій у цифрових сервісах часто проявляється як перенесення відповідальності на технічні засоби. Органи публічної адміністрації посиляються на роботу інформаційної системи, алгоритму або державного реєстру, пояснюючи відмову у наданні адміністративної послуги «технічною неможливістю», «помилкою системи» або відсутністю відповідних даних у реєстрі. Такі ситуації, зокрема, виникають під час використання електронних сервісів державної реєстрації, подання заяв через портал електронних послуг або автоматизованої перевірки даних у державних реєстрах. Водночас судова практика виходить із того, що технічний характер електронного сервісу не звільняє суб'єкта владних повноважень від обов'язку забезпечити належне здійснення адміністративної процедури та прийняти законне і обґрунтоване рішення. Зокрема, адміністративні суди наголошують, що посилення на роботу інформаційної системи або помилки реєстру не може виправдовувати відмову у наданні адміністративної послуги, якщо орган не вжив заходів для перевірки даних та усунення технічних перешкод. Такої позиції дотримується і Верховний Суд, який у постанові від 02.07.2019 у справі № 826/12123/16 зазначив, що суб'єкт владних повноважень не може обмежувати права особи, посиляючись виключно на відомості електронних реєстрів, якщо існують підстави сумніватися у їх достовірності або якщо орган мав можливість перевірити ці дані іншими способами. Формальне покладання на інформаційну систему без належної перевірки обставин справи розцінюється судами як порушення принципу обґрунтованості адміністративного рішення. Відповідальність за результат адміністративної процедури у будь-якому разі несе суб'єкт владних повноважень, а не

технічна інфраструктура, що використовується під час розгляду заяви [145; 190].

Отже, подальший розвиток цифровізації адміністративних послуг в Україні потребує переходу від фрагментарного впровадження електронних сервісів до системного адміністративно-правового врегулювання цифрової процедури. Йдеться не про механічне розширення переліку електронних послуг, а про нормативне закріплення умов, меж і гарантій їх здійснення з урахуванням публічно-владної природи цих правовідносин.

Аналіз електронної послуги, автоматизованих рішень, використання державних реєстрів, захисту персональних даних і цифрової нерівності свідчить про фрагментарність і нерівномірність чинного регулювання та ризик підміни правових механізмів технічними рішеннями. Тому основні напрями удосконалення мають охоплювати:

- 1) нормативне визначення електронної послуги як форми адміністративного провадження;
- 2) встановлення меж автоматизації та вимог до мотивування й контролюваності;
- 3) врегулювання процедур перевірки реєстрових даних і відповідальності за помилки;
- 4) посилення процедурних гарантій у цифровому провадженні (інформованість, фіксація дій, доступ до матеріалів, корекція помилок, доступність оскарження);
- 5) забезпечення альтернативних каналів доступу та мінімізації цифрової нерівності як передумову реальної рівності заявників.

У підсумку цифровізація не є самостійною метою реформи. Її правова легітимність і практична цінність визначаються тим, чи зберігає вона процедурні гарантії, прозорість мотивування, рівність доступу та можливість ефективного оскарження.

Сукупність запропонованих напрямів нормативного, організаційного та цифрового вдосконалення утворює узгоджену модель підвищення якості адміністративних послуг в Україні, орієнтовану на реалізацію публічного інтересу та захист прав приватної особи.

Висновки до розділу 3

1. Доведено, що чинне нормативне регулювання адміністративних послуг в Україні характеризується фрагментарністю та неповною узгодженістю між Законом України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. і Законом України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 р., що зумовлює неоднаковість правозастосування та зниження рівня процедурних гарантій для заявників.

Встановлено, що системною проблемою є відсутність чіткого нормативного включення проваджень щодо надання адміністративних послуг до загального процедурного режиму адміністративної процедури, унаслідок чого суб'єкти публічної адміністрації застосовують процедурні вимоги непослідовно, зокрема щодо стадійності провадження, з'ясування обставин справи, строків, участі особи та мотивування рішень.

Констатовано, що відсутність визначеності правової природи результату адміністративної послуги та множинність форм його фіксації (рішення, оформлення документа, внесення запису до реєстру, відмова) спричиняють різну кваліфікацію юридично значущих дій, ускладнюють застосування режиму адміністративного акта (стабільність, зміна, скасування, відкликання) і створюють труднощі для адміністративного та судового оскарження.

Обґрунтовано, що забезпечення процедурних гарантій заявника потребує законодавчого закріплення мінімальних стандартів у сфері адміністративних послуг, які мають застосовуватися незалежно від

предметної сфери, зокрема: 1) обов'язку повного з'ясування обставин; 2) права особи бути вислуханою перед ухваленням негативного рішення; 3) заборони перекладати на заявника міжвідомче збирання даних; 4) вимог належного повідомлення, доступу до матеріалів провадження та мотивування адміністративного акта.

Виявлено типові нормативні зони ризику для неправомірного розширення дискреції: 1) відсутність уніфікованих і вичерпних підстав для відмови у наданні послуги та зупинення розгляду заяви; 2) використання оціночних формулювань у спеціальних актах; 3) підміна рішення по суті процедурними діями або інформаційними повідомленнями, які не забезпечують належного вирішення заяви (повернення документів без вирішення заяви, листування, повторне витребування документів поза законом).

Визначено, що проблема адміністративного розсуду є найбільш значущою у типових та масових адміністративних послугах (реєстраційних, дозвільних, інформаційних), де межі розсуду мають бути нормативно звужені відповідно до принципів законності, правової визначеності та рівності заявників і підлягають судовій перевірці за критеріями законності, обґрунтованості та пропорційності.

Запропоновано системні напрями удосконалення нормативного регулювання: 1) закріпити у Законі № 5203-VI пряму відсильну норму щодо застосування Закону № 2073-IX до всіх проваджень з надання адміністративних послуг із можливістю встановлення особливостей лише спеціальним законом за умови збереження базових гарантій; 2) нормативно визначити, що юридично значущий результат розгляду заяви про надання адміністративної послуги має визнаватися індивідуальним адміністративним актом; 3) імперативно закріпити мінімальні процедурні стандарти, а також підвищені вимоги до мотивування негативних рішень; 4) уніфікувати та обмежити підстави відмови й зупинення, передбачивши

заборону посилання на внутрішні акти як на самостійну підставу відмови; 5) запровадити стандартизацію процедур ухвалення рішень у типових послугах шляхом модельних процедурних регламентів; 6) визначити межі підзаконного нормотворення, виключивши встановлення нових документів, підстав відмови або додаткових обтяжливих процедур без прямої законодавчої підстави.

Підсумовано, що підвищення якості адміністративних послуг потребує переходу від розрізненого спеціального регулювання до узгодженої моделі, у межах якої Закон № 5203-VI виконує функцію спеціального регулювання сервісного сегмента публічного адміністрування, а Закон № 2073-IX забезпечує єдину процедурну рамку, стандарти адміністративного акта та можливість контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

2. Доведено, що підвищення якості надання адміністративних послуг має організаційно-процедурний характер та пов'язане з удосконаленням строків розгляду заяв, міжвідомчої взаємодії, процесуальної визначеності ролі центрів надання адміністративних послуг і стандартів адміністративного рішення.

Констатовано, що порушення строків розгляду заяв є поширеним явищем, яке негативно впливає на реалізацію прав заявників і зумовлене недостатнім застосуванням механізмів відповідальності за адміністративну бездіяльність.

Визначено, що Закон України «Про адміністративні послуги» встановлює загальну вимогу дотримання строків без чітко визначених правових наслідків їх порушення, тоді як Закон України «Про адміністративну процедуру» розглядає строки як елемент адміністративного провадження та пов'язує їх порушення з протиправною бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Обґрунтовано, що забезпечення строковості потребує запровадження внутрішньоадміністративних механізмів, зокрема фіксації підстав продовження строків, посилення дисциплінарної відповідальності посадових осіб та здійснення системного контролю за повторюваними порушеннями, тоді як судовий захист має реактивний характер і не усуває причин порушень.

Окреслено, що у комплексних адміністративних послугах порушення строків зумовлене недоліками міжвідомчої взаємодії, коли витребування інформації від інших органів або з реєстрів не інтегрується у загальний строк провадження або використовується для його продовження.

Встановлено, що чинне регулювання міжвідомчого обміну інформацією не визначає належним чином момент направлення запиту, строк надання відповіді, процесуальний статус такого запиту та включення часу обміну до загального строку розгляду справи, що потребує нормативного уточнення та встановлення відповідальності за несвоєчасне надання інформації.

Констатовано, що цифровізація та використання електронних реєстрів не усувають порушень за відсутності чітких правил доступу, перевірки та використання даних, а технічні збої не звільняють орган від виконання процесуальних обов'язків.

Визначено, що центри надання адміністративних послуг фактично здійснюють процесуальні дії у заявницьких провадженнях, однак їх процесуальний статус не отримав належного законодавчого визначення, що ускладнює встановлення суб'єкта відповідальності у разі порушень на стадіях прийняття та супроводу заяви.

Запропоновано нормативно закріпити процесуальні функції центрів надання адміністративних послуг як посередників у заявницьких провадженнях із визначенням переліку допустимих дій та заборонаю

здійснення правової оцінки й ухвалення рішення, із збереженням відповідальності за результат за суб'єктом владних повноважень.

Обґрунтовано, що якість адміністративної послуги визначається юридичною якістю адміністративного рішення, стандарти якого охоплюють законність, обґрунтованість, мотивованість і пропорційність.

Констатовано, що спрощення процедур і використання цифрових сервісів створює ризик формалізації та шаблонізації рішень, що не повинно призводити до зниження вимог щодо з'ясування обставин справи та мотивування рішення.

