

УДК 35.078
JEL M16, M48
DOI 10.32782/2786-765X/2024-4-1

Андріянов І.О.

здобувач третього рівня вищої освіти,
Національний авіаційний університет
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0850-5635>

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ЯК ОБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Публічне управління як самостійна галузь регулює суспільні відносини, що виникають в адміністративно-публічній сфері. Встановлено, що до поняття «адміністративно-публічна діяльність» включаться вся владно-публічна діяльність суб'єктів публічної влади, які узагальнено можуть бути названі адміністративними органами, за винятком видів такої діяльності: законодавчої, місцевої, досудової кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової. Визнаючи обґрунтованість зазначених позицій, представляється можливим вважати, що взаємодія фізичних юридичних осіб із органами публічної влади, зокрема у зв'язку з наданням адміністративних послуг, входить у предмет публічного управління. У структурі предмета публічного управління суспільні відносини, що виникають при наданні адміністративних послуг, займають місце у складі відносин у сфері реалізації адміністративно-громадської діяльності, що здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування як «іншими громадськими органами». Принципово важливим є розуміння, що адміністративні послуги спрямовані на задоволення публічного інтересу: державного, національного та суспільного, хоча результатом кожного з актів застосування права є реакція держави на запит конкретного індивідуального чи колективного суб'єкта. Поряд із загальновизнаним постулатом про віднесення публічного управління до підсистеми галузей публічного права, безумовно визнається, що в публічному управлінні домінують державні інтереси, проте інтереси суспільства є важливим його складником. Зокрема, пріоритет права і свободи людини і громадянина забезпечується у сфері виконавчої. При цьому адміністративне право є галуззю права, основне завдання якої пов'язане із правовим регулюванням суспільних відносин у сфері виконавчої влади. У зазначеному зв'язку особливе значення має створення структури виконавчої влади та визначення компетенції органів виконавчої як єдиної системи у структурі системи публічної влади з метою формування ефективного механізму управління. У суспільстві надання органами влади адміністративних послуг у процесі здійснення управлінських функцій сприймається як іманентно властиве органам публічної влади, проте вивчення сфери надання адміністративних послуг у історичній ретроспективі свідчить про те, що так було не завжди. Таким чином, початковим етапом становлення адміністративних послуг в залежності від змістовного критерію в Україні стала поява публічних органів влади, що було викликано необхідністю задоволення державних та громадських інтересів у політичній, економічній та соціальної стабільності, без якого неможливо говорити про надання адміністративних послуг загалом. Таким чином, розмежування функцій органів державного апарату з наділенням органів влади все більшим обсягом повноважень, розвиток економіки, освіти, науки та охорони здоров'я, що зумовлює появу послуг, що мають велике значення для суспільства та держави в цілому, зростання кількості послуг, що надаються населенню органами влади. Інакше висловлюючись, розширення сфери надання адміністративних послуг можна назвати наступним етапом становлення категорії адміністративних послуг в Україні залежно від змістовного критерію.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративні послуги на місцевому рівні, об'єкти публічного управління.

Постановка проблеми. Забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб та ефективного функціонування публічної адміністрації є головними цілями адміністративно-правового регулювання, головною складовою предмета публічного управління, оскільки їхнє досягнення дозволяє задовольнити інтереси суспільства загалом. Ядром предмета публічного управління виступає система взаємовідносин публічної адміністрації з громадянами та організаціями, отже, адміністративно-правове регулювання не обмежується внутрішньоорганізаційними відносинами всередині системи виконавчої влади, відносинами у зв'язку з виконавчою

діяльністю держави чи виникають у сфері діяльності виконавчих та інших розпорядчих органів влади. Адміністративно-правовими нормами здійснюється вплив на «справи публічні, що відображають загальний інтерес і потреби суспільства, держави та громадян у самозбереженні та забезпеченні своєї життєдіяльності» [2]. Інакше кажучи, правовідносини, хоча які у взаємодії держави з населенням, є громадськими, коли метою реалізації виступає здійснення загального блага, задоволення державних та громадських інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративних послуг та

адміністративних послуг на місцевому рівні як об'єктів публічного управління розглядалися В. Авер'яновим, К. Афанасьєвим, Е.Ф. Демським. Аналіз наукового доробку за темою засвідчує, що питання державної політики у сфері надання адміністративних послуг на місцевому рівні висвітлюються в працях низки дослідників: М. Зварича, В. Рача, Т. Репецької та інших. Поза увагою науковців залишились аспекти стосовно визначення адміністративних послуг та адміністративних послуг на місцевому рівні як об'єктів публічного управління.

