

6. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Трегубов Е.Л. Право на справедливий суд у практиці Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] / Е.Л. Трегубов // Форум права. – 2010. – № 1. – Режим доступу: [file:///C:/Users/Vladyslav/Downloads/FP\\_index.htm\\_2010\\_1\\_58.pdf](file:///C:/Users/Vladyslav/Downloads/FP_index.htm_2010_1_58.pdf).

8. Посібник з моніторингу адміністративної юстиції. Handbook for Monitoring Administrative Justice / Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини. Академія ім. Фольке Бернадота. – К.: «ВАІТЕ», 2016. – 122 с.

9. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (приводится в извлечениях) [Электронный ресурс]: Международный документ от 29 июня 1990 г. – Режим доступа : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_082](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_082).

10. На шляху до основних послуг правосуддя для всіх: проблеми і перспективні підходи, звіт щодо тенденцій. Ч. 1 [Електронний ресурс] / Гаазький інститут інтернаціоналізації права. – 2012. – Режим доступу: <http://ssrn.com/abstract=2229686>.

УДК 342.9

СПИЦЬКА Л.В.

#### ГЕНЕЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті аналізується історичний розвиток нормативно-правового забезпечення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні. Здійснено періодизацію розвитку нормативно-правового забезпечення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Виокремлено три основних етапи, пов'язані з прийняттям засадничих нормативно-правових актів, які визначали основні напрями розвитку законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації на певний період часу.

**Ключові слова:** *нормативно-правове забезпечення, адміністративні послуги, органи державної влади, органи виконавчої влади, періодизація.*

В статье анализируется историческое развитие нормативно-правового обеспечения публично-сервисной деятельности субъектов публичной администрации в Украине. Осуществлена периодизация развития нормативно-правового обеспечения публично-сервисной деятельности субъектов публичной администрации. Выделены три основных этапа, связанных с принятием основополагающих нормативно-правовых актов, которые определяли ключевые направления развития законодательства в сфере публично-сервисной деятельности субъектов публичной администрации в определенный период.

**Ключевые слова:** *нормативно-правовое обеспечение, административные услуги, органы государственной власти, органы исполнительной власти, периодизация.*

The article analyzes the historical development of the regulatory and legal support for public service activities of the subjects of public administration in Ukraine. Periodization of the development of the regulatory and legal support for public service activities of the subjects of public administration is carried out. There are three main stages associated with the adoption of the basic legal and regulatory acts that determined the key directions

for the development of legislation in the sphere of public service activities of the subjects of public administration in a certain period.

**Key words:** *regulatory and legal support, administrative services, public authorities, executive authorities, periodization.*

**Вступ.** Важливим питанням щодо організації будь-якої діяльності є питання її нормативно-правового забезпечення. Стосовно публічно-сервісної діяльності, то його нагальність зумовлюється необхідністю реалізації євроінтеграційного вибору нашої країни, що неможливо без впровадження у законодавство, яке регулює публічно-сервісну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, «нової людиноцентристської ідеології відносин людини і держави» [1, с. 35]. Окрім того, актуальність досліджуваного питання полягає в наявності багатьох дискусійних положень щодо необхідності закріплення на рівні закону переліку адміністративних послуг, їх платності, процедури надання тощо.

Проблема нормативно-правового забезпечення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації стало предметом дослідження таких науковців, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, О. Кузьменко, С. Петков, Є. Соболев, М. Тищенко, В. Тимошук та ін.

Слід зауважити, що процес нормативно-правового забезпечення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації (головний правовий процес з правотворчості, реалізації права та його застосування) розпочався з ухваленням Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України і пройшов декілька етапів. Виокремлення основних із них пов'язане з прийняттям засадничих нормативно-правових актів, які визначали основні напрями розвитку законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації на певний період часу.

Перший етап (1998–2006 рр.) – починається з ухвалення Концепції адміністративної реформи в Україні і закінчується прийняттям Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Із проголошенням незалежності України було започатковано реформи, спрямовані на кардинальну зміну радянської системи управління та закріплення нових підходів у стосунках держави та громадянина. Правові підвалини цих реформ були закріплені в Конституції України 1996 р., відповідно до якої «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5)» [2].

