Анна Больботенко,
аспірантка кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
Національного університету біоресурсів
та природокористування України
ORCID: 0000-0002-8495-7517

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2021-41-5>

УДК 342.951

Історико-правовий аспект становлення інституту адміністративних послуг

Актуальність. Здійснення надання адміністративних послуг займає провідне місце у структурі засобів, що забезпечують реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у публічній сфері. Тому сфера надання послуг є однією з найперспективніших галузей економіки, що стрімко розвивається, адже вона охоплює всі сфери людського життя: економічну, соціальну, політичну та духовну.

Зважаючи на реалізацію розпочатої у 2019 році в Україні адміністративної реформи, а також беручи до уваги досвід ряду попередніх реформ (1997, 2010, 2014 років), пріоритетного значення набуває питання покращення якості адміністративних послуг, що надаються громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування. Система надання адміністративних послуг сформувалась в Україні протягом останніх двадцяти років та пройшла різні етапи свого становлення, що пов'язується з різноманітними пріоритетами діяльності урядів.

Тому, на нашу думку, важливим для теорії та практики інституту адміністративних послуг є ґрунтовне вивчення питань виникнення та історичної еволюції системи надання

адміністративних послуг в Україні та аналіз досвіду за її межами.

Метою статті є дослідження історико-правового аспекту становлення інституту адміністративних послуг.

Завданням даної наукової роботи є надання історико-правової характеристики становленню інституту адміністративних послуг.

Питаннями, що пов'язані з аналізом становлення інституту адміністративних послуг, присвячені наукові праці таких вчених, як: А. Лис, А. Чемерис, В. Білоус, О. Буханевич, І. Коліушко, В. Тимошук, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, О. Васильєва, Н. Васильєва, О. Ігнатенко та ін.

Виклад основного матеріалу. Формування інституту адміністративних послуг відбувалося протягом століть, адже суспільство, проходячи певні етапи еволюційного розвитку, поступово будувало, удосконалювало систему публічного адміністрування, як результат – наразі ми маємо налагоджені відносини з надання публічних послуг. Перші адміністративні норми, згадки про які збереглися до нашого часу, з'явилися у правових системах античних держав Заходу, Середнього та Далекого Сходу, наприклад,

Зведення законів Хаммурапі (законодавчий кодекс стародавнього Вавилону), Закони Дванадцяти таблиць (звід законів Давнього Риму) тощо.

У багатьох державах світу послуги, які надаються населенню органами центральної влади і місцевого самоврядування, є фундаментом формування взаємодії між громадянином та державою.

Інститут адміністративних послуг у розвинених країнах світу є налагодженим механізмом, що втілює в собі демократизм системи державного управління, що покликаний ефективно та раціонально вирішувати проблеми громадян, підвищуючи своїми діями якість життя громадян.

Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав [1, с. 5]. Отже, підставами надання будь-якої адміністративної послуги має бути звернення приватної сторони, тобто громадянина, до публічної сторони, тобто, державного або муніципального органу.

У 1980–1990 роках концепція «сервісної держави» мала масштабне розповсюдження, а також практичне впровадження в діяльності державних і самоврядних органів управління в Сполучених Штатах Америки та в декількох країнах Західної Європи (Бельгія, Великобританія, Португалія, Франція прийняли Хартії про надання державних послуг).

Великобританія у 1991 році прийняла Програму «Хартія громадянина», що згодом отримала назву «Біла книга» і тим самим задекларувала принципи надання державою публічних послуг, дотримання яких уряд хотів би бачити на всіх державних службах.

У 1992 році Рада міністрів Франції прийняла «Хартію про надання

державних послуг», якою були врегульовані основні принципи роботи французької державної служби на основі чесності, прозорості, відкритості та наступництва, а також викладені нові принципи діяльності, як реакція на зміни в очікуваннях і вимогах населення, появу у споживачів нових потреб і запитів, необхідності підзвітності, простоти і доступності.

У 1993 році у Бельгії було прийнято Хартію споживачів послуг державних служб у Бельгії, яка стала всеохоплюючою програмою, що переслідує мету вдосконалення відносин між державними органами та установами, з одного боку, та населенням – замовниками і споживачами адміністративних послуг – з іншого боку.

