

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.29.27>

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Ковбас Ігор Васильович,доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича,
м. Чернівці, Україна)**Коваль Віталій Олександрович,**аспірант
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У статті досліджено поняття «адміністративні послуги». Встановлено, що на фоні величезної кількості існуючих дефініцій, термін «послуги» характеризується низкою ознак, таких як: специфічність діяльності, товарне не майнове вираження (оплатне або безоплатне), націленість на задоволення послугоотримувача. У статті розглянуті позиції науковців, які пропонують замість поняття «адміністративні послуги» використовувати терміни «управлінські послуги», «публічно-владні послуги», «публічно-сервісні». Досліджені нормативні акти, в яких надається визначення адміністративних послуг, розглянуті основні підходи до ознак категорії «послуги» взагалі, та адміністративних послуг зокрема. Виявлено, що всім існуючим визначенням «послуги» притаманні такі ознаки як специфічність товару, не майнове вираження, націленість на задоволення клієнта. Специфічність адміністративних послуг впливає з наявності владного суб'єкта їх надання, при чому, орієнтація виникаючих відносин спрямована на задоволення законних вимог людини, захисті її прав та інтересів. Окрім того, держава (в особі її органів та посадових осіб) повинна мінімізувати своє втручання в особистий життєвий простір людини і брати на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства можна гарантувати і яких не можливо знайти на загальному ринку послуг. У статті досліджено також наукові підходи до поняття «адміністративні послуги» та проаналізовано нормативно-правове закріплення досліджуваного поняття. Зауважено, що у законодавчому закріпленні поняття «адміністративні послуги» відсутня така змістовна категорія як націленість на задоволення інтересів людини та забезпечення її основних прав, що є значним недоліком. Виявлено, що наукова думка новітнього періоду акцентує увагу на «сервісному» наданні адміністративних послуг. У висновках групуються ознаки адміністративних послуг на основі досліджених джерел та пропонується авторське визначення поняття «адміністративні послуги».

Ключові слова: адміністративні послуги, державні органи, суспільна користь, права людини, задоволення інтересів.

CONCEPTS, SIGNS AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

Kovbas Ihor Vasyliovych,Doctor of Legal Sciences, Associate
Professor,Associate Professor at the Department
of Public Law(Yuriy Fedkovych Chernivtsi National
University, Chernivtsi, Ukraine)**Vitaliy Oleksandrovich Koval,**

Postgraduate Student

(Zaporizhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article examines the concept of "administrative services." It has been established that amidst the vast number of existing definitions, the term "services" is characterized by several features, such as the specificity of the activity, non-material expression (paid or free), and a focus on satisfying the service recipient. The positions of researchers who propose using terms like "management services," "public-administrative services," and "public service" instead of "administrative services" are discussed in the article. Normative acts providing definitions of administrative services are explored, and the main approaches to the features of the category of "services" in general and administrative services, in particular, are considered. It is revealed that all existing definitions of "services" share characteristics such as the specificity of the product, non-material expression, and a focus on satisfying the client. The specificity of administrative services arises from the involvement of an authority figure in their provision, with the orientation of emerging relationships aimed at satisfying a person's legitimate demands and protecting their rights, and interests. Additionally, the state (through its bodies and officials) should minimize its interference in a person's personal life and should only assume responsibilities for services that can be guaranteed during the current stage of societal development and cannot be found in the general service market. The article also explores scientific approaches to the concept of "administrative services" and analyzes the regulatory framework governing the studied concept. It is noted that legislative provisions for the term "administrative services" lack the substantial category of focusing on the satisfaction of human interests and the protection of their fundamental rights, which is a significant drawback. It is revealed that the scientific opinion in the modern period emphasizes the "service-oriented" provision of administrative services. The conclusions group the features of administrative services based on the studied sources and propose an author's definition of the concept of "administrative services."

Key words: administrative services, government bodies, social benefit, human rights, satisfaction of interests.

Постановка проблеми. Європейська Конвенція з прав людини, відповідно до Загальної декларації прав людини, встановлює, що право на життя людини охороняється законом (частина перша статті 2) [1]. Відповідно, Основний Закон України, наголошує, що найвищу цінність становить життя людини, а її здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (відповідно до статті 3 Конституції України). Зміст і спрямованість діяльності держави направлена на захист проголошених цінностей і повинна відповідати за взятими на себе обов'язками перед людиною [2]. Вказані пріоритети держави знайшли

відображення у змісті Концепції адміністративної реформи України, в якій прямо зазначено, що для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина та з метою задоволення потреб людини і суспільства надаються адміністративні послуги [3]. Інтереси суспільства у сфері отримання адміністративних послуг висвітлено у Законі України «Про адміністративні послуги», в якому хоча й передбачено поняття «адміністративна послуга», втім, остаточного вирішення проблеми сутності адміністративних послуг воно не набуло у зв'язку з відсутністю однозначності у позиціях науковців з приводу поняття «адміністративна послуга», її ознак та сутності, наявністю різноманітних поглядів та концепцій застосування, і отже, перебуває у процесі свого доктринального становлення, що і зумовило предмет даного дослідження.

