

СЕРВІСНА ДЕРЖАВА: ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

СТОРОЖУК Ірина Петрівна - кандидат юридичних наук, о. професора кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, професора Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, професор

ORCID: _0000-0003-3104-6071

УДК 342.951

DOI: <https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.51>

У статті досліджено юридичні аспекти становлення та функціонування Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) як ключового елементу реалізації концепції сервісної держави в Україні. У фокусі уваги перебуває правове забезпечення діяльності ЦНАП, яке є важливою складовою сучасної моделі публічного управління, орієнтованої на потреби громадян і бізнесу. Підкреслюється, що створення ефективної мережі ЦНАП – це не лише технічне чи адміністративне завдання, а й складний юридичний процес, що потребує належної нормативно-правової бази, чітко визначених повноважень, стандартів обслуговування та механізмів підзвітності.

Розглянуто чинне законодавство, зокрема Закон України «Про адміністративні послуги», підзаконні нормативні акти та методичні рекомендації Міністерства та інших органів виконавчої влади, які регулюють організацію роботи ЦНАП, порядок надання послуг, права та обов'язки персоналу, а також технічні стандарти функціонування. Проаналізовано, як принципи сервісної держави – прозорість, ефективність, орієнтація на користувача – знаходять своє юридичне втілення в регламентах, посадових інструкціях, локальних актах органів місцевого самоврядування.

Наводяться приклади організації ЦНАП у межах децентралізації влади та військового стану, коли зростає потреба у швидкому реагуванні на запити населення, зокрема ВПО, ветеранів, осіб з інвалідністю тощо. Рекомендовано розширити коло послуг, що надаються через ЦНАП; інтегрувати ЦНАП з державними ре-

страми; підвищити нормативну визначеність у питаннях інтероперабельності інформаційних систем; закріпити стандарти якості обслуговування у вигляді обов'язкових нормативів.

Зроблено висновок, що подальше вдосконалення правових основ функціонування ЦНАП є необхідною умовою для закріплення в Україні сервісної моделі держави, в якій ключовими є не контроль і примус, а довіра, відкритість і професійне обслуговування. Поглиблення юридичного аналізу діяльності ЦНАП, зокрема з позиції адміністративного права, сприятиме виробленню більш ефективних рішень у сфері публічних сервісів та підвищенню легітимності дій органів влади в очах громадян.

Ключові слова: сервісна держава, ЦНАП, адміністративні послуги, юридичне регулювання, децентралізація, цифрове врядування, публічне управління, інформаційні системи, якість обслуговування, законодавство України.

Постановка проблеми

В умовах модернізації публічного управління в Україні та реалізації курсу на децентралізацію ключовим завданням держави є забезпечення якісного та доступного надання адміністративних послуг населенню. Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) стали інституційною основою для реалізації принципів відкритості, прозорості та сервісності влади. Проте ефективність їхньої діяльності значною мірою залежить від правового забезпечення, яке має бути адаптованим до сучасних ви-

кликів: цифровізації, воєнного стану, переміщення населення, кадрового дефіциту та нерівномірного розвитку громад. Існуюча нормативно-правова база часто виявляється фрагментарною, не враховує потреб громад та інноваційні можливості, що стримує розвиток ЦНАП як ефективної ланки публічного адміністрування. У зв'язку з цим постає необхідність комплексного дослідження стану та шляхів удосконалення правового регулювання діяльності ЦНАП в Україні.

Аналіз попередніх досліджень

Проблематика правового забезпечення функціонування ЦНАП знайшла своє відображення у наукових працях низки українських дослідників. У роботах Динник І. [5] та Студзінський О. [8] розглядаються організаційно-правові аспекти функціонування ЦНАП в умовах реформування адміністративної системи. Проте більшість з цих досліджень проведені до 2022 року, а отже не враховують новітніх умов, викликаних воєнним станом, масштабною цифровізацією публічних сервісів через платформу «Дія», та зміною правового статусу територіальних громад. Все це показує наявність наукової лакуни у дослідженні сучасного стану правового регулювання діяльності ЦНАП.

Метою дослідження є виявлення актуального стану правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні та формулювання пропозицій щодо його вдосконалення з урахуванням процесів децентралізації, цифровізації та правових наслідків воєнного стану, з метою підвищення ефективності, прозорості та доступності адміністративних послуг для громадян.

