

УДК 342.9:342.5

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.13>

**Чернишова Валерія Юріївна,**

доктор філософії в галузі права,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права

Міжрегіональної академії управління персоналом

ORCID ID: 0000-0002-6974-1021

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК ПРЕДМЕТ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

### ADMINISTRATIVE SERVICES AS A SUBJECT OF PUBLIC SERVICE ACTIVITY

*В статті проводиться аналіз правової категорії адміністративних послуг, з'ясування їх ролі в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин. З'ясовано, що чинне нормативно-правове регулювання даної сфери відносин потребує законодавчого доопрацювання з причин неоднозначного тлумачення суб'єктного складу. Визначено, що не зважаючи на приватно-правовий характер категорії «послуги», сучасний стан суспільних відносин потребує розширення поглядів до правового регулювання послуг у державі. Так, було з'ясовано, що адміністративні послуги є одним із ключових аспектів співжиття держави та приватних осіб, які мають можливість реалізувати власні суб'єктивні права, шляхом звернення до уповноважених суб'єктів з метою отримання юридично значимого результату, який не може бути отриманий в приватно-правовому порядку.*

*Підкреслено, що надання адміністративних послуг уповноваженими суб'єктами повинно бути спрямоване на задоволення потреб особи і суспільства, що підкреслює зміну управлінського вектору призначення публічної служби. Це в свою чергу пояснює зміну направленості предмету діяльності публічної служби з отримання для себе максимально позитивного ефекту, використовуючи соціальний потенціал приватних осіб задля отримання користі, на служіння таким приватним особам.*

*Окрему увагу приділено нормативному аналізу законодавчих актів, які регулюють порядок надання адміністративних послуг. Зокрема, особливого сенсу набувають положення Концепції адміністративної реформи в Україні, де визначено, що одним із завдань адміністративної реформи задля реалізації її завдань, було визнано запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Таким чином, було зроблено висновок, що поняття послуг виходить на новий рівень суспільного усвідомлення.*

**Ключові слова:** публічна служба, публічна адміністрація, адміністративна послуга, адміністративна процедура, владні повноваження, функції публічної служби.

*The article analyzes the legal category of administrative services, clarifying their role in the administrative-legal regulation of social relations. It was found that the current legal regulation of this sphere of relations needs legislative revision due to the ambiguous interpretation of the subject composition. It was determined that, regardless of the private legal nature of the «services» category, the current state of social relations requires expanding views on the legal regulation of services in the state. Thus, it was found that administrative services are one of the key aspects of the coexistence of the state and private individuals, who have the opportunity to exercise their own subjective rights by applying to authorized entities to obtain a legally significant result that cannot be obtained in private law.*

*It is emphasized that the provision of administrative services by authorized entities should be aimed at meeting the needs of the individual and society, which emphasizes the change in the management vector of the purpose of public service. This, in turn, explains the change in the direction of the subject of public service activity from obtaining the maximum positive effect for oneself, using the social potential of private individuals for benefit, to serving such private individuals.*

*Particular attention is paid to the normative analysis of legislative acts that regulate the procedure for providing administrative services. In particular, the provisions of the Concept of Administrative Reform in Ukraine acquire special meaning, where it is determined that one of the tasks of the administrative reform to implement its tasks, the introduction of a new ideology of the functioning of the executive power and local self-government as an activity to ensure the realization of the rights and freedoms of citizens, the provision of state and public services. Thus, it was concluded that the concept of services reaches a new level of public awareness.*

**Key words:** public service, public administration, administrative services, public authority, public service functions.

**Актуальність обраної тематики.** Владно-управлінська діяльність держави роками підтверджувала свою авторитетність у ієрархії державно-суспільних цінностей. Звичайно, можна

стверджувати, що така модель функціонування публічно-владної діяльності обумовлена історичними передумовами, проте, новий виток розвитку нашої держави і її інституцій дозволяє по-новому підходити до призначення та ролі тих суб'єктів, які представляють державу.

