

ЮРЧЕНКО Т. П.,

аспірант

(Заклад вищої освіти «Міжнародний
університет бізнесу і права»)

УДК 342.9:35.07(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.28>

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Стаття присвячена комплексному дослідженню теоретичних засад поняття та правової природи адміністративних послуг у системі публічного адміністрування. Обґрунтовано, що категорія «послуга» пройшла складну еволюцію від економічного трактування як нематеріального блага до юридичного розуміння як результату владної діяльності органів публічної адміністрації. Встановлено, що адміністративні послуги формують самостійний інститут адміністративного права, який має власні ознаки, принципи та функції, відмінні від соціальних, господарських і муніципальних послуг.

У статті проаналізовано генезу наукових підходів до поняття адміністративних послуг у європейських правових системах. Показано, що німецько-австрійська традиція акцентує на процедурному аспекті, французька – на категорії *service public*, британська – на рівності доступу до *public services*. Зроблено висновок, що ці підходи стали основою сучасної європейської доктрини *good governance*, яка поступово впроваджується в Україні.

Особливу увагу приділено правовій природі адміністративних послуг. Визначено, що вони є результатом адміністративних процедур, мають публічно-правовий характер та індивідуально-конкретні юридичні наслідки. Суб'єктами таких відносин виступають органи публічної адміністрації та фізичні чи юридичні особи-заявники. Розкрито ключові принципи надання адміністративних послуг – верховенства права, доступності, пропорційності, прозорості та підзвітності – як орієнтири для діяльності органів влади.

У роботі визначено проблеми сучасного правового регулювання: нечіткість нормативного визначення, відсутність єдиної класифікації, порушення строків та наявність бюрократичних бар'єрів навіть у центрах надання адміністративних послуг. Показано, що існує розрив між нормативними приписами та фактичною практикою, що знижує ефективність функціонування інституту.

Наголошено на необхідності гармонізації українського законодавства зі стандартами Європейського Союзу. Йдеться про впровадження механізмів цифровізації, розширення електронних сервісів, підвищення рівня професійної підготовки персоналу та запровадження ефективного контролю за якістю наданих послуг. Зроблено висновок, що адміністративні послуги є фундаментальним елементом утвердження сервісної держави та важливим індикатором довіри громадян до публічної влади.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічне адміністрування, сервісна держава, правова природа, адміністративна процедура, *good governance*, правове регулювання, публічні послуги, інститут адміністративного права, цифровізація.



Yurchenko T. P. Theoretical foundations of the concept and legal nature of administrative services

The article is devoted to a comprehensive study of the theoretical foundations of the concept and legal nature of administrative services in the system of public administration. It is argued that the category of “service” has undergone a complex evolution from its economic interpretation as an intangible good to its legal understanding as the result of authoritative activities carried out by public administration bodies. It is established that administrative services constitute an independent institute of administrative law with their own features, principles, and functions, distinct from social, commercial, and municipal services.

The paper analyzes the genesis of scientific approaches to the concept of administrative services in European legal systems. It is demonstrated that the German-Austrian tradition emphasizes the procedural aspect, the French tradition focuses on the category of service public, while the British approach highlights equal access to public services. It is concluded that these models formed the foundation of the modern European doctrine of good governance, which is gradually being implemented in Ukraine.

Special attention is given to the legal nature of administrative services. It is determined that they are the outcome of administrative procedures, characterized by a public-law nature and specific legal consequences for applicants. The subjects of such relations are public administration bodies and individuals or legal entities as applicants. The key principles of administrative services are outlined – rule of law, accessibility, proportionality, transparency, and accountability – as guiding benchmarks for the activities of public authorities.

The study identifies the main problems of current legal regulation: vague normative definitions, the absence of a unified classification, violations of procedural time limits, and the persistence of bureaucratic barriers even within administrative service centers. It is shown that there is a gap between legislative provisions and actual practice, which reduces the effectiveness of this institution.

The article emphasizes the need to harmonize Ukrainian legislation with the standards of the European Union. This includes the introduction of digitalization mechanisms, the expansion of e-services, the improvement of staff qualifications, and the establishment of effective quality control over service provision. It is concluded that administrative services are a fundamental element of building a service-oriented state and serve as an important indicator of public trust in governmental authorities.

