

УДК 35.07/.08 : 005.3](477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.3.27>

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК ФУНКЦІЯ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

**Шандрук С.М.,**

*кандидат наук з державного управління,  
старший викладач кафедри соціально-економічних дисциплін  
Комунального закладу вищої освіти  
«Барський гуманітарно-педагогічний коледж  
імені Михайла Грушевського»*

### **Шандрук С.М. Адміністративні послуги як функція сервісно-орієнтованої держави.**

Ця стаття присвячена проблематиці категорійного апарату сервісно-орієнтованої держави та адміністративних послуг.

Відповідно до сервісної концепції державного управління основним соціальним призначенням сучасної держави є служіння влади людині та суспільству, а надання адміністративних послуг постає однією з пріоритетних функцій інституцій публічної влади. Органи влади при цьому виступають як «постачальники послуг», а фізичні та юридичні особи – як «замовники і споживачі» цих послуг. Конституція України передбачила положення про перехід до сервісно-орієнтованої моделі публічного управління та закріплює в ст. 3 принцип, згідно з яким «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Визначено ключові ознаки сервісної держави: 1) у сервісній державі більша частина функцій реалізується «за запитом», тобто сервісна держава є пасивною; 2) сервісна держава функціонує на конкурентній основі; 3) сервісна держава має надавати обов'язкові послуги; 4) її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці; 5) сервісна держава є державою вузькоспеціалізованих фахівців, причому не обов'язково управлінців; 6) діяльність сервісної держави відбувається в ситуативному режимі, що дозволяє швидко приймати управлінські рішення щодо індивідуально визначеного випадку.

Наведено власне розуміння поняття адміністративної послуги та визначено її як різновид публічних послуг й результат реалізації владних повноважень суб'єктом надання цих послуг та професійної діяльності його посадових і службових осіб, спрямованої на задоволення звернень осіб стосовно набуття, зміни чи припинення їх прав та обов'язків відповідно до закону шляхом прийняття рішень і видання адміністративних актів.

З'ясовано характерні ознаки адміністративних послуг: їх мета полягає у забезпеченні прав та законних інтересів осіб; вони надаються тільки на підставі заяви особи; адміністративні послуги спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків особи; вони надаються за відповідною процедурою; надання такої послуги завершується прийняттям адміністративного акта; адміністративні послуги надаються адміністративним органом на підставі владних повноважень, закріплених в законі.

**Ключові слова:** сервісно-орієнтована держава, адміністративна послуга, постачальник послуг, споживач послуг, людиноцентризм, адміністративний орган.

### **Shandruk S.M. Administrative services as a function of a service-oriented state.**

This article is devoted to the problems of the categorical apparatus of the service-oriented state and administrative services.

According to the service concept of public administration, the main social purpose of the modern state is the service of government to people and society, and the provision of administrative services is one of the priority functions of institutions of public authority. At the same time, authorities act as «service providers», and natural and legal entities – as «customers and consumers» of these services. The

Constitution of Ukraine provides for the transition to a service-oriented model of public administration and enshrines in Art. 3 principle, according to which «a person, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized as the highest social value in Ukraine. Affirmation and provision of human rights and freedoms is the main duty of the state.»

The key features of the service state are defined: 1) in the service state, most of the functions are implemented «on request», that is, the service state is passive; 2) the service state functions on a competitive basis; 3) the service state must provide mandatory services; 4) its functioning must be subject to rational market logic; 5) the service state is a state of highly specialized specialists, and not necessarily managers; 6) the activity of the service state takes place in a situational mode, which allows quick management decisions regarding an individually determined case.

The proper understanding of the concept of administrative service is provided and it is defined as a type of public service and the result of the exercise of power by the subject of the provision of these services and the professional activity of its officials and employees, aimed at satisfying the requests of individuals regarding the acquisition, change or termination of their rights and obligations in accordance with the law by making decisions and issuing administrative acts.