Стан дослідження. Дослідженню категорії «адміністративні послуги» присвячено достатньо робіт, в яких висвітлені неоднакові підходи до розуміння сутності адміністративних послуг. Серед них можливо зазначити праці таких вчених як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, І. В. Венедиктова, Е. Ф. Демський, І. В. Ковбас, О. В. Кузьменко, Г. М. Писаренко, В. О. Плющ, В. В. Тильчик, В. П. Тимошук, К. А. Фуглевич, А. М. Школик тощо. Окрім того, науковцями досліджувана категорія розглядається як «публічно-сервісні послуги» (наприклад: О. Г. Циганов, В.І. Козак тощо) та «публічно-владні послуги» (наприклад: І. В. Ковбас). З огляду на таку неоднозначність у трактуванні поняття «адміністративні послуги» можна стверджувати, що дане питання знаходиться на етапі постановки та вимагає подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз поняття «адміністративні послуги», з'ясування його ознак та сутності, а також розробка авторської дефініції.

Виклад основного матеріалу. Поняття «послуга» в українській мові тлумачиться як «дія», «вчинок», що дає користь або допомогу іншому [4, с. 342], готовність прислужитися іншій людині [5], а також як діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб; обслуговування [6, с. 894]. Тобто, сукупність словникових трактувань можна визначити, що надавати послугу означає готовність вчиняти дії для задоволення потреб і на користь людині (тобто корисний ефект).

Положення основних міжнародно-правових актів у площині регулювання послуг надає можливість констатувати, що поняття «послуга» не містить чітких ознак, щоб відокремлювали її від загального кола економічних дій. Відповідно до статті 57 (50) Договору про функціонування Європейського Союзу «послугами» визначають дії, які надаються за винагороду (зазвичай) і не підпадають під дію положень про свободу пересування людей, товарів та капіталу [7]. Відповідно до змісту Податкового кодексу України послуги – це операції, що не пов'язані з постачанням товарів, та що споживаються в процесі вчинення певної дії або провадження певної діяльності (відповідно до пункту. 14.1.185) [8]. Згідно з пунктом 17 частини першої статті 1 Закону України «Про захист прав споживачів» послуга - діяльність виконавця з надання споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача з метою задоволення його особистих потреб [9]. Відповідно до ДСТУ ISO 9004-2-96, послуга визначається як результат безпосередньої взаємодії постачальника та споживача, а також внутрішньої діяльності постачальника щодо задоволення потреб споживача» [10]. З наведених дефініцій впливає, що ознакою послуг є наявність договірних відносин двох сторін: споживача і виконавця послуг.

Науковцями розроблена величезна кількість дефініції терміну «послуги», досліджуючи його в якості: специфічного виду товару, особливістю якого є його «невідчутні

якості» [11], що пов'язаний із забезпеченням нормального або більш ефективного функціонування учасників ринку» [12, с. 242], та який споживається і забезпечує додаткову корисність споживачу у формі задоволення його нематеріальних інтересів (зручність, комфорт, задоволення) [13, с. 57–71]; дії, результат якої споживається в процесі її надання [14, с. 57] і має фактичний «відчутний результат» [15, с. 44] метою якого є задоволення певних потреб або зручностей, наданих будь-кому» [16, с. 22] в результаті чого має виступати обов'язково «корисний ефект» [17, с. 172] якого очікує послугоотримувач від послугонадавача [18, с. 126–127] та який не виступає у вигляді певного «осяжного» матеріалізованого результату, а полягає в самому процесі надання послуги [19, с. 573]; різновиду зобов'язальних правовідносин, такий, що наділений характеристиками економічної доцільності, систематичності та правомірності, нематеріальний, неречовий вид людської діяльності [20, с. 4.]; специфічного об'єкту цивільних прав, специфічного продукту корисної діяльності, який не має майнового вираження, результат якої не має юридичного значення і не може бути гарантованим [21, с. 5–6]; процесу, який включає різні види діяльності здійснення діяльності і має полісемантичний характер [12, с. 242]. Відповідно, до ознак послуг можна зарахувати наступні: специфічність, товарне не майнове вираження (оплатне або безоплатне), націленість на задоволення послугоотримувача.

Зі змісту пункту 11 статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» випливає, що адміністративна послуга – дія, що може здійснюватися за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу [22]. Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, адміністративна послуга визнається як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами, організаціями), що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [23].

