

І. Г. Канцур,
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного управління,
Державний податковий університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3642-1670>
Є. Ю. Іванов,
аспірант, Державний податковий університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-3786-5048>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.10.252

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

I. Kantsur,
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department
of Management and Public Administration, State Tax University
E. Ivanov,
Postgraduate Student, State Tax University

CONCEPTUAL APPROACHES TO PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE SERVICES

У статті розглядаються концептуальні підходи до розуміння державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Аналізуються основні теоретичні моделі та принципи, які визначають цілі, завдання та механізми реалізації цієї політики. Розкрито сутність таких концепцій, як публічне управління, орієнтоване на результат, державне управління, орієнтоване на громадян, електронне урядування, концепція сервісної держави та концепція доброго врядування.

Визначено взаємоз'язок між цими концептуальними підходами та їх вплив на формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Підкреслено важливість врахування національного контексту при розробці та реалізації цієї політики.

Стаття спрямована на поглиблення розуміння теоретичних основ державної політики у сфері надання адміністративних послуг та сприяння її подальшому розвитку. Особливу увагу приділено сучасним викликам та тенденціям розвитку адміністративних послуг в умовах цифрової трансформації та децентралізації. Автор акцентує увагу на ролі сервісної держави, принципах відкритості, доступності та якості адміністративних послуг для громадян.

The article explores conceptual approaches to understanding public policy in the provision of administrative services. It analyses the main theoretical models and principles that define the goals, objectives, and mechanisms for implementing this policy. The essence of such concepts as result-oriented public management, citizen-centered government, e-government, the concept of a service state, and the concept of good governance are revealed.

The interrelationship between these conceptual approaches and their impact on the formation of public policy in the field of administrative services is determined. The importance of considering the national context in the development and implementation of this policy is emphasized.

The article aims to deepen the understanding of the theoretical foundations of public policy in the field of administrative services and to promote its further development. Particular attention is paid to modern challenges and trends in the development of administrative services in the context of digital transformation and decentralization. The author focuses on the role of the service state, the principles of openness, accessibility, and quality of administrative services for citizens.

Today, citizens expect a high level of quality and accessibility of administrative services. However, in practice, public policy in this area demonstrates a lack of a unified conceptual vision and fragmentation in implementation.

In particular, there is a discrepancy between theoretical developments and their application, as well as an insufficient study of the impact of digital technologies on policy formation and implementation.

Optimization of public policy in the field of administrative services involves strategic planning, unification of the regulatory framework, integration of effective methodologies, and systematic monitoring. An important aspect is the development of public-private partnerships, international cooperation, and the establishment of effective mechanisms for internal and external interaction.

Thus, the integration of various conceptual approaches and the implementation of the identified recommendations will contribute to the effective development of public policy in the field of administrative services in Ukraine.

Ключові слова: державна політика, адміністративні послуги, концептуальні підходи, публічне управління, електронне урядування, сервісна держава.

Key words: public policy, administrative services, conceptual approaches, public management, e-government, service state.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується зростанням вимог громадян до якості та доступності адміністративних послуг. На практиці спостерігається ряд проблем, пов'язаних з недостатньою концептуальною визначеністю та фрагментарністю підходів до формування та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

Зокрема, існує розрив між теоретичними розробками та практичним застосуванням концепцій, що лежать в основі державної політики. Також потребує більш глибокого аналізу вплив цифрової трансформації на формування та реалізацію державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню концептуальних підходів державної політики у сфері надання адміністративних послуг в Україні присвячені праці багатьох українських науковців. Серед них І. Голосніченко (досліджував адміністративні послуги як функції державного управління), В. Беглиця, О. Дацаківська, А. Дешко, Н. Васильєва, С. Дембіцька, В. Петювка (займалися дослідженнями теоретичних питань та аспектів практичної реалізації надання адміністративних послуг в Україні), В. Сороко (досліджував концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг в практику діяльності державних службовців), В. Сущенко (досліджував правову природу визначення адміністративних послуг у публічному управлінні в умовах ефектної взаємодії держави та суспільства), також І. Бон-

даренко, Т. Булковський, О. Воронятніков, В. Горбатюк, О. Костін, І. Мордвін, В. Сіверін, Я. Скоромний, І. Сорокіна, О. Тер-Степанян, К. Химичук, Л. Приймак — досліджували питання надання адміністративних послуг в різних сферах або певному суб'єктові.

