

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 331.5

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.1/01>

Ангел А.А.

Відділ державної реєстрації актів цивільного стану у місті Мукачеві Мукачівського району
Закарпатської області

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА В СТРУКТУРІ СЕРВІСНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті розкрито сутність поняття адміністративна послуга в структурі сервісної політики держави, які виступають головним інструментарієм реалізації публічного управління. Визначено сутність поняття «послуга» та «адміністративна послуга». З'ясовано, що адміністративна послуга – це врегульована на законодавчому рівні публічна робота адміністративних органів, які наділена повноваженнями в сфері надання немайнових послуг фізичним та юридичним особам при її власному волевиявленні на їх одержання. Наведено головні ознаки адміністративних послуг, зокрема надаються відповідно до заяви, написаною як фізичною, так і юридичною особами; торкаються прав і/чи обов'язків тої чи особи; надаються адміністративними органами лише через виконання владних повноважень; право на одержання особою адміністративних послуг і належні повноваження адміністративних органів повинні безпосередньо передбачатися на законодавчому рівні.

***Ключові слова:** публічне управління, послуга, адміністративна послуга, сервісна політика держави, ознаки адміністративних послуг, адміністративна реформа.*

Постановка проблеми. На даний час адміністративні послуги вважаються головним інструментарієм реалізації публічного управління. Покращення процесу надання адміністративних послуг виступає найважливішою передумовою для проведення різних реформ в роботі державних органів влади на засадах «сервісної» держави. Водночас адміністративні послуги – це головна та найбільш поширена форма співпраці суспільства з державними органами влади, в результаті якої населення має змогу формувати індивідуальне розуміння ефективності роботи державних інституцій в цілому. Найважливішим індикатором соціально-економічного розвитку держави вважається рівень задоволеності суспільства якістю адміністративних послуг. В сучасних умовах розвитку нашої держави виникає необхідність у теоретичній розробці напрямів вирішення всіх законодавчих недоліків, адже вони неодноразово перешкоджають громадянам здійснювати свої гарантовані права та обов'язки. Це можна вважати безпосереднім порушенням громадських прав на доступність адміністративних послуг, що в результаті може посилити соціальну напругу у суспільстві. Тому, проблематика розкриття сутності поняття адміністративна послуга та меха-

нізмів її надання набуває виняткової актуальності в сучасному публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику адміністративних послуг в структурі сервісної політики держави досліджували такі науковці О.В. Карпенко, В.О. Коваль, І.В. Ковбас, І.Б. Коліушко, А.Б. Лис, В.В. Литовченко, Ю.А. Опанасюк, М.І. Ославський, Я.О. Романченко, В.П. Тимошук, Ю.П. Шаров, А.В. Юрмача інші.

Постановка завдання. Мета статті полягає у розкритті сутності поняття адміністративна послуга в структурі сервісної політики держави.

Виклад основного матеріалу. На нинішньому етапі спостерігаються намагання України функціонувати як соціально-відповідальна («сервісна») держава. Така країна веде політику, пов'язану з наданням послуг, завдяки якій формуються такі умови, що можуть гарантувати гідний життєвий рівень і розвиток кожного громадянина. Всяку співпрацю між владою та громадськістю можна вважати послугою. Як адміністративну (публічну, державну, управлінську й т.д.) розглядають таку послугу, котру надає будь-який структурний державний елемент на кожному управлінському рівні та в будь-якій царині, де реалізується життєдіяль-

ність вітчизняного соціуму. Концепцію «сервісної держави» було поширено та втілено на практиці в роботі, яку здійснюють органи публічного управління США та велика кількість західноєвропейських країн, протягом 1980–1990 років. Розбудувати належні стандарти, відповідно до яких буде відповідально й ефективно обслуговуватися населення, – це для України надзвичайно складне й надто вагоме завдання. Щоб зрозуміти, наскільки серйозними є виклики, з якими зіткнуться владні вітчизняні структури, необхідно вивчити зарубіжний досвід того, яким чином якісно надавати адміністративні послуги [4, с. 44].

Розвивати систему державного управління під егідою сервісної ідеї можна, спираючись на класичну економічну схему «виробник послуг – споживач», в якій прослідковується залежність стійкості й легітимного характеру, що ними володіють публічні інститути, від того, чи якісно змодельовані, встановлені та втілені індивідуальні та групові інтереси й потреби. Така форма організації управління забезпечує основний фактор ефективності – вона сприяє тому, що споживач задовольняє свою потребу. Безпека й життєзабезпечення перебувають у зоні відповідальності держави, якою гарантуються задоволені інтереси й потреби, що їх мають окремі громадянин та групи громадян [1].