Запропоновано організаційно-процедурні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг: 1) посилення юридичної відповідальності за порушення строків розгляду заяв, зокрема шляхом установлення чіткого зв'язку між недотриманням строків і дисциплінарною відповідальністю посадових осіб, а також обов'язкової фіксації підстав продовження строку; 2) нормативне врегулювання міжвідомчої взаємодії у межах заявницьких адміністративних проваджень, включаючи встановлення чітких строків для надання відповідей на міжвідомчі запити, визначення процесуального статусу таких запитів та включення часу міжвідомчого обміну до загального строку розгляду справи; 3) законодавче визначення процесуальної ролі центрів надання адміністративних послуг як посередників у заявницьких адміністративних провадженнях із чітким окресленням їх функцій прийняття, реєстрації, супроводу заяви та інформування заявника без втручання у прийняття адміністративного рішення; 4) запровадження чітких стандартів якості адміністративного рішення у сфері надання адміністративних послуг, що включають вимоги законності, обґрунтованості, мотивованості та пропорційності; 5) забезпечення балансу між сервісною доступністю адміністративних послуг і юридичною якістю їх результату, що передбачає поєднання організаційної

оптимізації процедур із належним рівнем правової аргументації адміністративних рішень.

3. Визначено, що цифровізація адміністративних послуг змінює форму здійснення заявницького провадження, але не змінює його правової природи та не впливає на обсяг процесуальних гарантій заявника. Доведено, що цифрові інструменти впливають на порядок подання заяв, фіксацію процесуальних дій і формування результату, у зв'язку з чим електронне надання послуг потребує визначення правових меж, процедурної визначеності та гарантій. Констатовано, що нормативне регулювання електронної форми надання послуг є неповним, оскільки не містить спеціалізованої моделі цифрового провадження, визначення його стадій, моменту ухвалення рішення та відповідального суб'єкта. Обґрунтовано, що результат електронної адміністративної послуги є адміністративним актом, а відсутність чіткої фіксації моментів початку та завершення цифрового провадження ускладнює реалізацію права на оскарження.

Виявлено ризик редукції адміністративної процедури до технічного алгоритму, що проявляється у формалізації процедурних дій та звуженні гарантій участі особи, мотивування й інформування. Окреслено, що автоматизовані рішення не утворюють окремої категорії правових актів і підлягають тим самим критеріям правомірності та судового контролю, а використання алгоритму не звільняє суб'єкта владних повноважень від відповідальності за правовий результат. Обґрунтовано, що автоматизація допустима як допоміжний інструмент у стандартизованих провадженнях із формалізованими умовами та не може замінювати адміністративний розсуд у випадках необхідності індивідуальної правової оцінки. Визначено необхідність розмежування технічних операцій та владного волевиявлення, оскільки юридична кваліфікація обставин і застосування оціночних категорій потребують участі уповноваженої посадової особи з персональною відповідальністю.

Констатовано, що цифрове провадження базується на даних державних реєстрів, а помилки або застарілі відомості створюють ризик неправомірних рішень; обов'язок перевірки достовірності інформації покладається на суб'єкта владних повноважень. Виявлено проблему розмежування відповідальності між органом, що веде реєстр, і органом, який використовує реєстрові дані при ухваленні рішення, що ускладнює захист прав заявника. Окреслено, що цифрова нерівність має адміністративно-правовий вимір та проявляється у різних можливостях реалізації прав через цифрові канали, що потребує забезпечення альтернативних способів звернення та отримання результату без погіршення умов розгляду. Обґрунтовано, що процедурні гарантії у цифровому провадженні мають включати інформування заявника про перебіг справи, належну фіксацію процесуальних дій, вимоги до мотивування рішень, можливість виправлення помилок і забезпечення доступності адміністративного та судового оскарження.

Запропоновано як напрями удосконалення цифровізації адміністративних послуг: 1) нормативне визначення електронної послуги як форми адміністративного провадження; 2) встановлення меж автоматизації та вимог до мотивування й контрольованості; 3) врегулювання процедур перевірки реєстрових даних і відповідальності за помилки; 4) посилення процедурних гарантій у цифровому провадженні (інформованість, фіксація дій, доступ до матеріалів, корекція помилок, доступність оскарження); 5) забезпечення альтернативних каналів доступу та мінімізацію цифрової нерівності як передумови реальної рівності заявників. Підсумовано, що цифровізація є інструментом організаційного розвитку публічного адміністрування, а її адміністративно-правова ефективність залежить від дотримання стандартів законності, обґрунтованості, процедурної прозорості, рівності доступу та забезпечення ефективного оскарження результатів адміністративного провадження.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено комплексний аналіз адміністративних послуг у системі публічного адміністрування України та запропоновано новий підхід до розв'язання наукового завдання визначення їх юридичної природи, процедурних засад надання та гарантій реалізації прав заявників у відповідних адміністративних провадженнях. Досліджено концептуальні, нормативні та організаційно-процедурні аспекти функціонування системи адміністративних послуг, а також обґрунтовано напрями вдосконалення законодавства та практики діяльності органів публічної адміністрації у цій сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано такі основні висновки та пропозиції:

1. Встановлено, що адміністративні послуги займають центральне місце у системі публічного адміністрування як правова форма реалізації суб'єктивних публічних прав і законних інтересів приватної особи через отримання індивідуалізованого владного результату. Доведено, що юридична природа адміністративної послуги має інституційний адміністративно-правовий характер і не зводиться до сервісної взаємодії чи організаційної технології, а якість адміністративної послуги має оцінюватися за критеріями правової визначеності та процедурної справедливості.

2. З'ясовано, що вирішальними для правозастосування у сфері адміністративних послуг є ознаки, функції та критерії їх відмежування від суміжних форм діяльності публічної адміністрації. Обґрунтовано, що визначальною ознакою адміністративної послуги виступає наявність юридично оформленого індивідуального результату, який може набувати форми адміністративного акта або іншої юридично значущої дії, включаючи мотивовану відмову. Доведено прикладне значення відмежування адміністративних послуг від державного нагляду (контролю),

внутрішньоорганізаційної діяльності, нормотворчості, актів планування, соціальних сервісів і приватноправових послуг, оскільки воно визначає належний процедурний режим, вимоги до мотивування, строки, процесуальні права заявника та порядок оскарження.

3. Дослідження генези правового регулювання адміністративних послуг засвідчило поетапну трансформацію від фрагментарного дозвоільно-реєстраційного регулювання з процедурною різноманітністю до нормативної інституціоналізації адміністративних послуг через спеціальне законодавство, організаційну інфраструктуру центрів надання адміністративних послуг, розвиток цифрових сервісів і кодифікацію загальних процедурних стандартів. Встановлено, що матеріальні умови отримання адміністративного результату та процедурні стандарти його ухвалення мають двокомпонентний характер, а саме процедурні приписи забезпечують передбачуваність, контрольованість і реальність гарантій заявника.

4. Обґрунтовано методологічні засади дослідження адміністративних послуг як адміністративно-правового інституту шляхом поєднання формально-юридичного, системного, структурно-функціонального, порівняльно-правового методів, методів тлумачення та правового моделювання із пояснювальними рамками публічного адміністрування. Доведено, що управлінські доктрини можуть застосовуватися як допоміжні аналітичні рамки організаційної спроможності адміністративних процедур, але не замінюють юридичних критеріїв правомірності. Запропоновано оцінювання адміністративної послуги за взаємопов'язаними вимірами нормативної законності, процедурної правозахисності та фактичної доступності.

5. Розкрито зміст адміністративних послуг як форми реалізації повноважень органів публічної адміністрації, у межах якої абстрактна компетенція трансформується у юридично значущий індивідуальний результат за зверненням особи. Встановлено, що послуга може надаватися

лише як реалізація конкретного повноваження, визначеного законом, а компетенція виконує функцію правового обмеження публічної влади. Доведено, що делегування повноважень у цій сфері не змінює публічно-правової природи результату, а організаційні моделі, включаючи використання ЦНАП, мають допоміжний характер і не підміняють суб'єкта владних повноважень, відповідального за кінцеве рішення.

6. Проаналізовано адміністративну процедуру надання адміністративних послуг і встановлено її стадійно структурований характер, який виконує правову функцію впорядкування дій органу, визначення процесуального статусу заявника та забезпечення контрольованості правозастосування. Визначено базові стадії провадження у справах про адміністративні послуги, а також юридичне значення належного прийняття і реєстрації заяви, з'ясування обставин справи, ухвалення рішення та доведення результату до відома заявника. Доведено, що строки розгляду заяв є юридичною гарантією правової визначеності та інструментом темпорального обмеження владного впливу, а мотивування адміністративних рішень є ключовим елементом юридичної якості адміністративного акта та умовою ефективного оскарження. Встановлено, що відмова у наданні послуги має адміністративно-актову природу, допускається виключно з підстав, визначених законом, і підлягає вимогам законності, мотивованості та оскаржуваності, тоді як затягування або ігнорування розгляду заяви утворює протиправну бездіяльність.

7. Охарактеризовано механізми контролю та захисту прав заявників у сфері адміністративних послуг як систему взаємодії адміністративного та судового контролю. Встановлено, що адміністративне оскарження виконує функцію первинного захисту та внутрішнього контролю, тоді як судовий контроль забезпечує незалежну перевірку відповідності рішень, дій і бездіяльності суб'єкта владних повноважень критеріям законності, обґрунтованості, добросовісності та пропорційності. Виокремлено типові

порушення прав заявників, що проявляються у затягуванні строків, витребуванні документів поза законом, формальному мотивуванні відмов, підміні адміністративних актів інформаційними повідомленнями та неправомірному використанні дискреції, а також підкреслено роль судової практики у конкретизації стандартів належного адміністрування.