The characteristic features of administrative services are clarified: their purpose is to ensure the rights and legitimate interests of individuals; they are provided only on the basis of a person's application; administrative services are aimed at acquiring, changing or terminating the rights or obligations of a person; they are provided according to the appropriate procedure; the provision of such a service ends with the adoption of an administrative act; administrative services are provided by an administrative body on the basis of the powers established by law.

**Key words:** service-oriented state, administrative service, service provider, service consumer, people-centeredness, administrative body.

**Постановка проблеми.** Наразі перманентно зростає значення надання адміністративних послуг в процесі розбудови нової системи публічного управління. Одним з основних напрямів розвитку сучасної української держави визначено вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, забезпечення сприятливих умов для задоволення потреб населення в забезпеченні їх законних прав, свобод та інтересів. Тому і постає потреба всебічного дослідження цієї важливої категорії.

**Стан опрацювання.** Хоча й категорія «адміністративна послуга» є відносно новою для сучасного адміністративного права, на сьогодні існує великий обсяг наукових праць відомих учених, зокрема В. Авер'янова, О. Буханевич, М. Воронова, І. Голосніченко, С. Дембіцької, Є. Демського, Є. Легези, Я. Михайлюк, С. Клімової, В. Тимошука, О. Туркової, Ю. Шарова тощо. Згадані науковці розглядали сутність адміністративних послуг, їх характерні особливості та засади, наводили різні класифікації, розкривали механізм їх надання, а також аналізували зміни та перетворення, що відбулися за останні роки у цій сфері. Однак погляди учених щодо розуміння деяких категорій дещо різняться, тому це питання потребує більш ретельного розгляду.

**Метою статті** є дослідження поняття та ознак адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Проєкт Стратегії сталого розвитку України до 2030 року спрямований на поліпшення добробуту наших громадян включно з наданням якісних адміністративних послуг, що вимагає формування відповідних законодавчих, організаційних та економічних підстав [1].

Відповідно до Сервісної концепції державного управління пріоритетним завданням органів державної влади є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій постає надання адміністративних послуг. В межах сервісної концепції публічна влада розуміється як «постачальник послуг», система органів державного управління – як організація з надання державних послуг, а громадянин – як їх замовник і споживач [2, с. 523].

Перехід до сервісної моделі державного управління закріплено як принцип найвищої соціальної цінності в Конституції України, де передбачено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3, ст. 3]. А це слід розуміти так, що відбувається зміна орієнтацій держави в напрямку людиноцентризму: держава існує для людини, повинна служити їй та надавати якісні послуги.

На думку авторів термінологічного словника з публічного управління, Сервісна концепція держави – якісно новий підхід до розуміння соціального призначення держави, що характеризується специфічною формою організації публічної влади, спрямованою на пріоритетність надання послуг, і передбачає розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, прозорість і відкритість діяльності органів публічної влади, чутливість до запитів громадян; розвиток кадрового потенціалу публічного управління; залучення до співпраці неурядових організацій, надання «онлайн» послуг тощо [4].

Одним з перших у вітчизняній науковій літературі ідею сервісної орієнтації держави висловив український учений Б. Кістяківський ще наприкінці XIX сторіччя, який зазначав, що «базовою складовою системи прав і свобод людини є право особистості на позитивні послуги з боку держави» [5, с. 84]. Однак тільки на початку XXI століття це твердження привернуло до себе увагу та стало одним з основних напрямків в адміністративно-правових розвідках та науково-теоретичних обґрунтуваннях розбудови сервісної моделі держави.

У сучасній вітчизняній науковій думці є багато тлумачень поняття «сервісно-орієнтована держава». Зокрема, О.М. Євтушенко пояснює сервісну державу як особливу політичну форму організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг особам, а також систему соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод. Ідея сервісної держави ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач» [6, с. 32-33].

О.В. Карпенко вважає, що сервісно-орієнтована держава – це суспільні відносини, які спрямовані на державну політику надання управлінських послуг, як цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання публічних сервісів [7, с. 29].

Т. Коршун зазначає, що соціально-орієнтована держава – це концепція, яка зазначає, що основним призначенням держави і основною вимогою до ефективного результату її діяльності має бути зручність користування послугами, які вона надає своїм громадянам [8, с. 55].