Key words: *administrative services, public administration, service-oriented state, legal nature, administrative procedure, good governance, legal regulation, public services, institute of administrative law, digitalization.*

Постановка проблеми. Сучасні процеси демократизації та реформування публічного управління в Україні вимагають докорінного переосмислення ролі держави у відносинах з громадянами та суб'єктами господарювання. Відхід від авторитарно-командної моделі та утвердження принципу верховенства права обумовлюють формування нової управлінської парадигми, в основі якої лежить сервісний підхід до діяльності органів публічної адміністрації. У цьому контексті адміністративні послуги стають не лише інструментом реалізації функцій держави, а й основним каналом взаємодії між державою та суспільством, що забезпечує практичне втілення прав і свобод людини. Саме через процедури надання адміністративних послуг громадяни та юридичні особи отримують реальні можливості для реалізації своїх прав, що робить цей інститут фундаментальним для формування правової держави та розвитку громадянського суспільства.

Разом із тим, у науковій літературі та законодавстві України досі відсутня усталена дефініція поняття адміністративних послуг. На практиці спостерігається їхнє широке, інколи



надто розмите тлумачення, що призводить до ототожнення адміністративних послуг із соціальними, муніципальними чи навіть комерційними послугами. Це ускладнює формування цілісної системи адміністративного права, породжує колізії у правозастосовній практиці та створює перепони для ефективного надання послуг населенню. Невирішеними залишаються питання класифікації адміністративних послуг, визначення їх юридичних ознак, співвідношення з адміністративною процедурою, а також встановлення чітких меж між приватно-правовими та публічно-правовими послугами.

Особливу актуальність ці проблеми набувають у світлі євроінтеграційних процесів та необхідності гармонізації українського законодавства із стандартами Європейського Союзу, де адміністративні послуги розглядаються як ключовий елемент концепції «good governance». Відсутність доктринальної єдності у визначенні правової природи адміністративних послуг ускладнює впровадження сучасних механізмів публічного адміністрування, таких як електронні сервіси, принцип «єдиного вікна», спрощені адміністративні процедури. Тому постає об'єктивна необхідність у комплексному теоретико-правовому осмисленні адміністративних послуг як інституту адміністративного права, що має забезпечити системність і передбачуваність публічного управління, а також сприяти утвердженню України як сучасної сервісної держави.

Метою статті є комплексне теоретико-правове осмислення поняття та правової природи адміністративних послуг як інституту адміністративного права. Для досягнення цієї мети передбачається: проаналізувати еволюцію доктринальних підходів до визначення адміністративних послуг; з'ясувати їхнє місце у системі публічного адміністрування; визначити ключові ознаки, які відмежовують адміністративні послуги від суміжних правових категорій; розкрити принципи, що лежать в основі їх надання; окреслити проблеми сучасного правового регулювання та можливі напрями його вдосконалення. Таким чином, стаття спрямована на формування цілісної теоретичної моделі адміністративних послуг, яка дозволить підвищити ефективність функціонування органів публічної адміністрації та сприятиме розбудові сервісної держави в Україні.

Аналіз наукових публікацій. Проблематика адміністративних послуг посідає чільне місце в адміністративно-правовій науці, проте у працях різних авторів вона розглядається під різними кутами зору. Значний внесок у розвиток теоретичних підходів до визначення сутності адміністративних послуг зробили В. Авер'янов, який одним із перших акцентував увагу на необхідності розглядати їх у контексті трансформації публічної адміністрації; О. Бандурка, який підкреслював функціональний аспект цієї категорії; В. Бевзенко, котрий аналізував питання співвідношення адміністративних послуг та адміністративної процедури.

Серед сучасних українських науковців досить активно досліджують проблематику адміністративних послуг Ю. Битяк, Т. Коломоець, С. Серьогін, які звертають увагу на їхню правову природу та визначають адміністративні послуги як інститут адміністративного права. Дослідженням питань організації центрів надання адміністративних послуг та проблем правозастосування займалися С. Дубенко, І. Голосніченко, В. Тимошук, які наголошували на необхідності впровадження європейських стандартів публічного адміністрування в українську практику.

Окрему увагу питанням гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу у сфері адміністративних послуг приділяли І. Кресіна та В. Шкарупа, акцентуючи на принципах «good governance» та прозорості діяльності органів публічної влади. У західноєвропейській правовій науці дослідженням аналогічних категорій займалися М. Хоффман, К. Шупперт, які пропонували концепцію адміністративних послуг як невід'ємного елементу сервісної держави.