8. Виявлено проблеми нормативного регулювання адміністративних послуг, пов'язані з фрагментарністю та неповною узгодженістю законодавства про адміністративні послуги і загальної адміністративної процедури, що спричиняє непослідовне застосування процедурних вимог, неоднакову кваліфікацію юридично значущих результатів та складності для оскарження. Констатовано, що множинність форм фіксації результату (рішення, документ, запис у реєстрі, відмова) ускладнює застосування режиму адміністративного акта і потребує нормативного визначення підходів до стабільності, зміни, скасування та відкликання індивідуальних рішень у заявницьких провадженнях. Запропоновано системні напрями удосконалення нормативного регулювання адміністративних послуг в Україні, які передбачають: 1) внесення змін до статті 3 Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI шляхом закріплення прямої відсильної норми щодо обов'язкового застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX до всіх проваджень з надання адміністративних послуг із встановленням можливості визначення особливостей таких проваджень виключно спеціальним законом за умови збереження базових процедурних гарантій; 2) доповнення статей 1 і 9 Закону України «Про адміністративні послуги» положеннями про те, що юридично значущий результат розгляду заяви про надання адміністративної послуги, включаючи прийняття рішення, оформлення документа, внесення запису до державного реєстру або відмову, є індивідуальним адміністративним актом у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) законодавче закріплення у Законі України «Про

адміністративні послуги» мінімальних процедурних стандартів заявницького провадження, які мають включати обов'язок реєстрації заяви, право особи бути вислуханою перед ухваленням негативного рішення, вимоги до належного повідомлення заявника, доступу до матеріалів справи та мотивування адміністративного акта; 4) уніфікацію та нормативне обмеження підстав відмови і зупинення розгляду заяви шляхом закріплення їх вичерпного характеру на рівні закону та встановлення заборони використання підзаконних або внутрішньоорганізаційних актів як самостійної підстави для відмови у наданні адміністративної послуги; 5) запровадження стандартизації процедур ухвалення рішень у типових адміністративних послугах через розроблення та затвердження модельних процедурних регламентів, які визначатимуть стадії адміністративного провадження, порядок взаємодії органів публічної адміністрації та мінімальні вимоги до оформлення адміністративного рішення; 6) визначення на законодавчому рівні меж підзаконного нормотворення у сфері адміністративних послуг, зокрема шляхом встановлення заборони запровадження підзаконними актами нових документів, додаткових підстав відмови або інших обтяжливих процедур без прямої законодавчої підстави.

9. Визначено організаційно-процедурні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні, які мають базуватися на посиленні строковості та відповідальності за адміністративну бездіяльність, вдосконаленні міжвідомчої взаємодії у межах загального строку провадження, процедурній визначеності ролі ЦНАП як посередника у заявницьких провадженнях та впровадженні стандартів юридичної якості адміністративного рішення. Доведено, що спрощення процедур і використання цифрових сервісів не може знижувати вимоги щодо повного з'ясування обставин справи і належного мотивування рішення. До таких напрямів віднесено: 1) посилення юридичної відповідальності за порушення строків розгляду заяв, зокрема шляхом установлення чіткого

зв'язку між недотриманням строків і дисциплінарною відповідальністю посадових осіб, а також обов'язкової фіксації підстав продовження строку; 2) нормативне врегулювання міжвідомчої взаємодії у межах заявницьких адміністративних проваджень, включаючи встановлення чітких строків для надання відповідей на міжвідомчі запити, визначення процесуального статусу таких запитів та включення часу міжвідомчого обміну до загального строку розгляду справи; 3) законодавче визначення процесуальної ролі центрів надання адміністративних послуг як посередників у заявницьких адміністративних провадженнях із чітким окресленням їх функцій прийняття, реєстрації, супроводу заяви та інформування заявника без втручання у прийняття адміністративного рішення; 4) запровадження чітких стандартів якості адміністративного рішення у сфері надання адміністративних послуг, що включають вимоги законності, обґрунтованості, мотивованості та пропорційності; 5) забезпечення балансу між сервісною доступністю адміністративних послуг і юридичною якістю їх результату, що передбачає поєднання організаційної оптимізації процедур із належним рівнем правової аргументації адміністративних рішень.

10. Окреслено правові межі та ризики цифровізації адміністративних послуг і встановлено, що цифрова форма не змінює публічно-правової природи провадження та не зменшує обсяг процесуальних гарантій заявника. Виявлено ризики редукції адміністративної процедури до технічного алгоритму, проблеми фіксації моментів початку і завершення цифрового провадження, складності розмежування відповідальності за дані реєстрів і за рішення, ухвалене на їх основі, а також прояви цифрової нерівності. Обґрунтовано, що автоматизація допустима як допоміжний інструмент у стандартизованих провадженнях і не звільняє суб'єкта владних повноважень від відповідальності за правовий результат, а цифрове провадження потребує підвищених вимог до фіксації процесуальних дій, інформування заявника, можливості корекції помилок та доступності

оскарження. Запропоновано напрями удосконалення цифровізації адміністративних послуг в Україні: 1) нормативне визначення електронної послуги як форми адміністративного провадження; 2) встановлення меж автоматизації та вимог до мотивування, перевірюваності й можливості контролю; 3) врегулювання процедур перевірки реєстрових даних і відповідальності за помилки; 4) посилення процедурних гарантій у цифровому провадженні (інформованість, фіксація дій, доступ до матеріалів, корекція помилок, доступність оскарження); 5) забезпечення альтернативних каналів доступу та мінімізації цифрової нерівності як передумову реальної рівності заявників. Підсумовано, що цифровізація є інструментом організаційного розвитку публічного адміністрування, а її правова ефективність залежить від дотримання стандартів законності, обґрунтованості, процедурної прозорості, рівності доступу та забезпечення ефективного оскарження результатів адміністративного провадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–16. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Averianov11.pdf (дата звернення: 24.11.2024).
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко (відп. ред.), В. П. Тимощук (авт.-упоряд.). Київ : Факт, 2003. 496 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/administratyvna-protsedura-ta-administratyvni-poslугy-zarubizhnyj-dosvid-i-propozytsiyi-dlya-ukrayiny/> (дата звернення: 28.03.2026).
3. Адміністративне право : посібник. Запоріжжя : ЗНУ, 2014. URL: <https://ebooks.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi45/0035460.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).
4. Адміністративне право України Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія В. Б. Авер'янов та ін. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с. URL: <https://kup.edu.ua/doc/administrativne-pravo-ukrajini.-akademichniy-kurs-pidruch.-u-dvoh-tomah-tom-1.pdf> (дата звернення: 05.05.2024).
5. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с. ISBN 9666671646. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Admin-Pravo.pdf (дата звернення: 31.08.2025).
6. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюк. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
7. Акт індивідуальної дії податкового органу, що не відповідає вимогам, встановленим ч. 2 ст. 2 КАС України, підлягає скасуванню

(позиція ВС у матеріалі пресслужби). Верховний Суд. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/616581/> (дата звернення: 02.06.2025).

8. Актуальні питання тлумачення та застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» : збірник тез наукових доповідей учасників навчальної програми «Викладання адміністративної процедури в закладах вищої освіти України». Київ, 2025. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Zbirnyk%20tez_Aktualni%20pytanni_a%20tlumachennia%20ta%20zastosuvannia%20ZAP.pdf (дата звернення: 18.02.2026).

9. Андрійв М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2. URL: https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF%2FTpdu_2017_2_9.pdf&P21DBN=UJRN (дата звернення: 22.03.2026).

10. Андрійко О. Ф. Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення : зб. наук. праць : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, листопад 2022 р. / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. 308 с. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi73/0053536.pdf> (дата звернення: 10.05.2025).

11. Андрійко О. Ф. Адміністративні процедури у публічному управлінні. Київ : Юрінком Інтер, 2016. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/102438> (дата звернення: 18.11.2024).

12. Андрійко О. Ф. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : монографія. Київ : Ін-т

держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. URL: <https://idpnan.org.ua/files/monografii/andriyko-derjavne-upravlinnya-2002.pdf> (дата звернення: 25.12.2025).

13. Афанасьєв К. К. Надання адміністративних послуг в електронній формі. *Публічне право*. 2017. № 3. URL: <https://www.pgpr-journal.kiev.ua/archive/2017/3/31.pdf> (дата звернення: 09.01.2026).

14. Балинська О. М., Яценко В. А. Методологія сучасного правознавства : посібник / за заг. ред. О. М. Балинської. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 372 с. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2392/1/%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D1%81%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.pdf> (дата звернення: 02.01.2026).

15. Бандурка О. М. Адміністративний процес України : монографія. Харків : ХНУВС–Майдан, 2019. 422 с. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/handle/123456789/7669> (дата звернення: 23.05.2025).

16. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник для вищ. навч. закладів. Київ : Літера ЛТД, 2002. 287 с. ISBN 966-7543-14-5.

17. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навчальний посібник для курсантів та студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. Київ : Алерта, 2006. 215 с.

18. Бевзенко В. М. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд публічної адміністрації : монографія / за заг. ред. В. М. Бевзенка, Г. В. Панова. Київ : ВД «Дакор», 2018. 121 с.

19. Бевзенко В. Суб'єкт владних повноважень: поняття, ознаки, види (матеріали/презентація). Верховний Суд, 2020. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf (дата звернення: 10.02.2025).

20. Бедний О. І. Відносини з делегування повноважень щодо публічного адміністрування як складник предмета адміністративного права. 2021. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstreams/ffaca023-13be-464e-8704-14602e515a8f/download> (дата звернення: 30.09.2025).

21. Берлач А. І. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. Київ : Алерта, 2015. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2015/Berlach_2015.pdf (дата звернення: 15.05.2024).

22. Берназюк О. В. Адміністративні електронні послуги: поняття та правова природа. *Публічне право*. 2019. № 5. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/5/37.pdf> (дата звернення: 28.02.2026).

23. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право України : підручник. Харків : Право, 2010. 624 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Bytiak_Yurii/Administratyvne_pravo_Ukrajiny.pdf (дата звернення: 06.02.2026).

24. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина : навчальний посібник. Одеса : ОЮА, 2020. 511 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/e338a1d7-b7e5-4f51-bfd3-f8ee7282efe4> (дата звернення: 13.03.2025).

25. Богуцький В. В., Богуцька В. В., Мартиновський В. В. Проведення у справах про адміністративні правопорушення : навч. посібник. 4-те вид., переробл. і допов. Харків : ФІНН, 2012. С. 38–48, 64–105.

26. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017.

132 с. URL: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/292/1-19.pdf> (дата звернення: 06.02.2024).

27. Бойко І. Впровадження принципів належного адміністрування (публікація/матеріали). URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20221209/article/download/boiko/pdf/1738 (дата звернення: 19.05.2024).

28. Бойко І. Право на належне адміністрування : розділ / матеріал з адміністративного права. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Boiko_Pravo_na_nalezhne_administruvannia.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

29. Болгар О. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. 2022. URL: <https://apdp.in.ua/v96/1.pdf> (дата звернення: 22.02.2026).

