

Правові засоби забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування

Вдовічен В. А.¹

| Опубліковано | Секція | УДК |
|--------------|--------|----------------|
| 30.04.2025 | Право | 35.077.3:342.9 |

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16415617>

Анотація. У статті здійснено комплексний аналіз правових засобів забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в контексті конституційної засади людиноцентризму, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю. З урахуванням принципу верховенства права встановлено, що адміністративні послуги, як інструмент реалізації публічно-сервісних повноважень, мають відповідати не лише юридичним стандартам, а й високому рівню якості, що гарантує ефективну реалізацію прав суб'єкта звернення.

Проаналізовано чинне законодавство України у сфері надання адміністративних послуг, зокрема Закон України «Про адміністративні послуги» та Закон України «Про адміністративну процедуру», а також розглянуто потенційні зміни до нормативно-правової бази з метою нормативного закріплення обов'язку органів публічної влади гарантувати якість послуг. Обґрунтовано необхідність включення до законодавства принципу якості адміністративних послуг та визначення права приватної особи на отримання послуг належного рівня з можливістю судового захисту у випадках їх порушення.

Особливу увагу приділено ролі органів місцевого самоврядування як основних суб'єктів у системі надання адміністративних послуг. Наголошено на їх компетенціях у сфері сервісного забезпечення через ЦНАПи, а також на важливості участі громадян у процесі оцінювання якості публічних сервісів. Показано, що інституціоналізація місцевих омбудсменів здатна істотно посилити контроль за дотриманням прав суб'єктів звернення та виступити як ефективний механізм забезпечення належної якості послуг.

Проаналізовано сучасні проблеми, зокрема нерівномірність рівня якості послуг у різних громадах, недостатність фінансування, брак стандартів, відсутність ефективного зворотного зв'язку та цифрових сервісів. Представлено міжнародні практики, зокрема досвід ЄС та Ради Європи, що акцентують на важливості прозорості, правової просвіти та належного фінансового забезпечення як ключових чинників успішного публічного врядування на місцевому рівні.

За результатами дослідження доведено, що правові засоби, зокрема закріплення права на якісну адміністративну послугу, імплементація європейських рекомендацій, співпраця територіальних громад і створення незалежних механізмів контролю (місцевих омбудсменів), є невід'ємною частиною формування сталої системи якісного

¹ доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, <https://orcid.org/0000-0002-0819-9435>

надання адміністративних послуг. Проте ефективність правових механізмів забезпечення якості залежить від поєднання їх з адміністративними, фінансовими, цифровими та освітніми інструментами, що вимагає комплексного підходу і національного нормативного оновлення.

Ключові слова: суб'єкт звернення, права та обов'язки суб'єкта звернення, місцевий омбудсмен, органи місцевого самоврядування, публічно-сервісні повноваження, адміністративні послуги, людиноцентризм, приватна особа, участь громадян, якість публічних сервісів, місцева демократія, публічне врядування.

Legal Means of Ensuring the Quality of Administrative Services Provided by Local Self-Government Bodies

Abstract. The article provides a comprehensive analysis of the legal instruments ensuring the quality of administrative services delivered by local self-government bodies in the context of the constitutional principle of human-centeredness, which recognizes the individual as the highest social value. Taking into account the rule of law, it is established that administrative services, as a tool for exercising public-service powers, must comply not only with legal standards but also with high-quality benchmarks to guarantee the effective realization of the rights of the applicant.

The current legislation of Ukraine in the field of administrative service delivery is analyzed, including the Law of Ukraine "On Administrative Services" and the Law "On Administrative Procedure", along with potential amendments to the regulatory framework aimed at legally enshrining the obligation of public authorities to ensure service quality. The necessity of incorporating the principle of service quality into legislation and recognizing the right of private individuals to receive services of appropriate standards with access to judicial protection in cases of violation is substantiated.

Special attention is given to the role of local self-government bodies as key actors in the system of administrative service provision. Their competences in service delivery through Administrative Service Centers are emphasized, as is the importance of citizen participation in evaluating the quality of public services. It is demonstrated that the institutionalization of local ombudsmen can significantly enhance the control over the observance of the rights of applicants and serve as an effective mechanism for ensuring proper service quality.

The article examines current challenges, including disparities in service quality across communities, insufficient funding, lack of standards, ineffective feedback mechanisms, and underdeveloped digital services. International practices, particularly those of the EU and the Council of Europe, are presented, highlighting transparency, legal awareness, and adequate financial support as key factors for successful local public governance.