Наукова новизна полягає у:

- системному аналізі чинного законодавства України, що регламентує діяльність ЦНАП, в умовах повномасштабної війни та цифрової трансформації держави;
- формулюванні практичних рекомендацій щодо оновлення правового регулювання ЦНАП відповідно до європейських стандартів та підходів;

– обґрунтуванні необхідності правової інтеграції ЦНАП з електронними сервісами, зокрема платформою «Дія»;

– виокремленні підходів до стандартизації адміністративних процедур та підвищення правової якості послуг через зміни в нормативній базі.

Виклад основного матеріалу

Становлення сервісної моделі держави в Україні неможливе без докорінної трансформації взаємодії між громадянином і органами влади, зокрема в площині надання адміністративних послуг. Юридичні механізми, які закладають підвалини для ефективного функціонування центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), мають виходити з ідеї, що держава – не монополіст на владні повноваження, а постачальник якісного, прозорого та своєчасного публічного сервісу.

Сама ідея ЦНАП виникла в українському правовому полі як відповідь на суспільний запит на зменшення бюрократії, викорінення корупційних практик і підвищення довіри до органів державної влади. Проте реалізація цього задуму зіткнулася з низкою правових викликів, які й досі залишаються актуальними. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року став першим комплексним нормативним актом, який заклав основу для створення ЦНАП як універсального майданчика для надання послуг фізичним і юридичним особам. Проте, незважаючи на формальну деталізацію процедур, сам механізм організації діяльності центрів досі потребує суттєвого доопрацювання, зокрема в частині підзаконного регулювання, організаційної автономії, фінансування та кадрового забезпечення [1].

Юридичні аспекти функціонування ЦНАП тісно пов'язані із системою місцевого самоврядування, адже більшість таких центрів діє на базі органів місцевої влади. Це породжує низку практичних колізій, особливо в умовах децентралізації: з одного боку, громади мають отримати більше повноважень, з іншого – держава залишає за собою нормативне регулювання процедур, стандартів якості, вимог до персо-

налу та технічного забезпечення. ЦНАП змушені працювати на перетині централізованого управління і місцевої автономії, що створює численні прогалини в правозастосуванні. До прикладу, неузгодженість між Законом «Про адміністративні послуги» та Бюджетним кодексом України часто ускладнює питання фінансування окремих послуг, які не мають джерел компенсації з боку держави [2].

Урядовий курс на електронне врядування та розширення функціоналу платформи «Дія» викликає потребу в перегляді традиційних норм адміністративного права. На практиці це означає необхідність внесення змін не тільки до спеціального законодавства, а й до профільних актів, що регулюють ідентифікацію особи, захист персональних даних, ведення реєстрів тощо. Відсутність уніфікованих юридичних механізмів цифрової взаємодії призводить до того, що частина послуг, хоча й формально доступна онлайн, не має юридичної сили без дублювання в паперовій формі. Юридичний статус працівників ЦНАП також залишається дискусійним. На сьогоднішній день вони не мають окремого правового режиму, відмінного від посадових осіб органів місцевого самоврядування або державної служби, хоча фактично виконують функції публічних адміністраторів [3].

У воєнних умовах значна частина ЦНАП втратила можливість працювати в офлайн-форматі або була змушена швидко переорієнтуватися на онлайн-сервіси. Таке «вимушене прискорення» цифровізації не супроводжувалося відповідними змінами до нормативно-правових актів. У результаті юридичний статус ряду електронних сервісів залишається неповним, а правова відповідальність за технічні збої чи помилки – розмитою. У цьому контексті правова невизначеність у питаннях доступу до адміністративних послуг для внутрішньо переміщених осіб, осіб без реєстрації або мешканців тимчасово окупованих територій є однією з найгостріших проблем сучасного правового поля [4].