Концепції публічного управління також розглядаються в наукових працях вітчизняних дослідників таких як О. Амосов, Н. Гавкалова, В. Дзюндзюк, А. Клименко, О. Кожемякіна та ін.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Дослідити та проаналізувати теоретичні основи, ідеї та принципи, на яких базується діяльність держави щодо організації та надання адміністративних послуг населенню.

Систематизувати та проаналізувати основні концептуальні підходи, які визначають державну політику; розкрити зміст ключових концепцій, таких як публічне управління, державне управління, електронне урядування, концепція сервісної держави та концепція доброго урядування; виявити взаємозв'язок між цими концептуальними підходами та їхній вплив на формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Політика, вважають автори "політологічного енциклопедичного словника" — це "організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована, головним чином, на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб" [1, с. 258].

Державна політика — це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер. Саме тому Л. Пал визначає державну політику як "напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем" [2, с. 22].

Адміністративні послуги — це дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на задоволення індивідуальних або колективних потреб фізичних та юридичних осіб у межах їхніх прав і свобод [3]. Іншими словами, це взаємодія між державою та громадянами, під час якої держава надає певні послуги, а громадяни користуються цими послугами.

Концептуальні підходи до розуміння державної політики у сфері надання адміністративних послуг охоплюють широкий спектр теоретичних моделей та принципів, які визначають цілі, завдання та механізми реалізації цієї політики.

В Україні досі діє Концепція розвитку системи адміністративних послуг, затверджена у 2006 році, але вона має недоліки, багато її положень залишилися нереалізованими, або не відповідають сучасним вимогам. Отже, і сама Концепція і концептуальні підходи потребують оновлення.

В науковій літературі виділяють такі основні концептуальні підходи:

1. Публічне управління, орієнтоване на результат (New Public Management).
2. Державне управління, орієнтоване на громадян (Citizen-centered Government).
3. Електронне урядування (E-government).
4. Концепція сервісної держави.
5. Концепція доброго врядування.

Концептуальний підхід New Public Management (NPM), або "новий публічний менеджмент" у сфері надання адміністративних послуг — це модель державного управління, яка передбачає впровадження принципів та методів приватного сектору в публічну сферу. Основна мета NPM — підвищення ефективності, результативності та якості надання адміністративних послуг.

Перехід до нової моделі "нового публічного менеджменту" або за Т. Пітерсом "ринкової моделі" надав значного демократичного впливу у розвиток державного управління у розвинених країнах [4].

New Public Management — це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки [5].

Основними характеристиками NPM є те, що громадяни розглядаються як клієнти, а не як об'єкти державного управління, послуги надаються з урахуванням потреб та очікувань клієнтів, впроваджуються механізми зворотного зв'язку та оцінки задоволеності клієнтів; використовуються показники продуктивності та оцінки якості послуг; існує передача повноважень та відповідальності на нижчі рівні управління та розширення самостійності органів, що надають адміністративні послуги (від органів виконавчої влади — Міністерств та Державних служб до місцевих Державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, ЦНАПів тощо).

Концепція New Public Management (NPM) в Україні частково відображена в кількох практичних ініціативах, таких як: ЦНАПи — принцип "єдиного вікна", "Дія" — впровадження інформаційних технологій для надання державних послуг, впровадження в Україні програми оцінки ефективності державних службовців, що є елементом управління за результатами, залучення приватних компаній для надання певних послуг, що є прикладом використання аутсорсингу.

Тож, сьогоденні тенденції в державному управлінні показують, що New Public Management стає дедалі актуальнішим, адже дозволяє більш результативно відповідати на сучасні виклики.