Based on the results of the study, it is proven that legal instruments—such as the codification of the right to quality administrative services, the implementation of European recommendations, inter-municipal cooperation, and the establishment of independent oversight mechanisms (local ombudsmen)—are integral to building a sustainable system of high-quality administrative service delivery. However, the effectiveness of legal mechanisms depends on their integration with administrative, financial, digital, and educational tools, which requires a comprehensive approach and national regulatory renewal.

Keywords: applicant, rights and obligations of the applicant, local ombudsman, local self-government bodies, public-service powers, administrative services, human-centeredness, private individual, citizen participation, quality of public services, local democracy, public governance.

Вступ

Основний Закон України визнає людину найвищою соціальною цінністю, що означає ставлення до людиноцентризму як до визначального принципу побудови й розвитку України [1]. В такому разі діяльність всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування має спрямовуватись та відповідати такій засаді. Людина безпосередньо має справу із державою та органами місцевого самоврядування зокрема в площині отримання адміністративних послуг й саме тому питання забезпечення якості їх надання набуває особливої актуальності. Оскільки такі послуги часто отримуються саме на рівні діяльності органами місцевого самоврядування, то питання забезпечення якості надання такими органами адміністративних послуг є надгострим.

Особливої уваги заслуговують саме правові засоби забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, що впливає із визнання України правовою державою та державою, де діє верховенство права, що переконливо свідчить про актуальність дослідження відповідного питання.

Огляд наукових джерел свідчить про наявність ґрунтовного інтересу до проблематики адміністративних послуг у контексті функціонування органів публічної влади. І. В. Ковбас та В. О. Коваль здійснили концептуалізацію поняття адміністративних послуг, виокремивши їх ключові ознаки та сутнісні характеристики як правового феномена в межах публічного адміністрування [4]. У праці С. Прокопенко проаналізовано якість адміністративних послуг як критерій ефективності публічного управління, акцентуючи увагу на взаємозв'язку між результативністю владної діяльності та рівнем задоволення потреб суб'єктів звернення [6]. І. В. Ковбас та С. В. Боднар зосередили увагу на процедурних аспектах надання адміністративних послуг, деталізуючи їх організаційно-правовий порядок в межах компетенції органів публічної влади [7]. І.В. Ковбас та О.О. Штефюк проаналізували зміст і принципи реалізації сервісних повноважень органів місцевого самоврядування, підкресливши їхню роль у формуванні людиноцентричної моделі взаємодії між владою та громадянами [8]. Т.О. Королюк дослідила механізми управління якістю надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, виокремивши ключові індикатори ефективності сервісної діяльності, орієнтованої на публічний інтерес і місцеву демократію [14].

Разом із тим, навіть за наявності зазначених досліджень, питання правових засобів забезпечення якості надання адміністративних послуг саме органами місцевого самоврядування залишається фрагментарно висвітленим у правовій науці. Переважна більшість авторів зосереджується на загальній характеристиці адміністративних послуг або інституційному аспекті їх надання, оминаючи комплексний аналіз інструментів юридичного регулювання та гарантування якості в межах діяльності субнаціональних органів влади. Такий тематичний дефіцит обґрунтовує потребу в окремому цілеспрямованому дослідженні, орієнтованому на системну оцінку національного і міжнародного нормативного контексту та пропозицію ефективних правових механізмів у сфері місцевого публічного врядування.

Метою статті є дослідити питання правових засобів забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Задля реалізації поставленої мети передбачається виконання таких завдань:

1. Встановити сутнісні характеристики адміністративних послуг та їх значення в системі публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування.
2. Виявити проблемні аспекти забезпечення якості надання адміністративних послуг у національному правовому полі.
3. Розкрити потенціал національних і міжнародних правових механізмів як інструментів підвищення якості адміністративних послуг на місцевому рівні.

4. Обґрунтувати єдність правових і позаправових засобів забезпечення якісного публічного сервісу як складової публічного врядування.

Результати

Надання адміністративних послуг є важливим складником діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування й саме тому такі послуги мають бути якісними, тобто такими, що відповідають своєму призначенню – вони мають бути спрямованими на набуття, зміну чи припинення прав та/чи здійснення обов'язків особи.

В згоді з положеннями п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI (далі – Закон України «Про адміністративні послуги»), адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної особи або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав і/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [2].

