

УДК 352.078(07)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.2.30>

ЕВОЛЮЦІЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Мосьондз С.О.,

*доктор юридичних наук, професор,
проректор з навчально-методичної, наукової роботи
та якості освіти*

ПВНЗ «Університет сучасних знань»

ORCID: 0000-0003-4417-1074

Мосьондз С.О. Еволюція розвитку правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні.

Стаття присвячена розкриттю еволюції розвитку правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні. Визначено, що процес розвитку нашої держави безпосередньо пов'язаний із фундаментальною реформою системи публічного управління, головним напрямом якої став перехід від радянської адміністративно-командної моделі до людиноцентристської сервісної держави. Еволюція правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні слід вважати унікальним взірцем того, як правова думка та законодавство відповідно до зміни суспільних запитів, активізації європейських інтеграційних процесів та динамічного технологічного прогресу. Вивчення історії розвитку даного інституту є необхідною умовою для оцінювання поточної ефективності державних сервісів та визначення стратегічних пріоритетних напрямів їхнього подальшого розвитку. Дослідження цієї еволюції дає можливість оцінити зміну самої філософії співпраці держави та громадянина, де адміністративна послуга вважається результатом реалізації державою свого обов'язку перед суспільством.

Виокремлено три головні етапи цієї еволюції. Початковий етап становлення системи адміністративних послуг в Україні (1991-2005 рр.) характеризувався послідовним відходом від ідеології «державного управління» та формуванням теоретичних засад сервісної концепції, що завершилося прийняттям Концепції адміністративної реформи. Другий етап інституціоналізації та законодавче закріплення реформи (2006-2014 рр.) відзначився інституціоналізацією сфери, створенням мережі Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та прийняттям спеціального Закону України «Про адміністративні послуги», який на законодавчому рівні закріпив права громадян на якісний державний сервіс. Третій етап цифрової трансформації та викликів воєнного стану (2014 р. і до сьогодні) став періодом цифрової трансформації та децентралізації. Встановлено, що в цілому еволюції правового регулювання в Україні притаманний унікальний характер. Особливого значення набула адаптація правового забезпечення до умов воєнного стану, яка підтвердила життєздатність цифрової моделі надання послуг та необхідність забезпечення безперервного доступу громадян до державних реєстрів у кризових умовах.

Ключові слова: правове регулювання, законодавство, адміністративні послуги, еволюція, етапи розвитку.

Mosyondz S. Evolution of the development of legal regulation of administrative services in Ukraine.

The article is devoted to revealing the evolution of the development of legal regulation of administrative services in Ukraine. It is determined that the process of development of our state is directly related to the fundamental reform of the public administration system, the main direction of which was the transition from the Soviet administrative-command model to a human-centric service state. The evolution of legal regulation of administrative services in Ukraine should be considered a unique example of how legal thought and legislation in accordance with changing social demands, the activation of European integration processes and dynamic technological progress. Studying the history of the development of this institution is a necessary condition for assessing the current effectiveness of state services and determining strategic priority areas for their further development. The study of this evolution makes it possible to assess the change in the very philosophy of cooperation between the state and the citizen, where administrative service is considered the result of the state's implementation of its duty to society.

Three main stages of this evolution are distinguished. The initial stage of the formation of the administrative services system in Ukraine (1991-2005) was characterized by a consistent departure

from the ideology of «public administration» and the formation of theoretical foundations of the service concept, which ended with the adoption of the Concept of Administrative Reform. The second stage of institutionalization and legislative consolidation of the reform (2006-2014) was marked by the institutionalization of the sphere, the creation of a network of Administrative Service Centers (ASCs) and the adoption of a special Law of Ukraine «On Administrative Services», which at the legislative level enshrined the rights of citizens to quality state service. The third stage of digital transformation and the challenges of martial law (2014 to the present) became a period of digital transformation and decentralization. It has been established that in general the evolution of legal regulation in Ukraine is characterized by a unique character. Of particular importance was the adaptation of legal support to the conditions of martial law, which confirmed the viability of the digital model of service provision and the need to ensure continuous access of citizens to state registers in crisis conditions.

Key words: legal regulation, legislation, administrative services, evolution, stages of development.

Постановка проблеми. Дослідження еволюції правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні відіграє надзвичайно важливу роль для усвідомлення фундаментальних змін у взаємодії між державою та громадянином. Актуальність даної проблематики пов'язана з необхідністю наукової переоцінки тривалого переходу від радянської командно-адміністративної моделі, де державні інтереси домінували над приватними, до новітньої доктрини «сервісної держави». Процес становлення вітчизняної нормативно-правової бази у даній сфері був нерівномірним, оскільки супроводжувався гострими науковими суперечками стосовно самого змісту поняття «адміністративна послуга», подоланням опору бюрократизму та пошуком оптимальної моделі децентралізації повноважень.