Сервісна модель публічного управління – це модернізована модель відносин між інституціями публічної влади та фізичними особами, котра побудована на низці ключових принципів, зокрема, таких як: принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності публічних послуг, принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг тощо [9, с. 191].

М.В. Дзевелюк виокремила основні ознаки сервісної держави: 1) у сервісній державі більша частина функцій реалізується «за запитом»; 2) ця держава функціонує на конкурентній основі; 3) сервісна держава має надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самотужки від інших інституцій; 4) сервісна держава є «скромною» державою у тому сенсі, що її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці; 5) з боку суб'єктного наповнення, сервісна держава є державою вузькоспеціалізованих фахівців, причому не обов'язково управлінців; 6) функціонування сервісної держави відбувається в ситуативному режимі, що дозволяє швидше адаптувати алгоритм прийняття управлінських рішень щодо конкретного випадку [10, с. 65-66].

А. Бондаренко зазначає, що публічно-сервісна концепція держави – це сучасне розуміння її соціального призначення, відповідно до якого пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. Відповідно державна влада розуміється як «постачальник послуг», система державного управління – як організація з надання таких державних (публічних) послуг, а громадяни – їх замовники і споживачі. За цією концепцією відбувається новий розподіл прав, обов'язків та відповідальності між громадянським суспільством і державою [11, с. 9-10].

Таким чином, однією з головних ознак сервісно-орієнтованої держави є надання обов'язкових публічних послуг, в тому числі і адміністративних.

Основоположною засадою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави суспільству, тому категорія «послуг» у своїй основі має те ж саме розуміння, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб людини, здійснювана за зверненням цієї особи [12, с. 9]. Кожен громадянин, який звертається до органу публічної влади, є не прохачем, а клієнтом. Тому будь-яке звернення не може бути обтяжливим для таких органів та його посадових осіб.

Аналіз наукових розвідок щодо трактування терміна «адміністративна послуга» різними авторами свідчить про те, що вони суттєво відрізняються своїм плюралізмом. Наприклад, В. Авер'янов визначає адміністративні послуги як передбачену законом розпорядчу діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямовану на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів [13, с. 264].

М. Гурковський тлумачить адміністративні послуги як діяльність публічної адміністрації, спрямовану на юридичне оформлення умов, що визначені законодавством як необхідні для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав і обов'язків, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється на звернення цих осіб і офіційними результатами якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [14, с. 6].

В. Гордєєв та В. Градовий визначають адміністративні послуги як діяльність уповноважених органів державної влади, спрямовану на забезпечення суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб, що здійснюється за заявою цих осіб і результатом якої є видання адміністративного акта [15, с. 67].

Є. Легеза під адміністративною послугою бачить державну послугу, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [16, с. 207].

К. Афанасьєв пояснює адміністративні послуги як публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами державного управління та іншими уповноваженими суб'єктами, надання яких пов'язано з реалізацією владних повноважень [17, с. 28].

В Енциклопедичному словнику з державного управління Ю. Шаров надає таке визначення адміністративної послуги: «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, довідок, проведення реєстрації тощо). Адміністративна послуга є важливою складовою державних і муніципальних (публічних) послуг [18].

І. Ільницька під адміністративними послугами розуміє діяльність суб'єктів владних повноважень, яка своїм результатом має позитивний суспільний ефект, тим самим задовольняючи права та інтереси осіб, які звернулися [19, с. 34].

О. Задихайло трактує адміністративні послуги як публічно-сервісну діяльність адміністративного органу, що спрямована на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів та/або на виконання визначених законом обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу [20, с. 383].

На думку В. Тимощука адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах: а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, що спрямована на забезпечення умов для реалізації прав особи, яка здійснюється за заявою; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, що спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав особи, яка здійснювалась за заявою [12, с. 9].

Актуальне офіційне визначення «адміністративної послуги» надається в Законі України «Про адміністративні послуги» від 17 травня 2012 року. Зокрема, згідно з цим Законом, адміністративна послуга – це «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [21].