Також в згоді з положеннями Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, належність послуг до адміністративних визначається зокрема за таким критерієм: надання послуг пов'язане зі забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів [3].

Таким чином, із погляду законодавця адміністративна послуга існує для реалізації, набуття, зміни або припинення прав і/або здійснення обов'язків особи. В такому разі питання набуття прав особи безпосередньо стосується реалізації фундаментального конституційного принципу людиноцентризму, що сам по собі вимагає утвердження прав людини. Отже, належний рівень надання адміністративних послуг, їх якість, є вагомим чинником гарантування гуманістичних основ суспільного та державного ладу в Україні.

На думку Ковбаса І.В. і Ковалю В.О., адміністративні послуги є публічною, врегульованою законом діяльністю адміністративних органів, що до їх компетенції належить обов'язок надання немайнових послуг особі в разі її особистого волевиявлення на їх отримання, що направлена на дотримання і захист законних прав фізичних осіб та юридичних осіб [4, с. 241]. Отже, з погляду вчених основою адміністративних послуг виступає дотримання та захист законних прав фізичних осіб та юридичних осіб.

Тобто і з погляду законодавства, і з погляду правової науки, адміністративні послуги прямо пов'язані з реалізацією засадничого принципу людиноцентризму, визнання людини найвищою соціальною цінністю й за таких умов якість таких послуг має бути обов'язково гарантованою.

Згідно зі змістом положень ч. 1 ст. 3 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. При цьому права та свободи людини і їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Загалом фундаментальне положення Конституції України про визнання людини найвищою соціальною цінністю в Україні є обов'язковим для всіх соціальних відношень в Україні, а тому є базовим і для сфери надання адміністративних послуг.

Питання якості надання адміністративних послуг регулюється ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема в згоді зі положеннями ч. 1 ст. 7 цього

нормативно-правового акту, суб'єкт надання адміністративних послуг наділений можливістю видавати організаційно-розпорядчі акти стосовно установаження власних вимог з питання якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі, а також інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). При цьому ч. 3 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено, що реалізація зазначених положень не може погіршувати умов надання адміністративних послуг, що їх визначено законом.

Відповідно до змісту положень пп. 13 п. 2 Порядку проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг та оприлюднення інформації про результати моніторингу якості надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 р. № 864, якість надання адміністративних послуг є рівнем відповідності процедури (процесу) й умов надання адміністративних послуг установленим законодавством вимогам, зокрема Основним вимогам до якості обслуговування суб'єктів звернення, затвердженим Мінцифри, а також принципам, на яких базується державна політика в сфері надання адміністративних послуг [5].

Принципами, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», є: верховенства права, зокрема законності й юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості й прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації стосовно надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів й процедурних дій, що вимагаються з ціллю отримання адміністративних послуг; неупередженості й справедливості; доступності й зручності для суб'єктів звернень.

Зазначені принципи можна цілком розглядати також і як складники фундаментального принципу національного права – засади людиноцентризму в сфері надавання адміністративних послуг. І в такому разі питання якості адміністративних послуг, як питання реалізації принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг, стосується одночасно прав конкретної людини та державного ладу в цілому. Закон України «Про адміністративні послуги» не містить згадки про принцип людиноцентризму стосовно надання адміністративних послуг, що можна розглядати як прогалину цього документу.

З метою усунення такого недоліку, а також з ціллю посилення інструментарію забезпечення якості адміністративних послуг варто внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», доповнивши статтю 4 частиною 2 словами такого змісту: «Визначальним принципом сфери надання адміністративних послуг в Україні є людиноцентризм, що зокрема полягає у тому, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

В цілому на сьогодні питання якості надання адміністративних послуг є особливо гострим, що спричинено воєнним станом та тривалою збройною агресією проти України.

Як зазначає Прокопенко С., теперішнє становище якості надавання адміністративних послуг в Україні виявляє декотрий поступ, якщо порівнювати із попередніми роками, в тому числі через запровадження ЦНАПів. При цьому науковець вказує на те, що утримується вагома різномірність стосовно рівня доступності, а також якості послуг поміж різними теренами країни. Вирішальні проблеми включають недостатність фінансування, брак єдиних стандартів обслуговування й нерівномірний розвій інфраструктури.

