

Денисова А.В.

*доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри  
адміністративного права та адміністративного процесу  
Одеського державного університету внутрішніх справ*

## ЕФЕКТИВНІСТЬ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Постановка проблеми та її актуальність.** Забезпечення ефективності надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є актуальним питанням у контексті модернізації адміністративно-правового регулювання. Відзначається, що в Україні існує різноманіття аспектів, які впливають на якість та результативність адміністративних послуг, і є необхідність у ретельному аналізі цих аспектів. З урахуванням термінової необхідності підвищення якості та ефективності адміністративних послуг для громадян та підприємств, актуальність дослідження полягає у розкритті адміністративно-правового аспекту надання послуг органами місцевого самоврядування. Важливість вивчення цього аспекту полягає у визначенні проблем, що виникають у процесі, та розробці рекомендацій для оптимізації адміністративного обслуговування громадян і підприємств на рівні місцевого самоврядування. Вирішення цих питань сприятиме створенню більш ефективної та громадськості-орієнтованої системи адміністративного обслуговування на місцевому рівні, що відповідає вимогам сучасного суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження з питань сутності адміністративних послуг, механізму їх надання, характерних особливостей та класифікації, а також адміністративно-територіальних перетворень в Україні здійснюють такі науковці, як О. Буханевич, Л. Гамбург, Т. Гладка, В. Гордєєв, А. Гринько, О. Гуненкова, Ю. Даньшина, І. Дмитрук, Т. Добрівський, Н. Добрян-

ська, Д. Записний, С. Клімова, І. Космідайло, М. Кунцевич, О. Курінний, Є. Легеза, А. Лис.

Присвятили свої дослідження теоретико-методологічним засадам та практичним аспектам забезпечення якості надання адміністративних послуг в умовах сучасного розвитку української системи публічного управління такі фахівці, як А. Антонов, В. Беглиця, А. Дайнеко, О. Дацаківська, А. Дешко, Н. Карпеко, М. Лугіна, О. Ольшанський, А. Петрик, П. Шевчук.

Однак, незважаючи на обширний обсяг науково-дослідних робіт та практичних досягнень у сфері надання адміністративних послуг, питання вдосконалення механізму їх надання залишається відкритим в умовах реформування територіальної організації влади. Це обумовлено впливом реалізації державної політики щодо перебудови територіальної організації влади та інтенсивних змін у соціально-політичній сфері нашої держави, що гостро ставить перед владою питання про оптимізацію процесу надання адміністративних послуг, їх наближення до безпосередніх споживачів, спрощення процедур та інші аспекти.

**Метою статті** є визначення теоретичних аспектів адміністративних послуг та висвітлення практичного виміру діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних послуг, зосереджуючись на оцінці їхньої ефективності та ідентифікації можливих шляхів покращення. Важливою частиною є висвітлення взаємозв'язку між адміністративним та правовим вимірами,

щоб забезпечити гармонійне функціонування системи. Отже, стаття має на меті прискорити розуміння та вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням ефективності надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, враховуючи адміністративно-правовий аспект цього процесу.

**Виклад основного матеріалу.** У юридичній літературі підкреслюється нематеріальний характер послуги та адміністративні процедури. Однак формальний підхід не завжди вичерпно розкриває сутність явища, тому важливо враховувати не лише юридичні аспекти, але й погляди науки державного управління. Поняття «послуга» розглядається як діяльність із задоволення потреб, де центральним об'єктом є споживач. Влада має за завдання вирішення потреб громади [2, с. 64].

Тому зараз основний акцент розміщується на вирішенні життєвих питань громадян, громадських об'єднань і суспільства загалом, відступаючи від пріоритетів соціально-економічного розвитку. У контексті становлення розвиненого громадянського суспільства це проявляється у створенні відповідних умов на економічному, організаційному, законодавчому рівнях.

Важливою складовою частиною як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги [3, с. 59]

Діяльність органів місцевого самоврядування під час реалізації покладених на них чинним законодавством повноважень набуває сервісної спрямованості, а громадянин виступає у відносинах з владою як споживач послуг. При цьому орган місцевого самоврядування орієнтується на потреби споживача, його запити та інтереси [1, с. 116].

В контексті ефективності надання адміністративних і муніципальних послуг органами місцевого самоврядування, адміністративна послуга є конкретною дією або набором дій, які виконуються місцевими органами для задоволення певної потреби чи виконання конкретного запитання громадян, підприємств, чи інших учасників місцевого спів-

товариства. Це включає в себе різноманітні послуги, такі як видача дозволів, реєстрація податкових платників, надання інформації, адміністративні процедури та інші обов'язкові або необов'язкові послуги, які забезпечуються органами місцевого самоврядування для зручності та задоволення потреб громадян та організацій.

В аспекті адміністративно-правового аспекту статті, ефективність надання адміністративних послуг після проведення адміністративної реформи визначається не лише якістю самої послуги, але й відповідністю процедур та дій законодавству. Забезпечення гармонії між нормами та шляхами надання послуг є важливим елементом ефективного функціонування системи місцевого самоврядування та задоволення потреб громадян.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Одним із таких суб'єктів є органи місцевого самоврядування [4, п. 3 ст. 1].