Мета статті полягає у науковому обґрунтуванні теоретичних засад та практичних пропозицій щодо адміністративних послуг та адміністративних послуг на місцевому рівні як об'єктів публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. В даний час все більшу підтримку має точка зору, що публічне управління регулює різноманітні суспільні відносини, оскільки владно-організаційні відносини можуть виходити за рамки здійснення виконавчої влади та виникати у процесі функціонування інших публічно-владних суб'єктів» [1]. Так, публічне управління є «механізмом імперативно-нормативного впорядкування організації та діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування» [2]. Причому публічне управління поширюється на багато сфер державного та суспільного життя. Таке трактування як підкреслює глибинну суть публічного управління, а й дає можливість відмежувати інші функції адміністрації, які мають суспільного характеру. Позначений підхід презюмує, що у коло суб'єктів публічного управління входять як органи виконавчої: обов'язковою стороною аналізованих відносин виступають як органи виконавчої (це тривалий час вважалося аксіомою), проте суб'єкти, здійснюють публічну владу, зокрема місцеву.

Управлінські функції пронизують всю систему публічної влади. «Дослідження практичних сторін взаємозв'язку, взаємодії та взаємовідносин органів державної влади з органами місцевого самоврядування пов'язане з вивченням управлінських (владних) зв'язків (передумов правовідносин у вигляді норм права) та владних відносин, де загальні владні зв'язки будуть синонімом слова «взаємозв'язок», а слова «» або «взаємини» означатимуть певні владні відносини, що є різновидом правовідносин» [3]. Публічне управління як самостійна галузь регулює суспільні відносини, що виникають в адміністративно-публічній

сфері. «Адміністративно-публічна сфера є такою сферою функціонування суспільства та держави, в якій формуються та реалізуються дві групи суспільних відносин: а) відносини, що виникають у процесі організації та провадження адміністративно-публічної діяльності як одного з видів владно-публічної діяльності держави з безпосередньою участю в них відповідних адміністративних органів; б) відносини, що виникають між фізичними та (або) юридичними особами в процесі їх суспільної взаємодії без безпосередньої участі в них адміністративних органів, але перебувають під контролем (наглядом) останніх» [4].

Отже, змістом адміністративно-громадських відносин є адміністративна діяльність – це врегульована нормами адміністративного права діяльність органів виконавчої влади, інших державних органів, державних посадових осіб, виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування, інших публічних органів, які не виконують функції законотворчості, місцевого представництва, державних та комунальних установ, інших уповноважених діяти від імені держави організацій та фізичних осіб щодо здійснення на основі відповідних законів та підзаконних нормативних правових актів функцій нормотворення, державного управління та місцевого самоврядування (публічного управління), забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави.

Оскільки йдеться про адміністративну діяльність, здійснювану суб'єктами публічної влади, цю діяльність з метою відмежування її від управлінської діяльності, здійснюваної неопублічними суб'єктами управління (органами управління акціонерних товариств, громадських і релігійних об'єднань тощо.), доцільно називати адміністративно-публічною.

Таким чином, до поняття «адміністративно-публічна діяльність» включається вся владно-публічна діяльність суб'єктів публічної влади, які узагальнено можуть бути названі адміністративними органами, за винятком видів такої діяльності: законодавчої, місцевої, досудової кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової.

Визнаючи обґрунтованість зазначених позицій, представляється можливим вважати, що взаємодія фізичних юридичних осіб із органами публічної влади, зокрема у зв'язку з наданням адміністративних послуг, входить у предмет публічного управління. У структурі предмета публічного управління суспільні відносини, що виникають при наданні адміністративних послуг, займають місце у складі

відносин у сфері реалізації адміністративно-громадської діяльності, що здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування як «іншими громадськими органами».