Зрозуміло, що ці основи знайшли віддзеркалення у нормативно-правових актах, ухвалених відповідно до наведених норм Конституції, зокрема й у тих, що стосувалися здійснення ініційованої у 1998 році адміністративної реформи в Україні. Ідеться, насамперед, про Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», метою якої визначено формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах, ефективною. Прогресивний характер Концепції адміністративної реформи у межах нашого дослідження полягав в окресленні завдання щодо запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування – діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. При цьому громадські послуги, відповідно до цього нормативно-правового акта, характеризуються як послуги (муніципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам із метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [3].

Однак протягом багатьох років ці положення залишалися декларативними і реальної їх реалізації не було. Незважаючи на підготовку проектів Законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про службу в органах державної влади», спрямованих на реалізацію завдань адміністративної реформи, жоден із них не був ухвалений.

Отже, перший етап нормативно-правового забезпечення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні був спрямований на реалізацію відповідних засад Концепції адміністративної реформи, які сприяли створенню юридичних підстав підготовки прийняття Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Другий етап (2006–2012 рр.) пов'язаний з ухваленням Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади і закінчується ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги».

Найбільш значимим кроком на шляху реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р (далі – Концепція), спрямована на 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. Важливість цього нормативно-правового акта полягає в тому, що на нормотворчому рівні було закріплено завдання запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування – діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Окрім того, було визначено ще одне завдання – необхідність децентралізації державного управління, яке також стало провідним для створення законодавчої бази з урегулювання здійснення суб'єктами публічної публічно-сервісної діяльності в Україні [4].

У Концепції вперше наведено класифікацію публічних послуг (державні та муніципальні), а також критерії відокремлення адміністративних послуг від інших видів послуг, до яких належить законодавче визначення повноважень адміністративного органу, які мають владний характер; звернення особи як підстава для надання послуги; індивідуальний адміністративний акт як результат її надання. Концепція визначила такі основні принципи розвитку системи надання адміністративних послуг: доступність, відкритість, відповідність стандартам та економічно обґрунтованим витратам їх надання.

Акцентуючи увагу на проблемах, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, а також на покращенні якості їх надання, Концепція окреслила основні питання, які необхідно було вирішити на законодавчому рівні і у такий спосіб спрямувала роботу із створення законодавства, що регулює публічно-сервісну діяльність. Так, законодавчо слід було вирішити проблеми щодо визначення видів адміністративних послуг та їх оплатності; організації та процедури надання адміністративних послуг; інформаційного забезпечення їх отримання; розроблення стандартів надання послуг; децентралізації отримання послуг; контролю щодо їх надання тощо. Із цією метою, відповідно до Концепції, першочерговим стає розроблення проектів та прийняття основоположних законів, які повинні визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам [4].

Зміна в ідеології діяльності органів публічної адміністрації із забезпечення реалізації прав і свобод громадян відбилася й у підході до оцінки якості надання адміністративних послуг, основними критеріями якої визначена їх результативність, а також своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність. При цьому в Концепції зазначалася необхідність затвердження стандартів надання адміністративних послуг.

Отже, Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади заклала теоретичні основи доктрини адміністративних послуг, визначивши основні завдання щодо створення умов для їх здійснення, ознаки та принципи їх надання, напрями подальшого розвитку законодавства про надання адміністративних послуг.

Активним із погляду реалізації законодавчих ініціатив щодо адміністративних послуг став 2009 р. Серед нормативно-правових актів цього періоду слід акцентувати увагу на тих, які відображали питання, регламентовані пізніше в ухваленому Законі України «Про адміністративні послуги». До таких належать нормативно-правові акти, що регулювали: 1) питання платності державних послуг та їх переліку, які затверджувалися не тільки Кабінетом Міністрів України, а й окремими міністерствами, наприклад, постанови Кабінету Міністрів «Деякі питання платних державних послуг» від 11.03.2009 р. № 234 [5]; «Про внесення змін до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами» від 14.04.2009 р. № 365 [6] тощо; 2) питання інвентаризації державних послуг – Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг» від 27.04.2009 р. № 532 [7], розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання державних, зокрема адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг)» від 29.08.2009 р. № 959-р [8, с. 305] та ін.; 3) питання удосконалення порядку надання адміністративних послуг – Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг» від 20.05.2009 р. № 486; 4) питання стандартизації адміністративних