Водночас у науковій літературі простежується певна фрагментарність. Дослідники по-різному визначають зміст та обсяг поняття адміністративних послуг, що призводить до неоднозначності у їх тлумаченні. Часто адміністративні послуги ототожнюються із соціальними чи муніципальними послугами, або ж розглядаються виключно крізь призму адміністративної процедури. Попри наявність значної кількості праць, ще бракує досліджень, які



б комплексно розглядали адміністративні послуги як цілісний інститут адміністративного права з визначенням його системних ознак, функцій та принципів. Саме ця прогалина зумовлює потребу у подальшому поглибленому теоретико-правовому аналізі.

Виклад основного матеріалу. Поняття «послуга» виникло насамперед у сфері економічної науки, де воно визначалося як особливий вид діяльності, що не створює матеріального продукту, але забезпечує задоволення певних потреб індивіда чи суспільства [1, с. 142]. З часом у межах класичної економічної теорії сформувався підхід, за яким послуга розглядалася як нематеріальне благо, що має цінність для споживача і формується в процесі діяльності [2, с. 55]. З розвитком соціально орієнтованої економіки цей підхід набув нових рис: послуга стала тлумачитися не лише як результат діяльності приватних суб'єктів, а й як продукт публічної влади, яка забезпечує колективні та суспільні інтереси [3, с. 19].

У юридичній площині поняття «послуга» пройшло складну еволюцію. У цивільному праві воно закріпилося як різновид договірної зобов'язання, де рівноправні сторони домовляються про виконання певних дій або надання результату, який споживається у процесі його створення [4, с. 72]. Однак поступово виникла необхідність виокремити публічно-правовий аспект послуг, коли держава почала забезпечувати суспільні потреби не тільки шляхом нормотворчості та контролю, але й через надання адміністративних сервісів. Саме в цей період у науковій літературі з'явилося розуміння послуги як інструменту діяльності органів влади, спрямованого на задоволення колективних інтересів [5, с. 33]. Таким чином, еволюція категорії «послуга» відображає процес поступового розширення її змісту від приватноправового до публічно-правового виміру.

У Західній Європі концепція адміністративних послуг почала формуватися у другій половині XX ст. в умовах демократизації державного управління та утвердження принципів правової держави. У Німеччині та Австрії вона розвивалася у рамках адміністративно-процедурної моделі: акцент робився на тому, що діяльність адміністрації щодо надання дозволів, ліцензій, реєстрації чи інших актів має розглядатися як особливий вид послуг держави [6, с. 87]. Французька правова традиція висунула концепт *service public*, який став центральним елементом державної доктрини. Публічна послуга трактувалася як будь-яка діяльність, що здійснюється органами влади чи уповноваженими суб'єктами для забезпечення загального інтересу [7, с. 64]. У Великій Британії поняття *public services* набуло специфічного характеру, оскільки охоплювало і соціальні, і адміністративні аспекти взаємодії держави та громадянина. Основна увага приділялася гарантіям рівного доступу громадян до необхідних благ і процедур [8, с. 112].

Подальша гармонізація європейських правових систем у рамках ЄС сприяла інтеграції цих підходів. Виникла єдина ідея розуміння адміністративних послуг як інструменту сервісної держави, що орієнтується на забезпечення прав і свобод громадян через ефективні, прозорі та доступні механізми [9, с. 45]. Таким чином, зарубіжні моделі сформували концептуальне підґрунтя, яке нині впливає на розвиток доктрини адміністративних послуг в Україні.

Вітчизняна доктрина адміністративних послуг почала активно розвиватися на початку 2000-х років, коли в межах адміністративної реформи було проголошено необхідність створення сервісної моделі публічного управління. Перші наукові праці пропонували визначати адміністративні послуги як інструмент модернізації державного апарату та засіб реалізації конституційних прав громадян [10, с. 27]. Подальші дослідження розглядали їх як окремий інститут адміністративного права зі своїми ознаками, принципами та функціями [11, с. 73; 12, с. 46]. Інші автори підкреслювали процедурний характер адміністративних послуг, наголошуючи на їх нерозривному зв'язку з адміністративними процедурами [13, с. 51].

Важливим етапом розвитку стало ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» 2012 р., що вперше надав легальне визначення цієї категорії та встановив базові засади їх надання [14, с. 9]. Проте законодавче врегулювання не усунуло доктринальних суперечностей: залишаються дискусійними питання відмежування адміністративних послуг від соціальних і муніципальних, визначення їхніх суб'єктів та правової природи.