І в цьому ж 1993 році Португалією була прийнята «Хартія якості державних послуг». Основні принципи, задекларовані нею полягали в:

- підзвітності уповноважених до надання послуг осіб;
- прозорості процедур надання адміністративних послуг;
- доступу громадян до участі в конкурсах та ін.

Дія даного акта розповсюджувалась на всі послуги центрального уряду і муніципальних органів влади.

Становлення інституту адміністративних послуг в Україні в порівнянні з країнами Європи почалось відносно недавно, а саме з 2005 року, після прийняття 6 вересня Верховною Радою України Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [2], який надав правове регулювання відносинам, що виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру.

Даний крок був спрямований, в першу чергу, на покращення умов для отримання адміністративних послуг

лише суб'єктами господарювання, проте він загалом відбувався згідно із загальними підходами до створення універсамів послуг.

Слід зазначити, що сама практика «універсамів послуг» набула особливого поширення в європейських країнах, адже вона сама собою передбачає зосередження представництв досить багатьох органів в одному приміщенні та/або створення єдиної приймальної документації, які потім надходять до конкретного адміністративного органу, що має приймати рішення, тобто на території одного міста має існувати приміщення, звернувшись до якого, особа може вирішувати усі свої справи, які напряду залежать від влади, наприклад, суб'єкт звернення може одночасно звернутись за: призначенням соціальної допомоги, паспортом, будь-чим іншим, що влада може та в силу покладених на неї повноважень зобов'язана надати особі.

Наступним кроком було прийняття Кабінетом Міністрів України Розпорядження № 90-р від 15 лютого 2006 року, яким було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [3], яка собою передбачала регламентування плати за адміністративні послуги, підвищення якості надання адміністративних послуг, оцінку якості надання адміністративних послуг, законодавче забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг.

Хоча ще в 1998 році було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. [4], з метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина.

6 вересня 2012 року був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги» [5], дія якого поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг, який мав на меті визначати правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Згідно з даним Законом, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Крім того, вищезазначений нормативно-правовий акт увів ряд нових понять, таких як: центр надання адміністративних послуг, суб'єкт звернення, суб'єкт надання адміністративної послуги, Реєстр адміністративних послуг, Єдиний державний портал адміністративних послуг, інформаційна картка адміністративної послуги, технологічна картка адміністративної послуги.

Одночасно з ухваленням вищезазначеного закону пріоритетним завданням держави стає розвиток адміністративно-процедурного законодавства, проте таке законодавство в Україні є, навіть сьогодні, недостатньо розробленим та представлене здебільшого окремими спеціальними законодавчими актами, а також актами підзаконного характеру. Тому, на наш погляд, наразі є необхідність прийняття загального закону про регламентацію надання адміністративних послуг, а саме Адміністративно-процедурного кодексу України, який регламентував би порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Позитивними рисами прийнятого Закону України «Про адміністративні послуги» стає:

- запровадження ідеології служіння держави її громадянам;
- заохочення органів місцевого самоврядування, районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг з метою спрощення процедури звернення громадян до даних органів;
- законодавча заборона вимагання документів, а також будь-якої інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг чи яку вони можуть отримати самостійно;
- впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги;
- заборона надання інших платних послуг, крім адміністративних, суб'єктами надання адміністративних послуг та інших (ксерокопіювання, консультування тощо).

12 березня 2013 року Указом Президента України затверджено Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [6], яким передбачено широкий комплекс заходів з реформування надання адміністративних послуг, а саме в пунктах 81-84: нормативне врегулювання питань надання адміністративних послуг, оптимізація процедур надання адміністративних послуг, створення зручних і доступних умов для отримання споживачами адміністративних послуг, спрощення порядку надання адміністративних послуг органами Державної міграційної служби України.

30 січня 2013 року затверджено Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг Постановою Кабінету Міністрів України № 57 [7], який визначає механізм ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

1 серпня 2013 року затверджено Примірний регламент центру надання адміністративних послуг Постановою Кабінету Міністрів України [8], яким встановлено та регламентовано вимоги до приміщення, в якому розміщується центр, інформаційну та технологічну картку адміністративних послуг, роботу інформаційного підрозділу центру, керування чергою, прийняття заяви та інших документів, опрацювання справи (вхідного пакета документів), передачу вихідного пакета документів суб'єктові звернення, особливості діяльності територіального підрозділу центру, адміністратора центру, що працює на віддаленому робочому місці, а також особливості діяльності територіального підрозділу центру, адміністратора центру, що працює на віддаленому робочому місці, утворених в об'єднаній територіальній громаді.