Принципово важливим є розуміння, що адміністративні послуги спрямовані на задоволення публічного інтересу: державного, національного та суспільного, хоча результатом кожного з актів застосування права є реакція держави на запит конкретного індивідуального чи колективного суб'єкта. Публічні інтереси є «свого роду усереднені особисті та групові інтереси» [5]. Отже «публічним інтересом» є «визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого є гарантією її здійснення та розвитку» [5]. Зазначене визначення досить повно відбиває суттєві ознаки цієї категорії. Таким чином, зміст публічного інтересу насамперед становить суспільний інтерес, прийнятий до уваги державою.

У цьому за класифікації поняття «публічний інтерес» виділяються три основні форми: інтереси суспільства; інтереси держави; національні інтереси. Інтереси суспільства у громадській сфері перебувають у добробуті, безпеці, стабільності, прогресі суспільства, у досягненні та змісті суспільної згоди, у духовному оновленні України. Державні інтереси полягають у непорушності конституційного ладу, суверенітеті та територіальній цілісності України, у політичній, економічній та соціальній стабільності, у забезпеченні законності, у розвитку рівноправного та взаємовигідного міжнародного співробітництва. Національні інтереси є балансом інтересів особистості, суспільства та держави в економічній, внутрішньополітичній, соціальній, міжнародній, інформаційній, економічній та інших сферах.

Поряд із загальновизнаним постулатом про віднесення публічного управління до підсистеми галузей публічного права, безумовно визнається, що в публічному управлінні домінують державні інтереси, проте інтереси суспільства є важливим його складником. Зокрема, пріоритет права і свободи людини і громадянина забезпечується у сфері виконавчої. При цьому адміністративне право є галуззю права, основне завдання якої пов'язане із правовим регулюванням суспільних відносин у сфері виконавчої влади. У зазначеному зв'язку особливе значення має створення структури виконавчої влади та визначення компетенції органів виконавчої як єдиної системи у структурі системи публічної влади з метою формування ефективного механізму управління. У суспільстві надання

органами влади адміністративних послуг у процесі здійснення управлінських функцій сприймається як іманентно властиве органам публічної влади, проте вивчення сфери надання адміністративних послуг у історичній ретроспективі свідчить про те, що так було не завжди.

Дослідження генези адміністративних послуг залежно від тимчасового і змістовного критеріїв дозволяє виділити етапи становлення адміністративних послуг в Україні, які, зрештою, зумовили закріплення адміністративних послуг як загальнозрозумілої і широко використовуваної у суспільстві категорії. Відповідно до тимчасовим критерієм визначаються історичні етапи виникнення та розвитку категорії адміністративних послуг в Україні. Звернення до змістовного критерію означає виділення у межах історичних етапів особливостей, визначили появу та розвитку адміністративних послуг в Україні. З утворенням держави України у 1991 році перетворення, які у рамках реформи центрального управління, мали комплексний, програмний і структурний характер. Вони охопили основні сфери суспільства і держави, серйозні зміни зазнали відносини та інститути. При проведенні реформи місцевого управління було утворено виборні органи влади, а також створено міністерства, відомства, управління, які виступали проміжною ланкою між населенням і публічною владою. Нові інститути влади на місцях набули функцій адміністративного управління.

Таким чином, початковим етапом становлення адміністративних послуг в залежності від змістовного критерію в Україні стала поява публічних органів влади, що було викликано необхідністю задоволення державних та громадських інтересів у політичній, економічній та соціальної стабільності, без якого неможливо говорити про надання адміністративних послуг загалом.

Таким чином, розмежування функцій органів державного апарату з наділенням органів влади все більшим обсягом повноважень, розвиток економіки, освіти, науки та охорони здоров'я, що зумовлює появу послуг, що мають велике значення для суспільства та держави в цілому, зростання кількості послуг, що надаються населенню органами влади. Інакше висловлюючись, розширення сфери надання адміністративних послуг можна назвати наступним етапом становлення категорії адміністративних послуг в Україні залежно від змістовного критерію.

