

УДК 342.9

DOI 10.37749/2308-9636-2020-11(215)-4

**Д. І. Голосніченко,**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри господарського та адміністративного права  
факультету соціології і права Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

**І. С. Ярош,**

студент факультету соціології і права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

**А. Е. Ісоян,**

студент факультету соціології і права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

## ПОНЯТТЯ «СИСТЕМА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ» ТА ЇЇ СУТНІСТЬ

*Важливо розуміти, що науковці досить детально проаналізували та обґрунтували теоретичні та практичні засади й особливості системи надання адміністративних послуг, однак саме визначення даного поняття не було сформоване, що підтверджує актуальність обраної теми. Тому автори цієї статті, ґрунтуючись на теоретичних засадах про систему надання адміністративних послуг, нормативних, практичних та інших особливостях її функціонування, сформулювали визначення поняття «система надання адміністративних послуг» та визначили її сутність.*

*Авторами, по-перше, наголошено на тому, що для самої України розвиток системи надання адміністративних послуг став одним із тих напрямів, який допоміг відійти від командно-адміністративної системи управління. По-друге, у статті коротко зазначено про те, як саме формувалася система надання адміністративних послуг. По-третьє, автори особливо зосереджують увагу на категоріях та критеріях, які входять у систему надання адміністративних послуг, що допомогло сформулювати визначення поняття «система надання адміністративних послуг».*

*По-четверте, розглянуто виділені науковою практикою дві моделі з надання адміністративних послуг. Процесно-орієнтована модель повинна бути взята за основу всієї системи надання та отримання адміністративних послуг. По-п'яте, автори вказують, що відносини у даній системі будуються на основі рівності, а сама система відповідає загальній системі сервісної держави, будучи її частиною та відтворюючи її в мініатюрі. Таке твердження наголошує на сутності системи надання адміністративних послуг. Робота цієї системи спрямована на громадянина, на запити суспільства до держави. Таким чином, по чергово дослідивши кожен з виділених складових, автори сформулювали власне визначення поняття «система надання адміністративних послуг», зосередивши увагу на категоріях та сутності цієї системи.*

**Ключові слова:** система надання адміністративних послуг, процесно-орієнтована модель, сервісна держава, нормативно-правова база, механізм надання адміністративних послуг, адміністративні послуги.

Постановка проблеми. Українська держава після отримання незалежності повинна була визначитися зі стратегіями переходу від командно-адміністративної системи. Побудова демократичної держави вимагала від держави ефективної співпраці з громадянами. Органам влади потрібно було переходити до надання громадянам якісних сервісних послуг. Це мало б допомогти забезпечити права громадян та належні умови для їхнього життя.

Одним із векторів забезпечення прав людини стала розбудова системи надання адміністративних послуг. Почала вибудовуватися структура, за якою органи виконавчої влади та місцевого самоврядування зобов'язані вдосконалювати якість самих послуг, розширювати їх кількість. Після подій Революції Гідності суспільство вимагало належного і поступового оновлення сфери надання адміністративних послуг, а отже, її системи.

Сьогодні держава намагається реагувати на запити суспільства і проводить відповідні реформи, вдосконалюючи систему надання адміністративних послуг. Водночас варто з наукової точки зору проаналізувати, що розуміється під поняттям «система надання адміністративних послуг», охопити її сутнісні характеристики.

**Ступінь наукової розробки.** Дослідженнями теми адміністративних послуг присвячені роботи О. Буханевича та В. Тимощука, які проаналізували поняття, ознаки та види адміністративних послуг. І. Бригілевич, А. Лис, Д. Спасібов досліджували ефективність системи надання адміністративних послуг та її стан. У роботах Н. Ільчанінової, Л. Клімової, І. Коліушка досліджені нормативно-правові аспекти та механізм надання адміністративних послуг. Зарубіжний досвід країн досліджувався Я. Михайлюк та О. Цигановим. Н. Розмаріцина, В. Сороко провели аналіз проблем та можливостей удосконалення системи надання адміністративних послуг. Крім того, заслуговують на увагу праці таких учених як В. Авер'янов, Н. Добрянська, Ю. Жук, І. Котюк та інших.