Перехід до принципу сервісної держави, здійснення якого передбачала адміністративна реформа, продиктований тим, що змінилося підґрунтя, на якому в адміністративно-управлінському напрямку взаємодіяли населення й державні структури, адже людину почали сприймати не в ролі підлеглого суб'єкта, вона отримала статус клієнта, стала одержувачем адміністративної послуги. Надто очевидними такі відносини стають, коли адміністративні дії, в разі їхнього здійснення, мають бути оплачені: бюджет відповідного рівня має отримати певну плату за те, що вчинені юридично значущі дії. Такому підходу притаманні суттєві переваги, якщо брати до уваги ефективну реалізацію адміністративно-правових обов'язків, адже ним визнається, що головна ціль, заради якої існує держава, – забезпечити умови, за яких суспільство й людина в ньому як вища цінність існують максимально комфортно та гідно, а права та свободи громадян є пріоритетними. На тому рівні, на якому нині перебуває розвиток державного управління, концепція сервісної держави загалом отримує від спеціалістів позитивні оцінки. Процес, під час якого термін «державні послуги» займає свою нішу в нашому житті, не варто вважати звичайним запозичен-

ням зарубіжного досвіду: це є результатом значно серйозніших причин, які вказують на те, що роль і завдання держави, які вона виконує для суспільства, змінилися, що утверджуються новітні цінності й акценти, надто коли почали надаватися електронні послуги [5, с. 11].

Термін «послуга» українська мова розглядає як «дію», «вчинок», корисні або такі, що допомагають іншим, його значення також полягає в готовності прислужитися іншим людям, а також у діяльності, яку ведуть підприємства, організації та окремі особи заради того, щоб задовольнити чийсь потреби; в обслуговуванні. Інакше кажучи, в сукупності словникові тлумачення говорять про те, що надання послуги означає вчинення дії, яка спрямована на те, аби задовольнити потреби, яка корисна людині (тобто характеризується корисним ефектом) [2, с. 238].

Якщо проаналізувати, як трактується поняття «адміністративна послуга», то під ним розуміють публічну послугу, яку громадяни отримують від органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, інших уповноважених осіб та яка має відношення до втілення владних компетенцій. Суть поняття «державна послуга» варто сприймати як вимоги, що містяться в нормативно-правових документах й об'єктом яких є об'єм, якість та умови надання послуги. Виділити адміністративні послуги необхідно, щоб розмежувати публічно-службову роботу підрозділів, які виконують розпорядчо-виконавчу діяльність, і господарські відносини, а також щоб підвищити рівень надання адміністративних послуг. Аби в нашій країні реалізувати доктрину адміністративних послуг, надавати якісні адміністративні послуги, варто застосувати системний підхід до того, щоб у правовому руслі відрегулювати цю сферу суспільних відносин [6, с. 164].

Енциклопедичний словник з державного управління трактує адміністративну послугу як явище, що є результатом виконаних владних функцій, якими наділений уповноважений суб'єкт, котрим, згідно із законом, забезпечується процес, під час якого юридичним чином оформляються умови, за яких фізичні та юридичні особи втілюють права, свободи і законні інтереси на підставі їхніх заяв (видаються дозволи, ліцензії, сертифікати, довідки, здійснюється реєстрація та ін.). Адміністративну послугу розглядають як вагому частку, якою володіють державні й муніципальні послуги [12].

Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-V трактує адмі-

ністративну послугу як явище, котре є результатом виконаних владних функцій суб'єктом, який надає адміністративні послуги відповідно до заяви фізичної або юридичної особи, спрямоване на те, щоб набути, змінити чи припинити права та/або виконання обов'язків такої особи згідно із законодавством. Крім того, цей акт вперше на рівні закону сформулював терміни, пов'язані з суб'єктами, замовниками адміністративних послуг та суб'єктами їхнього надання. Тож у ролі суб'єктів звернення виступають фізичні та юридичні особи, які звертаються, щоб отримати адміністративні послуги. Суб'єктом, який надає адміністративну послугу, названі органи виконавчої влади, інші державні владні структури, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, які, згідно із законодавством, наділені повноваженнями надавати адміністративні послуги [8].

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади бачить адміністративну послугу у вигляді результату, отриманого внаслідок того, як виконав владні функції уповноважений суб'єкт (орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації), що юридично оформляє умови, в яких фізичні та юридичні особи втілюють права, свободи і законні інтереси відповідно до їхніх заяв (видає дозволи (ліцензії), сертифікати, посвідчення, здійснює реєстраційні дії та ін.). Функції уповноваженого суб'єкта в цих правових відносинах здійснюються органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, державним підприємством, установою, організацією, якими, відповідно до законодавства, надається адміністративна послуга [9].