Державне управління, орієнтоване на громадян (Citizen-centered Government) — це концепція, яка ставить в центр уваги потреби та інтереси громадян. Вона передбачає, що державні органи повинні працювати для громадян, а не навпаки.

Основні принципи, які орієнтовані на громадян це те, що послуги повинні надаватись з урахуванням потреб та очікувань самих громадян; адміністративні послуги повинні бути доступними для всіх громадян, незалежно від їхнього місця проживання, соціального статусу чи інших факторів; громадяни повинні мати можливість брати участь у процесі прийняття рішень, що стосуються їхніх інтересів; державні органи повинні забезпечувати механізми зворотного зв'язку з громадянами; діяльність державних органів повинна бути прозорою та відкритою для громадськості.

Концепція Citizen-centered Government відображена в Україні у наступних проєктах: 1) ЦНАПи — надають широкий спектр адміністративних послуг в одному місці, скорочуючи час та зусилля, необхідні для їх отримання; 2) "Дія" — дозволяє отримувати доступ до державних послуг онлайн, що значно спрощує та прискорює процес; 3) громадські бюджети дозволяють громадянам брати участь у розподілі частини місцевого бюджету; 4) електронні петиції — як інструмент для зворотного зв'язку та участі громадян у процесі прийняття рішень [6]; 5) відкриті дані — надають доступ до інформації про діяльність держави, що дозволяє громадянам контролювати та оцінювати її ефективність [7].

Концепція електронне урядування (E-government) — це використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для підвищення ефективності, прозорості та доступності державного управління. Вона передбачає надання державних послуг та інформації громадянам, бізнесу та іншим державним органам через електронні канали.

"Адміністративна" модель (е-урядування) стосується відносин зверху вниз, до неї відноситься надання державних послуг та здійснення управлінської діяльності [8, с. 21], тож е-урядування відображає адміністративну модель надання послуг та співпрацю із населенням.

Українські науковці по-різному визначають електронне урядування: як інструмент комунікації влади з громадянами або як електронне надання державних послуг (цифровий/онлайн/трансформаційний уряд). Загалом, це цілодобове надання урядових послуг та інформації 24/7 через Інтернет.

Основними цілями електронного урядування є: підвищення ефективності державного управління, покращення якості та доступності державних послуг, забезпечення прозорості та підзвітності діяльності державних органів, залучення громадян до процесу прийняття рішень, сприяння розвитку інформаційного суспільства.

Особливого значення електронне урядування має зараз, під час війни в Україні. Воно дозволило:

- забезпечити безперебійне надання державних послуг;
- підтримувати зв'язок між державою та громадянами;
- протидіяти дезінформації та фейкам;
- координувати гуманітарну допомогу;
- збирати дані про руйнування та потреби населення.

Наведемо деякі приклади електронного урядування в Україні:

Портал "Дія" — мобільний застосунок та вебпортал, який надає доступ до широкого спектру державних послуг онлайн; можна отримати цифрові документи, подати заяви, сплатити податки та ін., під час війни через портал можна отримати необхідні послуги дистанційно, навіть перебуваючи в зоні бойових дій або на тимчасово окупованих територіях [9].

Електронні петиції — громадяни можуть подавати електронні петиції до органів державної влади та місцевого самоврядування, що дозволяє їм висловлювати свою думку та ініціювати зміни.

Відкриті дані — державні органи публікують відкриті дані, що дозволяє громадянам та бізнесу отримувати доступ до інформації, що сприяє прозорості та підзвітності діяльності державних органів.

Система електронних публічних закупівель ProZorro забезпечує прозорість та ефективність використання державних коштів.

Електронне урядування відіграє важливу роль у зміцненні демократії та розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Концепція сервісної держави передбачає, що держава розглядається як організація, яка надає послуги громадянам, а не як орган влади, що контролює їх. Зазвичай публічні послуги поділяються на адміністративні (надання яких пов'язане із реалізацією владних повноважень, тобто прийняттям рішень або вчиненням дій) та неадміністративні (не пов'язані із прийняттям владних рішень) [10]. Основна мета такої держави — задоволення потреб громадян шляхом надання якісних та доступних послуг.