У цьому контексті пропонується зупинитися на дослідженні питання предмету діяльності публічної служби через призму надання представниками останньої адміністративних послуг. Актуальність теми додатково підтверджується приватно-правовою природою поняття «послуга» та активним розвитком інституту суспільних відносин, що регулює порядок надання саме адміністративних послуг як особливого виду діяльності держави.

Дослідження адміністративних послуг додатково створить умови для визначення місця держави у моделі її взаємовідносин із приватною особою. Концепцією адміністративної реформи в Україні було передбачено нову на той час спрямованість державної діяльності, а саме: надання управлінських послуг виконавчою владою. До того ж передбачалося, що надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямоване на задоволення потреб особи і суспільства, що підкреслює зміну управлінського вектору призначення публічної служби.

Разом з тим, для глибокого та аргументованого дослідження публічної служби та особливостей її діяльності додаткове розкриття змісту та генези поняття «адміністративна послуга» є позитивним кроком з точки зору правової науки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питання визначення змісту та суті адміністративних послуг в контексті реалізації суб'єктами публічної служби владних повноважень приділяли увагу ряд дослідників адміністративного права, зокрема, серед них В. Б. Авер'янов, О. А. Банчук, Д. Н. Бахрах, В. М. Бевзенко, В. П. Битяк, О. Григораш, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Остапенко, Г. Писаренко, О. Рябченко, Б. Савченко, В. Сорока, В. Тимошук, В. Шамрай та багато ін.

Незважаючи на зазначене, вважаємо за необхідне більш детально зупинитися на дослідженні адміністративних послуг як предмету діяльності публічної служби з урахування новітніх підходів та реформаторських змін у сучасному суспільно-державному вимірі.

**Мета статті** полягає у визначенні особливостей та ознак адміністративної послуги як предмету діяльності суб'єктів публічної служби, з'ясування природи адміністративної послуги та її місця в обсязі владно-управлінської діяльності держави.

**Наукова новизна публікації** полягає у теоретичних висновках та обґрунтованих гіпотезах стосовно особливої природи адміністративних послуг у межах діяльності суб'єктів публічної служби для наукового розвитку адміністративно-правової доктрини.

**Методи дослідження.** У даній науковій застосовано загальнонаукові методи (системного аналізу, узагальнення, індукції, дедукції, порівняння) та спеціально-юридичні методи наукового пізнання, такі як формально-юридичний, системно-правовий, системно-структурний, поєднання критичного і раціонального, що створює методологічне підґрунтя для ефективного досягнення поставленої у статті мети.

**Виклад основного матеріалу.** Послуги як соціальне явище є предметом досліджень багатьох суспільних наук, що пояснює їх комплексну та загальносуспільну природу.

Не зважаючи на історично приватний характер послуг, не варто недооцінювати роль послуг, які надаються державою, в особі уповноважених нею суб'єктів – публічних. Приватні ж особи як суб'єкти адміністративних відносин є активними споживачами послуг (в тому числі і державних) з огляду на постійну присутність необхідності отримання даних нематеріальних благ, які приватні суб'єкти-надавачі послуг надати не мають повноважень.

Для дослідження природи адміністративних послуг як предмету діяльності публічної служби цікавим є той факт, що сама соціальна категорія «послуги» по-різному тлумачиться порядком організації влади в кожній конкретній державі. Так, країни з розвинутою демократією та високим рівнем поваги до прав, свобод та інтересів людини, активно використовують в правовому обігу поняття «послуга» – те благо, яке можна отримати від публічних суб'єктів (це зокрема стосується таких країн, як Швеція, Фінляндія, США, Канада тощо). Що ж стосується тих країн, розвиток яких перебуває на етапі становлення та прагнення до найвищих стандартів демократії та визнання людини найвищою соціальною цінністю, то здебільшого використовуються категорійні поняття «завдання» або «повноваження». Це пояснює унормований порядок та рівень взаємовідносин між особою та державою. Звичайно, не зайвим буде наголосити на тому, що дотримуючись усіх міжнародних та національних стандартів поваги до особи, руйнуючи архаїчні радянські стереотипи, для нашої держави необхідним та правильним є прагнення до такої моделі суспільних відносин, коли держава служить особі, а не навпаки.