Розвиток вітчизняної системи публічного управління обумовлює необхідність

звернення до зарубіжного досвіду з метою виявлення запозичених характерних рис поняття «адміністративні послуги». Аналіз зарубіжної історії становлення поняття адміністративних послуг показує, що зародження ідеї надання публічними органами влади послуг населенню посилає до теорії бюрократії М. Вебера. В основі цієї теорії виконання державою потреб населення шляхом створення бюрократичної системи управління. Поняття «адміністративні послуги» в Україні широко почало застосовуватися в період проведення адміністративної реформи, тоді як у багатьох зарубіжних країнах адміністративна послуга – це одна із звичних форм відносин громадянина і держави, де держава розуміється як «постачальник послуг» [4].

Так звана «сервісна» концепція держави набула широкого поширення у 80-х – 90-х роках ХХ століття у США та низці європейських країн. Ця концепція передбачає віднесення до адміністративних послуг практично будь-яких форм взаємодії населення з громадськими органами, розуміння громадських органів як послугодавця з наступною передачею надання послуг у приватні структури.

Термін «*service public*» є ключовою категорією французького адміністративного права та трактується з двох позицій: матеріальної та формальної. З погляду матеріальної позиції це «публічна послуга», яка розуміється як будь-яка діяльність, спрямовану задоволення потреб, мають суспільний інтерес. Держава у разі забезпечує виконання і контроль зазначеного процесу. З погляду формальної позиції термін «*service public*» сприймається як «публічна служба», що представляє сукупність матеріальних і людських ресурсів, застосовуваних державою та інші громадськими організаціями з метою виконання їхніх задач. Сам термін «публічні послуги» у Франції має широке тлумачення, оскільки його відносять до багатьох суб'єктів, які надають дані послуги: поліції, судовим органам, освітнім установам, закладам охорони здоров'я, підприємствам енергетики і навіть в'язницям з можливістю їх створення на приватній основі.

Отже, розуміння природи адміністративних послуг як послуг, що надаються як державними органами, так а й приватними організаціями, закладено у термінології французького адміністративного права. З урахуванням стрімкого розвитку глобалізаційних процесів та інновацій при розробці адміністративної реформи аналізувався досвід багатьох зарубіжних країн, таких як Австралія,

Англія, Німеччина, Канада, США, Франція та ін. Успішність досвіду стала критерієм відбору країн для дослідження в рамках цієї дисертації. Отже, основною запозиченою рисою українського поняття «адміністративні послуги» є «сервісний характер». У той самий час адміністративні послуги в Україні, як й у зарубіжних країнах, перебувають у процесі постійної реформи, що є ознакою здоров'я, які надають публічні органи, і загальною рисою зарубіжних і вітчизняних адміністративних послуг.

Історичні причини і запозичення зарубіжного досвіду визначили становлення категорії адміністративних послуг в Україні. Однак у науковій сфері досі відсутня єдина думка щодо змісту поняття «адміністративна послуга» та її характеристик. Більше того, існуюча досить тривалий час у науковій площині категорія публічних послуг дотепер у законодавчій площині відсутня, незважаючи на конституційну реформу, що передбачає єдність публічної влади в Україні, і, відповідно, інших пов'язаних з нею категорій, що викликає необхідність обґрунтування такої відсутності або внесення пропозицій щодо коригування законодавства. Визначеність предмета залежить від цього, наскільки чітко він відмежовується з інших і, тим самим, виділяється у тому числі. Така постановка питання означає необхідність сформулювати належні уявлення про об'єкт наукової уваги, виходячи з того, що наукове поняття має бути уявним аналогом об'єктивно існуючої дійсності, покликаним адекватно відобразити сутність даних явищ.

Насамперед звернемося до самого поняття «послуга», яке нині не має чіткого як законодавчого, так і доктринального тлумачення. Під послугою розуміє «дія, що приносить користь, допомогу іншому» [5]. Визначають послугу як «ті чи інші господарські вигоди, що надаються населенню, мешканцям» [4].