Прокопенко С. вважає, що найважливішими проблемами в цій царині є бюрократичні завади, недостатність кваліфікації й мотивації обслуговуючого персоналу, обмеженість прозорості процедур, а також відсутність дієвих механізмів зворотного зв'язку із громадянами. Окрім того, проблемами є також: технічні труднощі, у тому числі недостатність інтеграції цифрових технологій в традиційні процеси, що утруднює доступ до послуг та знижує їхню якість.

Водночас цифрові технології й електронне врядування уже продемонстрували помітний потенціал стосовно підвищення якості надавання адміністративних послуг, у тому числі в зв'язку зі скороченням часу оброблення заявок, пониження завантаженості державних установ і підвищення доступності послуг.

Запровадження електронних платформ, онлайн-консультацій і мобільних додатків слугує більшій зручності для громадян, однак, вимагає наступного розросту і розширення на загальнонаціональному рівні. Міжнародний досвід, в тому числі практики країн Європейського Союзу, демонструє, що головними складниками дієвого підвищення якості адміністративних послуг виступає стандартизація обслуговування, розширення цифрових сервісів, жваве залучення громадян через зворотний зв'язок і гарантування прозорості у діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Такого роду підходи виявляють високу ефективність та можуть бути адаптованими до українських умов із врахуванням національних своєрідностей [6, с. 133].

Вчений вважає, що з ціллю поліпшення якості надавання адміністративних послуг в Україні слід розробити і впровадити єдині стандарти обслуговування, що гарантують однаковість рівня послуг в усіх регіонах, сформувавши дієві механізми зворотного зв'язку із громадянами з ціллю урахування їхніх відгуків і пропозицій, активно застосовувати цифрові технології з метою автоматизації адміністративних процедур, гарантувати прозорість діяльності державних установ і органів місцевого самоврядування через публічну звітність й доступ до інформації, а так само й інвестувати у підвищення кваліфікації і мотивацію персоналу органів публічної влади, який зайнятий в царині надавання адміністративних послуг [6, с. 133].

Ковбас І. та Боднар С. звертають увагу на те, що рядом проблемних питань в при отриманні адміністративних послуг є: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; «подрібнення» адміністративних послуг на безкоштовні й окремі платні послуги; складність в доступі до інформації, що необхідна для отримання адміністративних послуг тощо [7, с. 98]. Безперечно, що у цьому разі про належну якість адміністративних послуг не може бути й мови. Також Ковбас І.В. та Штефюк О.О., зазначають, що вказані, а також й інші проблеми є напряду пов'язаними зі незадовільним рівнем сервісного характеру їх надання, адже в більшості випадках доступ до адміністративних послуг ускладнено зайвою тяганиною й незручностями для літніх людей [8, с. 112].

З метою подолання зазначених вище проблем надання адміністративних послуг положеннями ч. 4 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено, що в порядку, встановленому урядом здійснюється моніторинг якості надання адміністративних послуг. Водночас зазначено про те, що такий моніторинг здійснюється зі врахуванням вимог законодавства стосовно захисту персональних даних.

В згоді зі положеннями абз. 3 ч. 4 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» до суб'єктів моніторингу якості надавання адміністративних послуг належать: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, Київська та Севастопольська міські, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, суб'єкти надання

адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг. Таким чином, законодавець передбачає, що моніторинг якості адміністративних послуг здійснюється одночасно і на загальнонаціональному рівні, а також і на рівні територіальних громад.

Відповідно до положень абз. 4 ч. 4 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги», вказаний вище моніторинг містить збирання, обробку й аналіз даних із ціллю визначення й вжиття заходів стосовно підвищення рівня якості надання адміністративних послуг.

У згоді з положеннями абз. 5 ч. 4 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги», результати моніторингу, а так само й заходи стосовно підвищення рівня якості надання адміністративних послуг належать до відкритих і підлягають оприлюдненню не рідше рази на рік в порядку й за формою, що устанавлюються Кабінетом Міністрів України.

До прикладу, можна навести результати здійсненого Фондом державного майна моніторингу якості адміністративних послуг. Так, в документі «Інформація про результати моніторингу якості надання адміністративної послуги – «Надання інформації (відомостей або витягу) з Єдиного реєстру об'єктів державної власності» (станом на 01.01.2025)» зазначається, що вказана адміністративна послуга надається задля здійснення державної реєстрації права державної власності та права комунальної власності на об'єкти нерухомого майна, захисту майнових прав держави в судах тощо [9].