Станом на початок 2025 року в Україні функціонує 4 544 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), що включають

стаціонарні ЦНАПи, територіальні підрозділи, віддалені робочі місця адміністраторів, мобільні ЦНАПи та старостинські офіси. У 2024 році через ці центри було надано понад 20 мільйонів послуг, зокрема реєстрація місця проживання (6,6 млн), соціальні послуги (3,3 млн), реєстрація нерухомості (3 млн) та паспортні послуги (1,1 млн). Увагою користуються ЦНАПи в умовах воєнного стану. Станом на 1 січня 2024 року 346 об'єктів мережі ЦНАП тимчасово закриті, зокрема 106 зі 133 – у Луганській області, 88 зі 119 – у Запорізькій, 79 зі 118 – у Херсонській, 45 зі 101 – у Донецькій, 4 зі 113 – у Харківській. У Києві на початок 2025 року працює 23 ЦНАПи, які обслуговують понад мільйон звернень на рік, зокрема у сферах соціального захисту, реєстрації місця проживання, нерухомості та бізнесу. Розвиток мережі ЦНАП є елементом реалізації концепції сервісної держави в Україні, сприяючи доступності та якості публічних послуг для громадян [6].

Значна частина ЦНАПів активно інтегрується з цифровими сервісами. На платформі Дія.Центрів у 2024 році з'явилася можливість здійснити попередній запис до 553 ЦНАПів. 871 ЦНАП використовує в роботі інформаційні системи, зокрема систему «Вулик», а кількість користувачів платформи Дія.Центрів досягла 640 тисяч. Також у Дія.Центрах запрацювали публічні послуги «Нафтогаз України» [6]. Основні показники діяльності ЦНАП на платформі Дія у 2024 році подані в таблиці 1.

Для покращення роботи центрів надання адміністративних послуг необхідно удосконалити нормативно-правову базу з урахуванням сучасних викликів, таких як цифровізація, децентралізація та особливості воєнного стану. Важливо розширити перелік послуг, що надаються через ЦНАП, особливо з урахуванням потреб соціально вразливих груп населення. Для підвищення ефективності слід посилити інтеграцію ЦНАП з державними інформаційними системами і платформою «Дія», що сприятиме спрощенню процедур та мінімізації паперової роботи. Необхідно впровадити єдині стандарти якості обслуговування, які забез-

Основні показники діяльності ЦНАП на платформі Дія у 2024 році [6]

Показник	Значення
Загальна кількість точок доступу	4 544 (включаючи ЦНАПи, територіальні підрозділи, віддалені робочі місця, мобільні ЦНАПи та старостинські офіси)
Кількість ЦНАПів	1 352
Кількість територіальних підрозділів	150
Кількість віддалених робочих місць	3 319
Кількість мобільних ЦНАПів	45
Кількість старостинських офісів	542
Кількість Дія.Центрів	81
Кількість ЦНАПів, підключених до інформаційної системи «Вулик»	871
Кількість користувачів платформи Дія.Центрів	640 000
Кількість ЦНАПів, де доступний попередній запис через платформу Дія.Центрів	553
Кількість публічних послуг «Нафтогаз України», доступних через Дія.Центри	2 (підключено у 2024 році)
Кількість відгуків про роботу ЦНАПів, отриманих через платформу Дія.Центрів	понад 70 000

печатать прозорість, доступність і орієнтованість на потреби громадян, а також встановити механізми моніторингу задоволеності клієнтів. Потрібно забезпечити належне фінансування і кадровий потенціал, що дозволить залучати кваліфікованих фахівців і впроваджувати сучасні технології [7].

В умовах воєнних дій актуальним є розвиток мобільних та дистанційних форматів надання послуг для забезпечення доступу населення, включно з мешканцями тимчасово окупованих територій. Також варто посилити міжвідомчу координацію для уникнення нормативних колізій і підвищення оперативності роботи ЦНАП. Треба залучати громадськість до контролю за діяльністю центрів через механізми зворотного зв'язку та публічної звітності, що сприятиме підвищенню довіри та якості надання послуг [8].

Висновки

Проведений аналіз юридичних аспектів організації та функціонування Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП)

в Україні засвідчує, що ефективне правове регулювання є ключовою складовою формування сервісної моделі держави. Незважаючи на наявність базового законодавства, зокрема Закону України «Про адміністративні послуги», в практичній діяльності ЦНАП виявляються численні нормативно-правові прогалини, які ускладнюють забезпечення якості, доступності та прозорості послуг. Особливо гостро це проявляється в умовах децентралізації, цифрової трансформації та викликів воєнного часу.