послуг – наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг» від 31.08.2009 р. № 1555/5 [9], який закріплює сьогодні дванадцять стандартів; 5) питання підготовки проекту Закону України «Про адміністративні послуги» – розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги», результатом якої є упорядкування та подальший розвиток системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах, що дасть змогу задовольнити потреби споживачів адміністративних послуг, а також забезпечить захист їх прав та інтересів, гарантованих законом [10].

Однак практичній реалізації концепції публічно-сервісної держави щодо забезпечення реалізації прав громадян шляхом надання адміністративних послуг сприяло ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [11], з яким ми пов'язуємо початок третього етапу розвитку нормативно-правового забезпечення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації: від 2012 р. – дотепер.

Основоположними засадами у досліджуваному Законі є, по-перше, визначення основних понять, оскільки, як зауважує С. Петков, початок завжди йде від термінології. Її чітке визначення є запорукою правильного функціонування на практиці тих явищ, які вона позначає [1, с. 38]. Ідеться про з'ясування таких термінів: «адміністративна послуга», «суб'єкт звернення», «суб'єкт надання адміністративної послуги», «адміністративний збір». По-друге, окреслення основних вимог до регулювання надання адміністративних послуг, що полягають у визначенні адміністративних послуг винятково законом [11]. По-третьє, регламентація питання щодо забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги шляхом закріплення обов'язку ведення суб'єктом надання адміністративних послуг інформаційної і технологічної картки на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону. По-четверте, визначення порядку надання адміністративних послуг, що передбачає реалізацію на практиці таких принципів, як раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; доступності та зручності для суб'єктів звернень; оперативності та своєчасності. По-п'яте, регламентація питання щодо способів надання адміністративних послуг шляхом утворення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), зокрема й органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями, що відбиває принцип децентралізації виконання функцій з надання адміністративних послуг; через Єдиний державний портал адміністративних послуг. По-шосте, визначення порядку ведення Реєстру адміністративних послуг із метою ведення обліку адміністративних послуг та забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

Однак, незважаючи на позитивні положення досліджуваного Закону, дискусійними залишилися питання щодо необхідності визначення у ньому переліку адміністративних послуг, з огляду на їх велику кількість, граничного строку надання послуг, порядку надання окремих послуг, який може встановлюватися органом, що надає послугу відповідно до його можливостей, а не вимог закону тощо.

Окрім того, залишаються неупорядкованим питання оплати за надання адміністративних послуг. Ідеться, по-перше, про невідповідність положень Закону України «Про адміністративні послуги» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27.01.2010 р. № 66 [12] щодо визначення розміру плати за надання послуги. Якщо Методика пропонує виходити зі зрозумілого математично визначеного поняття собівартості, то Закон пропонує виходити з такого абстрактного і незрозумілого поняття, як соціальне та економічне значення послуги. Однак урегулюванню питання оплати надання адміністративних послуг сприятиме ухвалення Закону «Про адміністративний збір», який повинен визначати не лише обов'язок оплати адміністративних послуг, а й перелік послуг, які надаються безоплатно, суб'єктів, які звільняються від оплати послуг, підстави повернення сплачених коштів у разі ненадання адміністративної послуги тощо.

До проблем нормативно-правового забезпечення публічно-сервісної діяльності належить також неурегульованість питань створення та роботи центрів надання адміністративних послуг, що пов'язана сьогодні з перетворенням їх на інтегровані офіси, які надають широкий спектр адміністративних послуг, а також із децентралізацією повноважень щодо надання адміністративних послуг. Ідеться про невирішені законодавством питання, які стають на заваді реалізації основних завдань, пов'язаних із організацією надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; спрощенням процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання [13].