Згідно з даними Єдиного реєстру об'єктів державної власності зі моменту запровадження моніторингу якості надання адміністративної послуги (починаючи із 2021 року) було надано близько 18,8 тис. адміністративних послуг, зокрема за 2024 рік – 6 тис. При цьому зазначено, що інформацію (відомості або витяг) із Єдиного реєстру об'єктів державної власності було надано із дотриманням строків, що їх передбачено чинним законодавством. Вказується, що суб'єкти звернень мали змогу залишити свої відгуки та пропозиції стосовно якості обслуговування і надання вищезазначеної адміністративної послуги за допомогою відповідної анкети, що її було розміщено на сайті Фонду державного майна України у розділі: «Про Фонд → Адміністративні послуги → Моніторинг надання адміністративних послуг».

При цьому повідомляється, що 2024 року користувачі послуги – «Надання інформації (відомостей або витягу) з Єдиного реєстру об'єктів державної власності» на сайті Фонду державного майна України відгуків взагалі не залишали. Загалом із моменту запровадження моніторингу якості надання адміністративної послуги на сайті було залишено 40 відгуків. Зазначається, що Фонд державного майна України вживає усіх необхідних заходів стосовно своєчасного, якісного, професійного надавання адміністративної послуги «Надання інформації (відомостей або витягу) з Єдиного реєстру об'єктів державної власності». Також наголошується на тому, що зразок запиту на отримання відомостей і/чи витягу із Реєстру, а так само відомості щодо відповідальних осіб стосовно консультування зі питань надання адміністративної послуги розміщено на сайті Фонду «(www.spfu.gov.ua → Діяльність → Єдиний реєстр об'єктів державної власності → Надання інформації з Реєстру)» [9].

Варто зазначити, що як сказано вище, зі моменту запровадження моніторингу якості надання адміністративної послуги (починаючи із 2021 року) було надано близько 18,8 тис. адміністративних послуг, зокрема за 2024 рік – 6 тис., але при цьому із моменту впровадження моніторингу якості надання адміністративної послуги на сайті було залишено лише 40 відгуків. Така низька кількість відгуків щодо якості наданих адміністративних послуг свідчить про вкрай низький рівень комунікації між суб'єктами звернення та суб'єктами надання адміністративної послуги. За таких умов

про об'єктивність оцінки якості надання зазначеної адміністративної послуги говорити вкрай складно, що вже саме по собі не дає підстав бути впевненим у її якості. Однозначно слід вживати заходів, щоби отримувачі адміністративних послуг в даному разі найбільш вільно, із найбільшою зручністю та найдієвішим результатом здійснювали оцінювання якості адміністративної послуги.

Слід окремо наголосити на тому, що надання адміністративних послуг є також і компетенцією органів місцевого самоврядування. До того ж законодавство прямо надає муніципальним органам повноваження у сфері забезпечення якості адміністративних послуг.

У згоді зі положеннями пп 4 п. «б» ч. 2 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить зокрема таке делеговане повноваження як організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг [10].

Згідно із положеннями ч. 2 ст. 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження, що пов'язані із наданням адміністративних послуг, здійснюються виконавчим комітетом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради у визначений законом строк.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центром надання адміністративних послуг є постійно діючий робочий орган чи виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, що в ньому надаються адміністративні послуги. Таким чином, органи місцевого самоврядування є суб'єктом діяльності у сфері надання адміністративних послуг.

Водночас у згоді з положеннями ч. 3 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги», територіальні громади, із врахуванням Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII, можуть укласти між собою договори стосовно співробітництва територіальних громад із метою підвищення якості надавання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Своєю чергою, положення п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачають, що однією із цілей співробітництва територіальних громад є підвищення якості надання послуг населенню на ґрунті спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [11].

Проблемним питанням якості надання адміністративних послуг видається відсутність законодавчого закріплення права отримувача таких послуг (суб'єкта звернення) на отримання адміністративної послуги належної якості.

При цьому пп. 1, 3, 6-10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено, що державна політика у сфері надання адміністративних послуг ґрунтується зокрема на принципах: верховенства права, рівності перед законом, доступності інформації про надання адміністративних послуг, захищеності персональних даних, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, неупередженості та справедливості, доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Знову ж таки, серед принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг також немає прямої згадки про якість таких послуг.

Водночас в згоді з положеннями ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» надання адміністративних послуг здійснюється зокрема у відповідності до Закону України «Про адміністративну процедуру». Своєю чергою положення ст. 5 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX

передбачають, що адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [12].