Однак науковці, проаналізувавши категорії, поняття і концепції, які входять до системи надання адміністративних послуг, а також формують її суть, та розглянувши чимало шляхів її вдосконалення, не сформували визначення поняття «система надання адміністративних послуг», а також не виділили єдиного розуміння її сутності.

**Мета дослідження** полягає в тому, щоб на основі теоретичних засад про систему надання адміністративних послуг, нормативних, практичних та інших особливостей її функціонування сформувати визначення поняття «система надання адміністративних послуг» та з'ясувати її сутність.

**Виклад основного матеріалу.** Система надання адміністративних послуг чітко сформувалася в Україні відносно недавно і пройшла певні етапи свого становлення, що пов'язується з різними пріоритетами діяльності урядів.

Різні уряди розробляли поступово концепції щодо надання адміністративних послуг. Кожна із цих концепцій доповнювала інші. Саме таким чином була вибудована система надання адміністративних послуг. Детально не зупиняючись на формуванні та прийнятті нормативно-правової бази системи надання адміністративних послуг, зазначимо, що вперше в законодавстві поняття «система надання адміністративних послуг» було розкрито по суті у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. Сама Концепція вказує на те, що система надання адміністративних послуг формується і вибудовується за допомогою нормативно-правової бази, зокрема: «Першочергове значення для розвитку системи надання адміністративних послуг має розроблення проєктів та прийняття основоположних законів, які повинні визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам» [3].

Після цього було видано низку положень і постанов про надання послуг, реєстр послуг тощо. Це, зрештою, призвело до того, що в 2012 р. було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги» [1], який встановлює правові основи у сфері надання адміністративних послуг відносно реалізації прав, законних свобод та інтересів споживачів адміністративних послуг. Цей закон і є основою для сформованої системи надання адміністративних послуг. Крім того, існують декілька законів, що побіжно відносяться до системи надання адміністративних послуг і утворюють її. Наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» регулює питання державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців, а також громадських формувань і, таким чином, детально розписує відповідні адміністративні послуги з реєстрації [2].

Як поняття, система надання адміністративних послуг вміщує безліч категорій, що стосуються сфери адміністративних послуг, а за своєю сутністю вона має певні критерії, що виділяють її серед інших систем в адміністративному праві та правових доктринах у цілому.

А. Васіна та М. Адамів вважають, що система створення та надання адміністративних послуг включає такі елементи та процеси: рекомендації методологічного характеру, розроблення електронних адміністративних регламентів, регламентація адміністративних процесів надання послуг, а також електронних порталів адміністративних послуг [4, с. 18]. Однак, на нашу думку, таке розуміння системи надання адміністративних послуг є дещо звуженим, оскільки не включає, зокрема, всі механізми надання, концепції, які забезпечують нормативне регулювання самої системи. Крім того, увага зосереджується на електронних адміністративних послугах, що звужує саму кількість адміністративних послуг та елементів системи в цілому.

Так, в юридичній літературі зазначають, що «загальні перспективи розвитку

системи надання адміністративних послуг зосереджені навколо питань: 1) дерегуляції та адміністративного спрощення; 2) упорядкування оплати адміністративних послуг; 3) створення і функціонування інтегрованих офісів — центрів надання адміністративних послуг; 4) децентралізації, тобто передачі/делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування» [10, с. 2]. Тобто тут під системою розуміється весь масив питань, що виникають у зв'язку з утворенням сфери адміністративних послуг. Додамо, що система надання адміністративних послуг вміщує стандарти надання адміністративних послуг і кількість послуг, що надаються.