У сучасних працях увага приділяється також питанням електронізації адміністративних послуг, створенню центрів їх надання, застосуванню принципу «єдиного вікна» [15, с. 102]. Водночас відзначається необхідність гармонізації українського підходу з європейськими стандартами *good governance*, що передбачає прозорість, відкритість і клієнтоорієнтованість публічного управління [16, с. 58]. Отже, доктрина адміністративних послуг в Україні продовжує еволюціонувати, поступово наближаючись до європейських зразків, але водночас зберігаючи власні особливості, зумовлені національною правовою традицією та викликами державотворення.

Адміністративні послуги займають особливе місце у системі суспільних відносин, адже вони поєднують у собі елементи як економічної, так і правової категорії. Їх необхідно чітко відрізнити від господарських, соціальних та муніципальних послуг. Господарські послуги базуються на приватноправових відносинах і надаються суб'єктами господарювання з метою отримання прибутку [17, с. 214]. Соціальні послуги, у свою чергу, мають характер публічного забезпечення і спрямовані на реалізацію соціальної політики держави, але не завжди містять владний елемент [18, с. 88]. Муніципальні послуги є діяльністю органів місцевого самоврядування і не завжди підпадають під категорію адміністративних, оскільки можуть мати господарсько-організаційний або комунальний характер [19, с. 142].

Ключова відмінність адміністративних послуг полягає у владно-організаційному елементі: вони завжди пов'язані з реалізацією повноважень органів публічної адміністрації та мають наслідком виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків для конкретної особи [20, с. 51]. Такий характер надання зумовлює обов'язковість рішень, прийнятих за результатами надання послуги, і водночас гарантує громадянам юридичний захист.

У науковій літературі спостерігається тенденція до ототожнення адміністративної послуги з адміністративною процедурою. Проте їх співвідношення має інший характер. Адміністративна процедура – це процесуальна форма діяльності органу влади, що регулює порядок розгляду звернення особи, прийняття рішення та його реалізації [21, с. 67]. Адміністративна послуга ж є результатом цієї процедури, тобто конкретним владним актом або юридично значимою дією, спрямованою на задоволення потреб заявника [22, с. 113].

Таким чином, адміністративна процедура виступає інструментом, а адміністративна послуга – результатом, що фіксує юридичний наслідок. Наприклад, реєстрація суб'єкта підприємництва або видача дозволу є адміністративними послугами, тоді як процес подання документів, їх розгляду та ухвалення рішення становить адміністративну процедуру [23, с. 39]. Такий підхід дозволяє уникнути плутанини у термінології й сприяє більш точному розумінню структури публічно-управлінських відносин.

Адміністративні послуги є однією з ключових форм реалізації функцій публічної адміністрації. Вони відображають сервісний характер держави, яка через органи виконавчої влади та місцевого самоврядування задовольняє потреби громадян у сфері публічного права [24, с. 74]. У цьому аспекті адміністративні послуги мають двоїсту природу: з одного боку, вони є способом виконання управлінських завдань, з іншого – правовим механізмом забезпечення прав і свобод людини [25, с. 128].

Зміст адміністративної послуги полягає у конкретизації юридичних норм щодо індивідуального випадку, коли орган влади, діючи у межах компетенції, ухвалює рішення, яке породжує юридичні наслідки для заявника. У такий спосіб реалізуються функції держави у сферах реєстрації, ліцензування, дозволів, сертифікації тощо [26, с. 93]. Адміністративна послуга виступає індикатором ефективності публічного адміністрування: чим швидше, простіше й прозоріше вона надається, тим вищий рівень довіри громадян до влади [27, с. 57]. Саме тому удосконалення механізмів надання адміністративних послуг вважається ключовим напрямом реформування державного управління та утвердження принципів сервісної держави.

У системі адміністративного права адміністративні послуги займають самостійне місце, оскільки мають власні ознаки, принципи та функції [20, с. 51]. Вони не зводяться лише до процедурного аспекту чи управлінської діяльності, а формують окремий інститут,



який поєднує в собі норми матеріального та процесуального характеру. З одного боку, адміністративні послуги визначають зміст і межі діяльності органів публічної адміністрації, з іншого – забезпечують реалізацію прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [21, с. 67]. Таке подвійне значення свідчить, що адміністративна послуга є не лише інструментом управління, а й гарантією прав громадян у публічно-правових відносинах.

