

**ПРИВАТНИЙ ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ШПАК ЮЛІЯ ВАЛЕРІЇВНА

УДК 351.077(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Ю.В. Шпак**

Науковий керівник:
Суббот Анатолій Іванович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Шпак Ю. В. Правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» – Київський міжнародний університет, Київ, 2025.

У дисертації здійснено комплексне теоретико-прикладне дослідження інституційного та функціонального аспекту діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) як невід’ємного елементу системи публічного управління та сервісної держави. Робота характеризується міждисциплінарним підходом, охоплюючи положення адміністративного, конституційного, муніципального права, інформаційного права та сучасної теорії публічного управління, що дозволило здійснити глибокий аналіз феномену ЦНАП як правової інституції.

Дослідження структуровано у три змістовно взаємопов’язані розділи, в яких послідовно проаналізовано: теоретико-правові засади функціонування центрів надання адміністративних послуг, їх місце в системі суб’єктів публічного управління та роль у формуванні сервісної держави; організаційно-правові аспекти діяльності ЦНАП, включаючи аналіз структури їхніх повноважень, функціонального навантаження адміністраторів, кадрової спроможності та моделей адміністрування; сучасні виклики та перспективи законодавчого розвитку, зокрема розвиток міжмуніципального співробітництва, нормативне забезпечення взаємодії суб’єктів надання послуг і створення єдиного стандарту обслуговування.

Перший розділ дисертації присвячений теоретико-правовому обґрунтуванню інституту ЦНАП як невід’ємної складової системи публічної адміністрації. Здійснено аналіз системи суб’єктів надання адміністративних послуг в Україні, визначено місце ЦНАП як інституційної платформи, що забезпечує взаємодію між органами влади, громадянами та юридичними особами.

Розглянуто інституційний потенціал ЦНАП як хабів надання комплексних адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна».

Особливу увагу приділено аналізу трансформації правового регулювання діяльності ЦНАП у зв'язку з децентралізаційною реформою, запровадженням цифрових сервісів, а також нормативно-правовим викликам воєнного стану. У межах дисертації доведено, що гнучкість, адаптивність та сталість функціонування ЦНАП під час кризових явищ є критерієм ефективності сучасного публічного адміністрування. Встановлено, що правове регулювання діяльності ЦНАП на сучасному етапі має концептуальні вади, зокрема фрагментарність нормативної бази, нечіткість і суперечливість ключових правових категорій (зокрема, понять «адміністративна послуга», «центр надання адміністративних послуг»), а також відсутність єдиного підходу до визначення правового статусу ЦНАП у системі публічної адміністрації.

Доведено, що під правовим статусом ЦНАП доцільно розуміти інтегральну юридичну конструкцію, що охоплює системно впорядковану сукупність елементів, визначених нормами чинного законодавства, які у своїй єдності відображають інституційне положення цих центрів у системі публічного управління, а також визначають обсяг, зміст і характер їх участі в реалізації функції держави щодо забезпечення права громадян на адміністративні послуги. Такий статус виконує комплексну правову функцію, одночасно фіксуючи місце ЦНАП у структурі суб'єктів публічної адміністрації та нормативно окреслюючи їх компетенційні межі у сфері надання адміністративних послуг.

У межах дослідження сформульовано визначення діяльності ЦНАП як комплексної, нормативно врегульованої сукупності організаційно-правових, інформаційних і технічних заходів, реалізованих через єдину інституційну платформу з метою надання адміністративних послуг на засадах законності, прозорості, доступності та орієнтованості на потреби громадян. Таке розуміння відображає інтегративну природу ЦНАП, які поєднують функції суб'єктів публічного управління, цифрового сервісу та інструментів місцевого самоврядування. Окремо проаналізовано специфіку правового регулювання

діяльності ЦНАП в умовах воєнного стану, зокрема запровадження спрощених процедур, дистанційного обслуговування та координації з органами військової адміністрації.

Другий розділ дисертації присвячений аналізу організаційно-правових засад діяльності ЦНАПів та їх повноважень. Проаналізовано структуру повноважень, включно з організаційними, контрольними, інформаційними та координаційними функціями. Висвітлено проблеми відсутності уніфікованого підходу до внутрішнього регламентування процедур, нормативну фрагментарність та обмеженість кадрової автономії.

Здійснено системний аналіз організаційно-правової моделі діяльності Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг м. Києва як інституційного зразка інноваційного адміністрування, яка поєднує фізичні центри, дистанційні канали обслуговування та мобільних адміністраторів. Ця модель розглядається як еталон для наслідування в інших регіонах України, з урахуванням специфіки малих громад і віддалених територій. Обґрунтовано перспективи його тиражування в інші регіони України з урахуванням специфіки територіальних громад, їх фінансової та кадрової спроможності.

На основі аналізу комбінаційних організаційних моделей функціонування ЦНАП, виявлено низку характерних проблем, що стримують ефективність сервісної діяльності. До них належать: 1) відсутність уніфікації процедур обслуговування заявників, що призводить до нерівномірності якості послуг у межах однієї громади або між громадами; 2) обмеженість ресурсної бази, особливо у малих та сільських громадах, що не дозволяє забезпечити належне кадрове, технічне та матеріальне забезпечення ЦНАП; 3) недостатній рівень цифрової інтеграції, який ускладнює доступ до адміністративних послуг у віддалених населених пунктах, зокрема в умовах воєнного стану.

Для подолання вказаних проблем обґрунтовано необхідність запровадження комплексного підходу до вдосконалення організаційної моделі діяльності ЦНАП, що має включати: а) нормативне визначення типових структурних елементів ЦНАП; б) законодавче встановлення мінімальних стандартів ресурсного

забезпечення; в) розширення використання цифрових інструментів тощо. Такий підхід дозволить забезпечити стабільну якість сервісу, підвищити ефективність управління та адаптувати сервісну мережу до сучасних викликів.

Третій розділ дисертації присвячено дослідженню актуальних проблем правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг та визначенню стратегічних орієнтирів їх подальшого розвитку в умовах децентралізації, цифрової трансформації та кризових викликів. У роботі акцентовано увагу на проблемах, що виникають у функціонуванні ЦНАП, зокрема на фрагментарності правового регулювання, відсутності нормативних процедур координації між адміністраторами ЦНАП і суб'єктами надання адміністративних послуг, а також на недостатньому забезпеченні алгоритмів дій у надзвичайних та воєнних ситуаціях.

Проаналізовано функціональні та кадрові виклики в діяльності адміністраторів, включно з необхідністю запровадження обов'язкової професійної підготовки та соціальних гарантій. Розкрито проблематику інституційної спроможності ЦНАП у малих громадах, обмежених ресурсно, і запропоновано розвиток міжмуніципальних форматів надання послуг як правового інструменту для забезпечення рівного доступу до сервісу.

У межах розділу обґрунтовано доцільність створення окремого підзаконного нормативного акта, який має врегулювати правові засади взаємодії учасників сервісного процесу: визначити їхні завдання, принципи, повноваження, форми координації та механізми оцінювання ефективності.

Окрема увага приділяється перспективам мобільних, цифрових і багатофункціональних форматів ЦНАП, а також формуванню національного стандарту якості адміністративного обслуговування. Зроблено висновок про те, що модернізація ЦНАП має здійснюватися не лише як технічне вдосконалення, а як інституційна трансформація ЦНАП у стійкі платформи публічного сервісу, здатні адаптуватися до сучасних викликів та забезпечувати гарантовані послуги незалежно від територіального або кризового контексту.

Дисертаційне дослідження спрямоване на розвиток наукових підходів до правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації, цифрової трансформації та нових управлінських викликів. У роботі підкреслено необхідність системного оновлення нормативної бази, що охоплює питання адміністративно-правового статусу ЦНАП, повноважень адміністраторів, процедур взаємодії із суб'єктами надання послуг, а також адаптації сервісної моделі до умов воєнного стану та потреб вразливих категорій населення. Результати дослідження мають практичну значущість у контексті підвищення якості публічного обслуговування, розширення доступу до адміністративних послуг на рівні громад і зміцнення інституційної спроможності ЦНАП як інструменту реалізації державної сервісної політики. Запропоновані у дисертації зміни до законодавства та організаційно-правові моделі функціонування ЦНАП можуть слугувати основою для формування узгодженої державної політики у сфері надання адміністративних послуг, яка враховує потреби громадян, виклики децентралізації, цифрової трансформації та кризових обставин. Дослідження створює підґрунтя для подальшого наукового вивчення питань публічного сервісу в умовах адміністративної реформи, зокрема у напрямках посилення інституційної спроможності громад, уніфікації стандартів якості обслуговування, правової визначеності процедур та забезпечення стабільності функціонування системи ЦНАП у надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова: суб'єкт надання послуг, адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, публічне управління, правове регулювання, повноваження, міжмуніципальне співробітництво, зарубіжний досвід, суб'єкти публічної адміністрації, територіальна громада, органи публічного управління, сервісна держава, електронні послуги, воєнний стан, організаційна модель.

ANNOTATION

Shpak Y. V. Legal Regulation of the Activities of Administrative Service Centers.
– A Qualification Research Paper Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy.

Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy in Law, Speciality 081
“Law” – Kyiv International University, Kyiv, 2025.

The dissertation presents a comprehensive theoretical and applied study of the institutional and functional aspects of the activities of Administrative Service Centers (hereinafter – ASCs) as an integral element of the system of public administration and the service-oriented state. The research is characterized by an interdisciplinary approach, encompassing the provisions of administrative, constitutional, municipal and information law, as well as contemporary public administration theory, which enabled an in-depth analysis of the ASC phenomenon as a legal institution.

The study is structured into three interrelated chapters. They sequentially analyze: the theoretical and legal foundations of the functioning of ASCs, their place within the system of public administration actors, and their role in shaping a service-oriented state; the organizational and legal aspects of ASC operations, including the structure of their powers, functional load on administrators, staffing capacity, and models of administration; and the current challenges and prospects for legislative development, particularly the advancement of intermunicipal cooperation, normative support for interaction among service providers, and the creation of a unified service standard.

The first chapter is devoted to the theoretical and legal substantiation of the ASC institution as an inseparable component of the public administration system. The system of administrative service providers in Ukraine is analyzed, and the ASC's role as an institutional platform facilitating interaction between authorities, citizens, and legal entities is identified. The institutional potential of ASCs is considered as hubs for providing comprehensive administrative services under the "one-stop-shop" principle.

Special attention is paid to the transformation of legal regulation in the ASC sphere due to decentralization reforms, the introduction of digital services, and the legal challenges posed by martial law. It is substantiated that the flexibility, adaptability, and sustainability of ASCs during crises are key indicators of effective contemporary public

administration. The research identifies conceptual flaws in the current legal regulation of ASCs, particularly the fragmentation of the normative base, vagueness and inconsistency of key legal terms (e.g., "administrative service", "administrative service center"), and the absence of a unified approach to defining the legal status of ASCs within the system of public administration.

It is argued that the administrative and legal status of ASCs should be understood as an integral legal construct comprising a systematically organized set of elements defined by current legislation, which collectively reflect the institutional position of these centers within the public administration system and determine the scope, content, and nature of their participation in implementing the state's function of ensuring citizens' rights to administrative services. This status performs a comprehensive legal function, simultaneously identifying ASCs' place in the structure of public administration and normatively defining their jurisdiction in the field of service delivery.