Узагальнення аналізованих визначень дозволяє дійти висновку, що науковці виходять з широкого розуміння терміна «послуги», тобто під послугою можна розуміти будь-яку дію з продажу товарів, виготовлення будь-яких об'єктів, передачі у відплатне або безоплатне користування будь-якої речі, а також скоєння дій з інформування, консультування, правового, побутового обслуговування громадян та багато іншого. Зазначене розуміння не дозволяє відмежувати такі дії одна від одної. Поняття «послуга» перебуває в стику двох наук – економіки та юриспруденції, отже, немає суворо як економічного, так і суворо юридичного змісту, втілюючи у собі елементи

тієї й іншої науки.

Проблеми послуг можна розглядати виділяючи поняття «послуга» у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні поняття «послуга» засноване на тому, що результати праці, призначені не для власного споживання, можуть виступати в різних формах та задовольняти різні потреби інших людей, підприємств, держави, надаючи їм послугу. У вузькому значенні «послуга» є особливою споживчою вартістю, оскільки вона корисна як діяльність. Послуга є специфічною споживчою вартістю у формі конкретної трудової діяльності та специфічною формою економічних відносин, що передбачають наявність виробника та споживача послуг. Послуга є економічним ставленням, що виникає з приводу результатів праці, що створює споживчі вартості, що виявляються у формі корисної дії товару (речі) або самої діяльності задоволення конкретних, розумних потреб людини.

Послуга як дія, що надається одним суб'єктом іншому, виступає об'єктом обміну в економічних та опосередковують їх правових відносин. У Конституції України правова категорія послуг не розкривається, проте міститься згадка у тому, що в Україні гарантується надання послуг. Надання послуг відноситься до об'єктів цивільних прав, законодавець називає, проте не розкриває поняття «послуга». Так, «до об'єктів цивільних прав належать речі, включаючи гроші та цінні папери, інше майно, у тому числі майнові права; роботи та послуги, що охороняються результати інтелектуальної діяльності та прирівняні до них засоби індивідуалізації (інтелектуальна власність); нематеріальні блага» [4]. Легальне визначення послуги наведено в Податковому кодексі України, де під послугою з метою оподаткування визнається «діяльність, результати якої не мають матеріального вираження, реалізуються та споживаються у процесі здійснення цієї діяльності» [5]. У зв'язку з відсутністю визначень послуги як об'єкта цивільного права, дане визначення може бути використане і при застосуванні цивільного законодавства.

Далі слід звернутися до понять «адміністративні послуги», оскільки дане поняття, крім наукової сфери, застосовують у чинному законодавстві. У науковій доктрині визначення поняття «адміністративна послуга» дано у кількох варіантах: через діяльність органу, що надає послугу, що виражається у вчиненні дій та (або) прийнятті рішень, що тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин або виникнення документальної інформації (документу) у зв'язку

зі зверненням громадянина або організації з метою реалізації їх прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків; через здійснення дій уповноваженим суб'єктом задоволення потреб і прав інших осіб; через діяльність з реалізації функцій, що здійснюється на запити заявників. При цьому слід зазначити, що термін «адміністративна послуга» відносно новий і поки що не має чітко сформульованого визначення у науці.

Розгляд правової природи поняття «адміністративна послуга» вимагає його розмежування з суміжним поняттям «державна функція». Термін «державна функція», що не має легального визначення, проте використовується в законодавстві.

Дефініція поняття «функція» немає однозначного тлумачення. Так, під функцією може розумітися напрям, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення [4], «основні напрямки (сторони, види) діяльності держави, та її безпосередня практична діяльність, що має предметно-політичний та соціальний характер, і соціальні напрями діяльності як усередині, і зовні держави» [4], постійно здійснюваний нормативно встановлений вид владної діяльності зазначеного органа влади. Адміністративна послуга – це один з проявів державної функції, поняття «функція» є загальним, а «послуга» – спеціальним [3]. Спірно вважати адміністративною послугою відносини між громадянином та органом, до яких громадянин вступає не з власної ініціативи і в яких реалізується не особистий інтерес, а громадський (отримання документів, ліцензування) [2]. Зазначається, що головне у адміністративних послугах – те, що з допомогою задовольняється громадський інтерес. Таким чином, видається, що державна функція виступає більш загальним поняттям стосовно адміністративної послуги. При цьому адміністративна послуга як вид державної функції є діяльністю, спрямованою на задоволення потреб, що мають громадський інтерес. Слід зазначити, відсутність законодавчого визначення функції, складність розмежування понять «функція» і «послуга» породжує необхідність спеціального регулювання законодавцем зазначених питань.