30. Болгар О. В. Інститут реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України: теорія та практика правозастосування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2025. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/items/2f854422-bcb1-4493-9a24-4330d1c0a301> (дата звернення: 20.02.2026).

31. Буханевич О. В. Адміністративна процедура як гарантія прав приватної особи : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2019. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2019/Bukhanevych_2019.pdf (дата звернення: 07.01.2026).

32. Буханевич О. М. Адміністративні послуги як форма реалізації публічної влади. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1213246.pdf> (дата звернення: 11.05.2024).

33. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17> (дата звернення: 28.04.2026).

34. Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд. Постанова від 03.06.2024 у справі № 380/7521/23 (ЄДРСР 119503759). URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/119503759> (дата звернення: 04.09.2024).

35. Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд. Постанова від 26.09.2023 у справі № 990/67/22 (ЄДРСР 113738526). URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/113738526> (дата звернення: 14.03.2025).

36. Галуцько В. В. Адміністративна процедура та її роль у забезпеченні прав і свобод особи. Публічне право. 2017. № 3. С. 12–18. URL: <http://www.publichne-pravo.com.ua/files/27/3/pp-2017-3-02.pdf> (дата звернення: 14.06.2024).

37. Галуцько В. В. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. URL: https://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1313/Galunko_Admin_pravo.pdf (дата звернення: 25.10.2025).

38. Галуцько В. В. Адміністративні послуги в Україні: теорія і практика правового регулювання : монографія. Херсон : Гельветика, 2018. 320 с. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/15861> (дата звернення: 06.02.2026).

39. Галуцько В., Діхтієвський П., Берлач А. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. 5-те вид. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. URL: https://elibrary.kubg.edu.ua/52731/1/A_Nashynets-Naumova_APAP_FPMV.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

40. Гаращук В. М. Державний контроль та нагляд у сфері публічного управління : монографія. Харків : Право, 2013. 384 с.

41. Гачкевич А. Поняття та правова основа автоматизованого прийняття рішень в Україні. Український часопис конституційного права

(Ukrainian Journal of Constitutional Law). 2025. № 3(36). С. 86–97. DOI: 10.30970/jcl.3.2025.7. URL: <https://www.constjournal.com/pub/3-2025/poniattia-pravova-osnova-avtomatyzovanoho-pryiniattia-rishen-ukraini/> (дата звернення: 08.04.2025).

42. Горбалінський В. В. Проблематика обрання способів захисту при оскарженні нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України. Legal Position. 2024. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2024/1/3.pdf> (дата звернення: 27.01.2024).

43. Гусаров К. В. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія. Харків : Право, 2019. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/15268> (дата звернення: 16.10.2024).

44. Демський Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

45. Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Форма типового документа від 10.05.2018 № 357. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/357-2018-%D0%BF> (дата звернення: 05.03.2024).

46. Дискреція в адміністративному судочинстві : презентаційні матеріали Верховного Суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf (дата звернення: 03.11.2025).

47. Дояр Є. В. Значення для публічного адміністрування конкретизації адміністративно-правових норм під час судового правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. Вип. 68. С. 153–160. URL: <https://visnyk->

juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/03/27.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

48. Дрозд О. М. Адміністративний акт у діяльності органів публічної влади: поняття, ознаки, вимоги до змісту. *Держава і право*. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 72. С. 123–130. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/104622> (дата звернення: 05.01.2026).

49. Дрозд О. Ю. Адміністративні послуги в Україні: проблеми правового регулювання та практики надання. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 89–94. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/3/18.pdf> (дата звернення: 19.03.2026).

50. Єфіменко Н. В. Нормативно-правовий акт у законодавстві та практиці адміністративного судочинства: визначення та відмежування від суміжних категорій. *APP Journal*. 2024. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/03/71.pdf> (дата звернення: 12.03.2024).

51. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с. URL: <https://yuricom.com/files/contents/zagalne-administrativne-pravo.pdf> (дата звернення: 26.10.2025).

52. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/4fmb_pravo/Admin.-pravo-2023-Kivalov.pdf (дата звернення: 06.09.2025).

53. Заєць А. П. Адміністративна процедура: теорія і практика : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2007. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2007/Zayets_2007.pdf (дата звернення: 13.08.2025).

54. Захарова В. Г., Досу́жа А. Є., Ковтун М. С. Значення адміністративної процедури для забезпечення доступності

адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2025. URL: <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/330140> (дата звернення: 04.02.2026).

55. Йосифович Д. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 876. С. 131–137. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/5540/1/vnulpurn_2017_876_22.pdf (дата звернення: 28.07.2024).

56. Капітаненко Н. П. Відповідальність у публічному адмініструванні : розд. 26 (навчальні матеріали). URL: https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupadmin_476.pdf (дата звернення: 26.03.2024).

57. Карабін Т. О. Акти планування в адміністративно-процедурному законодавстві та питання (не)можливості їх урегулювання. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 80–92. URL: <https://plaw.nlu.edu.ua/article/download/294428/288134/681507> (дата звернення: 28.01.2026).

58. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/2233d54e-b61b-45d0-a3b6-f5b97e8ca76b/content> (дата звернення: 10.11.2024).

59. Ковбас І. В., Крайній П. І. Адміністративна процедура за законодавством України та окремих зарубіжних країн (порівняльно-правове дослідження). *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 93–110. URL: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292358> (дата звернення: 17.12.2025).

60. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15#Text> (дата звернення: 07.11.2024).

61. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

62. Козюбра М. В. Принцип відповідальності держави у публічному праві. *Право України*. 2015. № 6. С. 9–18. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2015_6/ (дата звернення: 14.07.2024).

63. Козюбра М. М. Принцип верховенства права та обґрунтованість рішень публічної влади. *Право України*. 2013. № 10. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2013_10/ (дата звернення: 20.10.2025).

64. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/problemny-admin-reformy-koliushko-2002.pdf> (дата звернення: 09.03.2026).

65. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Адміністративні послуги стан і перспективи розвитку. Київ, 2011. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/admin-poslugy-stand-perspektyvy-cpr-2011.pdf> (дата звернення: 04.01.2026).

66. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Адміністративні послуги: посібник / за заг. ред. І. Б. Коліушка. Київ, 2012. URL: https://despro.org.ua/media/articles/06_book_blok.pdf (дата звернення: 13.10.2024).

67. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2016/Kolodiy_1998.pdf (дата звернення: 16.01.2026).

68. Коломоєць Т. О. (ред.). Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2008. 457 с. URL:

http://elcat.pnpu.edu.ua/docs/Kolomoyec_Administratyvne_pravo_Ukrajny_2008.pdf (дата звернення: 20.02.2026).

69. Коломоєць Т. О. Адміністративна процедура та адміністративний процес: проблеми співвідношення. *Вісник НАПрН України*. 2020. № 3. URL: <https://visnyk.kh.ua/article/view/207622> (дата звернення: 15.03.2025).

70. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство України: теорія і практика : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2011. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/43736/Kolomoiets_Adm_in_sudochynstvo_2011.pdf (дата звернення: 02.05.2025).

71. Коломоєць Т. О. Юридична відповідальність суб'єктів публічного управління за порушення інформаційного законодавства України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2017. № 3. С. 68–76. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1713/1/3-2017%3D11.pdf> (дата звернення: 10.02.2026).

72. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

73. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

74. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Чорна В. Г. та ін. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2025. URL: <https://yurincom.com/files/contents/administrativne-pravo-ukraini-pidruchnik-yurinkom-inter.pdf> (дата звернення: 19.10.2025).

75. Колпаков В., Ковбас І. Поняття, зміст та особливості адміністративної процедури. *Ehrlich's Journal*. 2025. Vol. 12. URL: <https://journals.chnu.chernivtsi.ua/index.php/Ehrlich/article/download/143/121> (дата звернення: 20.01.2026).

76. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. та ін. Адміністративний процес України : навч. посіб. Одеса, 2007. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstreams/b4ea3ed1-2c55-4d4a-8c9c-5bab3f5fbb32/download> (дата звернення: 12.04.2024).

77. Конституційний Суд України. Сторінка 19 (щодо змісту ч. 2 ст. 19 Конституції України). URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/19> (дата звернення: 19.03.2024).

78. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.06.2024).

79. Краковська А. М. Цифровізація державних послуг адміністративного характеру в Україні: сучасні тенденції та перспективи розвитку. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2 (97). С. 54–63. URL: <https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/download/384/351/> (дата звернення: 28.01.2026).

80. Крупчан О. Д., Перепелюк В. Г. Адміністративні процедури на захисті приватних прав осіб : монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. 206 с. ISBN 978-966-7509-60-6.

81. Кузьменко О. В. Адміністративна процедура: теорія і практика : монографія. Київ : Алерта, 2018. 416 с. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/handle/123456789/12389> (дата звернення: 18.01.2026).

82. Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Алерта, 2020. 560 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Kuzmenko_Adm_pravo_2020.pdf (дата звернення: 15.08.2025).

83. Кузьменко О. В. Адміністративний розсуд у діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 240 с. URL:

https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2010/Kuzmenko_2009.pdf (дата звернення: 22.04.2025).

84. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2013. С. 35–44, 75–138.

85. Курило В. І. Адміністративна процедура як гарантія прав і свобод людини. *Право України*. 2021. № 6. С. 12–23. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2021_6/pravo_2021_6_s12/ (дата звернення: 04.12.2024).

86. Курс адміністративного права України [Текст] : підручник / [В. К. Колпаков та ін.] ; за ред. О. В. Кузьменко. Каталог НБУВ. URL: https://search.nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&FT_PREFIX=&FT_REQUEST=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21ALL=%28%3C.%3EA%3D%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE+%D0%9E%24%3C.%3E%29&S21CNR=20&S21FMT=fullwebr&S21REF=10&S21STN=1&Z21ID= (дата звернення: 09.10.2024).

87. Лавренова О. І., Білоус-Осінь Т. І., Могил С. К. Оцінювання якості надання адміністративних послуг : навчальний посібник. Одеса, 2019. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstreams/dd2935f4-22ac-4670-85ded4e6443d669a/download> (дата звернення: 20.02.2026).