Так, стандарти входять до системи надання адміністративних послуг тому, що були розроблені «на основі методичних рекомендацій та на виконання плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг» [9, с. 256]. Ті ж питання, що стосуються адміністративної процедури надання послуг, упорядкування платності послуг і їх самої кількості, виражають динамічний критерій системи надання адміністративних послуг, оскільки, як і сама система, постійно впорядковуються і вдосконалюються.

З іншого боку, до системи надання адміністративних послуг ще можна віднести заходи, спрямовані на підвищення якості самих послуг, а також сам механізм надання адміністративних послуг і ефективність такого механізму. Крім того, до системи входять і етапи становлення цієї системи, оскільки вони є категорією, що вказує на процеси виникнення і зміни механізмів надання адміністративних послуг, а також законодавства у цій сфері.

Як зазначає Н. Ільчанінова, механізм надання адміністративних послуг — це нормативно зафіксована послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних/юридичних осіб за їх заявою,

та реалізуються на засадах відкритості, справедливості та відповідальності [5, с. 78]. Таким чином, механізм відображає відносно сталий критерій системи надання адміністративних послуг, завдяки якому розмежовуються повноваження між різними суб'єктами надання адміністративних послуг і визначений порядок надання адміністративних послуг.

Ефективність механізму надання адміністративних послуг, на нашу думку, є тією частиною системи надання адміністративних послуг, за допомогою якої можна визначити, чи потрібно щось змінювати у системі, чи всі інші елементи функціонують належно, завдяки чому визначається подальший напрям розвитку системи надання адміністративних послуг.

Кінцевим етапом становлення системи надання адміністративних послуг є побудова інтегрованої системи адміністративних послуг, що включає перспективні напрями розвитку, нові технології, запозичені в інших держав. Як зазначає Н. Розмаріцина, «інтегрована система надання адміністративних послуг трансформує систему адміністративних послуг і переосмислює організацію урядування на потребу сучасності. Це вимагає нового підходу до модернізації технологій, перегляду формату послуг, запровадження альтернативних каналів їх надання, перебудови виробничої культури і підняття рівня професійних навичок публічних службовців та рівня їх задоволення роботою» [8, с. 3].

Як зазначають науковці, регламентація, тобто впорядкування системи, адміністративних послуг може розроблятися та здійснюватися на основі вже сформованих у науковій практиці двох моделей — функціонально-орієнтованої та процесно-орієнтованої. Адміністративні процеси, найперше, повинні містити розроблення стандартів адміністративних послуг, які повинні бути направлені споживачам послуг, і містити інформацію про проєкцію взаємодії споживачів з державними органами в процесі надання послуг [6, с. 149—150].

За функціонально-орієнтованою моделлю той, хто надає послугу, не зацікавлений у кінцевому результаті, а критерій якості, як такий, відсутній, оскільки відносини будуються ієрархічно.

За процесно-орієнтованою моделлю формуються відносини рівності, де надавач послуги повинен ефективно досягти бажаного для споживача кінцевого результату. На сьогодні розвиток системи надання адміністративних послуг вказує на те, що ми поступово рухаємося у напрямку процесно-орієнтованої моделі, де головними є відносини якісного обслуговування на паритетних засадах. Це є тим сутнісним критерієм, що виділяє систему надання адміністративних послуг серед інших систем в адміністративному праві.

Крім того, сутність системи надання адміністративних послуг полягає і в тому, що вона спрямована на забезпечення функціонування сервісної держави, де громадянину створюють можливості для реалізації своїх прав. Зокрема, Я. Михайлюк наголошує, що «вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг, впровадження новітніх форм і стандартів їхнього надання, розроблених європейською адміністративно-правовою доктриною й практикою відображають сутність «публічно-сервісної» складової діяльності органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування)» [7, с. 4].

У публічно-сервісній державі громадянин є рівним суб'єктом відносно органів влади. Він має цілковите право на здійснення своїх прав і свобод. Що стосується системи надання адміністративних послуг, то таке положення громадянина в нормально функціонуючій системі стає ключовим у цій системі, показує належну роботу всіх елементів системи.