Вивчення еволюції розвитку правових норм дозволяє чітко виокремити головні етапи реформування: від періоду нормативної невизначеності 1990-х років до прийняття засадничої Концепції реформи адміністративного права та, згодом, спеціального Закону України «Про адміністративні послуги» у 2012 році. Аналіз цієї еволюції дає змогу оцінити ефективність інституційних змін, наприклад перетворення колишніх «дозвільних центрів» у сучасні Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), що стали прикладом прозорості та доступності влади.

Особливої актуальності дана проблематика набуває в сучасних умовах, коли Україна знаходиться на стадії посиленої європейської інтеграції. Усвідомлення історичного контексту розвитку вітчизняного адміністративного права є необхідним для гармонізації національних стандартів із міжнародними стандартами, які ґрунтуються на відкритості, підзвітності та орієнтації на суспільні потреби. Водночас, еволюційний підхід дозволяє визначити, як звичні паперові процедури змінювалися у цифрові сервіси, що є основою для подальшого удосконалення електронного врядування. Таким чином, еволюція розвитку правового регулювання є практичним інструментом для виявлення системних недоліків, запобігання помилкам минулого та визначення стратегічних напрямів розвитку публічного адміністрування в Україні в умовах сучасних викликів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дану проблематику досліджували такі науковці як А. Більботенко, М. Дубняк, Н. Сидоренко, Р. Тесленко, І. Шкурат та інші. Не зважаючи на наявність значної кількості наукових праць, що стосуються окремих аспектів реформи, комплексне дослідження саме періодизації правових змін від моменту здобуття Україною незалежності до сьогодення залишається актуальним завданням, особливо в контексті адаптації вітчизняного досвіду до міжнародних стандартів.

Метою статті є розкриття еволюції розвитку правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система надання адміністративних послуг є фундаментальним інструментом у механізмі забезпечення і захисту прав, свобод та інтересів громадян у межах публічно-правових відносин. Через це сфера надання послуг становить собою один із найперспективніших напрямів розвитку, зважаючи на її інтегрованість у соціально-політичне, економічне та духовне життя країни. Досвід системних реформ в Україні (від 1990-х до сьогодення) підтверджує, що головним індикатором успіху є саме підвищення стандартів надання адміністративних послуг органами публічної влади та місцевим самоврядуванням.

Становлення інституту адміністративних послуг в Україні в порівнянні з країнами Європи почалося відносно недавно, а саме з 2005 року, після прийняття 6 вересня Верховною Радою України Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [5], який надав правове регулювання відносинам, що виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачою 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 [1, с. 59].

М. Дубняк зазначає, що адміністративно-правове забезпечення електронних послуг в Україні пройшло тривалий період становлення, який систематизовано у три етапи: інформаційний етап (2000-2015 роки), електронний етап (2016-2020 роки) та цифровий етап (2021-2025 роки). На кожному етапі приймалися нормативно-правові акти різної юридичної сили – урядові Стратегії, Концепції, Постанови, Розпорядження, Укази Президента України та Закони України, всього понад 35 основних актів [2, с. 97].

На думку Р. Тесленка, до основних етапів розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні належать: закладення основ системи надання адміністративних послуг у частині взаємодії із суб'єктами господарювання (до 2005р.); початок формування системи надання адміністративних послуг (2006-2008 рр.); нормотворча діяльність з метою упорядкування сфери адміністративних послуг (2009-2013 рр.); розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг (2014-2017 рр.); розвиток мережі належних ЦНАП органів місцевого самоврядування і діджиталізація сфери публічних послуг (2019-2024 рр.) [9, с. 247].

Відтак, беручи до уваги вище наведене, на нашу думку, варто виокремити наступні етапи розвитку правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні.

Етап 1. Початковий етап становлення системи адміністративних послуг в Україні (1991-2005 рр.).

В Україні розвиток адміністративних послуг і перехід від управлінських відносин між державою та народом в реалізацію принципу народовладдя – коли держава орієнтується на потреби народу, а державні службовці служать народові розпочався з 90-х років. Одним із документів, який заклав основи для формування сучасного механізму надання адміністративних послуг в Україні, стала Концепція адміністративної реформи, затверджена Указом Президента України у 1998 році. Метою реформи було формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам», а одним із завдань для реалізації цієї мети було «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [8, с. 156].