88. Лахова А. В. Адміністративне оскарження як елемент адміністративної процедури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 118–122. URL: https://www.lsej.org.ua/5_2023/27.pdf (дата звернення: 16.03.2024).

89. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Вип. 31. С. 146–150. URL:

<https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a3e0bd0d-a1c8-4460-80bc-f15c95067f59/content> (дата звернення: 28.04.2026).

90. Луць Л. А. Методологія правових досліджень (для студентів усіх спеціалізацій магістратури науково-освітнього спрямування) : навчально-методичні матеріали (силабус/опис дисципліни). URL: <https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/03/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84.-%D0%9B%D1%83%D1%86%D1%8C-%D0%9B.-%D0%90.-%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85-%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%8C.pdf> (дата звернення: 28.11.2025).

91. Лученко Д. С. Адміністративно-правове забезпечення свободи підприємницької діяльності в Україні : монографія. Харків : Право, 2014. 384 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2014/Luchenko_2014.pdf (дата звернення: 16.04.2026).

92. Лученко Д. С. Дозвільні адміністративні процедури в Україні : монографія. Харків : Право, 2017. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/3167> (дата звернення: 02.08.2025).

93. Марченко А. Р. Принцип пропорційності. URL: <https://journals.gi.ternopil.ua/index.php/law/article/view/75/68> (дата звернення: 06.03.2025).

94. Мельник Р. С. Адміністративна процедура: поняття, принципи, правове регулювання : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2011. URL:

https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2011/Melnyk_Adm_pr ocedura.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

95. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ, 2018. URL: https://melnykroman.com/wp-content/uploads/2022/02/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-%D1%83-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D1%85_%D0%9C%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf (дата звернення: 14.03.2025).

96. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. URL: https://opac.ucu.edu.ua/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=293648&shelfbrowse_itemnumber=340909 (дата звернення: 28.01.2026).

97. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 690 с. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi83/0062424.pdf> (дата звернення: 30.07.2025).

98. Методичні матеріали і рекомендації до вивчення навчальної дисципліни «Адміністративне право» (перший (бакалаврський) освітній рівень, галузь знань 08 «Право», спеціальність 081 «Право») для студентів 2 курсу денної форми навчання / уклад.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. Я. Настюк та ін. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2020. 123 с. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/18436> (дата звернення: 07.12.2025).

99. Миколенко О. І. Проблеми та перспективи розвитку електронних адміністративних послуг. *Вісник Одеського національного*

університету імені І. І. Мечникова. Юриспруденція: теорія і практика. 2021. Вип. 51. URL: <https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc51/11.pdf> (дата звернення: 28.08.2024).

100. Митрофанов І. І. Методологія й організація юридичних наукових досліджень : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2026. 474 с. URL: <https://jurkniga.ua/contents/metodologiya-y-organizatsiya-yuridichnikh-naukovikh-doslidzhen.pdf> (дата звернення: 28.02.2026).

101. Мілевський А. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України. 2019. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/32.pdf> (дата звернення: 09.07.2025).

102. Мойсеєнко Г. В. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. URL: https://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Moiseienko_diss.pdf (дата звернення: 01.07.2025).

103. Москвич Л. М. Адміністративне судочинство України : монографія. Харків : Право, 2013. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2013/Moskvych_2013.pdf (дата звернення: 03.03.2024).

104. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол.: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf> (дата звернення: 25.02.2025).

105. Недюха М. П. Наукові дослідження в галузі права: методика та методологія : робоча програма навчальної дисципліни. Київ : Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2020. URL: <https://old.tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/rnp-naukovi-doslidzenna-v-galuzi-prava-metodika-ta-metodologia.pdf> (дата звернення: 19.04.2026).

106. Нижник Н. Р., Толстоухов А. В., Гончарук Н. Т. та ін. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток. Дніпропетровськ, 2007. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20070202-K.pdf> (дата звернення: 20.02.2024).

107. Новікова М. М. Міжнародні джерела адміністративного права (курс/конспект) : розділ «Контроль та нагляд». 2024. URL: https://dspace.ksaeu.kherson.ua/bitstream/handle/123456789/9850/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9C_%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%20%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D0%B0%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 13.10.2025).

108. Омбудсман України : посібник із запобігання та протидії дискримінації. Київ, 2024. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/guide-to-preventing-discrimination19082024-1.pdf> (дата звернення: 15.03.2026).

109. Оніщенко Н. М. Мотивування рішень органів публічної влади як гарантія захисту прав людини. *Юридична Україна*. 2014. № 7. С. 4–9. URL: <https://justinian.com.ua/article.php?id=1653> (дата звернення: 30.03.2024).

110. Осадчий А. Ю. Адміністративна процедура в контексті цифровізації публічних послуг. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 172–176. URL: https://lsej.org.ua/6_2023/43.pdf (дата звернення: 12.02.2026).

111. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2801-12> (дата звернення: 23.06.2024).

112. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. 2-ге вид., допов. Львів : Сполом, 2021. URL:

<https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3866/1/%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%D0%B3%20%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82.pdf> (дата звернення: 16.11.2024).

113. Петришин О. В. Теорія правозастосування: сучасні проблеми : монографія. Харків : Право, 2012. 336 с.

114. Петровська І. І. Адміністративні послуги в правовій системі України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2024. № 1 (29). С. 85–92. URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/download/6414/8646/26588> (дата звернення: 14.02.2024).

115. Повноваження Верховного Суду. Офіційний вебсайт Верховного Суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/competence/ (дата звернення: 18.05.2025).

116. Погребняк С. П. Верховенство права і судовий контроль у публічно-правових відносинах. *Право України*. 2018. № 1. С. 24–35. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2018_1/ (дата звернення: 21.03.2026).

117. Погребняк С. П. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія. Харків : Право, 2016. 352 с. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/11094> (дата звернення: 29.02.2024).

118. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.12.2025 у справі № 914/768/22 (провадження № 12-39Гс25). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133212583> (дата звернення: 17.02.2026).

119. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.05.2025 у справі № 990/29/25. URL:

https://protocol.ua/ua/postanova_vp_vs_vid_15_05_2025_roku_u_spravi_990_29_25/ (дата звернення: 14.11.2025).

120. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 09.12.2024 у справі № 260/10888/23. ipLex. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=123602582> (дата звернення: 21.04.2025).

121. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 05.06.2018 у справі № 826/2042/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74507218> (дата звернення: 16.06.2025).

122. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 12.10.2023 у справі № 300/2708/21. ipLex. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=119180419> (дата звернення: 01.06.2025).

123. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 22.03.2024 у справі № 540/4500/21. ipLex. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=117859097> (дата звернення: 07.04.2026).

124. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 23.04.2020 у справі № 813/1790/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/88886338> (дата звернення: 09.10.2025).

125. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 22.05.2020 у справі № 825/2328/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/89396394> (дата звернення: 22.02.2024).

126. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 23.01.2019 у справі № 826/12123/17. Єдиний державний реєстр судових

рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79479954> (дата звернення: 28.04.2024).

127. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 28.10.2024 у справі № 420/13707/22. ipLex. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=122668561> (дата звернення: 09.04.2026).

128. Постанова Верховного Суду від 02.04.2024 у справі № 560/8194/20. URL: https://protocol.ua/ua/1_vid_02_04_2024_roku_u_spravi_560_8194_20/ (дата звернення: 21.06.2025).

129. Постанова Верховного Суду від 03.06.2020 у справі № 826/16524/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89749677> (дата звернення: 19.02.2026).

130. Постанова Верховного Суду від 09.11.2018 у справі № 263/15749/16-а. ZAKONONLINE. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/77799030> (дата звернення: 28.12.2024).

131. Постанова Верховного Суду від 16.03.2023 у справі № 400/4409/21. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=109601428> (дата звернення: 13.01.2025).

132. Постанова Верховного Суду від 18.12.2019 у справі № 826/6234/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86321434> (дата звернення: 08.04.2024).

133. Постанова Верховного Суду від 20.02.2020 у справі № 686/23828/17. ipLex Судові рішення. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=87713242> (дата звернення: 19.10.2024).

134. Постанова Верховного Суду від 29.05.2024 у справі № 280/1425/22. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=119502891> (дата звернення: 12.12.2025).

135. Постанова Верховного Суду Касаційний адміністративний суд від 28.11.2024 у справі № 420/35487/23. ipLex. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=123380433> (дата звернення: 06.10.2025).

136. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 03.06.2021 у справі № 640/3158/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97685341> (дата звернення: 22.09.2024).

137. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 15.07.2020 у справі № 826/18013/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90446962> (дата звернення: 18.02.2026).

138. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 21.04.2021 у справі № 640/3158/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96736541> (дата звернення: 28.06.2025).

139. Постанова Верховного Суду України від 15.05.2017 у справі № 800/22/17 (800/267/16). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66674990> (дата звернення: 13.06.2024).

140. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08.09.2021 у справі № 826/8917/17. ipLex. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=99588828> (дата звернення: 21.02.2026).

141. Постанова суду від 27.02.2023 у справі № 300/3465/21. ipLex. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=109259136> (дата звернення: 30.08.2024).

142. Принцип доцільності в адміністративному судочинстві : презентація. Верховний Суд. 17.10.2025. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/150_Discretion_Principle_Court_Agency_Balance_bernaziuk..pdf (дата звернення: 22.12.2025).

143. Пріоритети та виклики політики безбар'єрності : аналіт. доп. НІСД. Київ, 2024. URL: <https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/prioriteti-ta-vikliki-politiki-bezbarjernosti-200325.pdf> (дата звернення: 14.01.2026).

144. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17> (дата звернення: 10.06.2024).

145. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20#Text> (дата звернення: 31.01.2024).

146. Про визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання вчинити дії щодо розгляду заяви, відшкодування моральної шкоди : постанова Верховного Суду від 21.04.2021 у справі № 9901/327/20. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VS210120> (дата звернення: 04.11.2025).

147. Про визнання незаконною та нечинною постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”» : постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 у справі № 826/8917/17. База даних «Законодавство України» (Верховна Рада України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v8917805-19> (дата звернення: 22.05.2025).

148. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/755-15> (дата звернення: 06.10.2024).

149. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19> (дата звернення: 16.12.2025).

150. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2806-15#Text> (дата звернення: 06.05.2024).

151. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2155-19> (дата звернення: 14.08.2024).

152. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5207-17> (дата звернення: 07.04.2026).

153. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/44-2013-%D0%BF> (дата звернення: 02.04.2026).

154. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/118-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

155. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України; Регламент від 01.08.2013 № 588. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/588-2013-%D0%BF> (дата звернення: 09.03.2024).

156. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2297-17> (дата звернення: 25.10.2024).

157. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: https://www.reestrnpa.gov.ua/reestr_text/%26ed%3Du810_98%26card%3D1 (дата звернення: 26.01.2026).

158. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.01.2025).

159. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/222-19> (дата звернення: 16.02.2025).

160. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2145-19> (дата звернення: 31.08.2024).

161. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/877-16> (дата звернення: 28.05.2024).

162. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 № 1907-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1907-20> (дата звернення: 22.10.2024).

163. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2671-19> (дата звернення: 29.08.2025).

164. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1402-19> (дата звернення: 11.12.2025).

165. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17> (дата звернення: 28.08.2024).

166. Програма «U-LEAD з Європою». Модуль 2. Адміністративні послуги. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/U-LEAD_Modul_2-1.pdf (дата звернення: 29.04.2024).

167. Пухтецька А. А. Адміністративні послуги: європейські стандарти та українська практика. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 288 с.

168. Пушняк О. В. Дія у часі судових рішень з нормоконтролю в Україні. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 137. С. 19–31. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16389/1/Pr_zak137.pdf (дата звернення: 05.02.2026).

169. Резанов С. А. Адміністративний розсуд: поняття, ознаки та проблема застосування. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 25. С. 176–181.

170. Рябченко О. П. Адміністративні послуги в Україні: проблеми правозастосування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. URL: http://lsey.org.ua/4_2020/30.pdf (дата звернення: 13.01.2024).

171. Рябченко О. П., Мороз С. С. Поновлення строків в порядку адміністративного судочинства як дискреційні повноваження суду. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. № 8 (66). С. 21–25. DOI: 10.25313/2520-2308-2023-8-9177. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16963302375112.pdf> (дата звернення: 18.02.2026).

172. Савіцький О. В. Надання адміністративних послуг в Україні. 2024. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/bitstreams/7e7b62bd-5cab-4ee9-b4e0-3ad00b5a99e3/download> (дата звернення: 21.08.2024).

173. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с. URL: https://ek.nlu.edu.ua/cgi-bin/irbis64r_01/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=IBIS&P21DBN=IBIS&S21ALL=%28%3C.%3EA%3D%D0%A1%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%2C+%D0%9B. +%D0%90.%24%3C.%3E%29&S21CNR=20&S21FMT=fullwebr&S21REF=10&S21SRD=DOWN&S21SRW=AVHEAD&S21STN=1&Z21ID= (дата звернення: 16.04.2026).

174. Самсін І. Л. Адміністративна процедура та адміністративне судочинство: проблеми взаємодії. *Вісник Верховного Суду України*. 2018. № 6. URL: http://www.vasu.gov.ua/userfiles/media/VSU_2018_06.pdf (дата звернення: 01.10.2025).

175. Селіванов А. О. Конституційне правосуддя і конституційна юрисдикція в Україні (доктринальне визначення). *Право України*. 2010. № 6. С. 34–43. URL: https://pravoua.com.ua/storage/files/magazines/files/content-pravoukr-2010-6-pravoukr_2010_6-1.pdf (дата звернення: 04.12.2025).

176. Серeda В. В., Хитра О. Л., Назар Ю. С., Йосифович Д. І., Когут Я. М. та ін. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів : ЛьвДУВС, 2021. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4364/1/AdminPravo_28-03-2022.pdf (дата звернення: 28.01.2025).

177. Сидоренко Н. Стратегічні аспекти цифровізації адміністративних послуг в Україні. *Економіка і регіон*. 2024. URL: <https://journals.nupp.edu.ua/eir/article/download/3609/2977/4826> (дата звернення: 31.05.2025).

178. Смокович М. І. Адміністративна дискреція та судовий контроль за її реалізацією. *Вісник Верховного Суду*. 2019. № 3. С. 18–26.

179. Смокович М., Бевзенко В. Загальна адміністративна процедура : теорія, досвід, практика : Навчальний посібник. Київ : ВД «Дакор», 2025. 147 с.

180. Соловйова О. І. Адміністративний акт: питання чинності та виконання. *Право України*. 2024. № 11. URL: https://pravoua.com.ua/storage/files/magazines/files/article-pravo_2024_11-s4166.pdf (дата звернення: 19.12.2025).

181. Спасибо-Фатєєва І. В. Розірвання договору: підстави, порядок, наслідки. *Право України*. 2012. № 9. С. 102–109. URL:

<https://pravoua.com.ua/storage/files/magazines/files/pravoukr-2012-9-2012-9.pdf> (дата звернення: 16.02.2026).

182. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2011/Stecenko_2011.pdf (дата звернення: 17.03.2025).

183. Стеценко С. Г. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 384 с. URL: <https://dduvs.edu.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/npapp.pdf> (дата звернення: 22.02.2026).

184. Суліма Ю. О. Доступність як критерій оцінки якості адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 330–334. URL: https://jnas.nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkup_2015_1_82.pdf (дата звернення: 07.03.2024).

185. Талпа П. В. Цифрова трансформація публічного управління в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 10. URL: https://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2023/13.pdf (дата звернення: 17.03.2025).

186. Теремецький В. І. Адміністративні провадження в діяльності органів публічної адміністрації : монографія. Київ : Алерта, 2014. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2014/Teremetskyi_2014.pdf (дата звернення: 24.02.2026).

187. Терещук М. М. Методологія дослідження інституту юридичної відповідальності в публічному праві. Філософські та методологічні проблеми права. 2017. № 2 (14). URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/795/1/Metodologiya_dosl.pdf (дата звернення: 25.02.2026).

188. Тимошук В. Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру» : аналіт. матеріал / Центр політико-правових реформ. 2024. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Dyskusiini_pytannia_predmeta_i_sfery_dii_ZAP.pdf (дата звернення: 10.08.2025).

189. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : Асоціація міст України; ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/5adminbwwweb.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

190. Тимошук В. Новели Закону України «Про адміністративну процедуру» (презентаційні матеріали) / Центр політико-правових реформ. 2022. URL: https://www.pravojustice.eu/storage/app/media/PJ_%D0%A2%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%89%D1%83%D0%BA_%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B8%20%D0%97%D0%90%D0%9F_12.08.2022.pdf (дата звернення: 20.02.2025).

191. Тимошук В. П. (ред.). Закон України «Про адміністративні послуги» : науково-практичний коментар. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Zakon_Ukrainy_pro_administratyvni_posluhy_NPK.pdf (дата звернення: 15.01.2026).

192. Тимошук В. П. Адміністративний акт питання теорії і практики. Київ, 2010. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/administratyvnyi-akt-tymoshchuk-2010.pdf> (дата звернення: 03.09.2025).

193. Тимошук В. П. Адміністративні послуги : посібник. Київ, 2012. 104 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/admin-poslugy-posibnyk-tymoschuk-2012.pdf> (дата звернення: 18.07.2025).

194. Тимощук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру та значення Закону України «Про адміністративну процедуру» (аналітичний матеріал). URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Rozvytok_zakonodavstva_pro_ZAP.pdf (дата звернення: 10.12.2024).

195. Тимощук В. П. Судовий контроль за публічною адміністрацією: європейські стандарти та українська практика. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Sud_kontrol_Tymoshchuk.pdf (дата звернення: 24.08.2025).

196. Тимощук В. П., Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ : Факт, 2005. 88 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/otsinka-yakosti-administratyvnyh-poslug/> (дата звернення: 22.01.2026).

197. Тимощук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Stanovlennia_AP.pdf (дата звернення: 17.06.2024).

198. Типовий порядок обробки персональних даних (роз'яснювальний матеріал). Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Омбудсман). URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/rekomendaciyi-ta-roz'iasnennya/tipovij-poryadok-obrobki-personalnih-danih> (дата звернення: 11.02.2024).

199. Тищенко І. О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 156 с. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi74/0054704.pdf> (дата звернення: 10.10.2025).

200. Уварова О. О. Принципи права у правовій системі України: поняття, зміст, функції, класифікація : монографія. Харків, 2012. URL:

https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5218/1/Princip_Prav_2.pdf (дата звернення: 10.07.2024).

201. Усі цифрові сервіси в Україні будуть доступними – Уряд схвалив проєкт закону, розроблений за стандартами ЄС : пресреліз. UNDP Ukraine. 11.11.2025. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/usi-tsyfrovi-servisy-v-ukrayini-budut-dostupnymy-uryad-skhvalyv-proyekt-zakonu-rozroblenyy-za-standartamy-yes> (дата звернення: 05.12.2025).

202. Хавронюк М. І. Принцип верховенства права у практиці адміністративних судів України. *Право України*. 2019. № 3. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2019_3/ (дата звернення: 27.11.2024).

203. Хлібороб Н. Є. Розгляд і вирішення адміністративної справи в автоматичному режимі згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» : наукова стаття (PDF). URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Khliborob_Vyrishennia_spravy_v_avtomatychnomu_rezhymi.pdf (дата звернення: 08.03.2025).

204. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/435-15> (дата звернення: 21.01.2025).

205. Циганов О. Г., Бойко І. В. Принципи надання адміністративних послуг. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 4(6). С. 35–45. URL: <https://aplaw.net/index.php/journal/article/download/496/435/> (дата звернення: 11.03.2026).

206. Цифрові адміністративні послуги в Україні (за підсумками 2023 року) : навч.-метод. матеріали. 2024. URL: <https://uastrat.com/wp-content/uploads/2024/02/digital-administrative-services-in-ukraine-2023.pdf> (дата звернення: 28.07.2025).

207. Цифровізація адміністративної процедури як спосіб забезпечення права на належне адміністрування. ResearchGate. 2022. URL:

https://www.researchgate.net/publication/361347094_Cifrovizacia_administrativnoi_proceduri_ak_sposib_zabezpecenna_prava_na_nalezne_administruvanna (дата звернення: 08.01.2026).