У такому разі, система надання адміністративних послуг відображає в мініатюрі усю систему публічно-сервісної держави, де органи публічної адміністрації надають якісні та доступні послуги, запроваджують нові форми, стандарти їх надання, а також діють відповідно до

принципів демократії та гуманізму, що визначають людину, її комфорт, права і свободи як найвищу цінність.

**Висновки.** Таким чином, можна сказати, що під поняттям «система надання адміністративних послуг» розуміється сукупність категорій, що сформовані завдяки становленню і застосуванню нормативно-правової бази і що визначають кількість послуг, якість і механізми надання адміністративних послуг, розмежування повноважень між суб'єктами публічної адміністрації стосовно надання таких послуг, мережу функціонування центрів надання адміністративних

послуг, а також заходи, що спрямовані на відносини, що існують у сфері адміністративних послуг. Ця система спрямована на належне функціонування публічно-сервісної держави і, в певному сенсі, є мініатюрним відображенням системи такої держави.

Сутність системи надання адміністративних послуг виражається в тому, що вона є частиною механізму, орієнтованого на побудову сервісної держави. Основний принцип, що виражає її суть, вимагає рівноправності між суб'єктами, що взаємодіють у такій системі.

### Список використаної літератури

1. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 03.01.2021).
2. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань: Закон України № 755-IV від 15.05.2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 31—32. Ст. 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 03.01.2021).
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.01.2021).
4. Васіна А. Ю., Адамів М. Є. Особливості надання адміністративних послуг органами влади. Галицький економічний вісник. 2019. Т. 56. № 1. С. 17—26.
5. Ільчанінова Н. І. Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. Миколаїв, 2019. 220 с.
6. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Методологія регламентації та надання електронних адміністративних послуг. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 1 (49). С. 148—152.
7. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аналіз: монографія / за заг. ред. кандидата юридичних наук, доц. Пухтецької А. А. К.: Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2016. 224 с.
8. Розмаріцина Н. А. Особливості реформування системи надання адміністративних послуг в контексті Концепції адміністративної реформи. Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни: зб. тез наук.-практ. конф. за міжн. участю, м. Харків, 24 листоп. 2016 р. (електрон. видання). Харків, 2016. С. 1—7. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/1/27.pdf> (дата звернення: 03.01.2021).
9. Соловійова О. М. Стандарти якості адміністративних послуг. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 23. С. 251—259.
10. Тимошук В. П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С. 104—120.

### References

1. On administrative services: Law of Ukraine of September 6, 2012 № 5203-VI. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2013. № 32. Art. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (access date: 03.01.2021).
2. On state registration of legal entities, natural persons — entrepreneurs and public formations: Law of Ukraine of 15.05.2003 № 755-IV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2003. № 31—32. Article 263 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (access date: 03.01.2021).

3. On approval of the Concept of development of the system of providing administrative services by executive authorities: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 15.02.2006 № 90-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text> (access date: 03.01.2021).

4. Vasina A. Yu., Adamiv M. E. Features of providing administrative services by the authorities. Galician Economic Bulletin. 2019. Volume 56. № 1. Pp. 17–26.

5. Ilchaninova N. I. The mechanism of providing administrative services in terms of reforming the territorial organization of power in Ukraine: dis. ... Can. Sciences of the state. management: 25.00.02. Mykolaiv, 2019. 220 p.

6. Klimushin P. S., Spasibov D. V. Methodologies of regulation and provision of electronic administrative services. Actual problems of public administration. 2016. № 1 (49). Pp. 148–152.

7. Mykhailyuk Ya. B. Administrative services in the countries of the European Union and Ukraine: comparative legal analysis: monograph / For general. ed. Ph. D., Assoc. Pukhtetskaya A. A.: Kyiv University. Borys Hrinchenko, 2016. 224 p.