У квітні 2014 року уряд ухвалив «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» в Україні, даний документ надав старт адміністративно-територіальній реформі в Україні. Проте в повному обсязі вона в цей же рік не була запроваджена, адже на заваді стала необхідність внесення поправок до Конституції.

5 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого сусідні міські, селищні, сільські ради можуть об'єднатися в одну територіальну громаду, що матиме один спільний орган місцевого самоврядування.

22 грудня 2019 року пройшли перші вибори пройшли у 86 об'єднаних та 33 приєднаних громадах, а вже 29 грудня відбулися вибори ще в шести об'єднаних та трьох приєднаних громадах і станом на травень 2020 року було утворено 1001 об'єднану територіальну громаду.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про утворення та ліквідацію районів», скоротивши кількість районів з 465 до 119, без урахування окупованих та непідконтрольних Україні територій та парламент призначив чергові місцеві вибори у всіх 1438 громадах на 25 жовтня 2020 року.

27 листопада 2020 року, Президент України Володимир Зеленський підписав прийнятий 3 листопада цього ж року Верховною Радою України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Даними змінами запроваджується трьохетапний розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг:

I етап – трансформація Центрів надання адміністративних послуг районних державних адміністрацій у Центрів надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування. Даний процес триватиме до кінця 2021 року, при цьому Центри надання адміністративних послуг районних державних адміністрацій існуватимуть до моменту створення у громаді власного Центру надання адміністративних послуг, що дозволить зберегти доступність послуг для мешканців громади у перехідний період.

II етап – у об'єднаних територіальних громадах, які мають населення більше 10 тисяч мешканців в термін до кінця 2022 року, передбачено створення Центрів надання адміністративних послуг, а також належної мережі

віддалених робочих місць, щоб громадяни мали змогу отримати найнеобхідніші адміністративні послуги не виїжджаючи за межі свого населеного пункту до центру територіальної громади.

III етап – Центр надання адміністративних послуг має бути створений для громад, які мають до 10 тисяч мешканців в термін до кінця 2023 року, проте дане зобов'язання діє тільки за умови фінансування цього процесу державою (будівництво чи реконструкція та забезпечення необхідним обладнанням).

Для того щоб зробити висновки чи позитивні зміни, будуть чекати сферу надання адміністративних послуг у зв'язку зі змінами, які чекають Україну у найближчі роки потрібен час.

Отже, підсумовуючи наше дослідження, слід зазначити, що теорію публічних послуг в загальному її розумінні запозичено з досвіду розвинених держав (Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Канада та інших), де у 80-х роках XX століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також в засадах і формі відносин між владою та громадянами. Людина, її права, свободи та законні інтереси визнані головною соціальною цінністю, а отже, головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам, які цього потребують. Як наслідок громадяни вже у відносинах зі владою є не «прохачами», а споживачами послуг. При цьому держава, яка виступає в особі публічних суб'єктів, має орієнтуватися на потреби особи, так само як у приватному бізнесі – надавачі послуг орієнтуються на потреби «клієнта», його запити та очікування [9, с. 3].

Список використаних джерел

1. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Знання, 2009. 216 с.
2. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
6. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12.03.2013 р. № 128/2013 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
7. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
8. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 588 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
9. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали / О.І. Васильєва, Н.В. Васильєва, О.С. Ігнатенко та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.

Большотенко А. Р. Історико-правовий аспект становлення інституту адміністративних послуг

У статті розглянуто окремі аспекти виникнення інституту адміністративних послуг, перераховано чинники, які спонукали до створення даного інституту, розглянуто хронологію нормативно-правових актів та законодавчих ініціатив, котрі регулювали та наразі регулюють та направляють діяльність органів, що здійснюють надання адміністративних послуг. Здійснено ґрунтовний аналіз процесу зародження та становлення інституту адміністративних послуг в розвинутих державах Європи та світу, таких як Сполучені Штати Америки, Великобританія, Португалія, Франція, Бельгія та інші. Визначено важливість для теорії та практики інституту адміністративних послуг ґрунтовність вивчення питань виникнення та історичної еволюції системи надання адміністративних послуг в Україні та аналізу досвіду за її межами. Значну увагу приділено вивченню суті та мети становлення інституту адміністративних послуг в державі.