Отже, протягом даного періоду вітчизняна правова доктрина все ще знаходилася під впливом радянської системи, де домінував термін «державне управління», а громадянин вважалася об'єктом владного впливу, а не споживачем послуг. Поняття «адміністративна послуга» було відсутнє в законодавчому полі, а взаємодія людини з державою регулювалася застарілим Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян». Погоджуємося з думкою науковців, що саме 1998 рік слід вважати переломним, коли було прийнято Концепцію адміністративної реформи в Україні [6]. Саме в даному документі вперше офіційно було задекларовано перехід до сервісної моделі управління та введено поняття «державні послуги». Наукові дискусії протягом даного періоду заклали теоретичні основи для розуміння адміністративної послуги як результату реалізації владних повноважень суб'єктом публічної адміністрації за зверненням громадян. Проте, не зважаючи на теоретичні напрацювання, практичній реалізації перешкождала відсутність профільного закону, що зумовлювало хаотичне встановлення плати за послуги підзаконними актами та численних зловживань.

Отже, узагальнюючи даний етап, можна стверджувати, що відбулася докорінна трансформація правової доктрини: людина припинила бути лише об'єктом владного впливу, натомість ставши активним суб'єктом, чиє право на отримання сервісу від держави отримало перші теоретичні обґрунтування.

Етап 2. Період інституціоналізації та законодавче закріплення реформи (2006-2014 рр.).

Протягом даного періоду активно відбувалася законотворча діяльність та чимало спроб систематизації сфери. У 2006 році було прийнято Концепцію удосконалення адміністративних послуг та розвитку системи центрів їх надання, яка визначила стратегічний курс на створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Важливим в даному контексті став 2010 рік, коли було прийнято Податковий кодекс [3], який впорядкував питання адміністративного збору, та Закон «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [5]. Крім цього, важливою подією цього етапу стало прийняття 6 вересня 2012 року спеціального Закону України «Про адміністративні послуги» [4]. Ухвалення даного Закону заклало нормативний фундамент галузі, оскільки в ньому вперше на законодавчому рівні було розкрито поняття «адміністративна послуга», визначено стандарти якості, регламентовано процедурні аспекти та правовий статус ЦНАП. Розвиток законодавства на цьому етапі забезпечив перехід до жорсткої правової регламентації, що мінімізувала корупційні ризики та законодавчо закріпила функціонування принципу «єдиного вікна». Даний період також відзначився початком децентралізації, коли повноваження з реєстрації майна та бізнесу почали передаватися від центральних органів влади на рівень місцевого самоврядування.

Отже, узагальнення даного етапу дозволяє зробити висновок про успішне впровадження принципів прозорості та «єдиного вікна». Правове регулювання в цей час було спрямоване на жорстке обмеження впливу службових осіб через чітку регламентацію строків, вартості та процедур надання послуг.

Етап 3. Період цифрової трансформації та викликів воєнного стану (2014 р. і до сьогодні).

Початком даного періоду можна вважати 2014-2016 роки, коли в межах реформи децентралізації відбулася масштабна передача повноважень з надання базових адміністративних послуг (реєстрація місця проживання, бізнесу, нерухомості тощо) від центральних органів виконавчої влади до громад. Це супроводжувалося впровадженням перших електронних реєстрів та пілотних проектів з онлайн-замовлення довідок, що стало в подальшому основою для концепції «Держави у смартфоні». Важливі події в еволюції відбувалися у 2019-2021 роках, що пов'язано із прийняттям Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [7], який ввів термін «автоматична електронна публічна послуга». Це дало можливість легітимізувати надання сервісів без безпосереднього втручання посадовців, що стало «революційним кроком» в сфері вітчизняного адміністративного права. Створення додатку та порталу «Дія» змінило правову сутність адміністративної процедури, змінивши її на цифровий алгоритм. Еволюційним здобутком даного періоду стало також законодавче прирівнювання електронних документів у мобільному застосунку до їхніх паперових та пластикових аналогів, що вивело нашу державу у світові лідери у сфері цифрової ідентифікації.