Місьцеве самоврядування, як форма народовладдя, було закріплено в статті 5 Конституції України. Згідно з цією статтею, народ володіє владою як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5]. Важливий аспект статті 5 Конституції - це визнання ролі органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування обираються громадою на місцевому рівні та відповідають за вирішення питань, що стосуються конкретних територій.

В Україні органи місцевого самоврядування визначаються на різних рівнях та об'єднують різні рівні влади (табл. 1).

Загалом, органи місцевого самоврядування в Україні є представницькими та виконавчими органами на різних рівнях влади, що забезпечує взаємодію та вирішення питань на різних територіальних рівнях.

На сьогодні велику роль у наданні адміністративних послуг і муніципальних послуг в Україні відіграють Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), зокрема

**Основні складові органів місцевого самоврядування**

№	Складова	Характеристика
1	Сільські, селищні та міські ради	Представницькі органи, які обираються мешканцями сіл, селищ і міст.
2	Органи виконавчої влади міських, селищних та сільських рад	Органи виконавчої влади, які діють під керівництвом голови ради та здійснюють різноманітні виконавчі функції.
3	Районні ради та обласні ради	Деякі питання мають регіональний і їх вирішення відбувається через районні та обласні ради.
4	Голови обласних та районних рад	Такі посадовці обираються членами відповідних рад та є керівниками влади на регіональному рівні.
5	Органи виконавчої влади областей	Органи виконавчої влади на рівні областей, які забезпечують реалізацію рішень та політик, прийнятих на обласному рівні.

Джерело: [6]  
після адміністративної реформи. Їх функціонування розглядається не лише з позицій якості, законності та виконання термінів, але й у контексті децентралізації. Цей підхід призводить до значного розширення переліку послуг, які надаються через ЦНАП, більша частина з яких є делегованими [7, с. 276].

ЦНАП утворюється та працює відповідно до положень Закону України «Про адміністративні послуги». Згідно зі статтею 12 цього закону, ЦНАП - це сталий функціонуючий орган або відділ місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, визначений у частині другій цієї статті, де адміністративні послуги надаються через адміністратора взаємодією із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Надання адміністративних послуг, зокрема ЦНАП має ряд проблем, які пов'язані з недосконалим законодавством та проблемами самих центрів. Наприклад, до 2018 року отримання популярних адміністративних послуг, таких як отримання паспортів, реєстрація місця проживання, бізнесу у Центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП) залишалися недоступними, хоча законодавство це не забороняло. Це пояснювалось тим, що ЦНАП формувалися міськими радами та районними державними адміністраціями, а відповідальність за надання цих популярних послуг була покладена на територіальні підрозділи виконавчої влади, такі як Державна реєстраційна служба України, Державна міграційна служба, Державне земельне агентство [8].

16 травня ухваливши Розпорядження № 523, Кабінет Міністрів України нарешті

затвердив перелік із 52 послуг, які органи виконавчої влади планують надавати через ЦНАП [8]. Цей перелік включає послуги з оформлення паспорта та «закордонного» паспорта, реєстрації місця проживання, реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрації прав на нерухоме майно, земельних ділянок, отримання витягів із Державного земельного кадастру, реєстрації декларацій у сфері будівництва, а також видачу документів у сфері дозвільної діяльності.

Органи місцевого самоврядування, зокрема ЦНАП, взяли орієнтацію на цифровізацію надання послуг, що мало позитивні наслідки для населення.

Ефективність надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування визначається комплексом аспектів, які охоплюють адміністративно-правовий контекст (табл. 2).

Ефективність надання адміністративних послуг місцевими органами самоврядування обумовлена комплексним підходом, що враховує якісні, законні та інші аспекти цього процесу.

Попри значні переваги надання адміністративних послуг, у сфері розвитку та реформування системи надання адміністративних послуг в Україні, все ще існують певні проблеми, які вимагають уваги. Серед існуючих проблем можна відзначити обмежений перелік послуг через адміністратора, що гальмує розвиток ЦНАП як інтегрованих офісів, недостатньо розвинуті комунікаційні навички працівників, збільшення незадоволених від-

**Ефективність надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування і ЦНАП**

№	Ознака	Характеристика
1	Дотримання законодавства	Забезпечення відповідності процесів надання адміністративних послуг чинному законодавству.
2	Прозорість та відкритість	Забезпечення доступу до інформації про адміністративні послуги, процедури їх надання.
3	Швидкість та ефективність процесів	Забезпечення оперативного та ефективного надання послуг. Це включає в себе оптимізацію процедур, скорочення термінів та забезпечення зручності для громадян.
4	Якість обслуговування	Забезпечення високого рівня якості адміністративних послуг, що включає в себе якісне взаємодію з громадянами, адекватність відповідей на їх запитання.
5	Залучення технологій	Використання сучасних технологій для автоматизації та оптимізації процесів надання адміністративних послуг, що сприяє підвищенню ефективності та доступності.
6	Зворотний зв'язок	Забезпечення системи зворотного зв'язку для оцінки задоволеності громадян наданими послугами та виявлення можливостей для подальшого удосконалення.