Під адміністративною послугою розуміється діяльність з реалізації функцій органу місцевого самоврядування, що здійснюється за запитами заявників у межах повноважень органу, що надає адміністративні послуги, щодо вирішення питань місцевого значення.

У той же час більшість з характеристик є загальними, як-от: діяльність з реалізації функцій, здійснення за запитами заявників, здійснення в межах повноважень органу, що надає послуги. Таким чином, проведений аналіз легальних ухвал дозволяє встановити відсутність принципових відмінностей між поняттями «адміністративна послуга» та «адміністративна послуга на місцевому рівні», за винятком суб'єктів їх надання.

У цьому аналізі легальних визначень понять «адміністративна послуга» та «адміністративна послуга на місцевому рівні» дозволяє дійти висновку, що органи місцевого самоврядування вправі надавати як комунальні послуги, так й адміністративні послуги. Отже, можна дійти висновку про наявність невідповідності між законодавчим поняттям «адміністративна послуга на місцевому рівні» і повноваженнями органу місцевого самоврядування як суб'єкта надання як комунальних, так і державних послуг.

З викладеного потрібно здійснити пошук нового терміна, який характеризує весь обсяг наданих адміністративних послуг усіма органами та організаціями. Крім того, вимагає уваги, що в сучасному суспільстві завдяки проведеній в рамках адміністративної реформи політиці та широкому висвітленню в засобах масової інформації діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, широко використовується поняття «адміністративні послуги» у зв'язку з відсутністю спеціального поняття характеристики послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. За своїм правовим статусом органи місцевого самоврядування не є державними, що не дозволяє в науковому плані застосовувати термін «адміністративні послуги» до місцевого рівня. Таким чином, слід констатувати колізію поняття «адміністративні послуги», що широко використовується в сучасному суспільстві, з доктринальним і законодавчим тлумаченням даного поняття. У цьому мінімальна кількість відмінностей між законодавчими поняттями «адміністративні послуги» і «адміністративна послуга на місцевому рівні», недосконалість законодавчого визначення даних понять, і навіть колізія поняття «адміністративна послуга», що широко використовується в сучасному суспільстві, з доктринальним і законодавчим тлумаченням даного поняття тягне за собою необхідність пошуку нового терміну. Таким терміном, на наш погляд, може бути термін «адміністративна послуга». Закріплення єдності системи публічної влади в Україні, що об'єднує органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, забезпечує системність діяльності влади в Україні на всіх рівнях та ефективну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином можна говорити про остаточне оформлення категорії публічної влади, а отже, публічних органів влади, адміністративних послуг тощо. Використання терміна публічна влада є важливим фактором для подальшого правового регулювання організаційної взаємодії виконавчої влади та місцевого самоврядування. Існуюча в Україні система органів структурі державної влади, відокремлена від органів місцевого самоврядування, визначила наявність у науці та законодавстві видових понять для характеристики реалізованих повноважень зазначених органів. Поява родового поняття публічної влади, що об'єднує державну владу та органи місцевого самоврядування, тягне за собою можливість застосування до діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється в рамках їх повноважень, відповідно, родового поняття адміністративних послуг. У цьому зв'язку є коректним у світлі конституційної реформи формувати категорію адміністративних послуг. «Адміністративний» (від латів. *Publicus* – громадський): що відбувається у присутності суспільства, публіки, відкритий, голосний; громадський, що у розпорядженні суспільства, влаштований суспільству, не приватний. У цьому громадське право – у буржуазній юриспруденції: всяке право (в протип. приватному), де однією зі сторін є держава.