Within the study, the activity of ASCs is defined as a complex, legally regulated set of organizational, legal, informational, and technical measures implemented through a unified institutional platform aimed at delivering administrative services based on legality, transparency, accessibility, and citizen-orientation. This definition reflects the integrative nature of ASCs, which combine the functions of public administration entities, digital services, and instruments of local self-government. The specificities of legal regulation of ASCs under martial law are separately analyzed, particularly the introduction of simplified procedures, remote service delivery, and coordination with military administration bodies.

The second chapter focuses on the analysis of the organizational and legal foundations of ASC activities and their powers. It analyzes the structure of powers, including organizational, supervisory, informational, and coordination functions. Problems related to the lack of a unified approach to internal procedure regulation, normative fragmentation, and limited staffing autonomy are highlighted.

A systematic analysis is provided of the organizational and legal model of the Kyiv City Administrative Service Department (Center) as an institutional example of

innovative administration, which combines physical centers, remote service channels, and mobile administrators. This model is considered a benchmark for replication in other Ukrainian regions, taking into account the specificities of small and remote communities. Prospects for its replication are substantiated based on local financial and human resource capacities.

Based on the analysis of combined organizational models for ASC functioning, a number of typical problems hindering effective service delivery are identified, including: 1) lack of procedural unification in service delivery, leading to uneven quality across or within communities; 2) limited resource base, especially in small and rural communities, preventing adequate staffing, technical, and material support; and 3) insufficient digital integration, complicating access to administrative services in remote areas, particularly under martial law.

To address these issues, the necessity of a comprehensive approach to improving the organizational model of ASCs is substantiated. It should include: a) normative identification of typical structural elements of ASCs; b) legislative establishment of minimum resource standards; c) expanded use of digital tools, etc. This approach would ensure service quality, improve governance efficiency, and adapt the service network to modern challenges.

The third chapter explores pressing problems of legal regulation in ASC operations and outlines strategic directions for their further development under decentralization, digital transformation, and crisis conditions. It focuses on coordination issues between ASC administrators and service providers, the fragmentation of legal regulation, and the lack of emergency action protocols.

Functional and staffing challenges in ASC administrator activities are analyzed, including the need for mandatory training and social guarantees. The institutional capacity issues of ASCs in resource-constrained small communities are discussed, with intermunicipal cooperation formats proposed as legal instruments to ensure equitable service access.

The chapter justifies the need for a separate by-law to regulate the legal foundations of interaction between ASC service process participants—defining their

responsibilities, principles, powers, coordination forms, and performance evaluation mechanisms.

Attention is also paid to the prospects of mobile, digital, and multifunctional ASC formats, and to the development of a national standard for administrative service quality. The research concludes that ASC modernization should not be limited to technical upgrades but should represent an institutional transformation into resilient public service platforms, capable of adapting to modern challenges and guaranteeing services regardless of territorial or crisis-related factors.

The dissertation contributes to developing scientific approaches to the legal regulation of ASC activities in Ukraine under decentralization, digital transformation, and emerging administrative challenges. It highlights the need for systemic updates to the regulatory framework, addressing the ASC's administrative-legal status, administrator powers, procedural coordination with service providers, and the adaptation of the service model to martial law conditions and vulnerable populations. The findings have practical significance for improving public service quality, expanding community-level service access, and enhancing ASC institutional capacity as a tool for state service policy implementation. The proposed legislative amendments and organizational models may serve as a foundation for a coherent national policy on administrative services, responsive to citizen needs, decentralization, digitalization, and crises. The study lays the groundwork for further research on public service provision amid administrative reforms, particularly in enhancing institutional capacity, unifying service standards, clarifying legal procedures, and ensuring service system stability during emergencies.

Keywords: service provider entity, administrative services, administrative service center, public governance, legal regulation, powers, intermunicipal cooperation, foreign experience, public administration entities, territorial community, public governance bodies, service-oriented state, electronic services, martial law, organizational model.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, які відображають основні результати дисертації:

1. Шпак Ю.В. Правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні. *Правова позиція: науковий журнал*. 2021. № 2 (31). С. 34-38.

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-2.7>

Посилання:

<http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/4350/1/7%20%20d0%a8%d0%bf%d0%b0%d0%ba%20%20d0%ae.%20%20d0%92.pdf>

2. Шпак Ю. В. Доступність центру надання адміністративних послуг – основа реформування місцевого самоврядування. *Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць*. 2021. №1,2021. С. 68-73.

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2021-1-11>

Посилання: <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2021/11.pdf>

3. Шпак Ю. В. Проблеми законодавства і практики у сфері надання адміністративних послуг. *Право і суспільство: науковий журнал*. 2021. №3/2021. С. 99-104.

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.3.15>

Посилання: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/3_2021/17.pdf

4. Шпак Ю.В. Міжмуніципальне співробітництво у сфері надання адміністративних послуг. *Актуальні проблеми держави і права: науковий журнал*. 2024. Випуск 103. С. 234 – 240.

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v103.2024.29>

Посилання: <http://apdp.in.ua/v103/31.pdf>

5. Шпак Ю.В. Порівняльно-правове дослідження інституту ЦНАП: європейський досвід і трансформація української моделі. *Право і суспільство: науковий журнал*. 2024. №5/2024.

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.116>

Посилання: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2025/1_2025/118.pdf

6. Шпак Ю.В. Оптимізація мережі центрів надання адміністративних

послуг як спосіб ефективного реформування місцевого самоврядування. *Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності*: міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 2-3 квітня, 2021, м. Харків: Східно-українська наукова юридична організація. 2021. С. 44-47.

7. Shpak Y. V. International experience of legal regulation of administrative services provision system. *Learning&Teaching: In the World after the War: Conference Proceedings of III International Scientific&Practical Conference*, Kharkiv, Ukraine, November 8, 2024, Kharkiv: H.S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University, 2024, С. 158-159.

8. Шпак Ю. В. Правове регулювання діяльності Центрів надання адміністративних послуг під час дії правового режиму воєнного стану. *Ways of Science Development in Modern Crisis Conditions: Proceedings of the 5th International Scientific and Practical Internet Conference*, Dnipro, Ukraine, June 13-14, 2024, Dnipro: FOP Marenichenko V.V. 2024. С. 209-212.

9. Шпак Ю. В. Специфіка з надання адміністративних послуг ЦНАПА під час дії військового стану. *Проблеми модернізації України: матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції «Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності»*, м. Київ, 23–24 травня, 2024, м. Київ: Міжрегіональна академія управління персоналом. 2024. С. 25–27.

10. Шпак Ю. В. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг: можливості для України. *PROКиїв: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю*, м. Київ, 3-4 грудня, 2024, м. Київ: Комунальна науково-дослідна установа «Науково-дослідний інститут соціально економічного розвитку міста». 2024. С. 720-723.

ЗМІСТ

ВСТУП	15
РОЗДІЛ 1. ІНСТИТУТЦІЙНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	29
1.1. Інституційно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг та роль ЦНАПів у публічному управлінні	29
1.2. Нормативно-правове забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг: принципи та регламентація.....	49
1.3. Специфіка правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг ЦНАПами під час дії воєнного стану.....	69
Висновки до першого розділу.....	87
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ..	91
2.1. Правова природа повноважень центрів надання адміністративних послуг.....	91
2.2. Організаційні моделі функціонування центрів надання адміністративних послуг: загальні підходи та практики в Україні.....	107
2.3. Комбінаційні варіанти моделей ЦНАПів: концепція діяльності Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг міста Києва	134
Висновки до другого розділу.....	154
РОЗДІЛ 3. ЕВОЛЮЦІЯ ТА АДАПТАЦІЯ ЦНАПІВ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО СЕРВІСУ: СТРАТЕГІЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРАВОВІ ВИКЛИКИ	157
3.1. Впровадження міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг з метою оптимізації надання адміністративних послуг.....	157
3.2. Функціональні та кадрові виклики в діяльності адміністраторів ЦНАПів: сучасний стан та напрями правового регулювання.....	175

3.3. Інституційне оновлення публічних сервісів: стратегічні орієнтири модернізації ЦНАПів у правовій системі України	192
Висновки до третього розділу.....	210
ВИСНОВКИ	215
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	222

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Забезпечення належного доступу громадян до адміністративних послуг є одним із ключових завдань сучасної держави, яке визначає рівень довіри суспільства до органів публічної влади та ефективність державного управління в цілому. Надання якісних, прозорих та доступних адміністративних послуг створює умови для зміцнення верховенства права, підвищення соціальної справедливості та забезпечення ефективного функціонування механізмів державного управління. Адміністративна реформа та децентралізація влади створюють передумови для радикальної зміни підходів до організації публічного управління, формування нових моделей взаємодії між державою, місцевими громадами та громадянами. У цьому контексті держава виступає гарантом реалізації прав і свобод громадян через забезпечення ефективного доступу до публічних послуг, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування.

Реалізація ідеї «сервісної» держави потребує докорінного перегляду відносин у внутрішній системі адміністративного апарату та взаємин з громадянами. У цих умовах особливо важливо сформувати підходи, які дозволяють отримати максимально суспільно-корисні результати за мінімального використання ресурсів (матеріальні, людські, часові тощо). Виходячи з цього, можна сказати, що центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) є одним із найважливіших механізмів надання послуг та взаємодії публічної влади з громадськістю.

Аналіз чинного законодавства, практики його застосування, а також результати моніторингових досліджень свідчать про низку проблем, які ускладнюють ефективне функціонування ЦНАПів. Серед основних викликів – фрагментарність нормативно-правового регулювання, недосконалість механізмів фінансування, відсутність єдиних стандартів надання послуг, а також недостатній рівень цифровізації процесів взаємодії між громадянами та адміністративними установами. Зокрема, законодавством не визначено вичерпного переліку послуг,

обов'язкових до надання у ЦНАПах, що призводить до нерівномірного доступу громадян до адміністративних послуг у різних регіонах.

Питання ефективного функціонування ЦНАПів та їх розвитку розглядали у своїх наукових працях такі українські дослідники, як О.С. Бісюк, Д.С. Батракова, О.М. Буханевич, Л.В. Беззубко, Т.А. Данченко, О.А. Задихайло, І.В. Крикавська, І.О. Личенко, В.В. Мушенко, Т.В. Маматова, Ю.Л. Мохова, А.П. Мілевський, Т.О. Паутова, А.І. Суббот, І.П. Сторожук, Д.В. Спасібов, В.В. Тимошук, В.В. Толкованова, О.Г. Циганов, Н.В. Шамрай, В.М. Яцук та інші. Їхні роботи спрямовані на вирішення проблем адміністративного права, децентралізації та реформування системи надання адміністративних послуг.

Проте питання стандартизації, організаційного забезпечення та правових механізмів функціонування ЦНАПів потребують подальшого комплексного дослідження. Особливу увагу слід приділити пошуку механізмів підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом впровадження сучасних технологій муніципального управління.

Необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності ЦНАПів обумовлена також зобов'язаннями України у рамках європейської інтеграції, що передбачає запровадження європейських стандартів якості публічних послуг. Відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, модернізація публічної адміністрації має здійснюватися з урахуванням найкращих європейських практик, що включають принцип «єдиного вікна», електронне урядування та забезпечення відкритості та доступності публічних послуг.

Проблема надання адміністративних послуг громадянам в умовах децентралізації на сьогодні є досить актуальною та обговорюється як серед науковців, так і серед практиків. Надзвичайно важливим є вивчення особливостей надання адміністративних послуг як механізму ефективної взаємодії публічної влади з громадськістю, його вдосконалення в умовах розширення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Таким чином, обрана тема дисертаційного дослідження є актуальною як у науковому, так і в практичному аспектах. Вона спрямована на вирішення низки проблем, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-правового забезпечення діяльності ЦНАПів та підвищенням їх організаційної спроможності. Актуальність дослідження також обумовлена потребою забезпечення рівного доступу громадян до адміністративних послуг, підвищення якості обслуговування та розширення спектру послуг, що надаються в умовах децентралізації та реформування місцевого самоврядування.

Зв'язок дослідження з науковими програмами, планами, темами. Дослідження узгоджується із завданнями державної правової політики України, а також «Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р; «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р.

Дослідження ґрунтується на керівних положеннях «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р та відповідає вимогам «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки», затвердженої Указом Президента України від 7 вересня 2021 № 487/2021; «Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106.

Окрім того - на положеннях Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, закріплених у Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки (затвердженого постановою загальних зборів НАПрН України від 26 березня 2021 р. № 12–21) та відповідає вимогам пункту 2.8 Примірного переліку та опису предметних

напрямів досліджень в межах спеціальності 081 Право (затверджено наказом Міністерства освіти та науки України від 28 грудня 2018 р. № 1477).

Дисертацію виконано в межах наукових тем Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та права «Тенденції розвитку сучасної правової науки в умовах інтеграційних процесів: теоретичні та практичні аспекти» (номер державної реєстрації 0120U100413) та «Сучасні виклики міжнародно-правових відносин і роль України у формуванні світового правопорядку» (номер державної реєстрації 0122U000743).

Мета і завдання дослідження. *Метою дослідження є комплексне теоретико-правове обґрунтування, аналіз правових та організаційних засад діяльності ЦНАПів в Україні, визначення проблем правового регулювання та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення законодавства з урахуванням сучасних викликів та умов децентралізації. Поставлену мету конкретизовано в наступних завданнях:*

- розкрити сутність та структуру системи суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні, визначити правовий статус та повноваження ЦНАПів, а також їх місце у системі публічного управління;

- здійснити комплексний аналіз правового регулювання діяльності ЦНАПів в Україні, з урахуванням загальноправових принципів публічного адміністрування, специфіки нормативно-правового забезпечення в умовах децентралізації, а також з огляду на актуальні зміни законодавства, спрямовані на підвищення доступності та якості адміністративних послуг;

- визначити специфіку правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг ЦНАПами під час дії воєнного стану;

- провести комплексний аналіз правової природи повноважень ЦНАПів, визначити їх специфіку реалізації у процесі надання адміністративних послуг;

- охарактеризувати організаційно-правові моделі діяльності ЦНАПів в Україні, розкрити їх особливості, механізми взаємодії з органами публічного управління та суб'єктами надання адміністративних послуг;

- оцінити комбінаційні варіанти моделей функціонування ЦНАПів, зокрема концепцію діяльності Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг міста Києва, визначити їх ефективність та можливості для поширення на інші регіони;

- вивчити перспективи впровадження міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг як механізму оптимізації адміністративного сервісу на рівні територіальних громад;

- проаналізувати функціональні та кадрові особливості в діяльності адміністраторів ЦНАПів, як основної ланки організаційної структури центрів, що безпосередньо забезпечує реалізацію адміністративних послуг та взаємодію із заявниками;

- виявити стратегічні орієнтири модернізації центрів надання адміністративних послуг у контексті правового забезпечення публічних сервісів, сформулювати напрями нормативного, інституційного та технологічного оновлення ЦНАПів. *Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі організації та функціонування ЦНАПів в Україні.

Предметом дослідження є нормативно-правові засади та організаційно-правові моделі регулювання діяльності ЦНАПів в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становить система загальнонаукових, спеціально-юридичних і міждисциплінарних методів, які забезпечили комплексний, системний і критичний підхід до аналізу правової природи, інституційного статусу, та правозастосовчих особливостей ЦНАПів в Україні. Вибір і поєднання методів зумовлено метою, завданнями, об'єктом та предметом дослідження, а також потребою сформулювати теоретично обґрунтовані та прикладні рекомендації щодо вдосконалення правового механізму діяльності ЦНАПів у контексті публічного управління та сучасних викликів, зокрема війни.

У центрі методології — *діалектичний метод*, який дав змогу розглядати систему надання адміністративних послуг як динамічне правове явище, що змінюється відповідно до соціально-економічних, політичних і нормативних

трансформацій. Застосування цього методу дозволило виявити внутрішні суперечності в правовому регулюванні, простежити еволюцію концептуальних підходів до діяльності ЦНАПів в умовах децентралізації та під час дії воєнного стану (розділи 1.3., 2.3., 3.3.).

Формально-юридичний метод застосовано для аналізу та тлумачення норм Конституції України, а також профільного законодавства, зокрема – Законів України «Про адміністративні послуги», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про публічні електронні реєстри» тощо. Використання цього методу дозволило виявити правові прогалини, колізії та неточності у чинному нормативному регулюванні правового статусу центрів надання адміністративних послуг, а також сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення законодавчої бази (розділи 1.2., 2.1., 3.3.).

Завдяки *системному методу* центри надання адміністративних послуг було проаналізовано як структурний елемент системи публічного управління. Застосування цього методу сприяло виявленню взаємозв'язків між основними суб'єктами надання адміністративних послуг, зокрема органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями (розділи 1.1., 2.2.).

Історико-правовий метод дав змогу реконструювати процес становлення інституту адміністративних послуг в українському праві, простежити його генезу від фрагментарного законодавчого регулювання до формування комплексного правового інституту (розділи 1.1., 1.2.).

Метод моделювання та прогнозування був використаний для формування авторських пропозицій щодо удосконалення правового регулювання діяльності ЦНАПів в умовах воєнного стану та подальшого післявоєнного відновлення. Запропоновано концептуальні моделі міжмуніципального співробітництва, цифрового розвитку та кадрової підтримки центрів (розділи 3.2., 3.3.).

Соціологічний метод, зокрема елементи контент-аналізу, застосовувався для обробки емпіричних матеріалів — статистики щодо надання послуг, звітів міжнародних проєктів (DESPRO, PROMIC, USAID), результатів пілотних досліджень ефективності ЦНАПів у різних регіонах (розділи 1.3., 2.3., 3.3.).

Комплексне використання зазначених методів забезпечило високу наукову цінність, аналітичну насиченість і прикладну спрямованість дослідження, дозволило сформулювати ґрунтовні пропозиції щодо правового та інституційного розвитку системи адміністративних послуг в Україні.

Теоретичною основою для дослідження стали наукові напрацювання учених у галузі адміністративного, конституційного, муніципального, інформаційного права, а також фундаментальні концепції теорії держави і права, науки публічного управління, соціології права, політико-правової інституціоналістики та урбаністики. Застосування комплексного підходу до вивчення правового статусу, функціонального призначення та інституційного розвитку ЦНАПів зумовило необхідність опори на міждисциплінарний корпус наукових джерел, що поєднують правові, управлінські, організаційні, інформаційно-технологічні та соціальні компоненти.

Нормативну базу дослідження становлять положення Конституції України, законів України «Про адміністративні послуги», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації», «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», а також нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, акти органів виконавчої влади, які регламентують функціонування ЦНАПів, порядок надання адміністративних послуг, цифрову трансформацію органів публічної влади, зокрема в умовах воєнного стану. До аналізу також було залучено проекти законів, акти правозастосування, що відображають реальний стан нормативного регулювання.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнені дані правозастосовної практики, офіційні статистичні джерела, звіти органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема Міністерства цифрової трансформації України, Державної регуляторної служби, Асоціації міст України. Використано також аналітичні матеріали та методичні розробки проєктів міжнародної технічної допомоги (DESPRO, PROMIC, «U-LEAD з Європою», USAID), що стосуються функціонування ЦНАПів у громадах. До емпіричних джерел включено дані соціологічних опитувань, контент-аналіз адміністративних практик у воєнний

період, а також результати незалежного моніторингу цифровізації публічних послуг.

Використання цих джерел забезпечило достовірність, доказовість і прикладну спрямованість дослідження, дозволило порівняти нормативні підходи з реальним станом правозастосування, визначити ключові проблеми функціонування ЦНАПів в умовах реформ та розробити пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення їх діяльності.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в дисертації вперше здійснено комплексне міжгалузеве теоретико-правове дослідження правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг, як ключового елементу модернізації публічного управління, трансформації держави в сервісну модель та реалізації принципів належного врядування в умовах децентралізації, цифровізації та воєнного стану.

На доктринальному рівні:

- розроблено концепцію правового статусу ЦНАПів із застосуванням функціонального та інституційного підходів, що дозволяє розглядати їх не лише як структурні підрозділи органів влади, а як самостійні суб'єкти публічного сервісу;

- уточнено правову природу адміністративної послуги як юридичної форми реалізації конституційних прав громадян на публічний сервіс, що передбачає впровадження чітких регламентів, цифрових рішень і міжвідомчої взаємодії;

- встановлено організаційно-правові особливості побудови ЦНАПів в умовах поліцентричної моделі публічного адміністрування, зокрема щодо співвідношення вертикалі виконавчої влади та повноважень місцевого самоврядування;

- систематизовано основні проблеми правозастосування у сфері діяльності ЦНАПів, зумовлені правовою невизначеністю, фрагментарністю нормативного регулювання, нерівномірністю ресурсного забезпечення та відсутністю уніфікованих стандартів обслуговування;

- обґрунтовано необхідність стратегічного оновлення законодавства, включно з розробкою типових моделей ЦНАПів, запровадженням регламентів дій у

кризових умовах, удосконаленням кадрової політики та закріпленням механізмів координації між адміністраторами і суб'єктами надання послуг.

За результатами дисертаційного дослідження сформульовано та обґрунтовано ряд нових наукових положень, які виносяться на публічний захист:

Уперше:

- обґрунтовано модель правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг як інституції публічного сервісу, що функціонує на межі державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної децентралізації та цифрової трансформації;

- сформульовано концептуальне визначення ЦНАПа як інтегрованого сервісного офісу, що виконує функції фронт-офісу, сервісної комунікації та інституційного посередництва між громадянами та органами влади;

- запропоновано авторську класифікацію принципів надання адміністративних послуг у ЦНАПах – загально-адміністративні, організаційно-функціональні, сервісно-орієнтовані – із обґрунтуванням доцільності їх впровадження у регламенти та посадові інструкції;

- систематизовано організаційно-правові моделі діяльності ЦНАПів, визначено їхні ознаки та особливості застосування у громадах з різними ресурсними умовами;

- обґрунтовано необхідність нормативної уніфікації локальних регламентів ЦНАПів, включаючи структуру, строки, процедури, механізми контролю, типові моделі функціонування, що дозволяє забезпечити єдність правозастосування та сервісну сталість;

- сформульовано пропозиції щодо вдосконалення професійної підготовки адміністраторів ЦНАПів через запровадження типової програми навчання та посилення соціальних гарантій, що сприятиме стабільності кадрів і підвищенню якості сервісу;

- визначено проблеми правового забезпечення діяльності ЦНАПів в умовах надзвичайного або воєнного стану, запропоновано доповнити Примірний

регламент окремим розділом щодо дій у кризових ситуаціях, із визначенням процедур захисту даних, збереження документів і безпеки персоналу.