Ідентифікувати діяльність органів публічної влади або інших суб'єктів як надання адміністративних послуг можна на підставі характерних ознак, які мають адміністративні послуги: 1) адміністративна послуга надається за заявою особи; 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначитися законом; 4) адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень; 5) результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Цей адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за послугою.

Проведений аналіз дозволяє запропонувати власне розуміння поняття «адміністративних послуг» та визначити її як різновид публічних послуг, результат реалізації владних повноважень суб'єктом надання цих послуг та професійної діяльності його посадових осіб, спрямованої на задоволення звернень осіб стосовно набуття, зміни чи припинення їх прав та обов'язків шляхом прийняття рішень і видання адміністративних актів.

**Висновки.** Отже, сервісно-орієнтована держава – це функціональна модель сучасної держави, яка зорієнтована на служіння людині і суспільству. Однією з основних функцій такої моделі держави є ефективне надання якісних адміністративних послуг. При цьому інституції публічної влади виступають в ролі надавача обов'язкових послуг, а фізичні і юридичні особи споживають ці послуги.

Адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою. Ключовими ознаками адміністративних послуг є такі: їх мета полягає у забезпеченні прав та законних інтересів осіб; вони надаються тільки на підставі заяви особи; спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків особи; адміністративні послуги надаються за відповідною процедурою; надання такої послуги завершується прийняттям адміністративного акта; адміністративні послуги надаються адміністративним органом на підставі владних повноважень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 року: Проект Закону України від 07.08.2018 р. № 9015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34>.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Національна академія державного управління при Президенті України: НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Корольчук О.Л. Публічне управління. *Термінологічний словник* / за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білінської, О.М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с. URL: [https://epidruchniki.com/book/15\\_publichne\\_ugravlinnya\\_terminologichnii\\_slovnik](https://epidruchniki.com/book/15_publichne_ugravlinnya_terminologichnii_slovnik).
5. Кістяківський Б.О. Держава і особистість: вибране. Київ: Абрис, 1996. 285 с.
6. Євтушенко О.М. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки*. Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могилы, 2009. С. 32–37.
7. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія. Київ: АМУ, 2014. 408 с.
8. Коршун Т.С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. 42. С. 47–59.
9. Туркова О.К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. № 5/2. С. 189–194.
10. Дзевелюк М.В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* / редкол. В.В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. Випуск 78. С. 60–67.
11. Бондаренко А. Сутність публічно-сервісної держави в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018. С. 9–12.
12. Тимошук В. Адміністративні послуги: посіб. / Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. Київ: Софія-А, 2012. 104 с.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
14. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. Львів, 2009. 16 с.
15. Гордєєв В.В., Градовий В.Б. Адміністративні послуги: поняття, сутність та ознаки. *Науковий вісник Чернівецького ун-ту*. 2010. Вип. 533. С. 66–70.

16. Легеза Є.О. Щодо визначення адміністративних послуг в Україні. *Науковий вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ.* 2010. № 4. С. 203–208.
17. Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги : навч. посіб. Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2010. С. 175.
18. Шаров Ю.П. Адміністративна послуга. *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад.: Сурмін Ю.П. [та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2010. 820 с. URL: [http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/slov\\_01.pdf](http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/slov_01.pdf)[https://shron1.chtyvo.org.ua/Zbirnyk\\_statei/Entsyklopediia\\_derzhavnoho\\_upravlinnia\\_Tom\\_1.pdf?PHPSESSID=gqf1ciq7q16hbng4kima2kngp4](https://shron1.chtyvo.org.ua/Zbirnyk_statei/Entsyklopediia_derzhavnoho_upravlinnia_Tom_1.pdf?PHPSESSID=gqf1ciq7q16hbng4kima2kngp4).
19. Ільницька Ю.М. Щодо питання про поняття адміністративних послуг. *Право і безпека.* 2011. № 2. С. 30–36.
20. Задихайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права.* 2011. № 1. С. 379–384.
21. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 27.04.24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.