Поняття «адміністративні послуги» для науки публічного управління не нове. Поняття послуги диференціюється і відбувається трансформація послуги з приватно-правової в публічно-правову категорію. У ході розвитку державного управління ця сфера постійно аналізується, і робляться кроки щодо її поліпшення. У сучасному українському суспільстві діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування прагне створити умови, що забезпечують гідне життя сучасній людині.

Особливе місце займає надання різних видів послуг, що задовольняють потребам населення. У науковій сфері відсутня єдина думка щодо змісту поняття «адміністративна послуга» та його характеристик. У цілому нині можна назвати два підходи до тлумачення даного поняття: широкий і вузький. Відповідно до широкого тлумачення адміністративні послуги розглядаються як загальне поняття, що об'єднує у собі діяльність публічних органів, що полягає у наданні суспільству послуг, різних за суб'єктом надання, змістом

та іншим аспектам. Відповідно, адміністративні послуги включають інформаційні, реєстраційні та інші послуги населенню.

Вказується, що термін «адміністративні послуги» може використовуватися для узагальненого визначення послуг, що визнані як «суспільне», або «загальне», благо. Адміністративні послуги також можна розглядати як послуги, що надаються широкому загалу. У європейському контексті, наприклад, такий підхід до розуміння терміна «адміністративні послуги» найчастіше ототожнюється з поняттям зобов'язань щодо надання «універсальних послуг» [1]. Широке тлумачення поняття «суспільні послуги» використовується також [2], розглядаючи їх як «юридично та соціально значущі дії на користь суспільства, держави та громадян».

Вважається, що під адміністративною послугою необхідно розуміти санкціоновану державою діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств та установ, інших громадських недержавних суб'єктів з надання населенню благ у різних сферах суспільного життя, за задоволенням та інтересів людини та громадянина на платній або безоплатній основі [1]. При цьому категорія включає соціальні, інформаційні, реєстраційні та інші послуги населенню.

Відповідно до вузького підходу до тлумачення адміністративних послуг, під такою послугою розуміється діяльність органу публічної влади, що надає адміністративну послугу, що виражається у вчиненні дій та (або) прийнятті рішень, що тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин або виникнення документованої інформації (документ) у зв'язку зі зверненням громадянина чи організації з метою реалізації їх прав, законних інтересів чи виконання покладених ними нормативними правовими актами зобов'язань [3].

На думку автора, до адміністративних послуг слід відносити виключно послуги, надання яких передбачено Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня

2012 року № 5203-VI [6]. Змістовним наповненням адміністративних послуг є надані громадянам і організаціям послуги, створені задля задоволення потреб, мають публічний інтерес, з реалізації прав чи виконання обов'язків одержувачів услуг. Підсумовуючи вищевикладене, відзначимо, що мінімальна кількість відмінностей між законодавчими поняттями «адміністративні послуги» та «адміністративна послуга на місцевому рівні», недосконалість законодавчого визначення даних понять, тягне за собою необхідність у світлі конституційної реформи, що закріпила єдність системи публічної влади України.

З метою уніфікації підходів до розуміння «адміністративні послуги» та «адміністративна послуга на місцевому рівні» автором запропоновано комплексно описати правову природу як адміністративних послуг, так і адміністративних послуг на місцевому рівні та відобразити різноманітність суб'єктів, що їх надають, визначення адміністративної послуги, під якою пропонується розуміти діяльність органу публічної влади або уповноваженої ним організації, пов'язану здійсненням власних чи переданих владних повноважень та спрямовану на реалізацію прав заявників.

Висновки. У висновку слід зазначити, що сучасний рівень розробленості категорії адміністративних послуг породжує неоднозначність висновків у науковій літературі щодо окремих питань. Причина виникнення труднощів зумовлена постійною зміною суспільних відносин у сфері надання адміністративних послуг, що, у свою чергу, відповідає необхідності відповідати запитам суспільства на надання нових послуг, а також удосконалювати надання послуг, що раніше надаються, одночасно з розвитком нових технологій і методик. Перспективним шляхом розвитку категорії адміністративних послуг є створення єдиної, цілісної доктрини у цій галузі. Оскільки багато теоретичних положень про адміністративні послуги залишаються досі спірними, це певною мірою гальмує їхнє законодавче забезпечення. У свою чергу, без законодавчого вдосконалення неможливо говорити про ефективне вдосконалення цієї категорії в цілому.