удосконалено:

- зміст поняття «адміністративна послуга» як правової дії, що здійснюється на підставі закону на вимогу особи та має результатом виникнення, зміну або припинення прав чи обов'язків, з урахуванням її процедурної природи та сервісної спрямованості в межах діяльності ЦНАПів;

- класифікаційні підходи до послуг, що надаються ЦНАПами, із урахуванням правового режиму, суб'єктного складу, процедурного алгоритму та електронної форми реалізації;

- правові підходи до надання електронних адміністративних послуг у ЦНАПі, зокрема в частині обміну даними, доступу до державних інформаційних ресурсів;

- доктринальні положення щодо організації взаємодії між органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та суб'єктами делегованих повноважень у межах функціонування ЦНАПів, з урахуванням принципів субсидіарності, розмежування повноважень та публічно-правового партнерства.

дістали подальшого розвитку:

- теоретичні підходи до інституційної природи ЦНАП як організаційно-правового інструменту реалізації публічної політики у сфері обслуговування громадян;

- доктрина функціонального розмежування компетенції суб'єктів надання адміністративних послуг в умовах багаторівневого управління;

- ідея цифрового ЦНАПу як моделі майбутнього правового механізму надання адміністративних послуг із врахуванням стандартів цифрової безпеки та доступності;

- підхід до правового оформлення та організації міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг як механізму забезпечення рівного доступу до сервісу в умовах обмежених ресурсів, з урахуванням потреб малих громад, нормативної невизначеності спільної відповідальності та відсутності типових моделей договірної взаємодії.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені теоретико-правові положення, аналітичні висновки та нормативні пропозиції можуть бути використані в різних сферах правотворчої, правозастосовної, освітньої та організаційно-управлінської діяльності, зокрема:

- *у науково-дослідній діяльності* – для подальшого розвитку в напрямку теорії адміністративного, муніципального, інформаційного та конституційного права, зокрема в частині дослідження правових засад публічних сервісів, децентралізації, електронного урядування, правової природи адміністративної послуги та інституційної організації місцевого самоврядування; результати можуть стати підґрунтям для підготовки наукових статей, монографій та аналітичних доповідей (Акт впровадження у науково-дослідній роботі комунальної науково-дослідної установи «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста» від 13.06.2025 № 050/31-308);

- *у нормотворчій діяльності* – під час підготовки проєктів законів України та підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються удосконалення правового статусу ЦНАПу, процедур надання адміністративних послуг, функціонування центрів у період надзвичайних правових режимів (зокрема воєнного стану), правового регулювання цифрових сервісів, міжмуніципального співробітництва та інституційної спроможності громад;

- *у правозастосовній практиці* – в діяльності ОМС, виконавчих органів влади, державних адміністрацій, а також суб'єктів надання адміністративних послуг, працівників центрів надання адміністративних послуг, експертів з публічного управління та місцевого розвитку – для практичного застосування алгоритмів адміністративних процедур, правового тлумачення норм, аналізу конфліктних ситуацій, захисту прав громадян у сфері публічних послуг (Довідка про впровадження у правозастосовній практиці Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 29.05.2025 № 071-531);

- *в освітньому процесі* – як навчально-методичний матеріал у підготовці здобувачів ступеня вищої освіти зі спеціальностей 081 «Право», 281

«Публічне управління та адміністрування», зокрема при викладанні курсів «Адміністративне право», «Муніципальне право», «Адміністративні послуги», «Цифрове врядування», «Публічне управління на місцевому рівні»; також у рамках курсів підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців (Акт впровадження в освітній процес ПЗВО «Київський міжнародний університет» від 07.05.2025 № 277);

- у діяльності центрів підвищення кваліфікації – для формування навчальних програм щодо ефективного адміністрування публічних послуг, цифровізації, роботи в умовах надзвичайного правового режиму;

- у просвітницькій діяльності – під час проведення публічних консультацій, круглих столів, стратегічних сесій для громад, експертного супроводу реформ, інформаційно-роз'яснювальної діяльності щодо реалізації прав громадян на доступні адміністративні послуги, прозорість діяльності публічної адміністрації, впровадження принципів належного врядування.

Загалом, практичні результати дослідження мають значний потенціал для використання у процесі формування політики адміністративної реформи, модернізації законодавства та впровадження ефективних практик надання публічних послуг у громадах України.

Особистий внесок здобувача полягає в самостійному здійсненні комплексного теоретико-правового дослідження правової природи, організаційно-правових засад та механізмів вдосконалення діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні. Усі положення, висновки, авторські формулювання та науково-практичні пропозиції, викладені у дисертації, є результатом особистої науково-дослідницької роботи здобувача, здійсненої на основі критичного аналізу вітчизняної правової доктрини, чинного законодавства, практики публічного адміністрування та правозастосування, а також емпіричних джерел, отриманих у процесі опрацювання нормативних документів, звітів державних органів, матеріалів міжнародних проєктів.

Здобувачем самостійно проведено систематизацію та тлумачення понять «центр надання адміністративних послуг», «адміністративна послуга»,

«організаційно-правовий статус ЦНАПу», «інституційна спроможність» тощо. На основі міждисциплінарного підходу розроблено авторське бачення правової природи ЦНАПів, здійснено типологізацію моделей їх функціонування, охарактеризовано умови правового регулювання діяльності ЦНАПу в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема воєнного стану. Запропоновано концептуальні напрями адаптації інституційної структури ЦНАПів до викликів цифрової трансформації та децентралізаційних змін.

Використання положень, ідей та текстів інших авторів здійснено з дотриманням принципів академічної доброчесності та з обов'язковим посиланням на відповідні джерела.

За результатами проведеного дослідження опубліковано 10 наукових праць, серед яких 5 статей у наукових виданнях за обраною спеціальністю, включених до «Переліку наукових фахових видань України», 10 наукових тез, доповідей, опублікованих у збірниках матеріалів регіональних, всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференцій та круглих столів.

Апробація матеріалів дисертації здійснювалася через активну участь здобувача у науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах, форумах і фахових дискусійних платформах, на яких обговорювалися актуальні питання адміністративного, муніципального, інформаційного та конституційного права. Зокрема, апробації піддавалися теоретичні засади правового статусу центрів надання адміністративних послуг, концепція адміністративної послуги в умовах децентралізації, цифровізації та правової адаптації до умов воєнного стану, а також питання правового регулювання діяльності ЦНАП.

Положення та висновки дисертації пройшли апробацію також через оприлюднення результатів дослідження у наукових публікаціях, що відповідають вимогам до фахових видань у галузі юридичних наук. Результати дослідження використовувались у межах викладацької та методичної діяльності в закладах вищої освіти, а також у процесі підготовки навчально-методичних матеріалів.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації зумовлена своєю метою, завданнями, об'єктом і предметом дослідження. Дисертація складається з

анотації, змісту, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок. Обсяг основного тексту дисертації становить 207 сторінок, список використаних джерел – 195 найменувань, що викладені на 26 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ІНСТИТУЦІЙНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1. Інституційно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг та роль ЦНАПів у публічному управлінні

Сучасний етап розвитку української державності позначений глибокими трансформаціями у сфері публічного управління, однією з ключових цілей яких є формування сервісно орієнтованої моделі взаємодії держави та громадянина. У цьому контексті особливого значення набуває забезпечення належного рівня доступу населення до адміністративних послуг – своєрідного маркера ефективності діяльності публічної влади. Адміністративна послуга, як результат реалізації публічно-владних повноважень органами державної влади або місцевого самоврядування на підставі заяви фізичної чи юридичної особи, має винятково важливе значення для забезпечення доступу населення до прав та свобод, що гарантуються Конституцією та законами України. Відтак, формування чіткої, функціонально-узгодженої системи суб'єктів надання адміністративних послуг постає як першочергове завдання адміністративної реформи.

Важливо наголосити, що розбудова ефективної моделі надання адміністративних послуг має відбуватися не лише через технічну оптимізацію процедур, але й шляхом інституційного переосмислення ролі та місця кожного суб'єкта в цій системі. Надання адміністративної послуги – це не просто юридичний акт, а складний управлінський процес, у якому реалізуються основоположні принципи публічного адміністрування: законність, відкритість, рівність доступу, прозорість та підзвітність. Як зазначає В.В. Галунько у межах цього процесу суб'єкти владних повноважень, реалізуючи функції сервісного забезпечення населення, виступають не як формальні носії адміністративного ресурсу, а як інститути, покликані гарантувати реалізацію правового статусу особи [6, с. 168-169].

Саме тому особлива увага повинна приділятися юридичній природі суб'єктів, що надають адміністративні послуги: їх класифікації, формам організації, підпорядкованості, правовому статусу та межах компетенції. Це дозволяє не лише встановити належні механізми управління якістю послуг, а й забезпечити єдність у розумінні публічного сервісу як інструменту забезпечення належного функціонування демократичної правової держави. Визначення та нормативне закріплення ролі таких суб'єктів у системі адміністративних відносин дозволяє перейти від декларативного формулювання прав до їх реального забезпечення через дієві правові механізми.

Як слушно зауважує І.П. Голосніченко, саме через належне нормативне визначення ролі суб'єктів надання адміністративних послуг держава реалізує конституційне положення про участь громадян в управлінні державними та громадськими справами, вплив на ефективність роботи органів публічної влади, а також забезпечення механізмів відстоювання й відновлення їхніх прав у разі порушення [22, с. 45].

Один із підходів до визначення адміністративної послуги полягає в її розумінні як особливої форми здійснення публічно-владної діяльності, що реалізується органами виконавчої влади або місцевого самоврядування. Така діяльність спрямована на нормативне оформлення умов реалізації індивідуальних прав особи на підставі її звернення. У цьому розумінні адміністративна послуга виступає процедурною формою адміністративного впливу, в межах якої уповноважений суб'єкт забезпечує публічний інтерес шляхом виконання або утримання від певної дії згідно з вимогами закону.

Інший підхід акцентує на розумінні адміністративної послуги як результату владного впливу, що має юридичне значення і надає особі змогу реалізувати свої суб'єктивні права або законні інтереси. Така послуга є не лише процедурним механізмом, а й формою зовнішнього вираження правової волі держави, спрямованої на практичну реалізацію правового статусу особи в межах конкретної життєвої ситуації.

Подвійне розуміння адміністративної послуги як водночас процедурної дії та правового результату дає змогу узгодити організаційні аспекти діяльності публічної адміністрації з її юридично значущими наслідками. Такий підхід дозволяє створити цілісну концептуальну модель, у межах якої адміністративна послуга постає як форма забезпечення прав громадян шляхом регламентованої взаємодії з владними органами.