Концепція адміністративної реформи в Україні (далі – «Концепція») поклала початок створенню умов, за яких руйнується раніше визнаний підхід служіння особи державі, а формуються ті основоположні засади, за яких на державному та законодавчому рівнях прямо визнається пріоритет приватної особи.

Так, відповідно до ідейних положень Концепції одним із завдань адміністративної реформи задля реалізації її завдань, було визнано запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Таким чином, можна стверджувати, що поняття послуг виходить на новий рівень суспільного усвідомлення.

Додатково, Концепцією передбачено, що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і які неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям [1].

Вважаємо, що таких концептуальний підхід безперечно є позитивним поштовхом до демократичних звершень у житті країни та суспільства.

Також визначено ті засади, на яких повинен ґрунтуватися підхід до нового розуміння управлінських, державних послуг:

1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні;

4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури вико-

навчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [1].

Позитивним у цьому контексті можемо визначити наступні вектори змін:

– пріоритет задоволеності потреб особи і суспільства, а не державного органу як центрального регулятора;

– визнання інтересу всього суспільства як колективного особливого та специфічного суб'єкта суспільних відносин критерієм необхідності надання тих чи інших державних, управлінських послуг;

– можливість для особи отримувати послуги, які надаються державою, безкоштовно, що ще раз підкреслює людиноцентристський напрямок даної Концепції;

– теоретична зацікавленість держави в укріпленні взаємовідносин між представниками нижчих органів виконавчої влади у їх загальній структурі та громадянами, а також підвищенні рівня довіри приватних осіб до виконавчої влади.

Варто підкреслити, що хронологія формування даних революційних для державного управління змін активно використовувала правовий вокабуляр того часу, зараз, на нашу думку, варто вести мову про систему органів та суб'єктів публічного адміністрування замість органів лише виконавчої влади.

Розвиток суспільних відносин зробив значний крок уперед з прийняттям законодавцем Закону України «Про адміністративні послуги» №5203-VI від 6 вересня 2012 року, який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Так, положенням статті 1 зазначеного закону визначено, що 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 здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [2].

Передбачено, що суб'єктом надання адміністративних послуг є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Таким чином, даним законом значно розширено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги, порівняно з визначеним суб'єктним складом у Концепції, де передбачалися лише органи виконавчої влади.

Це наводить на роздуми у двох наступних напрямках:

1) коло суб'єктів публічної служби, яке законодавець відверто невдало означив у визначенні, наданому у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, є значно ширшим за коло тих суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги;

2) адміністративна послуга – це наслідок, фактичне втілення реалізації влади уповноваженого суб'єкта.

Цікавим для дослідження є визначення адміністративної послуги, яке міститься у постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737, яка втратила чинність. Так, даним нормативно-правовим актом було передбачено, що адміністративна послуга — це послуга, 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) [3].

Так, можна зробити висновок, що результатом надання адміністративної послуги був визначений адміністративний акт, що є, на нашу думку, теоретично правильним.

Додатково слід розглянути визначення адміністративної послуги, що міститься у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України. Положенням статті 1 даного проекту кодексу передбачено, що адміністративна (управлінська) послуга (далі – адміністративна послуга) – результат діяльності уповноваженого суб'єкта, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умови реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). З аналізу даного визначення можна припустити, що у ініціатора законопроекту наявні наміри ототожнити адміністративну та управлінську діяльність, що не є, на думку автора, доречним. Разом з тим, передбачено два види суб'єктів, які приймають участь у наданні адміністративних послуг, якими