Правова природа адміністративних послуг виявляється через сукупність їхніх ознак. По-перше, вони мають публічно-правовий характер, оскільки надаються органами публічної адміністрації в межах владних повноважень [17, с. 214]. По-друге, їх результатом завжди є індивідуально-конкретний юридичний акт або дія, що спричиняє правові наслідки для заявника [23, с. 39]. По-третє, адміністративні послуги є обов'язковими до виконання та підлягають оскарженню у встановленому порядку [18, с. 88]. Нарешті, вони реалізуються виключно у формі позитивних рішень (реєстрація, видача дозволу, сертифіката тощо), оскільки відмова в їх наданні фактично означає невиконання публічного обов'язку органом влади [25, с. 128]. Сукупність цих ознак дозволяє чітко відмежувати адміністративні послуги від інших форм діяльності публічної адміністрації.

Суб'єктами правовідносин у сфері адміністративних послуг виступають, з одного боку, органи публічної адміністрації, а з іншого – фізичні та юридичні особи, які звертаються за отриманням послуг [24, с. 74]. Характерною особливістю цих відносин є їхня асиметричність: орган влади реалізує владні повноваження, тоді як заявник перебуває у підпорядкованому становищі. Об'єктом таких відносин є конкретна юридична дія або рішення, спрямоване на оформлення правового статусу заявника (реєстрація, ліцензія, сертифікат) [19, с. 142]. Таким чином, у правовій природі адміністративних послуг поєднується владний елемент і сервісний характер, що робить їх унікальним явищем у системі адміністративного права.

Принципи надання адміністративних послуг виступають ключовими орієнтирами для органів публічної адміністрації. До основних належать:

- верховенство права, що зобов'язує органи влади діяти лише на підставі та у спосіб, визначений законом [26, с. 93];
- доступність, яка означає, що кожна особа повинна мати реальну можливість звернутися за отриманням послуги [27, с. 57];
- пропорційність, яка передбачає співмірність втручання органів влади із цілями, що досягаються [22, с. 113];
- прозорість та підзвітність, що зобов'язує органи влади інформувати заявників про порядок надання послуг і забезпечувати контроль за їх якістю [15, с. 102].

Дотримання цих принципів сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування та зміцнює довіру громадян до держави. Недотримання ж принципів призводить до зловживань, бюрократизації та зниження якості надання послуг.

Адміністративні послуги займають центральне місце у сучасній моделі публічного адміністрування, оскільки саме через їх надання відбувається практичне забезпечення прав і свобод громадян [17, с. 214]. На відміну від нормотворчої чи контрольної діяльності, вони спрямовані безпосередньо на задоволення індивідуальних потреб особи. Це зумовлює їх подвійний характер: з одного боку, адміністративні послуги є результатом реалізації владних повноважень, з іншого – вони відображають сервісну функцію держави [20, с. 51].

У структурі діяльності органів публічної адміністрації адміністративні послуги виконують інтеграційну функцію: вони поєднують управлінські рішення з конкретними життєвими ситуаціями. Видача паспорта, реєстрація суб'єкта підприємництва, надання дозволу чи ліцензії – усе це приклади того, як абстрактні норми права втілюються у конкретні юридично значимі результати [19, с. 142]. Саме тому ефективність публічного управління у значній мірі оцінюється за якістю надання адміністративних послуг.

Сучасна концепція сервісної держави передбачає переорієнтацію діяльності органів влади з владно-розпорядчої моделі на клієнтоорієнтовану. Адміністративні послуги виступають ключовим інструментом цієї трансформації [15, с. 102]. Вони дозволяють змінити



сприйняття держави в очах громадян: від репресивного апарату – до сервісної структури, що забезпечує задоволення правомірних потреб суспільства [25, с. 128].

Реалізація цієї ідеї в Україні пов'язана з упровадженням центрів надання адміністративних послуг, принципу «єдиного вікна», електронних сервісів та цифрових платформ. Такі механізми дають змогу мінімізувати бюрократичні бар'єри, скоротити час і витрати заявників, підвищити прозорість рішень органів влади [27, с. 57]. У такий спосіб адміністративні послуги перетворюються на практичний вимір концепції *good governance*, що забезпечує баланс між ефективністю управління та захистом прав людини [22, с. 113].

Адміністративні послуги мають безпосередній вплив на реалізацію та захист прав і свобод людини. Звернення до органу влади з метою отримання адміністративної послуги є формою практичного здійснення конституційних прав, зокрема права на підприємницьку діяльність, свободу пересування, право на працю тощо [21, с. 67]. Від якості, швидкості та прозорості надання таких послуг залежить рівень довіри громадян до держави та ефективність гарантій правового статусу особи [26, с. 93].