Крім того, ця модель узгоджується з ключовими принципами правової системи демократичної держави – зокрема, правової визначеності, доступності публічних послуг та рівності правових можливостей. Її застосування сприяє побудові ефективної системи нормативного регулювання, стандартизації процедур, забезпеченню прозорості сервісної діяльності та мінімізації порушень прав осіб, які звертаються за послугами.

Зокрема, з позиції М. Потіп, адміністративні послуги – це публічні послуги, що надаються як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими суб'єктами в рамках реалізації делегованих або власних владних повноважень [92, с. 192].

Такий підхід акцентує увагу на інституційній природі суб'єктів, що здійснюють надання послуг, підкреслюючи владно-правовий характер відносин, які виникають у процесі їх надання. Тоді як В.В. Коваленко трактує визначення поняття адміністративна послуга з точки зору досягнення корисного ефекту для фізичної чи юридичної особи, шляхом реалізації владних повноважень [44, с. 124].

Інше бачення пропонують С.М. Левчук та О.О. Акімов, які вбачають в адміністративній послугі не лише юридичну дію, а й складний процедурний механізм, спрямований на юридичне оформлення суб'єктивних прав фізичних чи юридичних осіб відповідно до їхнього звернення [3, с. 12-13]. За цим підходом, адміністративна послуга – це спосіб реалізації правосуб'єктності особи у сфері публічного управління, який забезпечує виникнення, зміну або припинення прав та обов'язків. Цей підхід дозволяє виявити особливості адміністративної послуги

як результату індивідуального адміністративного провадження, що здійснюється в межах законодавчо визначеної процедури.

У свою чергу, концептуально важливим є підхід, запропонований О.М. Буханевичем, який розглядає адміністративну послугу крізь призму людиноцентризму, тобто як реалізацію принципу пріоритетності прав та інтересів особи у діяльності органів публічної влади [16, с. 8-10]. Така концепція зосереджує увагу на якісних характеристиках послуги: її доступності, зрозумілості, зручності, швидкості та прозорості. Вона визнає, що ефективність діяльності публічної адміністрації має оцінюватися не лише кількісними показниками, а й рівнем задоволеності населення отриманими послугами.

Законодавче визначення поняття адміністративної послуги в Україні має складну та поетапну історію формування, яка тісно пов'язана з процесами адміністративної реформи, розбудови публічного сервісу та трансформації публічного управління у напрямі забезпечення прав і свобод громадян. Уперше питання правового регулювання адміністративних послуг було піднято на загальнодержавному рівні після видання Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98 [90]. Зазначеним актом започатковано системне переосмислення ролі держави в контексті взаємодії з громадянами, а також закладено основи модернізації державного управління на принципах відкритості, підзвітності, ефективності та сервісної орієнтації.

Подальший розвиток законодавчого забезпечення інституту адміністративних послуг знайшов своє відображення у схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 року № 90-р [128]. Цей документ визначив стратегічні орієнтири вдосконалення державного сервісу, акцентувавши увагу на необхідності спрощення процедур, створення єдиного вікна доступу до послуг, запровадження електронних сервісів та мінімізації адміністративного тиску на заявників. Водночас, відсутність на той момент чіткої нормативної дефініції адміністративної послуги та єдиної методики

її регламентації зумовлювала фрагментарність і несистемність правозастосування у цій сфері.

Наріжним каменем у нормативному оформленні правового інституту адміністративних послуг стало ухвалення 6 вересня 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги», який увів у правовий обіг законодавче визначення адміністративної послуги та заклав основи для побудови комплексної інституційної моделі її надання. Згідно з частиною 1 статті 1 цього Закону, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [93].

Як зазначає О.В. Андрєєв визначене поняття має глибоку юридичну природу, оскільки охоплює низку обов'язкових елементів: наявність владних повноважень у суб'єкта надання послуги; чітко окреслений механізм реалізації цих повноважень виключно за заявою зацікавленої особи; правові наслідки у вигляді виникнення, зміни чи припинення правового статусу особи; нормативне підґрунтя здійснення таких дій [2]. Таким чином, законодавче закріплення дефініції адміністративної послуги створило передумови для формування прозорої, орієнтованої на громадянина системи публічного сервісу, заснованої на принципах правової визначеності, рівності, недискримінації та належного адміністрування.

На нашу думку, зведене юридичне визначення адміністративної послуги можливо сформулювати наступним чином: адміністративна послуга – це форма реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування або іншими уповноваженими суб'єктами публічного управління своїх владних повноважень, яка здійснюється на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямована на задоволення її інтересів шляхом надання юридично значимого результату у вигляді виникнення, зміни або припинення прав чи обов'язків, відповідно до вимог адміністративного законодавства, з дотриманням принципів законності, прозорості, доступності та сервісної орієнтації.

Це визначення відображає не лише нормативну, а й ціннісну складову категорії адміністративної послуги, враховуючи європейські стандарти публічного врядування, де громадянин визнається основним бенефіціаром діяльності держави. У такому контексті адміністративна послуга постає не як формальність, а як ключовий механізм реалізації принципу верховенства права, дотримання прав людини та забезпечення доброго врядування. Після формування багатогранного уявлення про сутність адміністративної послуги, яке охоплює її юридичні, організаційні та соціально-ціннісні аспекти, виникає необхідність у подальшому дослідженні тих інституційних та правових змін, які супроводжують становлення системи надання таких послуг в Україні. Адже будь-яке правове визначення, наскільки б ґрунтовним воно не було, не може бути цілком ізольованим від реального адміністративно-правового контексту, в якому воно функціонує. Саме в межах цього контексту набуває значення аналіз динаміки правового регулювання та практичного впровадження механізмів надання адміністративних послуг, зокрема в аспекті інституційного реформування публічної адміністрації, підвищення її ефективності та прозорості.

З урахуванням здійсненого аналізу доктринальних підходів та нормативного закріплення поняття адміністративної послуги в національному законодавстві України, доцільним є виокремлення низки характерних юридичних ознак, що дозволяють чітко визначити її зміст, функціональне призначення та правову природу в системі публічного управління. Як зазначає В.М. Тимошук сукупність таких ознак відображає специфіку адміністративної послуги як особливої форми публічно-владної діяльності, що здійснюється в умовах правового регламентування та відповідно до принципів адміністративного права [164, с. 4-5].

По-перше, адміністративна послуга має публічний характер, що зумовлюється її здійсненням органами державної влади або органами місцевого самоврядування у межах реалізації їхніх владних повноважень. Така діяльність відбувається не на приватноправових засадах, а в межах публічного правопорядку, що передбачає дотримання принципу верховенства права, легітимності, пропорційності та прозорості.

По-друге, суб'єктами надання адміністративних послуг виступають виключно ті органи та посадові особи, які прямо уповноважені на це законом або іншим нормативно-правовим актом. Законодавча визначеність кола таких суб'єктів є запорукою правової визначеності та передбачуваності для заявника, оскільки лише компетентний орган має право розглядати заяву та видавати відповідний адміністративний акт [93].

По-третє, адміністративна послуга надається виключно на підставі звернення фізичної чи юридичної особи, що свідчить про її заявницький, ініціативно-вольовий характер. Відсутність такого звернення унеможливило б правомірне здійснення адміністративної процедури, оскільки саме заява є передумовою початку руху адміністративного процесу.

По-четверте, адміністративна послуга не може надаватися за ініціативою суб'єкта публічного управління, що принципово відрізняє її від інших форм владної діяльності (наприклад, контролю чи нагляду). Такий підхід гарантує дотримання прав особи на самостійне вирішення питання про потребу у втручанні з боку держави у вигляді надання послуги.

По-п'яте, результатом надання адміністративної послуги є прийняття адміністративного акта, який має зовнішню юридичну силу щодо заявника. Такий акт може бути як позитивним (надання права, видача дозволу, внесення змін тощо), так і негативним (відмова у наданні послуги, анулювання попереднього рішення тощо), але в будь-якому випадку він породжує, змінює або припиняє суб'єктивні права чи обов'язки особи.

Наукове осмислення трансформаційних процесів у сфері адміністративного сервісу в Україні вказує на поетапний розвиток системи надання адміністративних послуг, що відповідає загальним тенденціям реформування публічної адміністрації та децентралізації державної влади.

У науковій літературі відсутній єдиний підхід до періодизації цього процесу. Водночас, як показує порівняльний аналіз праць вітчизняних дослідників, існують певні типові орієнтири, які дозволяють структурувати розвиток сфери адміністративних послуг у логічні часові рамки.

Так, на думку Н.О. Сидоренко та І.В. Шкурат, розвиток української системи надання адміністративних послуг доцільно поділити на чотири ключові етапи:

I етап (1998-2005 рр.) – започаткування адміністративної реформи та формування нормативної бази публічних послуг;

II етап (2005-2009 рр.) – розбудова дозвільної системи та перші спроби створення універсальних офісів;

III етап (2009-2014 рр.) – концептуалізація, систематизація та законодавче закріплення надання адміністративних послуг;

IV етап (з 2014 року до сьогодні) – впровадження інституцій децентралізованого надання послуг та цифровізація [149, с. 165-167].

Перший етап пов'язується з ухваленням Концепції адміністративної реформи (Указ Президента України № 810/98) [90], що визначила пріоритетність переходу від управлінських до сервісних відносин між державою та громадянами. У цей період також були затверджені перші підзаконні акти щодо порядку фінансування послуг та використання бюджетних коштів.

Другий етап відзначений прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та запровадженням єдиних дозвільних центрів. Саме в цей період з'являється концепція «універсаму послуг», яка пізніше трансформується в ідею Центрів надання адміністративних послуг [149, с. 165-166].

Третій етап охоплює ухвалення низки нормативно-правових актів, що регламентували платні адміністративні послуги, створення Реєстру адміністративних послуг, а також прийняття в 2012 році базового Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI. Як підкреслюють Т.О. Паутова та А.І. Неділько, цей закон закріпив понятійний апарат, принципи, вимоги до якості, строки надання послуг, а також визначив порядок створення ЦНАПів і запровадив ідеологію «служіння держави громадянину» [80, с. 24].

Четвертий етап позначений глибокою інтеграцією адміністративних послуг у контекст децентралізаційної реформи. Зокрема, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (2014 рік) [126]

започаткувала надання базових послуг саме в межах територіальних громад. Запроваджено принцип «близькості послуг до громадянина», відкрито нові ЦНАПи, запроваджено Єдиний державний вебпортал «Дія». Водночас, у новітній період, згідно з аналізом Н.О. Сидоренко та І.В. Шкурят, центральною темою стає цифровізація та масове надання адміністративних послуг в електронному форматі [149, с. 167].

Окремої уваги заслуговує і підхід Т.О. Паутової та А.І. Неділька, які не лише описують нормативну базу, а й підкреслюють поступове розширення повноважень органів місцевого самоврядування, перехід до інтегрованих офісів, подолання «подрібнення» адміністративних послуг, формування якісної клієнтоорієнтованої моделі обслуговування. Як зазначають автори, «у чинному законодавстві залишається чимало прогалин, пов'язаних із визначенням змісту адміністративних послуг, механізмом надання та оцінювання їх якості» [80, с. 21], що свідчить про незавершеність інституційного формування системи.