Детально вивчено питання становлення інституту адміністративних послуг в Україні, запровадження ідеології служіння держави її громадянам, проаналізовано концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, визначено пріоритетне значення питання покращення якості адміністративних послуг, що надаються громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування.

Розглянуто концепцію «сервісної держави», практику «універсамів послуг», як суспільство, проходячи певні етапи еволюційного розвитку, поступово будувало, удосконалювало систему публічного адміністрування, як результат – отримано налагоджені відносини з надання публічних послуг.

Крім того, проаналізовано зміни, запроваджені з метою оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, що виникли в результаті адміністративно-територіальної реформи в Україні. Розглянуто майбутній поділ центрів надання адміністративних послуг, які

мають бути створені та/або реформовані для громад, та перспективи для відкриття нових центрів, можливість покращення рівня доступу до адміністративних послуг.

Ключові слова: історія, адміністративна послуга, інститут адміністративних послуг, суб'єкт владних повноважень, центр надання адміністративних послуг, адміністративна реформа.

Большотенко А. Р. Историко-правовой аспект становления института административных услуг

В статье рассмотрены отдельные аспекты возникновения института административных услуг, перечислены факторы, которые побуждали к созданию данного института, рассмотрены хронология нормативно-правовых актов и законодательных инициатив, которые регулировали и сейчас регулируют и направляют деятельность органов, осуществляющих предоставление административных услуг. Осуществлен основательный анализ процесса зарождения и становления института административных услуг в развитых странах Европы и мира, таких как Соединённые Штаты Америки, Великобритания, Португалия, Франция, Бельгия и другие. Определена важность для теории и практики института административных услуг основательности изучения вопросов возникновения, а также исторической эволюции системы предоставления административных услуг в Украине и анализа опыта за ее пределами. Значительное внимание уделено изучению сути и цели становления института административных услуг в государстве.

Детально изучены вопросы становления института административных услуг в Украине, внедрение идеологии служения государства его гражданам, проанализирована концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, определено приоритетное значение вопросу улучшения качества административных услуг гражданам органами государственной власти и местного самоуправления.

Рассмотрена концепция «сервисного государства», практика «универсамов услуг», как общество, проходя определенные этапы эволюционного развития, постепенно строило, совершенствовало систему публичного администрирования, как результат – налажены отношения по предоставлению публичных услуг.

Кроме того, проанализированные изменения введены с целью оптимизации сети и функционирования центров предоставления административных услуг и усовершенствования доступа к административным услугам, возникших в результате административно-территориальной реформы в Украине. Рассмотрено будущее разделение центров предоставления административных услуг, которые должны быть созданы и / или реформированы для общин, и перспективы для открытия новых центров, возможность улучшения уровня доступа к административным услугам.

Ключевые слова: история, административная услуга, институт административных услуг, субъект властных полномочий, центр предоставления административных услуг, административная реформа.

Bolbotenko A. Historical and legal aspect of the institute of administrative services

The article considers some aspects of the institution of administrative services, lists the factors that led to the establishment of this institution, considers the chronology of regulations and legislative initiatives that have regulated and currently regulate and direct the activities of bodies providing administrative services. A thorough analysis of the process of origin and formation of the institution of administrative services in developed countries of Europe and the world, such as the United States, Great Britain, Portugal, France, Belgium and others. The importance for the theory and practice of the institute of administrative services of thoroughness of studying of questions of origin and historical evolution of system of rendering of administrative services in Ukraine and the analysis of experience outside it is defined. Considerable attention is paid to the study of the essence and purpose of the institution of administrative services in the state.

The formation of the institute of administrative services in Ukraine, introduction of the ideology of serving the state to its citizens are studied in detail, the concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine is analyzed, the issue of improving the quality of administrative services

The concept of service state, the practice of service universals, as a society undergoing certain stages of evolutionary development gradually built, improved the system of public administration, as a result – a well-established relationship for the provision of public services.

In addition, the changes introduced in order to optimize the network and functioning of administrative service centers and improve access to administrative services that have emerged as a result of administrative-territorial reform in Ukraine are analyzed. The future division of administrative service centers to be created and / or reformed for communities and the prospects for opening new centers, the possibility of improving access to administrative services are considered.

Key words: history, administrative service, institute of administrative services, subject of power, center of administrative services, administrative reform.