Слід зауважити, що поза увагою законодавця щодо нормативно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні залишаються всі питання, пов'язані з процедурними моментами відносин органів публічної адміністрації з громадянами. Хоча Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. передбачає «пріоритетом розвитку сфери надання адміністративних процедур і адміністративних послуг є прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг відповідно до визначених загальних принципів. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб тоді, коли державні органи визначають їх права та обов'язки [14].

Акцентуємо увагу на тому, що за весь час нормативно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні, починаючи з ухвалення Концепції адміністративної реформи і дотепер, вирішення багатьох питань здійснювалося на підставі окремих законів та підзаконних актів. При цьому комплексного нормативно-правового акта, який би вирішував питання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності у їх цілісності ухвалено не було. Хронологія законодавчих ініціатив щодо ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України (далі – АПК України) виглядає так: перший варіант цього нормативно-правового акта був поданий на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України 29 грудня 2001 року № 8413; наступні проекти: проект АПК України № 5462 від 29 квітня 2004 року; проект АПК України від 18 липня 2008 року № 2789 відкликаний 11 березня 2010 року; проект АПК України № 11472 від 03 грудня 2012 року схвалено Кабінетом Міністрів України на своєму засіданні 14 листопада 2012 року, відкликаний 12 грудня 2012 року. На нашу думку, новий IV етап нормативно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні повинен початися саме з ухвалення АПК України. На початку 2015 р. робоча група завершила підготовку законопроекту, який не отримав жодних зауважень у висновку Програми SIGMA. Проте цей законопроект не був унесений до Парламенту, а за ініціативою Міністерства юстиції був направлений на доопрацювання. Отже, будемо сподіватися, що новий IV етап нормативно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні почнеться з прийняттям АПК України.

#### Список використаних джерел:

1. Петков С. Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 35–42. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_6).
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
5. Деякі питання платних державних послуг: Постанова Кабінету Міністрів від 11.03.2009 р. № 234. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 21. – С. 26. – Ст. 675.
6. Про внесення змін до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами: Постанова Кабінету Міністрів від 14.04.2009 р. № 365. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 29. – С. 79. – Ст. 977.
7. Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів від 27.04.2009 р. № 532. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40. – С. 63. – Ст. 1356.
8. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 рр.) / За ред. Н. Александрової, І. Коліушка. – К., 2011. – 726 с.
9. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг: Наказ Міністерства юстиції України від 31.08.2009 р. № 1555/5. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1555323-09>.

10. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 682. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/682-2009-%D1%80>.

11. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/page>.

12. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 66. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF>.

13. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.

14. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. №474-р / КМ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

УДК 342.9(477)

СУЛІМ В.В.

#### ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена становленню та розвитку державної системи господарських судів, розкриттю теоретичних та практичних аспектів реформування судової системи в Україні.

**Ключові слова:** виникнення, становлення, господарські суди, законодавчі акти, судова реформа.

Статья посвящена становлению и развитию государственной системы хозяйственных судов, раскрытию теоретических и практических аспектов реформирования судебной системы в Украине.

**Ключевые слова:** возникновение, становление, хозяйственные суды, законодательные акты, судебная реформа.

Article on the establishment and development of the state system of economic courts, the disclosure of theoretical and practical aspects of the reform of the judicial system in Ukraine.

**Key words:** emergence, formation, economic courts, legislative acts, judicial reform.

**Вступ.** За досить тривалу історію діяльності господарських судів та неодноразові судові реформи, система господарських судів України довела ефективність свого функціонування, є зрозумілою та доступною для всіх учасників судового процесу. Мабуть, саме це привертало і привертає увагу дослідників різних галузей до питання становлення, організації та діяльності господарських судів. Про це свідчать праці Д.М. Притики, с. О. Короеда, А.В. Кот, Д.В. Мандичева, О.П. Світличного, В.І. Татькова, М.М. Хамник, І.Б. Шицького та інших науковців. Однак зміни, які відбуваються у зв'язку із судовою реформою на сучасному етапі нашої держави актуалізує актуальність цієї статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження історико-правових передумов становлення та розвитку державної системи господарських судів, розкриття теоретичних та практичних аспектів реформування судової системи в Україні.