Отже, періодизація розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні відображає не лише формальну зміну правових актів, а й глибинну трансформацію самої моделі взаємодії держави з громадянином. Від централізованої дозвільної системи через етапи інституціоналізації й правового закріплення – до децентралізованої, цифрової та сервісно-орієнтованої публічної інфраструктури. Такий еволюційний шлях свідчить про намагання держави перейти від інструментального до ціннісного бачення адміністративної послуги як засобу реалізації прав і свобод особи.

Розвиток сфери надання адміністративних послуг, зокрема розширення їхнього переліку, цифровізація процедур, інституційне реформування та нормативно-правові зміни, зумовили необхідність чіткого окреслення ролі центрів надання адміністративних послуг у системі публічного управління. ЦНАПи перетворилися з інструменту обслуговування населення на повноцінний елемент адміністративно-правового механізму реалізації публічної влади на місцях. У цьому контексті участь суб'єктів у правовідносинах, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, передбачає не лише наявність відповідної компетенції, а

й здатність ефективно реалізовувати публічно-владні повноваження у межах чітко регламентованої адміністративної процедури.

У правовій науці утвердилася концепція, згідно з якою суб'єкт правовідносин трактується як носій правосуб'єктності, що включає в себе правоздатність і дієздатність реалізовувати суб'єктивні права та виконувати юридичні обов'язки у відповідній галузі правового регулювання.

Учасники правовідносин, зокрема адміністративно-правових, не є лише формальними виконавцями юридичних норм, а виступають носіями визначеного правового статусу, що реалізується через здійснення владно-організаційних функцій у межах публічного управління.

У сфері надання адміністративних послуг структура суб'єктів правовідносин має складний і багаторівневий характер. Це зумовлено різноманітністю їхніх функціональних обов'язків, відмінностями у компетенції, а також належністю до різних ланок системи публічної влади – центральної, місцевої чи делегованої.

До суб'єктів надання адміністративних послуг належать уповноважені органи публічної адміністрації, які здійснюють такі повноваження виключно в межах компетенції, визначеної законодавством. Як зазначає І. Котюк, адміністративна послуга є результатом реалізації владних повноважень адміністративного органу, який, діючи в рамках правового регулювання, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації прав фізичних чи юридичних осіб за їх заявою [51, с. 104-107].

Це свідчить про те, що правова природа таких суб'єктів передбачає наявність публічно-владних повноважень, юридичну відповідальність за прийняті рішення та обов'язок діяти в межах встановленої адміністративної юрисдикції.

Як обґрунтовано зазначають Т.В. Данченко та О.С. Бісюк в доктринальному дослідженні, традиційна модель адміністративної правосуб'єктності, що зосереджена винятково на органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, виявляється непридатною для охоплення розмаїття сучасних гібридних утворень, які здійснюють функції публічного сервісу. Її збереження без урахування нових

інституційних форм ускладнює легітимацію таких суб'єктів, розмиває межі публічної відповідальності та створює дефіцит правової визначеності у сфері адміністративних послуг [25].

Для того щоб суб'єкт міг здійснювати надання адміністративних послуг, він повинен мати законодавчо визначену здатність діяти у межах публічно-владних повноважень. Йдеться не лише про його включення до організаційної структури системи публічного управління, а передусім про спроможність приймати управлінські рішення, виконання яких спричиняє юридичні наслідки для осіб, які звертаються за послугами. Така спроможність має охоплювати як прийняття рішень, так і вжиття заходів у межах наданої компетенції

Відповідно до положень статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», суб'єктами надання адміністративних послуг визнаються органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, посадові особи цих органів, державні реєстратори, а також інші суб'єкти, уповноважені законом на надання таких послуг [93]. Таким чином, закон встановлює вичерпний, але динамічний перелік надавачів адміністративних послуг, до якого можуть входити як суб'єкти публічного, так і приватного права, за умови їхнього прямого уповноваження в законодавстві.

Такий підхід відображає тенденцію до еволюції адміністративного законодавства: від монопольного здійснення публічних функцій виключно органами державної влади – до більш гнучкої моделі делегування відповідних повноважень іншим суб'єктам, з метою підвищення ефективності та доступності публічних сервісів. Утім, імперативний характер закріпленого в законі переліку свідчить про наявність обмеженої правоздатності у сфері надання адміністративних послуг: жоден суб'єкт не може надавати такі послуги без прямого передбачення такої компетенції законом.

Юридичне значення такої правової конструкції полягає у недопущенні узурпації публічно-владних функцій недержавними або неналежними суб'єктами. Це положення реалізує принцип верховенства права, передбачає дотримання засад легітимності, компетентності та підконтрольності в діяльності суб'єктів

публічного адміністрування. Таким чином, здійснення функцій з надання адміністративних послуг поза межами зазначеного переліку буде протиправним і таким, що не створює юридичних наслідків для заявника.

Система суб'єктів, уповноважених надавати адміністративні послуги в Україні, має складну та багатокомпонентну структуру, що включає органи виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, їхні територіальні підрозділи, органи місцевого самоврядування, а також інші установи та організації, які здійснюють публічне адміністрування.

Попри спроби уніфікувати процедури надання послуг, склад суб'єктів залишається різнорідним за юридичним статусом та організаційною підпорядкованістю. Це зумовлює складності у правозастосуванні, особливо в питаннях взаємодії, узгодження функцій, визначення меж компетенції та відповідальності кожного з учасників процесу.

Особливістю української системи надання адміністративних послуг є те, що в ній функціонують не лише органи, які безпосередньо ухвалюють рішення в межах адміністративних процедур, а й допоміжні інституції, що забезпечують організаційний і комунікаційний зв'язок між владою та громадянами. Саме до таких інституцій належать центри надання адміністративних послуг, які, хоч і не є самостійними суб'єктами надання послуг, відіграють ключову роль у забезпеченні їх доступності, зручності та ефективної реалізації. У зв'язку з цим актуальним є чітке визначення місця і ролі таких центрів у загальній системі публічного адміністрування, а також окреслення їх функцій, відповідальності та порядку взаємодії з іншими учасниками процесу.

В українському науковому дискурсі досить поширеною є позиція, відповідно до якої до суб'єктів надання публічних послуг відносяться органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також центри надання адміністративних послуг. Проте, на нашу думку, більш обґрунтованою є концепція, представлена Т.В. Серьогіною, згідно з якою центри надання адміністративних послуг не можуть розглядатися як суб'єкти надання адміністративних послуг у повному розумінні цього поняття [150]. Відповідно до

статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративні послуги у ЦНАПах надаються через адміністраторів шляхом їхньої взаємодії із суб'єктами надання, які є належним чином уповноваженими органами. У низці випадків адміністратори дійсно видають результати надання адміністративних послуг – витяги, довідки, інші інформаційні документи, однак такі дії не містять елементу владного рішення. Отже, повноваження адміністратора обмежуються організаційно-комунікаційними функціями: прийняттям документів, встановленням особи заявника, перевіркою повноважень, а також забезпеченням доступу до відомостей з відповідних державних реєстрів. Відсутність компетенції щодо прийняття рішення в рамках адміністративної процедури підтверджує, що ЦНАП, як інституція, не може виступати самостійним суб'єктом надання адміністративних послуг, а лише виконує функцію посередника між заявником і компетентним органом.

До основних груп суб'єктів надання адміністративних послуг можна віднести [93]:

1. Органи виконавчої влади – центральні та місцеві. Центральні органи виконавчої влади (зокрема, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України, Державна податкова служба України) виступають надавачами адміністративних послуг на загальнодержавному рівні. Їхня компетенція ґрунтується на профільному законодавстві та положеннях про відповідні органи, затверджених актами Президента України або Кабінету Міністрів України. Так, наприклад, Міністерство юстиції надає послуги у сфері реєстрації громадських формувань, нотаріату, державної реєстрації прав на нерухоме майно тощо.

2. Органи місцевого самоврядування – міські, селищні та сільські ради, їх виконавчі комітети. Стаття 12 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає можливість надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в межах як власних, так і делегованих повноважень. Делеговані повноваження реалізуються через укладення відповідних угод або визначення повноважень законом. Вказані суб'єкти забезпечують доступ до

широкого спектру послуг – від реєстрації місця проживання до оформлення соціальних виплат.

3. Інші суб'єкти, уповноважені законом – до цієї категорії належать нотаріуси, державні реєстратори, ліцензіати у відповідних сферах. Зокрема, відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» державними реєстраторами можуть бути не лише посадові особи органів державної влади, а й нотаріуси [113].

Адміністратори ЦНАПів – це посадові особи, які організовують процес надання адміністративних послуг, приймають документи, здійснюють інформаційне забезпечення, а в окремих випадках, передбачених законом, надають послуги безпосередньо. Їхня діяльність регламентується спеціальними положеннями, затвердженими місцевими радами або іншими органами, що утворили ЦНАПи.

Важливе значення має правовий статус державного реєстратора. Відповідно до статті 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», державний реєстратор – це посадова особа суб'єкта державної реєстрації, або нотаріус, який уповноважений здійснювати дії з реєстрації [113]. До числа суб'єктів державної реєстрації відносяться: Міністерство юстиції України, його територіальні органи, виконавчі органи місцевих рад – у випадку прийняття відповідного рішення радою.

Окрему групу становлять суб'єкти публічного права зі спеціальним статусом – це центральні органи виконавчої влади, наділені автономією у прийнятті рішень і спеціальною компетенцією (наприклад, Державна регуляторна служба України, Національне агентство з питань запобігання корупції). Такі органи можуть виступати надавачами адміністративних послуг у своїх сферах відповідальності відповідно до спеціальних законів.

Як підкреслює В.В. Тимощук, у новій законом окреслено статус ЦНАПу як інституції, що забезпечує надання широкого переліку адміністративних послуг, а також передбачено різні варіанти моделей організації його діяльності залежно від

управлінських рішень органів місцевого самоврядування [169]. У сучасних умовах розвитку публічного адміністрування ЦНАПи відіграють центральну роль у забезпеченні ефективного, доступного та прозорого механізму реалізації прав громадян і суб'єктів господарювання на отримання адміністративних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» закріплює інституційні та процедурні засади функціонування ЦНАПів. Так, відповідно до частини першої статті 12 цього Закону, ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги. Діяльність такого органу здійснюється через адміністраторів, які забезпечують прийом документів, інформування, видачу результатів послуг і комунікацію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

ЦНАП функціонує як інституційний посередник між органами, уповноваженими надавати адміністративні послуги, і заявниками, виконуючи координуючу та сервісну роль. Така модель уособлює реалізацію концепції публічного сервісу, орієнтованого на інтереси громадян, що відображає модернізаційні тенденції у сфері адміністративного права.