Бібліографічний список

1. Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4–10.
2. Афанасьєв К. Державні управлінські послуги та законні інтереси особи: взаємозв'язок понять. *Юридична Україна*. 2007. № 7. С. 26–29.
3. Демський Е.Ф. Адміністративні послуги і їх юридична природа. *Юридична наука: наук. юрид. журн.* 2011. Вип. 1. С. 79–86.

4. Зварич М., Рач В., Репецька Т. Операційне визначення терміна «адміністративні послуги». *Вісн. держ. служби України*. 2010. № 4. С. 15–20.
5. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
6. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

References

1. Averyanov V. (2010) Updating the doctrinal foundations of Ukrainian administrative law in the light of European integration requirements. *Yurydychna Ukrayina*, vol. 3, pp. 4–10.
2. Afanasyev K. (2007) State management services and legitimate interests of a person: relationship of concepts. *Yurydychna Ukrayina*, vol. 7, pp. 26–29.
3. Demsky E. F. (2011) Administrative services and their legal nature. *Yurydychna nauka: nauk. yuryd. zhurn.*, vol. 1, pp. 79–86.
4. Zvarych M., Rach V., Repetska T. (2010) Operational definition of the term "administrative services", *Visn. derzh. Sluzhby Ukrayiny*, vol. 4, pp. 15–20.
5. Koliushko I. B. (2002) Executive power and problems of administrative reform in Ukraine, Fakt, Kyiv, Ukraine.
6. Law of Ukraine "On Administrative Services" dated September 6, 2012 No. 5203-VI. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

Стаття надійшла до редакції 12.02.2024

Ihor Andriianov

Postgraduate Student,

National Aviation University

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0850-5635>

ADMINISTRATIVE SERVICES AT THE LOCAL LEVEL AS OBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Public administration as an independent branch regulates social relations arising in the administrative and public sphere. It is established that the term "administrative-public activity" includes all power-public activity of subjects of public authority, which can generally be called administrative bodies, with the exception of the following types of activity: legislative, local, pre-trial criminal-procedural and operational-investigative. Recognizing the validity of these positions, it seems possible to consider that the interaction of natural legal entities with public authorities, in particular in connection with the provision of administrative services, is part of the subject of public administration. In the structure of the subject of public administration, social relations that arise during the provision of administrative services take place in the composition of relations in the sphere of implementation of administrative and public activities, which are carried out by state authorities and local self-government bodies as "other public bodies". It is fundamentally important to understand that administrative services are aimed at satisfying the public interest: state, national and public, although the result of each act of applying the law is the state's response to the request of a specific individual or collective subject. Along with the generally recognized postulate that public administration is a subsystem of public law branches, it is definitely recognized that public administration is dominated by state interests, but the interests of society are an important component of it. In particular, the priority of human and citizen rights and freedoms is ensured in the executive sphere. At the same time, administrative law is a branch of law, the main task of which is related to the legal regulation of social relations in the sphere of executive power. In this connection, the creation of the structure of the executive power and the definition of the competence of the executive bodies as a single system in the structure of the public power system for the purpose of forming an effective management mechanism is of particular importance. In society, the provision of administrative services by authorities in the process of performing management functions is perceived as inherent to public authorities, but the study of the scope of administrative services in historical retrospect shows that this was not always the case. Thus, the initial stage of the formation of administrative services depending on the meaningful criterion in Ukraine was the emergence of public authorities, which was caused by the need to satisfy state and public interests in political, economic and social stability, without which it is impossible to talk about the provision of administrative services in general. Thus, the demarcation of the functions of the state apparatus with the granting of more and more powers to the authorities, the development of the economy, education, science and health care, which leads to the emergence of services that are of great importance for society and the state as a whole, the growth of the number of services that provided to the population by authorities. In other words, the expansion of the scope of the provision of administrative services can be called the next stage of the formation of the category of administrative services in Ukraine, depending on the meaningful criterion.

Keywords: administrative services, administrative services at the local level, objects of public administration.