є посадова особа уповноваженого суб'єкта (посадова особа, яка представляє уповноважений суб'єкт і має повноваження або виконує службові обов'язки із здійснення адміністративного провадження) та власне сам уповноважений суб'єкт (орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, які відповідно до своєї компетенції уповноважені розглядати та вирішувати адміністративні справи відповідно до цього Кодексу) [4]. Наведено знову дозволяє зробити висновок про звуження кола суб'єктів публічної служби, які можуть надавати адміністративні послуги до вищеперерахованих, але разом з тим, таке коло суб'єктів не відповідає тому, що міститься у визначенні адміністративної послуги однойменного чинного на сьогодні закону.

Цікавим також є визначення, яке міститься у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-XI від 17 лютого 2022 року, (набрання чинності 15.12.2023 р.)

Положенням п. 11 ч. 1 ст. 2 даного закону передбачено визначення функцій публічної адміністрації, під якими пропонується розуміти «надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу». Зазначене наводить на роздуми, що законодавець повторно припускається тієї ж юридико-технічної помилки, коли замість дефініції з ознаками та особливими характеристиками правового поняття чи явища, надається перелік, що вже доводилось спостерігати, аналізуючи положення ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [5].

Проте, законодавцем адміністративну послугу визначено як функцію публічної адміністрації. Щоб з'ясувати суть даного поняття, яке активно використовується в науці адміністративного права, варто звернутися до Рекомендації № R(84)15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 р. на 375-й нараді заступників міністрів. Так, даним актом визначено, що публічна влада (орган публічної влади, англ. – public authority) розуміється як:

– будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (в тому числі держава, регіон, провінція, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт);

– будь-яка приватна особа при здійсненні нею прерогатив офіційної влади [6].

Таким чином, якщо розглядати публічну адміністрацію у контексті широкого підходу,

запропонованого Комітетом міністрів Ради Європи, то знову виникає суперечність стосовно суб'єктного складу тих, хто може надавати адміністративні послуги.

**Висновки.** Отже, варто підсумувати, що нормативне урегулювання надання адміністративних послуг в Україні з точки зору визначення категорій та понять потребує законодавчого доопрацювання. Можна припустити, що пов'язано це з нестабільністю у правовому розумінні категорій «публічна служба», «публічна адміністрація», «суб'єкти публічної служби». Дана проблема в адміністративно-правовому просторі існує вже давно, а її вирішення стане позитивним кроком до уніфіковано тлумачення зазначених понять, а отже і до зрозумілого та такого, що відповідає потребам суспільства, праворегулювання та законодавчої визначеності.

Безперечно, наявність протиріччя у визначеннях та підходах не скасовує той факт, що адміністративні послуги входять до предмету діяльності публічної служби. Останні при наданні адмі-

ністративних послуг реалізують власні владні повноваження, а ознака «адміністративні» свідчить про характеристику суб'єкта надання – адміністрацію.

Сама категорія послуг вже давно перетнула межу приватно-правового регулювання, а наявність передбаченого законодавством механізму, порядку та процедури їх надання впливає на переосмислення предмету адміністративного права та діяльності публічної служби. Держава в особі уповноважених суб'єктів має обов'язки перед приватними особами, коли останні мають намір реалізувати власні суб'єктивні права задля отримання конкретного юридично значимого результату від інституцій чи окремих осіб, які мають владні повноваження. Тому сфера адміністративних послуг позитивно впливає на рівень розвитку публічного адміністрування, підвищення рівня довіри фізичних та юридичних осіб до представників публічної служби та утвердження високих стандартів демократії та розвитку суспільства.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні» №810/98 від 22 липня 1998 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
2. Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 6 вересня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737 (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-п#Text>
4. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_2734](https://minjust.gov.ua/m/str_2734)
5. Закон України «Про адміністративну процедуру» №2073-IX від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
6. Рекомендація №R(84)15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду, прийнята 11 вересня 1984 р. на 375-й нараді заступників міністрів. URL: <http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/>