208. Чому принципи адміністративної процедури важливі? UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/chomu-pryntsyppu-administrativnoi-protsedury-vazhlyvi/> (дата звернення: 22.10.2025).

209. Шаповал В. М. Принципи належного адміністрування в адміністративному праві України. *Право України*. 2017. № 4. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2017_4/ (дата звернення: 11.10.2024).

210. Шемшученко Ю. С. Правові гарантії прав людини у публічному управлінні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 2. URL: <https://visnyk.kh.ua/uk/article/pravovi-garantiyi-prav-lyudini> (дата звернення: 28.12.2025).

211. Школик А. Законодавство про адміністративну процедуру в Україні: яким буде вибір. *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*. 2013. Т. 4. URL: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/122644/PDF/12_Skolik_A_Zakonodatelstvo_pro_administrativnu_proceduru_v_Ukraini.pdf (дата звернення: 09.03.2026).

212. Школик А. М. Автореферат дисертації: Порівняльно-правова характеристика видів адміністративної процедури в зарубіжних країнах та Україні. Запоріжжя, 2021. URL: https://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2021/shkolyk_avtoreferat.pdf (дата звернення: 12.04.2025).

213. Школик А. Новели Закону України «Про адміністративну процедуру» : навчальна презентація. 2022. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/media/pjtimoshchukshkoliknoveli-zap16092022-1.pdf> (дата звернення: 14.02.2026).

214. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році : доповідь. Київ, 2024. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C_%D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_2024_%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96.pdf (дата звернення: 23.01.2026).

215. Юрченко Т. П. Еволюція правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні та логіка адміністративної реформи. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 201–205.

216. Юрченко Т. П. Проблеми правового забезпечення доступності адміністративних послуг для населення. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 524–531.

217. Юрченко Т. П. Оцінка ефективності правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Правові новели*. 2025. № 26. С. 140–148.

218. Юрченко Т. П. Аналіз ефективності правового регулювання сфери надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р. : у 2 т. Т. 1. Ч. 2 / за заг. ред. В. І. Мельник. Тернопіль : Крок, 2025. С. 68–72.

219. Юрченко Т. П. Поняття адміністративних послуг у публічному управлінні та межі їх відмежування від інших управлінських дій.

Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 661–665.

220. Юрченко Т. П. Стандарти якості адміністративних послуг: правовий вимір і практична реалізація. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2024. № 1 (83). С. 261–268.

221. Юрченко Т. П. Теоретичні засади поняття та правової природи адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 1. С. 223–232.

222. Як адміністративним комісіям працювати за новими правилами: ключові положення Закону про адміністративну процедуру. Центр політико-правових реформ. URL: <https://par.in.ua/information/publications/440-yak-administratyvnym-komisiiam-pratsiuvaty-za-novymy-pravylamy-kliuchovi-polozhennia-zakonu-pro-administratyvnu-protseduru> (дата звернення: 25.03.2026).

223. Якимишин К. А. Адміністративне судочинство: поняття, принципи та роль у формуванні правової держави. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/bitstreams/174b7eb8-f7ba-4a9d-9a65-7f47298fa4ab/download> (дата звернення: 06.09.2024).

224. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Official Journal of the EU. 2010/C 83/02. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12010P> (дата звернення: 21.02.2026).

225. Council of Europe. Handbook on Good Administration. Strasbourg, 2018. URL: <https://rm.coe.int/handbook-on-good-administration/1680a4a3c6> (дата звернення: 05.07.2025).

226. Craig P. Article 41 – the Right to Good Administration. ORA (University of Oxford), 2014. URL: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:715794dc-3888-431e-81a8-f3d4ffcf4018> (дата звернення: 13.02.2026).

227. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago : University of Chicago Press, 1964. URL: <https://archive.org/details/bureaucraticphen0000croz> (дата звернення: 12.01.2024).

228. Denhardt R. B., Denhardt J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review. 2000. Vol. 60, No. 6. P. 549–559. DOI: 10.1111/0033-3352.00117. URL: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117> (дата звернення: 15.11.2025).

229. European Commission. Better Regulation Guidelines. Brussels, 2021. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines_en (дата звернення: 05.07.2025).

230. Guiding Principles for Automated Decision-Making in the EU : Innovation Paper. 2022. European Law Institute (PDF). URL: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Innovation_Paper_on_Guiding_Prin..._ADM_in_the_EU.pdf (дата звернення: 08.01.2026).

231. Hofmann H. C. H., Rowe G. C., Türk A. H. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford : Oxford University Press, 2011. URL: <https://global.oup.com/academic/product/administrative-law-and-policy-of-the-european-union-9780199286485> (дата звернення: 03.02.2025).

232. Hood C. A Public Management for All Seasons? Public Administration. 1991. Vol. 69. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x> (дата звернення: 30.05.2024).

233. Merton R. K. Bureaucratic Structure and Personality. Social Forces. 1940. Vol. 18, Issue 4. P. 560–568. DOI: 10.2307/2570634. URL: <https://academic.oup.com/sf/article-abstract/18/4/560/1990520> (дата звернення: 30.12.2024).

234. OECD Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine. Paris, 2025. URL: <https://www.oecd.org/en/publications/oecd-integrity-and-anti->

corruption-review-of-ukraine_7dbe965b-en/full-report.html (дата звернення: 15.02.2026).

235. OECD. Assessment Methodology of the Principles of Public Administration. Paris : OECD, 2024. URL: <https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/documents/2024/Assessment-Methodology-Principles-Public-Administration.pdf> (дата звернення: 07.01.2026).

236. OECD. Digital Government Index 2023 Results. Paris : OECD, 2023. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index.htm> (дата звернення: 13.01.2026).

237. OECD. Public governance in Ukraine: Implications of Russia's war. Paris, 2022. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/public-governance-in-ukraine_7a1de7cf/c8cbf0f4-en.pdf (дата звернення: 30.01.2024).

238. OECD. Public Governance Indicators: A Framework for Analysis. Paris : OECD Publishing, 2024. URL: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-indicators.pdf> (дата звернення: 07.02.2024).

239. OECD. Regulatory Policy Outlook 2024. Paris : OECD Publishing, 2024. URL: <https://www.oecd.org/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2024.htm> (дата звернення: 23.01.2026).

240. Osborne S. P. The New Public Governance? *Public Management Review*. 2006. Vol. 8, No. 3. P. 377–387. DOI: 10.1080/14719030600853022. URL: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022> (дата звернення: 12.11.2024).

241. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration adopted on 20 June 2007. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (дата звернення: 03.09.2025).

242. Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems. 08.04.2020. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/09000016809e1154> (дата звернення: 20.01.2025).

243. Rhodes R. A. W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham : Open University Press, 1997. URL: <https://archive.org/details/understandinggov0000rhod> (дата звернення: 03.12.2025).

244. SIGMA. Principles of Public Administration. Paris : OECD/EU, 2023. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm> (дата звернення: 17.03.2025).

245. Sørensen E., Torfing J. Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007. URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230625006> (дата звернення: 29.10.2024).

246. The Administration and You: Principles of administrative law concerning the relations between individuals and public authorities : handbook. Council of Europe. 2018. URL: <https://rm.coe.int/the-administration-and-you/16808eb47e> (дата звернення: 05.02.2026).

247. Watkins D., Burton M. (eds.). Research Methods in Law. 2nd ed. London : Routledge, 2017. URL: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781315386652_A30449886/preview-9781315386652_A30449886.pdf (дата звернення: 27.06.2025).

248. Weber M. Bureaucracy (excerpt from “Economy and Society”). URL: <https://burawoy.berkeley.edu/Reader.102/Weber.Bureaucracy.pdf> (дата звернення: 25.01.2026).

249. Yurchenko T. Enforcement of administrative services: trends and their impact on Ukraine’s economic security. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2025. Vol. 11, No. 5. P. 406–413.

250. Yurchenko T. P. Administrative service centers as an institutional basis for a service state. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application*: International scientific conference proceedings (December 25–26, 2024. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 396–400.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові статті у періодичних фахових виданнях України:

1. Юрченко Т. П. Стандарти якості адміністративних послуг: правовий вимір і практична реалізація. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2024. № 1 (83). С. 261–268. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.42>

2. Юрченко Т. П. Проблеми правового забезпечення доступності адміністративних послуг для населення. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 524–531. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.74>

3. Юрченко Т. П. Теоретичні засади поняття та правової природи адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 223–232. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.28>

4. Юрченко Т. П. Оцінка ефективності правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Правові новели*. 2025. № 26. С. 140–148. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2025.26.16>

5. Юрченко Т. П. Електронні адміністративні послуги: сучасний стан правового регулювання та виклики цифровізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2026. № 1. С. 201–206. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2026-1/43>

Наукові статті у періодичних виданнях іноземних держав:

6. Yurchenko T. Enforcement of administrative services: trends and their impact on Ukraine's economic security. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11, No. 5, 2025. P. 406–413. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-5-406-413>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Юрченко Т. П. Поняття адміністративних послуг у публічному управлінні та межі їх відмежування від інших управлінських дій.

Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 661–665.

8. Yurchenko T. P. Administrative service centers as an institutional basis for a service state. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application: International scientific conference proceedings (Riga, 25–26 December 2024).* Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 396–400.

9. Юрченко Т. П. Еволюція правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні та логіка адміністративної реформи. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (10 жовтня 2025 р.).* Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 201–205.

10. Юрченко Т. П. Аналіз ефективності правового регулювання сфери надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції у 2-х т. Т.1. (м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р.) / За заг. ред. В.І. Мельник.* Тернопіль: Крок, 2025. С. 68–73.

11. Юрченко Т. П. Контроль, нагляд і відповідальність у сфері адміністративних послуг та забезпечення прав заявника. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції (м. Одеса, 24 жовтня 2025 р.).* Одеса : ОДУВС, 2025. С. 312–317.