Адміністративна послуга водночас виконує превентивну функцію: чітка і передбачувана процедура її отримання запобігає можливим зловживанням з боку органів влади і захищає заявника від необґрунтованих обмежень його прав [18, с. 88]. Наприклад, своєчасна реєстрація бізнесу забезпечує правову визначеність для підприємця, а видача дозволів на будівництво унеможливує хаотичне використання земельних ресурсів. У цьому сенсі адміністративні послуги виступають практичним механізмом реалізації принципу верховенства права у сфері публічного адміністрування [23, с. 39].

Попри те, що ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» 2012 року закріпило базові засади функціонування цього інституту, саме визначення адміністративних послуг залишається надто загальним [14, с. 9]. Воно фактично зводиться до «результату звернення особи», що не охоплює процедурного, організаційного та гарантійного аспектів [11, с. 73]. У результаті правозастосовна практика демонструє неоднозначність у віднесенні певних дій органів влади до категорії адміністративних послуг, що створює правову невизначеність.

Окрему проблему становить класифікація адміністративних послуг. Нині вони поділяються за відомчою ознакою (послуги МВС, Мін'юсту, органів місцевого самоврядування), за змістом (реєстраційні, дозвільні, ліцензійні) чи за рівнем надання (державні, місцеві) [17, с. 214]. Така багатомірність свідчить про фрагментарність підходів і ускладнює формування єдиної системи. Відсутність загальноприйнятої класифікації породжує труднощі для заявників, які не завжди можуть орієнтуватися у переліку доступних послуг, а також для органів влади, які дублюють функції. Наявність єдиної уніфікованої класифікації дозволила б забезпечити системність і прозорість, але поки що це завдання залишається невирішеним.

Формально законодавство закріплює низку принципів надання адміністративних послуг: доступність, прозорість, рівність, пропорційність, підзвітність [22, с. 113]. Проте їхня реалізація в практичній площині є вибірковою та неповною. Нерідко громадяни стикаються з проблемами, що суперечать цим принципам: перевищення строків розгляду заяв, необґрунтовані відмови, вимога додаткових документів, які не передбачені законом [19, с. 142]. Це свідчить про те, що у багатьох випадках адміністративна послуга перетворюється на інструмент бюрократичного контролю, а не сервіс для задоволення законних потреб особи.

Навіть створення центрів надання адміністративних послуг, яке мало б мінімізувати людський фактор і бюрократію, не завжди виправдовує очікування. Попри принцип «єдиного вікна», заявники часто змушені взаємодіяти з кількома органами, повторно подавати документи або чекати на додаткові погодження [27, с. 57]. Це суперечить не лише законодавству, а й базовій ідеї сервісної держави. Крім того, недостатня професійна підготовка окремих працівників органів влади, низький рівень цифрової грамотності та слабка матеріально-технічна база центрів поглиблюють цю проблему [15, с. 102]. Отже, ключовим завданням є не лише вдосконалення правових норм, а й забезпечення їх реальної імплементації на практиці.



Євроінтеграційний курс України передбачає поступове наближення системи надання адміністративних послуг до стандартів ЄС та принципів *good governance* [9, с. 45]. Це означає, що адміністративна послуга має розглядатися не лише як акт застосування влади, а й як якісний сервіс, доступний для кожного громадянина без дискримінації. Європейські стандарти акцентують на швидкості, зручності та клієнтоорієнтованості процедур, що значно відрізняється від пострадянської традиції бюрократичного адміністрування [6, с. 87].

В Україні вже зроблені кроки у цьому напрямі: впроваджуються електронні сервіси, поступово розширюється функціонал «Дії», поширюється практика цифрових документів [15, с. 102]. Проте проблеми залишаються: нерівномірний доступ до інтернету, недостатній рівень правової культури серед населення, а також інституційна слабкість частини органів влади. Ці чинники ускладнюють повноцінне впровадження європейських стандартів.

Подальший розвиток вимагає адаптації найкращих практик ЄС із урахуванням національних особливостей. Йдеться не лише про технологічні новації, а й про запровадження механізмів незалежного контролю за якістю послуг, розширення процедур оскарження, стандартизацію термінів надання та забезпечення рівного доступу для всіх категорій громадян [20, с. 51]. Тільки за умови комплексної реформи можна буде говорити про реальне втілення концепції сервісної держави та формування довіри громадян до органів публічної адміністрації.