Встановлено, що наявна нормативна база потребує адаптації з урахуванням новітніх технологічних рішень та зміни соціально-правових обставин, зокрема щодо правового статусу працівників ЦНАП, інтеграції з електронними державними реєстрами і забезпечення юридичної сили цифрових послуг. Недостатня законодавча визначеність у питаннях цифрової взаємодії, фінансування, кадрового забезпечення та доступу для вразливих категорій населення обмежує потенціал ЦНАП як сервісного майданчика. Подальший роз-

виток правового поля навколо ЦНАП має ґрунтуватися на стандартизації процедур, чіткому визначенні повноважень і відповідальності, а також імплементації європейських стандартів адміністративного права. Лише при таких умовах можливо досягти високого рівня довіри громадян до державних інституцій і забезпечити сталий розвиток публічних сервісів в Україні.

Таким чином, посилення нормативно-правового забезпечення діяльності ЦНАП сприятиме не лише підвищенню якості та ефективності адміністративних послуг, а й укріпленню принципів відкритості, прозорості та орієнтації на потреби громадян, що є фундаментальними для побудови сервісної держави.

Література

- Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 17.06.2025).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2017 р. № 800 «Про затвердження Порядку надання адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2017-p> (дата звернення: 17.06.2025).
- Аналітичний звіт Міністерства цифрової трансформації України «Розвиток ЦНАП в умовах цифровізації та децентралізації», 2024. URL: https://www.mindigital.gov.ua/files/analitic_snap_2024.pdf (дата звернення: 17.06.2025).
- Державне агентство з питань електронного урядування України. Офіційний портал платформи «Дія». URL: <https://diia.gov.ua/> (дата звернення: 17.06.2025).
- Динник І. Законодавче регулювання адміністративних послуг в умовах воєнного стану. Київ: Держ. торг.-екон. ун-т, 2024. DOI: 10.31617/3.2024(134)03.
- Міністерство цифрової трансформації України. Методичні рекомендації щодо організації роботи ЦНАП. URL: <https://www.mindigital.gov.ua/services/snap> (дата звернення: 17.06.2025).
- Офіційний сайт платформи «Дія. Центр». Статистика та аналітика роботи

ЦНАП у 2024 році. URL: <https://diia.gov.ua/news/statistika-raboty-snap-2024> (дата звернення: 17.06.2025).

- Студзінський О. О. Удосконалення надання якісних адміністративних послуг органом виконавчої влади (на прикладі Центру надання адміністративних послуг при Білоцерківській міській раді): Магістерська робота: (281 «Публічне управління та адміністрування») / Білоцерківський національний аграрний університет. Кафедра публічного управління, адміністрування та міжнародної економіки; Наук. кер.: В.І. Панасюк, доцент – Біла Церква, 2022. – 122 с.

SERVICE STATE: LEGAL ASPECTS OF ORGANIZATION OF CENTERS FOR PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES

The article examines the legal aspects of the establishment and functioning of the Centers for Administrative Services (CASS) as a key element in the implementation of the concept of a service state in Ukraine. The focus is on the legal support for the activities of the CASS, which is an important component of the modern model of public administration focused on the needs of citizens and business. It is emphasized that the creation of an effective network of CASS is not only a technical or administrative task, but also a complex legal process that requires an appropriate regulatory framework, clearly defined powers, service standards and accountability mechanisms. The current legislation is reviewed, in particular the Law of Ukraine «On Administrative Services», subordinate regulatory acts and methodological recommendations of the Ministry of Digital Affairs and other executive bodies that regulate the organization of the work of the CASS, the procedure for providing services, the rights and obligations of personnel, as well as technical standards for functioning. It is analyzed how the principles of the service state – transparency, efficiency, user orientation – find their legal embodiment in regulations, job descriptions, local acts of local self-government bodies.

Examples of the organization of ASCs within the framework of decentralization of

power and martial law are given, when the need for a quick response to the requests of the population, in particular IDPs, veterans, persons with disabilities, etc. increases. It is recommended to expand the range of services provided through ASCs; integrate ASCs with state registers; increase regulatory certainty in issues of interoperability of information systems; establish service quality standards in the form of mandatory standards.

It is concluded that further improvement of the legal framework for the functioning of ASCs is a necessary condition for consolidating in Ukraine a service model of the state in which

the key elements are not control and coercion, but trust, openness and professional service. Deepening the legal analysis of the activities of the ASC, in particular from the perspective of administrative law, will contribute to the development of more effective solutions in the field of public services and increase the legitimacy of the actions of government bodies in the eyes of citizens.

Keywords: service state, ASC, administrative services, legal regulation, decentralization, digital governance, public administration, information systems, quality of service, legislation of Ukraine.