Правова природа центрів надання адміністративних послуг як суб'єктів публічного права полягає в органічному поєднанні владно-управлінських та сервісно-організаційних функцій, що формують їх особливий адміністративно-правовий статус. Такий статус виявляється через наявність нормативно визначеної правосуб'єктності, інституційної автономії, сервісної орієнтації, процесуальної взаємодії з іншими суб'єктами та організаційної гнучкості. Зокрема, ЦНАП може бути утворений як окремий виконавчий орган або структурний підрозділ місцевої ради, що визначає обсяг його самостійності у прийнятті управлінських рішень; він діє як інституційна платформа реалізації функцій публічного сервісу за принципом «єдиного вікна» та забезпечує координацію з суб'єктами надання послуг. Організаційна модель центру надання адміністративних послуг є гнучкою та динамічною: її структура може змінюватися відповідно до актуальних потреб територіальної громади, обсягу послуг, що надаються, та наявних кадрових і

матеріальних ресурсів. Така адаптивність узгоджується з принципами субсидіарності та клієнтоорієнтованості у сфері публічного сервісу.

ЦНАПи функціонують на основі двох ключових організаційних принципів – «єдиного вікна» (забезпечення прийому всіх документів у одному місці без необхідності звертатися до кількох установ) і «прозорого офісу» (максимальна відкритість діяльності, доступність інформації про послуги, їх строки, вартість тощо) [88].

Розуміння адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг потребує комплексного підходу, що поєднує функціональний, інституційний та компетенційний аспекти. У контексті сучасної адміністративної реформи в Україні ЦНАПи виступають не лише організаційною формою взаємодії громадян з органами публічної влади, а й інструментом реалізації права на якісну, своєчасну та доступну адміністративну послугу.

У зв'язку з цим адміністративно-правовий статус ЦНАП доцільно визначати як інтегральну юридичну конструкцію, що охоплює системно впорядковану сукупність елементів, визначених нормами чинного законодавства. Така конструкція має виразну правову природу, оскільки вона базується на нормах матеріального й процесуального адміністративного права, а також нормах публічного управління, які визначають організацію, компетенцію, процедури та гарантії діяльності таких центрів.

Ключовим аспектом цього статусу є його інституційна зумовленість: ЦНАП не є самостійним суб'єктом публічної адміністрації у класичному розумінні, однак має відносну автономію в межах делегованої компетенції. Це дозволяє розглядати його як організаційно-функціональну ланку у системі суб'єктів публічного адміністрування, яка виконує делеговані повноваження з метою реалізації публічної функції – забезпечення доступу до адміністративних послуг.

Крім того, адміністративно-правовий статус ЦНАП виконує подвійну функцію: з одного боку, він фіксує інституційне місце таких центрів у структурі органів публічної влади, з іншого – окреслює межі та способи реалізації їх повноважень. Це забезпечує правову визначеність у питаннях відповідальності,

підзвітності, доступу до інформації та процедурної взаємодії з іншими суб'єктами.

Таким чином, правовий статус ЦНАПів є багатоаспектним правовим явищем, яке вимагає комплексного нормативного регулювання і системного наукового осмислення. Саме через призму цього статусу можливо коректно оцінювати роль ЦНАПів у публічному управлінні, ефективність їх діяльності та відповідність принципам правової держави.

Окремої уваги заслуговує програма «U-LEAD з Європою», яка вплинула на якість та інфраструктурне забезпечення ЦНАПів в Україні. Її реалізація сприяла формуванню сучасних центрів з високим рівнем організації, якісним матеріальним забезпеченням і персоналом, що пройшов спеціальне навчання. Завдяки цій ініціативі ЄС та країн-партнерів (Німеччина, Польща, Швеція, Данія, Естонія, Словенія) ЦНАПи стали інструментом не лише надання послуг, а й запобігання корупції, оскільки усувають безпосередній контакт громадянина з чиновником [42].

Перший ЦНАП в Україні з'явився у 2008 році. Станом на кінець II кварталу 2024 року мережа ЦНАП становила більше 4585 точок доступу, серед них ЦНАП (29%) та відділені робочі місця (67%) [161, с. 3]. Сьогодні ЦНАПи вже надають різну кількість послуг, до прикладу в місті Києві їх близько 500. Суть роботи ЦНАПів полягає в тому, що суб'єкт звернення, звертаючись до адміністратора центру, може отримати вичерпну інформацію або консультацію щодо вимог і порядку надання певної послуги, також може здати пакет документів, необхідних для отримання послуги, і потім отримати документальний результат запитуваної адміністративної послуги або відмову в її наданні.

З метою забезпечення ефективності, доступності та стандартизації процедур надання адміністративних послуг Законом України «Про адміністративні послуги» закріплює модель адміністрування послуг на засадах сервісного підходу, яка передбачає створення структурно організованих і функціонально оптимізованих точок доступу до публічних послуг у форматі «єдиного вікна».

У частині першій статті 12 Закону законодавець прямо визначає, що ЦНАПи можуть утворюватися у двох формах організаційної структури [93]:

- як структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій;
- як структурні підрозділи виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Таким чином, у правовому полі існує подвійний механізм інституалізації центрів, що дозволяє реалізовувати публічну адміністративну функцію як органам державної влади, так і органам місцевого самоврядування. Такий підхід відповідає принципу субсидіарності, закріпленому у європейській адміністративній традиції, і дає змогу гнучко враховувати специфіку організації публічного управління на відповідному рівні.

На практиці це нормативне положення породжує три базові моделі функціонування ЦНАПів:

1. ЦНАП, утворений у структурі органу місцевого самоврядування – є найбільш поширеним варіантом, особливо в умовах об'єднаних територіальних громад, де саме орган місцевого самоврядування несе основне навантаження з обслуговування населення. Такий центр виконує функцію реалізації як власних, так і делегованих повноважень у сфері адміністративних послуг.

2. ЦНАП, утворений у структурі місцевої державної адміністрації – це модель, що відповідає вертикалі виконавчої влади та орієнтована переважно на територіальні громади, де відсутній належний рівень інституційної спроможності місцевого самоврядування. В таких випадках саме державна адміністрація бере на себе функцію організації публічного сервісу.

3. Симультанне (паралельне) функціонування двох ЦНАПів – коли в одному адміністративно-територіальному утворенні створюються центри як при місцевій державній адміністрації, так і при органі місцевого самоврядування. Цей варіант викликає наукові дискусії щодо доцільності дублювання функцій, ризиків нормативної колізії та неефективного використання публічних ресурсів [191].

Варто зазначити, що чинне законодавство не містить заборони на одночасне функціонування двох ЦНАПів в межах одного населеного пункту або

адміністративно-територіальної одиниці. Проте на практиці необхідно враховувати доцільність їх одночасного функціонування.

У сучасному правовому дискурсі простежуються різні підходи до оцінки моделі організації центрів надання адміністративних послуг у межах одного адміністративно-територіального утворення. З одного боку, існує позиція, відповідно до якої централізоване адміністрування сприяє уніфікації стандартів та процедур надання послуг, що зумовлює доцільність збереження ЦНАПів при місцевих державних адміністраціях. З іншого боку, децентралізована модель, яка відповідає засадам реформи місцевого самоврядування, передбачає пріоритетність створення та функціонування ЦНАПів при органах місцевого самоврядування як найбільш наближених до населення інституцій, здатних гнучко реагувати на потреби громади.

Водночас, відповідно до вимог чинного законодавства, паралельне функціонування ЦНАПів при районних державних адміністраціях та при органах місцевого самоврядування у межах однієї територіальної громади є перехідним, тимчасовим явищем. У разі утворення ЦНАПу при органі місцевого самоврядування, відповідний ЦНАП при районній державній адміністрації підлягає ліквідації до 1 січня 2022 року. Таким чином, законодавством України не передбачено можливості функціонування двох ЦНАПів у довготривалій перспективі. Створення ЦНАПів при адміністраціях може мати місце лише у випадках, коли орган місцевого самоврядування не в змозі забезпечити надання адміністративних послуг самостійно.

З метою забезпечення ефективності системи надання адміністративних послуг доцільно уникати створення у межах одного адміністративного центру двох окремих ЦНАПів, що функціонують паралельно та незалежно один від одного. Пріоритет у створенні таких центрів належить органам місцевого самоврядування, які, відповідно до чинного законодавства, несуть відповідальність за організацію надання адміністративних послуг на території громади. У разі потреби допустимим є функціонування двох ЦНАПів лише за умови їх розміщення в одному приміщенні з узгодженими умовами співпраці та

спільного використання ресурсів. За відсутності такого механізму координації центр, утворений при місцевій державній адміністрації, підлягає ліквідації як такий, що дублює функції і не відповідає сучасним вимогам адміністративно-територіальної організації влади.

Центри надання адміністративних послуг – це важливі суб'єкти системи надання адміністративних послуг, які за своєю суттю є комфортними офісами, створеними за принципом *Open space* у форматі «прозорий офіс». Їх створення покладається на місцеві ради та місцеві державні адміністрації, вони мають на меті обслуговування фізичних та юридичних осіб шляхом підвищення доступності та якості адміністративних послуг. Створення розгалуженої системи ЦНАПів спрямоване також на створення прозорої і підзвітної багаторівневої системи врядування, яка буде реагувати на потреби населення.

Можемо дійти висновку, що система надання адміністративних послуг – це важлива складова правової держави, спрямованої на надання швидкої, оперативної та якісної допомоги населенню у отриманні ним адміністративних послуг. Розвиток системи надання адміністративних послуг активізувався в Україні ще в 2012 році, однак до нашого часу дана система знаходиться на стадії розвитку та реформування. Учасниками системи надання адміністративних послуг виступають суб'єкти їх надання, суб'єкти звернення та ЦНАПи з їх адміністраторами. Як обґрунтовано підкреслюють Т.В. Данченко та В.В. Мушенко, у сучасних умовах децентралізації спостерігається трансформація класичної моделі адміністративної суб'єктності: дедалі більше функцій публічного сервісу реалізуються не органами влади, а спеціально створеними міжмуніципальними структурами, правовий статус яких лишається нормативно невизначеним. Відсутність єдиного підходу до кваліфікації таких суб'єктів створює функціональну розмитість та загрозу фрагментарності публічного управління [26].

Отже, інститут надання адміністративних послуг в Україні перебуває в стані активного розвитку та нормативно-інституційного становлення, що відповідає загальноєвропейським тенденціям побудови сервісно орієнтованої моделі

публічного управління. Закон України «Про адміністративні послуги» заклав законодавчі підвалини для формування ефективної та прозорої системи взаємодії між громадянами і державою, у центрі якої – чітко окреслений склад суб'єктів надання послуг, регламентовані процедури та забезпечення принципів відкритості, доступності й законності.

ЦНАПи, як інституційні елементи цієї системи, набули особливого адміністративно-правового статусу, що визначається поєднанням координаційних, сервісних та процедурних функцій. Їх діяльність спрямована на уніфікацію адміністративних процедур, зниження адміністративного навантаження на громадян, усунення корупційних ризиків та підвищення якості публічного сервісу.

У межах адміністративно-територіальної реформи та децентралізаційних процесів саме органи місцевого самоврядування мають стати базовими носіями повноважень у сфері надання адміністративних послуг. При цьому існуюча практика одночасного функціонування двох ЦНАПів в одній одиниці адміністративного поділу потребує перегляду на користь оптимізації ресурсів, уникнення дублювання функцій і підвищення ефективності управління.