В Україні, на відміну від інших країн, становлення держави та впровадження концепції сервісної держави відбувалося одночасно з розвитком ринкових відносин. Іноземний досвід був запозичений без глибокого наукового аналізу, особливо в економічній, соціальній та гуманітарній сферах. Це призвело до того, що адміністративні послуги часто сприймаються як платні бізнес-послуги державних установ, а їх удосконалення розглядається переважно з правової точки зору. Така ситуація створює ризики збільшення фінансового навантаження на громадян та бізнес, а також зростання корупції.

Таким чином, можемо виділити наступні принципи сервісної держави: 1) громадяни розглядаються як клієнти, а їхні потреби — як пріоритет; 2) послуги повинні бути доступними для всіх громадян, незалежно від їхнього місця проживання, соціального статусу чи інших факторів; 3) послуги повинні відповідати високим стандартам якості; 4) діяльність державних органів повинна бути прозорою та відкритою для громадськості, а також вжиті заходи для зменшення бюрократії.

Реалізація цих принципів у публічному управлінні є елементом розбудови "сервісної держави" та відповідних "сервісних служб", основними функціями яких є надання публічних послуг. ЦНАПи, "Дія", петиції і є прикладом реалізації принципу клієнтоорієнтованості та доступності. Ці приклади демонструють, як концепція сервісної держави впроваджується в Україні, сприяючи покращенню якості та доступності державних послуг.

Концепція доброго або "належного" врядування — це комплексний підхід до організації державного управління, який базується на принципах демократії, верховенства права, прозорості, підзвітності, участі громадян та ефективності.

Як окрема модель "належне (добре) врядування" отримало формальне закріплення у 1997 р. у Програмі розвитку Організації Об'єднаних Націй "Governance" для стійкого розвитку людських ресурсів. Програма розвитку ООН окреслює врядування як "здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях" [11].

На 22-му саміті Україна-ЄС, який відбувся 6 жовтня 2020 року, було зазначено, що громадянське суспільство відіграє важливу роль в усіх сферах суспільного та політичного життя. Саміт підтвердив курс України на європейську інтеграцію, що передбачає, зокрема, впровадження принципів доброго демократичного врядування.

Основними принципами доброго врядування є: верховенство права, прозорість, підзвітність, участь громадян, ефективність та результативність, рівність та недискримінація, відповідність потребам суспільства. Платформа "Дія" забезпечує прозорість та доступність державних послуг, що відповідає принципам доброго врядування; діяльність Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та інших антикорупційних органів спрямована на забезпечення верховенства права та підзвітності; діяльність громадських організацій сприяє участі громадян у процесі прийняття рішень та контролю за діяльністю державних органів. Сьогодні, в умовах війни, концепція доброго врядування дозволяє забезпечити ефективне управління ресурсами, підтримувати зв'язок між державою та громадянами, забезпечувати прозорість та підзвітність використання міжнародної допомоги та можливість зміцнити довіру громадян до держави, що є важливим фактором для забезпечення національної єдності.

Концепція доброго врядування є важливим елементом демократичного розвитку України, але складність цієї концепції зумовлена специфікою історичного розвитку українського суспільства, високим рівнем корупції, війною і недостатнім рівнем розвитку громадянського суспільства.

Важливо зазначити, що ці концептуальні підходи не є ізольованими. Вони часто перетинаються та доповнюють один одного. Відмінності полягають у пріоритетах

та методах досягнення мети. В Україні, через історичні особливості, та війну, складно реалізувати в повній мірі всі концепції.

Але можна зробити наступне: а) визначити стратегічні цілі та пріоритети; б) використовувати сильні сторони кожного підходу; в) створити єдину нормативно-правову базу; г) регулярно проводити моніторинг та оцінку ефективності державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

Так, наприклад, у ЦНАПах використовувати принципи NPM (ефективність, клієнтоорієнтованість), Citizen-centered Government (участь громадян, зворотний зв'язок) та E-government (цифрові технології).