На третьому (цифровому) етапі адміністративно-правового забезпечення сфери електронних послуг в Україні спостерігаємо паралельну розбудову фізичної та цифрової інфраструктури надання електронних послуг, в тому числі надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі. З 2019 року в Україні прослідковується пріоритетний курс на цифровізацію сфери адміністративних послуг, а з 2024 року користувачі порталу «Дія» мають право отримувати інформаційну підтримку щодо порядку користування порталом «Дія», зокрема з використанням технологій штучного інтелекту. Тобто адміністративно-правове забезпечення прийняте у третьому (цифровому) етапі та десятки розроблених платформ доступу до електронних послуг підтверджують реальний прогрес України у сфері електронних послуг та GovTech. Але така тенденція зросту зберігалась до 2022 року. Загальні показники доступу до швидкісного Інтернету, інтеграції цифрових інструментів у бізнесі та публічних послугах свідчили про необхідність значних інвестицій і реформ. Під час нового етапу збройної агресії РФ проти України цифрова інфраструктура зазнала численних ударів, що погіршило ситуацію [2, с. 108].

Етап розвитку після 24 лютого 2022 року характеризується впровадженням особливих правових режимів функціонування системи, що стало реакцією на виклики, спричинені повномасштабним вторгненням російської федерації на територію нашої держави. Збройна російська агресія змусила законодавця оперативно адаптувати правове регулювання до умов воєнного стану. Головними напрямками змін стали: забезпечення безперервної роботи державних реєстрів в умовах кіберзагроз, спрощення процедур ідентифікації для внутрішніх переселенців та введення нових видів електронних послуг, пов'язаних із війною (зокрема фіксація пошкодженого майна за допомогою «Відновлення», отримання статусів внутрішньо переселених осіб тощо). Правове регулювання протягом даного періоду характеризується високою гнучкістю та широким використанням експериментальних урядових проектів для швидкого реагування на потреби громадян. Таким чином, новітня еволюція системи адміністративних послуг в Україні пройшла шлях від територіальної децентралізації до повної цифровізації сервісів, що дозволило зберегти керованість державою та забезпечити права громадян навіть у критичних умовах воєнного часу.

Отже, узагальнюючи поточний стан, слід відзначити легітимізацію автоматизованих послуг та надання електронним документам повноцінного юридичного статусу. Особливістю даного етапу стала надзвичайна адаптивність правової бази, яка в умовах воєнного стану зуміла забезпечити безперервність державних сервісів через дистанційні канали зв'язку, остаточно утвердивши концепцію «держави як сервісної платформи».

Висновки і пропозиції. Отже, беручи до уваги все вище наведене можна дійти висновку, що вітчизняна система пройшла складний шлях трансформації від радянської моделі до сучасної сервісної держави. Проводячи ретроспективний аналіз можна виокремити три головні етапи цієї еволюції. Перший етап (1991-2005 рр.) характеризувався послідовним відходом від ідеології «державного управління» та формуванням теоретичних засад сервісної концепції, що завершилося прийняттям Концепції адміністративної реформи. Другий етап (2006-2014 рр.) відзначився інституціоналізацією сфери, створенням мережі Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та прийняттям спеціального Закону України «Про адміністративні послуги», який на законодавчому рівні закріпив права громадян на якісний державний сервіс. Третій етап (з 2014 року до сьогодні) став періодом цифрової трансформації та децентралізації.

В цілому еволюції правового регулювання в Україні притаманний унікальний характер. Так, активне впровадження інноваційних рішень (зокрема порталу «Дія») випередило класичну законотворчу діяльність, що змусило державу оперативіно адаптувати адміністративні процедури до нових реалій. Особливого значення набула адаптація правового забезпечення до умов воєнного стану, яка підтвердила життєздатність цифрової моделі надання послуг та необхідність забезпечення безперервного доступу громадян до державних реєстрів у кризових умовах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Більботенко А. Історико-правовий аспект становлення інституту адміністративних послуг. *Публічне право*. 2021. № 1 (41). С. 55-62. DOI: <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2021-41-5>.
2. Дубняк М.В. Адміністративно-правове забезпечення електронних послуг в умовах цифрової трансформації. *Інформація і право*. 2025. № 1 (52). С. 96-111. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.1\(52\).324691](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.1(52).324691).
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
7. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15 липня 2021 р. № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>.
8. Сидоренко Н.О., Шкурат І.В. Історичні етапи розвитку української системи надання адміністративних послуг населенню. *Вісник ХНТУ*. 2021. № 3 (78). С. 153-161. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2021.3.17>.
9. Тесленко Р.О. основні етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні. Інтеграція науки та практики управління в умовах соціокультурних трансформацій: зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практич. конф. (25 квітня 2025 року, м. Полтава). м. Полтава: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2025. С. 246-250.

Дата першого надходження рукопису до видання: 24.02.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 5.03.2026