Слід додати, що сам термін «якість адміністративної послуги» вживається у двох розуміннях, а саме як сукупність її властивостей, ознак та характеристик, а також як їх високий рівень. Говорячи про якість надання адміністративних послуг не можна не вести мову про їх якісність, що однозначно має знайти своє відображення на рівні законодавства. Загалом для уникнення двозначності у розумінні терміну якість адміністративної послуги можна запропонувати вживання одночасно таких слів, як «якість адміністративної послуги» та «якісність адміністративної послуги», що відповідно позначатимуть сукупність ознак такої послуги та рівень надання такої послуги.

Видається, що питання якості надання адміністративної послуги безпосередньо впливає із зазначених вище положень Закону України «Про адміністративні послуги» і Закону України «Про адміністративну процедуру». Тому, щоби гарантувати якісність самих адміністративних послуг, а також заради зосередження уваги законодавця на всіх аспектах якості таких послуг пропонується ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» доповнити пунктом 11 словами такого змісту: «постійного забезпечення якості адміністративних послуг відповідно до зростаючих вимог їх надання». В такому разі змістом положення ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачатиме, що державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується зокрема й на принципі постійного забезпечення якості адміністративних послуг відповідно до зростаючих вимог їх надання. Динамічність суспільних відносин, поступ в гарантуванні та реалізації прав людини завжди висуватиме нові вимоги до якості адміністративних послуг, що мають завжди враховуватись суб'єктами надання адміністративних послуг.

Також видається доцільним доповнити Закон України «Про адміністративні послуги» статтею 6-1 такого змісту: «Стаття 6-1. Право суб'єкта звернення на отримання адміністративної послуги належної якості.

Суб'єкт звернення має право на отримання адміністративної послуги належної якості. Порушення такого права підлягає захисту в судовому порядку.

Визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг тощо) має завжди спиратись на принцип верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

Таким чином, найдієвішими правовими засобами забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування видається удосконалення законодавства щодо якості адміністративних послуг в цілому, закріплення на законодавчому рівні права суб'єкта звернення на звернення до суду в разі ненадання адміністративної послуги належної якості, укладення й виконання договорів стосовно співробітництва територіальних громад із метою підвищення якості надавання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей. Проте такий список правничих інструментів у цій царині варто доповнити виконанням положень права Європейського Союзу та права Ради Європи, що набуває додаткової актуальності за умов набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС.

Рада Європи наголошує на ролі прав людини у діяльності муніципальних органів. В згоді з пп. «а» п. 1 Рекомендації 280 (2010) Конгресу місцевих та регіональних органів

влади під назвою «Роль місцевих та регіональних органів влади у здійсненні прав людини» (далі – Рекомендації), Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи нагадує, що головною метою Ради Європи є створення на всьому європейському континенті спільного простору, заснованого на повазі до прав людини, демократії та верховенства права [13]. Власне, із наведеного положення випливає, що питання реалізації прав людини, що їх зокрема забезпечують і адміністративні послуги, в контексті європейського права для України означає наявність неминущої гостроти питання забезпечення якості надання адміністративних послуг зокрема і органами місцевого самоврядування.

Відповідно до пп. «b» п. 1 Рекомендацій, демократія і права людини є взаємозалежними. Зазначено, що демократія, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, не може існувати за відсутності безумовної поваги до прав людини. Таким чином, необхідність вжиття правових засобів для забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування впливає із самої суті місцевого самоврядування, як різновиду демократії.

Важливо, що з метою реалізації вказаних вище положень у пп. «a» п. 3 Рекомендацій зазначено, що Конгрес рекомендує закликати усі держави-члени із метою кращого забезпечення конкретного впровадження прав людини місцевими та регіональними органами влади забезпечити, щоб розподіл фінансових ресурсів місцевим та регіональним органам влади був встановлений на належному рівні, щоб ці органи влади мали засоби для належного впровадження прав людини та перегляду та розробки власної діяльності для дотримання цих прав. Отже, європейське право рекомендує створити фінансовий ґрунт для реалізації вказаних вище положень, що безпосередньо стосуватиметься забезпечення якості надання адміністративних послуг зокрема і органами місцевого самоврядування.

Важливим правовим засобом забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування варто вважати підвищення правової культури та правової свідомості суб'єктів звернення. Так, у згоді з пп. «c» п. 3 Рекомендацій рекомендується заохочувати місцеві та регіональні органи влади сприяти повазі до прав людини шляхом запровадження ініціатив із підвищення обізнаності та за допомогою місцевих і регіональних планів дій.