8. Rosemary N. A. Features of reforming the system of administrative services in the context of the Concept of administrative reform. Public administration in ensuring sustainable development of the country: coll. thesis scientific-practical. conf. for int. participation, Kharkiv, November 24. 2016 (electronic edition). Kharkiv, 2016. Pp. 1–7. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/1/27.pdf> (access date: 03.01.2021).

9. Solovyova O. M. Standards of quality of administrative services. State building and local self-government. 2012. Vip. 23. Pp. 251–259.

10. Tymoschuk V. P. Administrative services: problems of theory, legislation and practice in Ukraine. Administrative law and process. 2014. № 3 (9). Anniversary. Pp. 104–120.

**Голосниченко Д. И., Ярош И. С., Исоян А. Э. Понятие «система предоставления административных услуг» и ее сущность.**

*Важно понимать, что ученые достаточно подробно проанализировали и обосновали теоретические и практические основы и особенности системы предоставления административных услуг, однако само определение данного понятия не было сформировано, что подтверждает актуальность выбранной темы. Поэтому авторы этой статьи, основываясь на теоретических основах о системе предоставления административных услуг, нормативных, практических и других особенностях ее функционирования, сформировали определение понятия «система предоставления административных услуг» и определили ее сущность.*

*Авторами, во-первых, отмечено, что для независимой Украины развитие системы предоставления административных услуг стало одним из тех направлений, которое помогло отойти от командно-административной системы управления. Во-вторых, в статье кратко указано о том, как формировалась система предоставления административных услуг. В-третьих, авторы особенно сосредоточены на категориях и условиях, которые входят в систему предоставления административных услуг, что помогло сформировать определение понятия «система предоставления административных услуг».*

*В-четвертых, рассмотрено выделенные научной практикой две модели по предоставлению административных услуг. Процессно-ориентированная модель должна быть взята за основу всей системы предоставления и получения административных услуг. В-пятых, авторы указывают, что отношения в данной системе строятся на основе равенства, а сама система соответствует общей системе сервисного государства, являясь ее частью и воспроизводя ее в миниатюре. Такое утверждение подчеркивает сущность системы предоставления административных услуг. Работа этой системы направлена на гражданина, на запросы общества к государству. Таким образом, поочередно исследовав каждую из выделенных составляющих, авторы сформировали собственное определение понятия «система предоставления административных услуг», сосредоточив внимание на категориях и сущности этой системы.*

**Ключевые слова:** система предоставления административных услуг, процессно-ориентированная модель, сервисная государство, нормативно-правовая база, механизм предоставления административных услуг, административные услуги.

**Golosnichenko D. I., Yarosh I. S., Isoian A. E. The concept of «system of providing administrative services» and its essence.**

*It is important to understand that scientists have analyzed and substantiated in detail the theoretical and practical principles and features of the system of providing administrative services, but the very definition of this concept has not been formed, which confirms the relevance of the chosen topic. Therefore, the authors of this article, based on theoretical principles of the system of providing administrative services, regulatory, practical and other features of its operation, formed a definition of «system of providing administrative services» and defined its essence.*

*The authors, first, emphasize that for an independent Ukraine, the development of the system of providing administrative services has become one of those areas that has helped to move away from the command-administrative system of government. Secondly, the article briefly describes how the system of providing administrative services was formed. Third, the authors pay special attention to the categories and criteria that are part of the system of administrative services, which helped to form the definition of «system of providing administrative services».*

*Fourth, two models for the providing administrative services identified by scientific practice are considered. The process-oriented model should be taken as the basis of the entire system of providing and receiving administrative services. Fifth, the authors point out that relations in this system are built on the basis of equality, and the system itself corresponds to the general system of the service state, being part of it and reproducing it in miniature. It emphasizes the essence of the system of providing administrative services. The work of this system is aimed at the citizen, at the demands of society to the state. Thus, alternately researching each of the selected components, the authors formed their own definition of «system of providing administrative services», focusing on the categories and essence of this system.*

**Key words:** the system of providing administrative services, process-oriented model, service state, regulatory framework, mechanism of administrative services, administrative services.