Адміністративні (управлінські) послуги визнають в якості адміністративних правовідносин щодо реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи в процесі публічної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату (набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону) [24, с. 12]. Розглядають також в якості регулятивних дій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які мають реально мають забезпечувати гарантовані Конституцією права та інтереси фізичних і юридичних осіб [25, с. 144]. В науковій літературі наголошується, що адміністративна послуга – це факт вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень, які проявляються в тому, що забезпечують юридичне оформлення дій, які надаються суб'єктові звернення, спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків для задоволення потреб суб'єкта звернення, задоволень його морального, матеріального або особистого характеру [26, с. 83].

В деяких джерелах, адміністративні послуги визначають як «публічно-владні» послуги, визначаючи їх такими, що надаються в межах повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення прав, свобод й охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб [27, с. 89–90] для яких характерним є добровільність та індивідуальність їх надання, безоплатно або в межах цін, визначених державою [28, с. 89] надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [29, с. 28]. А також розглядають як «підвид публічно-владної послуги», порядок надання якої законодавчо регламентований у результаті чого приймається

адміністративний акт, спрямований на реалізацію та захист прав і законних інтересів суб'єктів звернення [30, с.8]. Приналежно, поняття «адміністративні послуги» включає «цілеспрямованість» й «ефективність» надання послуг, причому управлінські органи повинні бути максимально наближеними до споживача, а їх діяльність доступною для контролю з боку громадськості, зрозумілою для суспільства і прозорою з огляду на процедури прийняття рішень [31, с. 8–9].

Утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права став підхід визначення адміністративних послуг в якості управлінських послуг, що трактуються як вид державних послуг, які закріплюють відмітні від традиційної ієрархії цінності у відносинах між громадянами і виконавчою владою, та згідно з якими права і свободи громадян вважаються пріоритетними, що передбачає відповідальність органів і посадових осіб за недоброякісні або неналежно надані управлінські послуги [32, с. 37]. Таким чином, держава в особі її органів повинна мінімізувати своє втручання в життєзабезпечення громадян і брати на себе лише ті послуги, які в цей період розвитку суспільства можна гарантувати і не можна знайти на ринкові послуг [32, с. 159]. Таке положення цілком логічне, оскільки адміністративні послуги (як публічні, управлінські, владні) загалом наділені тими самими змістовними навантаженнями, що охоплює поняття «послуги», яке було досліджено вище (мається на увазі, що характерно і для приватних відносин), метою яких є задоволення законних потреб особи, яка здійснюється за зверненням (проханням) цієї особи. Доречним у цьому контексті також буде навести зауваження науковців стосовно того, що приватний сектор постійно тяготеє до розширення асортименту послуг, тоді як сфера адміністративних послуг зумовлена наступним чинником: конкретно-передбаченою у законі підставою їх надання [33, с. 453-454].

Вбачається необхідним також зазначити концепцію, відповідно до якої адміністративні послуги розглядаються з позиції «публічно-сервісних відносин», основною ознакою яких є спрямованість на надання сервісу [34]. Даний підхід був отриманий спочатку внаслідок ідеї відповідальності держави перед особою, яка потім «переросла» у доктрину «служіння держави людині». Таким чином, адміністративні послуги стали розглядатися починаючи з кінця 80-х років минулого століття як «публічно-сервісні» (наприклад у США, Великобританії, Канаді, Швеції, Нідерландах, Фінляндії тощо) де було запровадження саме «сервісу для людини» та систему оцінювання роботи такого сервісу (мається на увазі органів влади), націлену на уподобання та бажання споживачів [35, с. 9]. Можливо зазначити, що такий підхід покликаний йти всупереч усталеному за часи радянського союзу відношенні до людини як до «прохача». Адже на зміну «незручностей» та формальному сприянні людині в задоволенні запитів, приходять орієнтири на дотримання прав людини, «служіння» людині, як головній цінності держави.

Слід зазначити, що у спеціальному Законі України «Про адміністративні послуги» зазначається термін «адміністративна послуга», що відповідно до пункту першого статті першої 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 [36]. Як влучно акцентують науковці, прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає такі послуги та владну (адміністративну) природу їх надання [32, с. 40–41]. Відповідно до частини третьої статті першої зазначеного закону це 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 [36].

Акцентуємо увагу, що у наведеному визначенні відсутня така змістовна категорія як націленість на задоволення інтересів людини та забезпечення її основних прав. Виходячи з наведених позицій науковців та норм чинного законодавства, можливо констатувати, що до ознак адміністративних послуг слід віднести: владна (адміністративна) природа послугонадавача, публічність, орієнтованість на споживача послуг, однобічність ініціації відносин (на підставі звернення), орієнтація на послугоотримувача.