Попри те, що ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» 2012 року закріпило базові засади функціонування цього інституту, саме визначення адміністративних послуг залишається надто загальним [14, с. 9]. Воно фактично зводиться до «результату звернення особи», що не охоплює процедурного, організаційного та гарантійного аспектів [11, с. 73]. У результаті правозастосовна практика демонструє неоднозначність у віднесенні певних дій органів влади до категорії адміністративних послуг, що створює правову невизначеність.

Окрему проблему становить класифікація адміністративних послуг. Нині вони поділяються за відомчою ознакою (послуги МВС, Мін'юсту, органів місцевого самоврядування), за змістом (реєстраційні, дозвільні, ліцензійні) чи за рівнем надання (державні, місцеві) [17, с. 214]. Така багатомірність свідчить про фрагментарність підходів і ускладнює формування єдиної системи. Відсутність загальноприйнятої класифікації породжує труднощі для заявників, які не завжди можуть орієнтуватися у переліку доступних послуг, а також для органів влади, які дублюють функції. Наявність єдиної уніфікованої класифікації дозволила б забезпечити системність і прозорість, але поки що це завдання залишається невирішеним.

Формально законодавство закріплює низку принципів надання адміністративних послуг: доступність, прозорість, рівність, пропорційність, підзвітність [22, с. 113]. Проте їхня реалізація в практичній площині є вибірковою та неповною. Нерідко громадяни стикаються з проблемами, що суперечать цим принципам: перевищення строків розгляду заяв, необґрунтовані відмови, вимога додаткових документів, які не передбачені законом [19, с. 142]. Це свідчить про те, що у багатьох випадках адміністративна послуга перетворюється на інструмент бюрократичного контролю, а не сервіс для задоволення законних потреб особи.

Навіть створення центрів надання адміністративних послуг, яке мало б мінімізувати людський фактор і бюрократію, не завжди виправдовує очікування. Попри принцип «єдиного вікна», заявники часто змушені взаємодіяти з кількома органами, повторно подавати документи або чекати на додаткові погодження [27, с. 57]. Це суперечить не лише законодавству, а й базовій ідеї сервісної держави. Крім того, недостатня професійна підготовка окремих працівників органів влади, низький рівень цифрової грамотності та слабка матеріально-технічна база центрів поглиблюють цю проблему [15, с. 102]. Отже, ключовим завданням є не лише вдосконалення правових норм, а й забезпечення їх реальної імплементації на практиці.

Євроінтеграційний курс України передбачає поступове наближення системи надання адміністративних послуг до стандартів ЄС та принципів *good governance* [9, с. 45]. Це означає, що адміністративна послуга має розглядатися не лише як акт застосування влади, а й як



якісний сервіс, доступний для кожного громадянина без дискримінації. Європейські стандарти акцентують на швидкості, зручності та клієнтоорієнтованості процедур, що значно відрізняється від пострадянської традиції бюрократичного адміністрування [6, с. 87].

В Україні вже зроблені кроки у цьому напрямі: впроваджуються електронні сервіси, поступово розширюється функціонал «Дії», поширюється практика цифрових документів [15, с. 102]. Проте проблеми залишаються: нерівномірний доступ до інтернету, недостатній рівень правової культури серед населення, а також інституційна слабкість частини органів влади. Ці чинники ускладнюють повноцінне впровадження європейських стандартів.

Подальший розвиток вимагає адаптації найкращих практик ЄС із урахуванням національних особливостей. Йдеться не лише про технологічні новації, а й про запровадження механізмів незалежного контролю за якістю послуг, розширення процедур оскарження, стандартизацію термінів надання та забезпечення рівного доступу для всіх категорій громадян [20, с. 51]. Тільки за умови комплексної реформи можна буде говорити про реальне втілення концепції сервісної держави та формування довіри громадян до органів публічної адміністрації.

Висновки. Адміністративні послуги становлять важливий інститут сучасного адміністративного права, який відображає трансформацію держави у напрямі сервісної моделі публічного управління. Вони є результатом еволюції категорії «послуга» від економічного до правового розуміння та від приватноправових відносин до публічно-правових механізмів задоволення потреб громадян. Дослідження показало, що адміністративні послуги поєднують у собі ознаки правового інституту, процедури та практичного інструменту реалізації функцій держави.