Більш доцільно, стверджують І. Коліушко та В. Тимошук, користуватися терміном «адміністративні послуги», оскільки, на їхню думку, під «широким» розумінням управлінських послуг фактично побутує визначення «державні послуги», під яке підпадають і послуги, за надання яких підрозділи державної влади та місцевого самоврядування опосередковано відповідальні, в той же час не надаючи їх прямо. Спочатку спеціалісти запропонували користуватися саме поняттям «управлінські» послуги. Його обґрунтовано критикували, адже управлінські послуги нерідко ототожнюють із обслуговуванням безпосередньо управлінського процесу, приміром коли йдеться про приватний сектор виробництва. Однак варто зауважити, що в управлінській послугі є остаточна форма індивідуального адміністративного акту, її розглядають як результат адміністратив-

ного провадження, тож доречно послуговуватися терміном «адміністративні послуги» [3, с. 170].

О. Карпенко вважає, що в нинішньому тлумаченні під управлінські послуги потрапляє кожен із видів функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які реалізуються заради інтересів як окремої людини, так і суспільства в цілому. Державно-управлінськими послугами має займатися сучасна сервісна держава, адже їхнє надання залежить від повноважень і компетенцій, якими наділений конкретна владна структура [1]. На думку М. Ославського, адміністративні послуги є такими публічними послугами, які надають органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування та інші уповноважені суб'єкти, і їхнє надання має безпосереднє відношення до провадження повноважень влади [7, с. 45].

Термін «адміністративна послуга» в загальнонауковому розумінні означає, що цю послугу розглядають як господарсько-економічне, культурне чи інше важливе для особистості, зумовлене присутнім приватним інтересом благо, сенсом якого є одержаний однією зі сторін ефект. Якщо адміністративна послуга розглядається в розрізі роботи органів виконавчої влади, яка має на меті втілити права заявників, котрі прагнуть одержати відповідні блага, то слід зауважити на її суттєвому критерій – суб'єктові не обов'язково користуватися правом її одержати (він не може бути вимушений це зробити), він вільний у своїх діях у площині дозволеного. В цьому випадку наявний зв'язок адміністративно-регулятивного правового впливу та конкретного суб'єкта, який виявляється через його обережні цілеспрямовані та правомірні дії стосовно користування правом, коли ніхто не є відповідальним за його невикористання. Відповідно до вищевикладеного, за своєю суттю адміністративна послуга як адміністративно-правова категорія полягає в тому, що вона надається в тісному зв'язку із втіленням людьми під час прямої співпраці з підрозділами виконавчої влади своїх конкретних прав, що покликані змінити на краще правове становище суб'єкта або задовольнити його матеріальні, духовні чи нематеріальні потреби [5, с. 12–13].

Надавати адміністративні послуги населенню – це пріоритетний напрямок у роботі органів виконавчої влади, він потребує, аби суспільством було терміново переосмислено роль та призначення держави, кардинальної зміни відносин, у яких перебувають влада й громадяни, – починаючи суто розпорядницькими й закінчуючи обслуго-

вуючими, де, як слушно зауважують В. Тимошук та А. Юрмач, «громадяни є не прохачами, а споживачами адміністративних послуг» [11, с. 37].

Вчені розробили багато дефініцій поняття «послуга», аналізуючи його як: специфічний товар, специфіка якого полягає в «невідчутних якостях», що впливає на нормальну чи більш ефективну діяльність учасників ринку», який споживають та котрим забезпечується додаткова користь споживачеві, адже задовольняються його нематеріальні інтереси (у вигляді зручності, комфорту, задоволення); дію, результатом якої користуються під час того, як вона відбувається, та яка характеризується фактичним «відчутним результатом», який має на меті задовольнити певні потреби чи зручності, що надані будь-кому», результатом чого є обов'язковість «корисного ефекту», що його чекає отримувач послуги від її надавача і який не є «осяжним» матеріалізованим результатом, а важливий власне процесом надання послуги; різновид зобов'язальних правовідносин, який характеризується економічною доречністю, систематичністю та правомірністю, який є нематеріальною, неречовою формою діяльності людини; особливий об'єкт цивільних прав, оригінальний продукт корисної діяльності, що не володіє майновим вираженням, результат котрої не відіграє юридичної ролі та який не можливо гарантувати; процес із залученням різноманітних видів діяльності, що володіє полісемантичними ознаками [2, с. 240–241].

Розгляд адміністративної послуги можна здійснювати у двох виявах:

а) публічно-владної діяльності, яку провадить адміністративний орган, завдяки якій забезпечуються (юридично оформляються) умови, в яких фізична або юридична особа реалізуватиме свої права, що виконувалася відповідно до її заяви;

б) результату, отриманому через публічно-владну діяльність, яку провадить адміністративний орган і яка має на меті забезпечити (юридично оформити) умови, в яких фізична чи юридична особа реалізуватиме свої суб'єктивні права, що виконувалася відповідно до її заяви [11].