Надзвичайно цікавою видається пропозиція, зазначена в пп. «d» п. 3 Рекомендацій, де вказано, що слід заохочувати створення незалежних механізмів для розгляду скарг на місцевому та регіональному рівнях, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві або регіональні омбудсмени, які здатні знаходити засоби правового захисту за випадків, коли права людини не дотримуються повною мірою, зокрема під час надання місцевих державних послуг. Діяльність місцевого омбудсмена могла би стати дієвим правовим засобом забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. В даному разі йдеться про запровадження нової та по-своєму революційної для сучасної України інституції, що вимагає прийняття окремого пакету нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про місцевого уповноваженого із прав людини (місцевого омбудсмена)». В такому законі варто передбачити окремий розділ, що стосуватиметься правових засобів сприяння місцевими омбудсменами забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що Рекомендації також передбачають вжиття заходів зі забезпечення дотримання принципу недискримінації під час реалізації прав людини місцевими та регіональними органами влади, здійснення постійного огляду питання дотримання прав людини, застосування бенчмаркінгу, підвищення рівня професійної освіти зокрема й спеціалістів органів місцевого самоврядування тощо. Загалом вказані

пропозиції варто розглядати як правові засоби забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Проте дієвими правові засоби забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування можуть бути виключно у поєднанні їх із відповідними фінансовими, адміністративними, освітніми, цифровими, освітніми засобами.

Як наголошує Королюк Т.О., результати аналізу даних в царині надавання адміністративних послуг і єдність заходів стосовно підвищення їхньої якості мають оприлюднюватись суб'єктами надання послуг на своїх вебсайтах або інших джерелах інформації. На думку дослідника, це є свідченням відкритості та прозорості, відкриває можливості для участі у розв'язанні проблем і контролю із боку громадськості, підвищення відповідальності надавачів адміністративних послуг. При цьому Міністерством цифрової трансформації України проводиться онлайн-моніторинг показників якості надання адміністративних послуг на основі відгуків споживачів. Королюк Т.О. звертає увагу на те, що найпоширенішими причинами невдоволення місцем надання адміністративних послуг виступає недостатність місць для сидіння, тіснота в приміщенні, некомфортність температури, відсутність дитячого куточка, умов для людей з інвалідністю. Також загальний процес надання адміністративних послуг характеризується такими проблемами як тривалість обслуговування, довгі черги, порушення строку надання, недостатність поінформованості щодо послуг, незручність запису на прийом, надмірність документації. При цьому невдоволення персоналом адміністративних центрів пов'язана із неввічливістю, недостатнім рівнем комунікації та інформування заявників з хвилюючих їх питань [14].

Дослідник водночас акцентує увагу на тому, що забезпечення тісного взаємозв'язку між органами місцевого самоврядування й споживачами послуг дає змогу вчасно ідентифікувати і розв'язати наявні проблеми, що сприяє реалізації конституційних прав і свобод громадян, а отже, їхній задоволеності рівнем обслуговування [14].

Безперечно, що правові засоби в даному випадкові є вагомим та необхідними чинниками забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, проте для своєї ефективності вони мають поєднуватись із наявністю місцевої ініціативи як з боку працівників у сфері надання таких послуг, так і з боку отримувачів адміністративних послуг, а це часто досягається вже не стільки правничими інструментами, а політичними та культурними засобами.

Королюк Т.О. також звертає увагу на те, що виявлено взаємозв'язок поміж рівнем задоволеності споживачів якістю адміністративних послуг та впровадженням цифрових технологій у процес обслуговування [14]. Тут слід додати, що дієвість положень цифрового законодавства на місцевому рівні перебуватиме у прямій залежності з рівнем поширення цифрових технологій.

Основними пріоритетними завданнями органів місцевого самоврядування на шляху підвищення якості надання адміністративних послуг з погляду дослідників є: гарантування надання усіх базових послуг в ЦНАПі; забезпечення доступності широкопasmового Інтернету в кожній громаді; упровадження цифрових технологій та оцифрування адміністративних послуг; гарантування електронної взаємодії поміж національними реєстрами, реєстрами органів місцевого самоврядування, а також іншими електронними інформаційними ресурсами; розвиток цифрової грамотності, подолання цифрових бар'єрів й забезпечення цифрової рівності; збільшення кількості споживачів електронних послуг; створення належної системи кібербезпеки, що гарантуватиме захист даних й безперебійність роботи електронних сервісів; упровадження системи управління якістю в роботу органів місцевого самоврядування і