Висновки.

Отже, на підставі вищезазначеного можливо зробити висновки, що до ознак адміністративних послуг необхідно віднести наступне:

- нематеріальний характер послуги;
- публічний характер правових відносин;
- владна (адміністративна) природа їх надання;
- пов'язаність з особою виконавця (орган виконавчої влади, інший державний орган до повноважень якого входить надання адміністративних послуг населенню);
- законодавче врегулювання;
- усталений порядок надання послуг;
- синхронність у наданні та отриманні послуг;
- обов'язковість волевиявлення особи на отримання послуги – наявність звернення;
- спрямованість на реалізацію та захист законних прав фізичних та юридичних осіб (отримання нематеріального блага, набуття корисного ефекту);
- індивідуальний характер;
- рівність у правах між послугоотримувачем та послугонадавачем;
- загальна соціальна значимість;
- переважне надання за рахунок публічних коштів.

Пропонуємо під адміністративними послугами розуміти наступне: – це публічна, врегульована законом діяльність адміністративних органів, до компетенції яких належить обов'язок надання немайнових послуг особі у випадках її особистого волевиявлення на їх отримання, направлена на дотримання та захист законних прав фізичних та юридичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
2. Конституція України : від 28.06.1996 р. : станом на 25 жовтня 2021р. Київ : Право, 2023. 76 с.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
4. Словник української мови : в 11 т. Київ, 1976. Т. 7. С. 342.
5. Всесвітній словник української мови. URL: <https://uk.worldwidedictionary.org/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B0>
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. Ред.. В.Т. Бусел. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
7. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
8. Податковий кодекс України станом на 03.04.2023 р. Київ: Алерта, 2023. 550 с.
9. Про захист прав споживачів: закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII: станом на 19 лист. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>

10. ДСТУ ISO 9004-2-96 Управління якістю і елементами якості. Частина 2. Вказівки по послугах (9004-2-96). URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=6411
11. Cowel, D. (1984) *The marketing of Services*, London: Heinemann, 35 p.
12. Плакида С.І. Сутність поняття «послуга»: теоретичні аспекти. *Інноваційна економіка*. 2013. № 6. С. 241–243.
13. Bitner, Mary J. (1992), "Servicescapes: The Impact of Physical Surroundings on Consumers and Employees," *Journal of Marketing*, 56 (April). P. 57–71.
14. Електронне урядування та електронна демократія : навчальний посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 10 : Електронні послуги / за ред. Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзюба. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 60 с.
15. Коваленко Ю. Теоретичні аспекти сутності послуги та її види. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 2. С. 38–47.
16. Данилюк Т.І. Сутність поняття «послуга»: теоретичні аспекти. *Ефективна економіка*. 2014. № 8. С. 10–15.
17. Федорченко Н. В. До питання про предмет договору про надання послуг. *Держава і право*. 2014. Вип. 66. С. 165–173.
18. Шаркова Г.Ю. Науково-теоретичні підходи до встановлення ознак послуги як об'єкта цивільних прав. *Держава та регіони*. 2013. № 1. С. 123–128. Серія : Право.
19. Дзера О.В., Кузнецова Н.С., Луць В.В. Зобов'язальне право: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 912 с.
20. Щодра О.Ю. Правове регулювання руху послуг в Європейському Союзі : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 – міжнародне право. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2011. 22 с.
21. Телестакова А.А. Система договорів про надання послуг в цивільному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2008. 25 с.
22. Про адміністративну процедуру: закон України від 17.02.2022 № 2073-IX: станом на 31.03.2023 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
23. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
24. Мордвін І.А. Адміністративні послуги податкових органів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 . Київ, 2013. 20 с.
25. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади: Монографія / за заг. ред. Ю.О. Кудя, С.В. Краснопорова. Харків:РІ-НАДУ «Магістр», 2006. 192 с.
26. Демський Е.Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична наука*. 2011. № 1. С. 79–86.
27. Ковбас І.В. Дефінітивно-сутнісний аналіз публічно-владних послуг. *Науковий вісник Чернівецького університету*: Вип. 478: Правознавство. Чернівці: Рута, 2008. С. 88–91.
28. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88–91.
29. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навч. посіб. Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. 175 с.
30. Панькова З.Л. Адміністративні послуги у сфері економіки: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 225 с.
31. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / упорядн І.І. Коліушко, В. Тимошук. Київ, 2005. 192с.
32. Ковбас І.В. Публічно – владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини: дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.07. Ірпіть, 2011 236 с.

33. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Особлива частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2005. Т. 2. 624 с.
34. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2-х т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.
35. Тимощук В. Адміністративні послуги : посібник. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
36. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI . *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013, № 32, ст. 409.