У зарубіжних правових системах сформувалися різні моделі адміністративних послуг, проте всі вони акцентують на їхній сервісній природі та ролі у забезпеченні прав людини. Українська доктрина, спираючись на цей досвід, визначила адміністративні послуги як особливу форму реалізації владних повноважень і гарантію практичного здійснення прав громадян. Водночас національне законодавство й досі залишається фрагментарним: відсутня єдина класифікація послуг, спостерігається неоднозначність у визначенні їх правової природи, не завжди реалізуються закріплені принципи прозорості та доступності.

Разом із тим адміністративні послуги мають значний потенціал як індикатор ефективності публічного адміністрування. Саме через їх якість і доступність громадяни оцінюють діяльність органів влади. Тому вдосконалення правового регулювання у цій сфері має стати пріоритетним завданням державної політики. Йдеться не лише про вдосконалення законодавчих норм, а й про їх реальну імплементацію, підвищення професійного рівня працівників, розширення цифрових сервісів, а також гармонізацію із європейськими стандартами good governance.

Таким чином, адміністративні послуги виступають фундаментальним механізмом утвердження правової та сервісної держави в Україні. Подальший розвиток цього інституту потребує комплексних наукових досліджень, удосконалення законодавчої бази та впровадження інноваційних управлінських практик. Лише за таких умов вони зможуть повною мірою виконувати свою функцію – бути ефективним засобом реалізації прав і свобод людини, формувати довіру до органів влади та зміцнювати демократичні засади державності.

Список використаних джерел:

1. Стигліц Дж. Економіка державного сектора. К.: Основи, 2011. 624 с.
2. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави. Львів: Кальварія, 2002. 192 с.
3. Авер'янов В. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. 384 с.
4. Цивільне право України: підручник / за ред. О. Дзери. К.: Юрінком Інтер, 2002. 624 с.
5. Колпаков В. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 2008. 544 с.



6. Hoffmann-Riem W. *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht*. München: C.H. Beck, 1997. 312 p.
7. Chevallier J. *Le service public*. Paris: PUF, 2012. 128 p.
8. Harlow C. *Public Law and Public Services*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 224 p.
9. *European Governance. A White Paper*. Brussels: European Commission, 2001. 35 p.
10. Авер'янов В. Реформа українського адміністративного права: сучасний стан і перспективи. *Право України*. 2004. № 3. С. 25–31.
11. Битяк Ю. Адміністративне право України: підручник. Х.: Право, 2005. 624 с.
12. Коломоець Т. Адміністративні послуги: проблеми правової природи. Запоріжжя: ЗНУ, 2011. 212 с.
13. Тимошук В. Адміністративні послуги: європейський досвід та пропозиції для України. К.: Факт, 2003. 128 с.
14. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
15. Серьогін С. Адміністративні послуги в Україні: проблеми та перспективи. Дніпро: Академія управління, 2014. 168 с.
16. Кресіна І., Шкарупа В. Європейські стандарти адміністративних послуг: досвід для України. *Право України*. 2015. № 9. С. 55–62.
17. *Господарське право України: підручник* / за ред. В. Щербини. К.: Юрінком Інтер, 2010. 768 с.
18. *Соціальне забезпечення: навч. посібник* / за ред. М. Буянової. К.: Центр учбової літератури, 2012. 320 с.
19. *Міське самоврядування в Україні: проблеми та перспективи*. К.: НАДУ, 2011. 284 с.
20. Авер'янов В. *Сучасне адміністративне право України*. К.: Юрінком Інтер, 2011. 512 с.
21. *Адміністративна процедура в Україні: проблеми правового регулювання*. К.: Факт, 2012. 248 с.
22. *Загальна теорія адміністративного права* / за ред. В. Бевзенка. К.: Юрінком Інтер, 2010. 432 с.
23. *Державне управління: теорія і практика* / за ред. Н. Нижник. К.: НАДУ, 2009. 576 с.
24. Серьогін С. Адміністративні послуги: організаційно-правові засади. Харків: Право, 2013. 240 с.
25. Серьогін С., Колпаков В. *Адміністративне право і процес*. К.: Юрінком Інтер, 2015. 472 с.
26. *Право на належне врядування: європейські стандарти та практика в Україні*. К.: Центр політико-правових реформ, 2012. 144 с.
27. Тимошук В., Кравченко В. *Центри надання адміністративних послуг: організація діяльності та напрями реформування*. К.: Факт, 2014. 216 с.

Дата першого надходження рукопису до видання: 29.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 30.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