адміністративних центрів відповідно до міжнародних стандартів ISO; посилення зворотного зв'язку із споживачами послуг; покращення інформаційного та ресурсного забезпечення [14]. Згадані заходи вимагають прийняття відповідних нормативно-правових актів, як юридичного інструменту їх гарантування. Водночас вони ж потребують вжиття безпосередньо правових засобів забезпечення якості надання адміністративних послуг, що включатимуть удосконалення положень чинного Закону України «Про адміністративні послуги», прийняття нових законів, зокрема Закону України «Про місцевого уповноваженого із прав людини (місцевого омбудсмена)», підвищення рівня правової культури та правової свідомості мешканців територіальних громад та підвищення загальноправових та професійно-правових знань персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг.

Висновки

Отже, визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг тощо) має завжди спиратись на принцип верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Найдієвішими правовими засобами забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування видається удосконалення законодавства щодо якості адміністративних послуг в цілому, закріплення на законодавчому рівні права суб'єкта звернення на звернення до суду в разі ненадання адміністративної послуги належної якості, укладення й виконання договорів стосовно співробітництва територіальних громад із метою підвищення якості надавання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей. Проте такий список правничих інструментів у цій царині варто доповнити виконанням положень європейського права, що включає: правове забезпечення належного фінансування суб'єктів надання адміністративних послуг, підвищення правової культури та правової свідомості суб'єктів звернення, запровадження місцевих або регіональних омбудсменів, забезпечення дотримання принципу недискримінації під час реалізації прав людини місцевими та регіональними органами влади, здійснення постійного огляду питання дотримання прав людини, застосування бенчмаркінгу, підвищення рівня професійної освіти зокрема й спеціалістів органів місцевого самоврядування тощо. Загалом вказані пропозиції варто розглядати як правові засоби забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Проте дієвими правові засоби забезпечення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування можуть бути виключно у поєднанні їх із відповідними фінансовими, адміністративними, освітніми, цифровими, освітніми засобами. Згадані заходи вимагають прийняття відповідних нормативно-правових актів, як юридичного інструменту їх гарантування. Водночас вони ж потребують вжиття безпосередньо правових засобів забезпечення якості надання адміністративних послуг, що включатимуть удосконалення положень чинного Закону України «Про адміністративні послуги», прийняття нових законів, зокрема Закону України «Про місцевого уповноваженого із прав людини (місцевого омбудсмена)», підвищення рівня правової культури та правової свідомості мешканців територіальних громад та підвищення загальноправових та професійно-правових знань персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. (2025). База даних «Законодавство України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. (2025). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. (2025). База даних «Законодавство України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р#Text>
4. Ковбас, І. В., & Коваль, В. О. (2023). Поняття, ознаки та сутність адміністративних послуг в Україні. *Юридичний бюлетень*, (29), 236–243. <http://lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2023/29/27.pdf>
5. Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.2021 № 864. (2025). База даних «Законодавство України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/864-2021-п#Text>
6. Прокопенко, С. (2024). Якість надання адміністративних послуг як показник ефективності публічного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*, 12(1), 129–134. <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/1059/1035>
7. Ковбас, І., & Боднар, С. (2016). Адміністративні послуги: поняття та порядок їх надання органами публічної влади. *Visegrad Journal on Human Rights*, (1), 96–102.
8. Ковбас, І. В., & Штефюк, О. О. (2023). Сервісні повноваження органів місцевого самоврядування: поняття та основні принципи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, (2), 110–115. <https://archer.chnu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8383/Ст.%206.pdf>
9. Інформація про результати моніторингу якості надання адміністративної послуги – «Надання інформації (відомостей або витягу) з Єдиного реєстру об'єктів державної власності» (станом на 01.01.2025). (2025). Фонд державного майна України. <https://www.spfu.gov.ua/ua/content/fund-administrativni-poslugi-monitoring-nadannya-administrativnih-poslug.html>
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. (2025). База даних «Законодавство України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. (2025). База даних «Законодавство України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
12. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. (2025). База даних «Законодавство України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
13. The Congress of Local and Regional Authorities. (2010). *Recommendation 280 (2010) Revised: Role of local and regional authorities in the implementation of human rights*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680718e80>
14. Королук, Т. О. (2023). Управління якістю надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, (12). <https://nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/266>