Зважаючи на вище наведені формулювання сутності поняття адміністративних послуг, на нашу думку, слід навести такі спільні їх ознаки:

1. Адміністративні послуги надаються відповідно до заяви, написаною як фізичною, так і юридичною особами.

2. Адміністративні послуги торкаються прав і/чи обов'язків тої чи особи. Іншими словами, надання адміністративних послуг має на меті забезпечення особі передумов для їх отримання, зміни або припинення.

3. Такі послуги надаються адміністративними органами лише через виконання владних повноважень, оскільки саме адміністративний орган є своєрідним монополістом в сфері надання адміністративних послуг.

4) право на одержання особою адміністративних послуг і належні повноваження адміністративних органів повинні безпосередньо передбачатися на законодавчому рівні.

Висновки. Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що проведений аналіз наукової літератури щодо розкриття сутності поняття «адміністративні послуги» дав можливість дійти висновку, що не існує єдиного трактування даної термінології. Через це, на сьогоднішній день все більш дискусійним лишається питання розкриття сутності поняття «адміністративні послуги» у вітчизняних умовах. Відтак, на нашу думку, адміністративна послуга – це врегульована на законодавчому рівні публічна робота адміністративних органів, які наділена повноваженнями в сфері надання немайнових послуг фізичним та юридичним особам при її власному волевиявленні на їх одержання. Водночас, варто при визначенні сутності даного поняття зважати на професійну роботу певних осіб (публічних службовців, фахівців інших державних інституцій тощо). На законодавчому рівні не передбачається кінцевого результату надання адміністративних послуг (чи це повинна бути певна документація, рішення або консультації), а зазначено, що безпосередньо послуга є результатом виконання владних повноважень адміністративних органів. Тому, через наявність різних підходів до розкриття сутності поняття «адміністративні послуги» необхідно створити єдиний нормативно-правовий механізм, що забезпечив би належне регулювання надання адміністративних послуг, адже на процес надання таких послуг впливає передусім ефективність роботи виконавчих органів влади та безпосередньо публічних службовців. Саме розробка такого механізму потребує більш ґрунтовних подальших досліджень.

Список літератури:

1. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами. К.: АМУ, 2014. 408 с.
2. Ковбас І.В., Коваль В.О. Поняття, ознаки та сутність адміністративних послуг в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2023. Випуск 29. С. 236–243.
3. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. К.: Факт, 2002. 260 с.
4. Лис А. Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*, 2015. № 9. С. 43-50.
5. Литовченко В.В. Теоретичні підходи до визначення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4 (31). С. 9–13.
6. Опанасюк Ю.А., Романченко Я.О. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг. *Вісник СумДУ*. 2020. № 2. С. 163–173.
7. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. К.: Знання, 2009. 233 с.
8. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
10. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А», 2012. 290 с.
11. Тимошук В.П., Юрмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. К.: Факт, 2005. 88 с.
12. Шаров Ю.П. Адміністративна послуга. Енциклопедичний словник з державного управління. К.: НАДУ, 2010. 220 с.

Angel A.A. THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE SERVICE IN THE STRUCTURE OF THE SERVICE POLICY OF THE STATE

The article reveals the essence of the concept of administrative service in the structure of the service policy of the state, which are the main tools for the implementation of public administration. Improving the process of providing administrative services is the most important prerequisite for carrying out various reforms in the work of state authorities on the basis of a “service” state. At the same time, administrative services are the main and most common form of cooperation between society and state authorities, as a result of which the population is able to form an individual understanding of the effectiveness of state institutions as a whole.

The essence of the concept of “service” and “administrative service” is defined. It was found that administrative service is regulated at the legislative level public work of administrative bodies, which are empowered in the field of providing non-property services to individuals and legal entities upon their own manifestation of will to receive them.

The main characteristics of administrative services are given, in particular, they are provided according to the application written by both physical and legal entities; affect the rights and/or obligations of a person; provided by administrative bodies only through the exercise of authority; the right for a person to receive administrative services and the appropriate powers of administrative bodies must be directly provided for at the legislative level.

In the modern conditions of the development of our state, there is a need to theoretically develop directions for solving all legislative shortcomings, because they repeatedly prevent citizens from exercising their guaranteed rights and obligations. This can be considered a direct violation of public rights to the availability of administrative services, which as a result can increase social tension in society. Therefore, due to the presence of different approaches to the disclosure of the essence of the concept of “administrative services”, it is necessary to create a single regulatory and legal mechanism that would ensure proper regulation of the provision of administrative services, because the process of providing such services is primarily influenced by the efficiency of the work of executive authorities and directly public servants.

Key words: public administration, service, administrative service, service policy of the state, features of administrative services, administrative reform.