Інтеграція різних концептуальних підходів у єдину систему державної політики у сфері надання адміністративних послуг є ключовим фактором для забезпечення ефективного та сталого розвитку цієї сфери. Ці концептуальні підходи відображають прагнення України до ЄС, до створення ефективного, прозорого та орієнтованого на громадян державного управління.

ВИСНОВКИ

Система публічного управління в Україні потребує подальшого вдосконалення шляхом впровадження європейських стандартів, розвитку е-урядування та зміцнення інституційної спроможності.

Для вдосконалення державної політики у сфері надання адміністративних послуг необхідно визначити стратегічні цілі, створити єдину нормативно-правову базу, використовувати сильні сторони кожного підходу та проводити моніторинг ефективності.

Важливим є розвиток партнерських відносин між державою, громадянським суспільством та міжнародними організаціями, а також налагодження ефективної внутрішньої та зовнішньої взаємодії.

Отже, інтеграція різних концептуальних підходів та впровадження визначених рекомендацій сприятимуть ефективному розвитку державної політики у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

Література:

1. Політологічний енциклопедичний словник: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна; упоряд.: В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін. К.: Генеза, 1997. 400 с.
2. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. К.: Основи, 1999. 422 с.
3. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення 02.03.2025).
4. Солових В. П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Видавництво "ДокНаукДержУпр", 2014. Вип. 1. С. 18—25.
5. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. Харків: Вид-во "ДокНаукДержУпр", 2013. Червень. С. 6—13.

6. Електронні петиції. URL: <https://petition.kmu.gov.ua/> (дата звернення 05.03.2025).

7. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи "Прозорий бюджет": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 92-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#Text> (дата звернення 06.03.2025)

8. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Частина 3. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 84 с.

9. Дія: Державні послуги онлайн. Офіційний сайт. URL: <https://diia.gov.ua/> (дата звернення 10.03.2025).

10. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. К.: ТОВ "Софія-А", 2012. 104 с.

11. Корженко В. В., Нікітін В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції "Governance". URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf. (дата звернення 07.03.2025).

References:

1. Shemshuchenko, Y.S. and Babkin, V.D. (1997), *Politolohichnyi entsyklopedychnyi slovnyk [Political Science Encyclopedic Dictionary]*, Geneza, Kyiv, Ukraine.
2. Pal, L.A. (1999), *Analiz derzhavnoi polityky [Analysis of Public Policy]*, Kyiv, Ukraine.
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), *The Law of Ukraine "On Administrative Services"*, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (Accessed: 2 March 2025).
4. Solovykh, V.P. (2014), "Formation and general characteristics of modern models of public administration", *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 1, pp. 18—25.
5. Amosov, O. and Havkalova, N. (2013), "Models of public administration (archetypal paradigm)", *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, June, pp. 6—13.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2025), "Electronic petitions", Available at: <https://petition.kmu.gov.ua/> (Accessed: 5 March 2025).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "On approval of the Concept of creating an integrated information and analytical system "Transparent budget", Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-p#Text> (Accessed: 6 March 2025).
8. Semenchenko, A.I. and Dreshpak, V.M. (2017), *Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratiia: navch. posib. u 15 ch. Chastyna 3 [Electronic governance and electronic democracy. In 15 vol., vol. 3]*, FOP Moskalenko O.M., Kyiv, Ukraine.
9. Diia (2025), Available at: <https://diia.gov.ua/> (Accessed: 10 March 2025).
10. Tymoshchuk, V. (2012), *Administrativni posluhy [Administrative Services]*, TOV "Sofia-A", Kyiv, Ukraine.
11. Korzhenko, V.V. and Nikitin, V.V. (2006), "Methodological and Heuristic Intentions of the Modern Concept of "Governance", Available at: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf> (Accessed: 7 March 2025).

Стаття надійшла до редакції 06.05.2025 р.