відувачів, порушення законодавства у сфері реєстрації місця проживання, а саме притягнення до адміністративної відповідальності, витрати часу на складання протоколів. Також великим недоліком є співпраця пенсійного фонду тільки за графіком, що призводить до обмеженого доступу до пенсійних послуг через обмежений графік прийому представника ПФУ, а також штучні черги через обмежений обсяг прийомних годин.

**Висновки.** Органи місцевого самоврядування, зокрема Центри надання адміністративних послуг успішно орієнтуються на цифровізацію надання послуг, що призвело до значних поліпшень для населення. Ефективність надання адміністративних послуг цими органами визначається комплексом аспектів, які включають адміністративно-правовий

контекст, дотримання законодавства, прозорість та відкритість, швидкість та ефективність процесів, якість обслуговування, залучення технологій та зворотний зв'язок.

Незважаючи на значні переваги цифровізації адміністративних послуг, існують певні проблеми, такі як обмежений перелік послуг через адміністратора, недостатньо розвинуті комунікаційні навички працівників, збільшення незадоволених відвідувачів, порушення законодавства у сфері реєстрації місця проживання та обмежений доступ до пенсійних послуг через обмежений графік прийому представника ПФУ. Ці аспекти вимагають уважної уваги та вдосконалення для подальшого успішного розвитку системи надання адміністративних послуг місцевими органами самоврядування.

**Анотація**

Стаття присвячена дослідженню ефективності надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Мета дослідження полягає в оцінці та аналізі рівня ефективності послуг, які забезпечуються органами місцевого самоврядування, зокрема центрами надання адміністративних послуг, та визначенні адміністративно-правових аспектів, що впливають на цей процес. Розглянуто проблеми та підвищення якості обслуговування громадян в рамках місцевого самоврядування на основі адміністративно-правового підходу. У контексті розгляду адміністративних послуг, автор розглядає питання правового регулювання, взаємодії з громадянами та ефективності діяльності місцевих органів управління. У статті розглядаються ключові аспекти надання адміністративних послуг, проводиться їх аналіз. Дослідження спрямоване на визначення можливих шляхів покращення ефективності надання послуг місцевими органами управління. Автор підкреслює, що ефективність надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є важливою інновацією в контексті сучасного адміністративно-правового законодавства. На жаль, практика реалізації цього підходу в Україні ще вимагає доопрацювання, що пояснюється нестачею інформації серед населення про адміністратив-

но-правові аспекти місцевого самоврядування через лібералізацію уявлень громадян щодо цієї теми. У роботі також розглянуто фактори, що впливають на якість та ефективність адміністративних послуг, які забезпечуються органами місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування; адміністративно-правове регулювання, муніципальні послуги; адміністративна реформа; територіальна громада, адміністративні послуги.

**Denysova A.V. Efficiency of provision of administrative services by local government bodies: administrative and legal aspect**

Article dedicated to studying the efficiency of providing administrative services by local self-government bodies, with a focus on the administrative-legal aspect. The research aims to assess and analyze the level of service efficiency provided by local self-government bodies, and to identify the administrative-legal aspects influencing this process. The author aims to determine ways to optimize processes and improve the quality of citizen services within local self-government based on an administrative-legal approach. In the context of examining administrative services, the author addresses issues of legal regulation, interaction with citizens, and the effectiveness of the activities of local governance bodies. The article explores key aspects of providing administrative services, conducting their analysis from the perspective of administrative and legal regulation. The research is directed towards identifying potential ways to improve the efficiency of services provided by local governance bodies. The author emphasizes that the efficiency of providing administrative services by local self-government bodies is an important innovation in the context of modern administrative-legal legislation. Unfortunately, the practice of implementing this approach in Ukraine has not yet gained widespread use, explaining the lack of information among the population regarding the administrative-legal aspects of local self-government due to the liberalization of citizens' perceptions on this topic. The paper also examines factors influencing the quality and efficiency of administrative services provided by local self-government bodies.

**Key words:** local self-government bodies; administrative-legal regulation, municipal services; administrative reform; territorial community, administrative services.

**Список використаної літератури:**

1. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: *монографія*. Київ: Факт, 2002. С. 260.
2. Столар В.М. Поняття «послуга» в теорії державного управління. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. Випуск 1(5). 2016. С. 65-69.
3. Шамрай Н. В. Організація надання публічних послуг у містах з районним поділом: дис.. канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Київ, 2018. С. 279.
4. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Семикіна М.М. Проблеми створення і функціонування центрів надання адміністративних послуг в умовах реформування системи адміністративних послуг. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. Харків, 2018. С. 276-279. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30\\_11\\_2018/pdf/137.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_11_2018/pdf/137.pdf)
8. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>