Додаток Б

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ**ЗАТВЕРДЖУЮ**Перший проректор Одеського
державного університету
внутрішніх справ
підполковник поліції**Максим КОРНІЄНКО**

04 2026 року

АКТ

**впровадження в наукову діяльність Одеського державного університету
внутрішніх справ результатів дисертаційного дослідження
Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі
публічного адміністрування України: теоретико-правова
характеристика та практика застосування»**

Комісія у складі: начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника поліції Домброван Н.В., ученого секретаря секретаріату Вченої ради ОДУВС, кандидата педагогічних наук Ісаєнка М.М. та начальника відділу аспірантури, (ад'юнктури) і докторантури ОДУВС, кандидата юридичних наук Теслюк І.О., склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», використовуються у науково-дослідній діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ при проведенні наукових досліджень за загально-університетською темою науково-дослідних робіт: «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний

реєстраційний номер 0123U103538), та теми науково-дослідних робіт кафедри адміністративного права та адміністративного процесу: «Забезпечення прав, свобод і інтересів людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (державний реєстраційний номер 0121U109272) та теми науково-дослідних робіт кафедри адміністративної діяльності поліції: «Захист та дотримання прав людини в поліцейській діяльності» (державний реєстраційний номер 0123U104419).

Зокрема, публікації Юрченка Т.П.

1. Юрченко Т. П. Теоретичні засади поняття та правової природи адміністративних послуг. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 223–232.

2. Юрченко Т. П. Стандарти якості адміністративних послуг: правовий вимір і практична реалізація. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 261–268.

3. Юрченко Т. П. Проблеми правового забезпечення доступності адміністративних послуг для населення. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 524–531.

4. Юрченко Т. П. Оцінка ефективності правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Правові новели*. № 26/2025. С. 140–148.

5. Юрченко Т. П. Електронні адміністративні послуги: сучасний стан правового регулювання та виклики цифровізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1, 2026. С. 201–206.

6. Yurchenko T. Enforcement of administrative services: trends and their impact on Ukraine's economic security. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11, No. 5, 2025. P. 406–413.

7. Юрченко Т. П. Еволюція правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні та логіка адміністративної реформи. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Міжнародний економіко-

гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 201–205.

8. Юрченко Т. П. Поняття адміністративних послуг у публічному управлінні та межі їх відмежування від інших управлінських дій. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 661–665.

9. Юрченко Т. П. Аналіз ефективності правового регулювання сфери надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р. у 2-х т. Т.1. / За заг. ред. В.І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 68–72.

10. Yurchenko T. P. Administrative service centers as an institutional basis for a service state. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application*: International scientific conference proceedings (December 25–26, 2024, Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 396–400.

11. Юрченко Т. П. Контроль, нагляд і відповідальність у сфері адміністративних послуг та забезпечення прав заявника. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції, м. Одеса, 24 жовтня 2025 р. Одеса : ОДУВС, 2025. С. 312–314.

Комісія відзначила високу актуальність результатів дисертаційного дослідження Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», теоретичний досвід,

практичну і методологічну значущість висновків дисертанта для впровадження у науково-дослідну діяльність.

Члени комісії:

Начальник

відділу організації наукової діяльності ОДУВС

кандидат юридичних наук, доцент

підполковник поліції



Наталія ДОМБРОВАН

Учений секретар секретаріату

Вченої ради ОДУВС

кандидат педагогічних наук

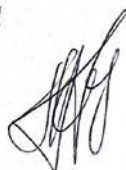


Максим ІСАЄНКО

Начальник відділу аспірантури

(ад'юнктури) і докторантури ОДУВС

кандидат юридичних наук



Ірина ТЕСЛЮК

ЗАТВЕРДЖУЮПроректор Одеського
державного університету
внутрішніх справдоктор юридичних наук,
професор**Вадим ПІДГОРОДИНСЬКИЙ**

04. 04 2026 року

**АКТ**

**впровадження в освітній процес Одеського державного університету
внутрішніх справ результатів дисертаційного дослідження Юрченка
Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі
публічного адміністрування України: теоретико-правова
характеристика та практика застосування»**

Комісія у складі: начальника відділу забезпечення якості освіти, кандидата історичних наук, доцента Камінської О.А., т.в.о. завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін інституту права та безпеки, доктора юридичних наук, професора Ярмакі Х.П., т.в.о. завідувача кафедри адміністративної діяльності поліції факультету підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції України, доктора юридичних наук, професора, Галунько В.М. склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», використовуються в освітньому процесі Одеського державного університету внутрішніх справ, зокрема під час підготовки навчально-методичних комплексів з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Поліцейська діяльність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції».

комплексів з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Поліцейська діяльність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції».

Зокрема, публікації Юрченка Т.П.

1. Юрченко Т. П. Теоретичні засади поняття та правової природи адміністративних послуг. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 223–232.

2. Юрченко Т. П. Стандарти якості адміністративних послуг: правовий вимір і практична реалізація. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 261–268.

3. Юрченко Т. П. Проблеми правового забезпечення доступності адміністративних послуг для населення. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 524–531.

4. Юрченко Т. П. Оцінка ефективності правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Правові новели*. № 26/2025. С. 140–148.

5. Юрченко Т. П. Електронні адміністративні послуги: сучасний стан правового регулювання та виклики цифровізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1, 2026. С. 201–206.

6. Yurchenko T. Enforcement of administrative services: trends and their impact on Ukraine's economic security. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11, No. 5, 2025. P. 406–413.

7. Юрченко Т. П. Еволюція правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні та логіка адміністративної реформи. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 201–205.

8. Юрченко Т. П. Поняття адміністративних послуг у публічному управлінні та межі їх відмежування від інших управлінських дій. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали X Міжнародної*

науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 661–665.

9. Юрченко Т. П. Аналіз ефективності правового регулювання сфери надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції*, м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р. у 2-х т. Т.1. / За заг. ред. В.І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 68–72.

10. Yurchenko T. P. Administrative service centers as an institutional basis for a service state. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application: International scientific conference proceedings (December 25–26, 2024, Riga, the Republic of Latvia)*. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 396–400.

11. Юрченко Т. П. Контроль, нагляд і відповідальність у сфері адміністративних послуг та забезпечення прав заявника. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції*, м. Одеса, 24 жовтня 2025 р. Одеса : ОДУВС, 2025. С. 312–314.

Комісія відзначила високу актуальність результатів дисертаційного дослідження Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», теоретичний досвід, практичну і методологічну значущість висновків дисертанта для впровадження у навчальний процес.

Члени комісії:

**Начальник
відділу забезпечення якості освіти,
Одеського державного університету**

**внутрішніх справ
кандидат історичних наук, доцент**



Олена КАМІНСЬКА

**Т.в.о.завідувача кафедри
адміністративно-правових дисциплін
інституту права та безпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор**



Христофор ЯРМАКІ

**Т.в.о.завідувача кафедри
адміністративної діяльності поліції
факультету підготовки фахівців для
підрозділів превентивної діяльності
Національної поліції України
Одеського державного університету
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор**



Віра ГАЛУНЬКО

НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ
ПІВДЕННО-УКРАЇНСЬКА
МІЖНАРОДНА
АСОЦІАЦІЯ АДВОКАТІВ



UKRAINIAN NATIONAL
BAR ASSOCIATION
SOUTH UKRAINIAN
INTERNATIONAL
BAR ASSOCIATION

65005, м. Одеса, вул. Болгарська, 87а
тел.роб. +38(048)787-92-28
тел.моб. +38(097)454-85-49
e-mail artem_pitomets@ukr.net

Bolgars'ka street 87a, Odessa, 65005, Ukraine
work phone +38(048)787-92-28
phone +38(097)454-85-49
e-mail artem_pitomets@ukr.net



ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова адвокатського об'єднання
«Південно-Українська Міжнародна
асоціація адвокатів»

Артем ПИТОМЕЦЬ
15 квітня 2026 року

АКТ

впровадження в практичну діяльність АО «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів» результатів дисертаційного дослідження Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування»

Комісія у складі: заступника голови адвокатського об'єднання «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів» Геннадія СКВОРЦОВА та адвокатів адвокатського об'єднання «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів», склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», використовуються в практичній діяльності АО «Південно Українська Міжнародна асоціація адвокатів».

Зокрема, публікації Юрченка Т.П.

1. Юрченко Т. П. Теоретичні засади поняття та правової природи адміністративних послуг. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 223–232.

2. Юрченко Т. П. Стандарти якості адміністративних послуг: правовий вимір і практична реалізація. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 261–268.

3. Юрченко Т. П. Проблеми правового забезпечення доступності адміністративних послуг для населення. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 524–531.

4. Юрченко Т. П. Оцінка ефективності правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Правові новели*. № 26/2025. С. 140–148.

5. Юрченко Т. П. Електронні адміністративні послуги: сучасний стан правового регулювання та виклики цифровізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1, 2026. С. 201–206.

6. Yurchenko T. Enforcement of administrative services: trends and their impact on Ukraine's economic security. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11, No. 5, 2025. P. 406–413.

7. Юрченко Т. П. Еволюція правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні та логіка адміністративної реформи. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 201–205.

8. Юрченко Т. П. Поняття адміністративних послуг у публічному управлінні та межі їх відмежування від інших управлінських дій. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 661–665.

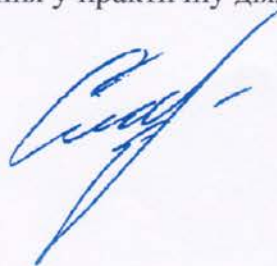
9. Юрченко Т. П. Аналіз ефективності правового регулювання сфери надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р. у 2-х т. Т.1. / За заг. ред. В.І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 68–72.

10. Yurchenko T. P. Administrative service centers as an institutional basis for a service state. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application*: International scientific conference proceedings (December 25–26, 2024, Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 396–400.

11. Юрченко Т. П. Контроль, нагляд і відповідальність у сфері адміністративних послуг та забезпечення прав заявника. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції, м. Одеса, 24 жовтня 2025 р. Одеса : ОДУВС, 2025. С. 312–314.

Комісія відзначила високу актуальність результатів дисертаційного дослідження Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», теоретичний досвід, практичну значущість висновків дисертанта для впровадження у практичну діяльність.

**Заступник голови
АО «Південно-Українська
Міжнародна асоціація адвокатів»**



Геннадій СКВОРЦОВ