Таким чином, ЦНАПи становлять сучасну інституційну форму реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг, що втілює концепцію «держави для людини», спрямовану на ефективне, зручне та безперешкодне забезпечення прав і законних інтересів громадян. Їх роль не обмежується виключно інфраструктурною функцією, а охоплює більш широкі завдання трансформації взаємовідносин між державою і громадянином у площині публічного сервісу.

1.2. Нормативно-правове забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг: принципи та регламентація

У сучасних умовах трансформації системи публічного управління в Україні особливого значення набуває розвиток механізмів правового забезпечення надання адміністративних послуг. Одним із ключових елементів цієї системи є

ЦНАПи, які виступають інституційним уособленням сервісної функції держави, реалізуючи принципи доступності, відкритості, зручності та прозорості у відносинах між громадянином і публічною владою.

Формування ефективної системи надання адміністративних послуг в Україні базується не лише на організаційно-правових засадах, а й на дотриманні визначених принципів, що відображають ідеологію державної політики у цій сфері. Стаття 6 Закону України “Про адміністративні послуги” закріплює перелік основних принципів, зокрема: верховенства права, законності та юридичної визначеності, стабільності, рівності перед законом, відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації, захищеності персональних даних, раціонального мінімалізму документів, неупередженості, справедливості, зручності для суб’єктів звернень [93].

Наукова доктрина доповнює цей перелік новими підходами, аналізує співвідношення загальних та спеціальних принципів і висвітлює їх прикладне значення. Так, О.Г. Циганов обґрунтовує, що принципи у сфері надання адміністративних послуг мають бути не лише загальноправовими, а й такими, що враховують сучасні європейські тенденції якості публічного адміністрування. Вчений відзначає, що ці принципи повинні не лише формально декларуватись, а й застосовуватись у щоденній практиці, зокрема шляхом впровадження системи електронного врядування, мінімізації процедур, забезпечення прозорості та громадського контролю над публічними послугами [178].

Важливий науковий підхід до класифікації та поглибленої характеристики принципів пропонують О.Г. Циганов та І.В. Бойко, які розмежовують:

- загальні принципи (верховенство права, законність, юридична визначеність);
- організаційно-процесуальні (раціональність, оперативність, зручність для заявників);
- а також спеціальні, зокрема принцип захисту персональних даних, що є особливо актуальним в умовах цифровізації [181].

На думку авторів, верховенство права у сфері адміністративних послуг означає, що будь-яке управлінське рішення повинне ґрунтуватись на нормі права, бути юридично визначеним, передбачуваним та не допускати свавільного втручання у сферу прав особи. Принцип стабільності, у свою чергу, має сприяти передбачуваності системи публічного сервісу, що, за твердженням авторів, особливо важливо в умовах тривалих адміністративних реформ [181].

Таким чином, принципи у сфері надання адміністративних послуг формують нормативний і ціннісний фундамент для функціонування системи публічного сервісу. Їх наукове осмислення дає змогу не лише краще зрозуміти функціональну природу цієї діяльності, але й визначити критерії оцінки ефективності управлінських рішень та практики надання адміністративних послуг.

Значну увагу спеціальним аспектам реалізації принципів приділяє А. Мілевський, який аналізує принципи через призму практики надання адміністративних послуг у підрозділах Міністерства юстиції України. Автор вказує на принципи доступності, прозорості, результативності, а також, що особливо цінно, принцип соціальної чутливості, як такий, що передбачає забезпечення рівного доступу до адміністративних послуг для маломобільних, вразливих або маргіналізованих категорій громадян. Також автор підкреслює важливість спрощення процедур, усунення дублювань та мінімізації строків надання послуг як інструментів реалізації принципу ефективності [66].

Узагальнюючи, можна виділити кілька рівнів принципів:

- конституційні: верховенство права, рівність, законність;
- загально-адміністративні: доступність, прозорість, стабільність, юридична визначеність, оперативність, ефективність;
- спеціальні (галузеві): захист персональних даних, мінімізація витрат для заявника, зручність для суб'єкта звернення, інклюзивність.

Зважаючи на міжгалузеву природу правового статусу ЦНАПів, правове регулювання їх діяльності охоплює норми конституційного, адміністративного, муніципального, інформаційного та фінансового права та є досить специфічним,

що пов'язано з суб'єктивним характером наданих послуг та специфічним переліком суб'єктів, що надають дані послуги. Законодавча основа діяльності ЦНАПів є багаторівневою і включає нормативні акти як загального, так і спеціального характеру, що визначають не лише їх організаційно-правовий статус, але й процедурні аспекти надання адміністративних послуг.

Вітчизняні вчені активно досліджують питання класифікації нормативно-правових актів, які впливають на діяльність центрів надання адміністративних послуг. Так, В.В. Іванов і А.О. Овчаренко виділяють три основні рівні таких актів: Конституційно-правовий, загальнодержавний (закони) та підзаконний (постанови КМУ, накази міністерств) [38]. Ю.Р. Лозинський зосереджується на локальному рівні, розрізняючи нормативи, видані виконавчими органами ОМС, – положення, рішення, регламенти ЦНАП [58].

Вважаємо доцільним структурувати нормативно-правове середовище ЦНАП за наступною класифікацією за суб'єктом видачі:

- Міжнародні й загальнодержавні акти (Конституція України, закони, ратифіковані міжнародні угоди), що закладають фундаментальні принципи публічного адміністрування.

- Підзаконні акти центральних органів виконавчої влади, зокрема КМУ, Мінцифри, Мін'юсту, які безпосередньо регламентують порядок створення, організації роботи та електронної взаємодії ЦНАП.

- Локальні нормативні акти органів місцевого самоврядування (ОТГ, міські ради), що адаптують загальні вимоги до локальної специфіки (локальні програми, положення про ЦНАП).

- Внутрішні нормативні акти самих ЦНАПів — положення та регламенти ЦНАП, внутрішні інструкції, які регламентують повсякденну організацію роботи.

Водночас пропонуємо також класифікацію нормативних актів за суб'єктом регулювання:

- Акти, які регламентують діяльність самих ЦНАП – ті ж закони, постанови, положення про ЦНАП, стандарти якості, внутрішні регламенти.

- Акти, що регламентують діяльність суб'єктів, із якими взаємодіють ЦНАП, наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно», законодавство щодо ДРАЦС, земельного кадастру та інших реєстрів, згідно з яким ЦНАП виконують посередницькі функції в їхньому обслуговуванні.

Крім цього, доцільно ввести третю типологію — класифікацію за функціональною ознакою, а саме:

- Статусно-організаційні акти (стосуються питань створення, структури, правового статусу);

- Регламентуючі акти (визначають перелік послуг, строки, стандарти надання);

- Технологічні акти (регламентують обмін даними, електронну ідентифікацію, інтеграцію реєстрів, внутрішні аудити якості).

Вирішальне значення для правового регулювання діяльності ЦНАПів мають положення Конституції України, які хоча безпосередньо не регулюють їхню діяльність, проте закріплюють основоположні засади, на яких базуються всі інші нормативно правові акти, зокрема ті, що визначають правовий статус, функції та повноваження ЦНАПів. Зокрема, стаття 8 Конституції України встановлює верховенство права, тобто те, що всі суб'єкти публічної влади – в тому числі ЦНАПи – зобов'язані діяти виключно на підставі Конституції та законів. Також стаття 140 Конституції визначає право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, що виступає правовою основою для створення ЦНАПів як органів місцевого самоврядування. Саме ці конституційні засади створюють фундамент правової визначеності, легітимності та структурної автономії, від яких залежить законність і ефективність функціонування ЦНАПів на всіх рівнях системи публічного адміністрування [50].

Визначення, функціональна роль і порядок організації діяльності ЦНАПів ґрунтуються на положеннях Закону України «Про адміністративні послуги», а також на низці підзаконних нормативноправових актів, що встановлюють процедури, стандарти й вимоги до надання публічних сервісів. Правове регулювання у цій сфері не є статичним – воно еволюціонує у відповідь на

потреби суспільства, виклики децентралізації, цифровізації державного управління та імплементації європейських стандартів належного врядування.

Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) – має статус базового спеціального закону у сфері публічного сервісу. Закон встановлює базову термінологію, яка має принципове значення для однозначного тлумачення правових категорій. Так, відповідно до частини першої статті 1 Закону, адміністративна послуга розглядається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [93]. У цьому визначенні сконцентровано функціонально-правову природу адміністративної послуги, що поєднує процедурний аспект діяльності публічної адміністрації з правовим наслідком для заявника. Дане визначення охоплює всі ключові характеристики адміністративної послуги та дозволяє ідентифікувати її як правову форму реалізації владних повноважень через звернення особи. Окрім цього, в науковій літературі підкреслюється важливість закріплення таких понять, як суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуг, адміністратор, адміністративний збір тощо, оскільки саме їх правова конкретизація забезпечує цілісну модель взаємодії учасників публічно-сервісних правовідносин.

Водночас, спеціальну увагу заслуговує категорія «Центр надання адміністративних послуг», закріплена в частині першій статті 12 Закону як організаційна одиниця, де надаються адміністративні послуги, згідно з визначеним законом переліком, адміністраторами або, у виняткових випадках, суб'єктами надання адміністративних послуг на підставі узгоджених рішень з органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг. У ЦНАПі здійснюється прийом та передача документів і надання супутніх послуг за принципами «єдиного вікна» та «організаційної єдності».

У статті 12 Закону визначено основні засади створення та функціонування ЦНАПів. Згідно з її положеннями, ЦНАП може утворюватися як структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або виконавчого органу сільської,

селищної чи міської ради, а також як робочий орган, спеціально створений для цих цілей [93]. У такий спосіб законодавець передбачає дуалістичну модель організації ЦНАПів, що відкриває можливості для реалізації як централізованої, так і децентралізованої моделі надання послуг, відповідно до принципу субсидіарності.

Одним із ключових нововведень Закону стало закріплення в частині третій статті 9 заборони вимагати від заявників документи чи інформацію, що перебувають у володінні органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування [93]. Така норма запроваджує міжвідомчу інформаційну взаємодію, зменшує адміністративне навантаження на громадян та сприяє усуненню дублювання бюрократичних процедур.

Значну увагу приділено також прозорості й інформуванню заявників. Стаття 6 Закону покладає на суб'єктів надання адміністративних послуг обов'язок забезпечення вільного доступу до інформації про перелік, порядок, умови, строки, платність, органи контролю та способи оскарження результатів адміністративних послуг [93]. У практичній площині це реалізується через інформаційні та технологічні картки послуг, що уніфікують процедури та роблять адміністративні дії передбачуваними.

З метою забезпечення ефективного обліку, систематизації та відкритості інформації про адміністративні послуги, стаття 16 Закону передбачає створення та ведення Реєстру адміністративних послуг [93]. Він формується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері адміністративних послуг, і виконує функцію офіційного джерела інформації щодо переліку послуг, їх правового підґрунтя, відповідних суб'єктів надання, строків, розмірів плати та інших істотних умов. Вказаний реєстр є важливим елементом цифрової трансформації публічного сервісу.

Закон також передбачає функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг (стаття 17), який виступає як технічна і правова платформа електронної взаємодії між заявником і суб'єктом надання послуг [93]. Через цей портал забезпечується: доступ до інформації про адміністративні

послуги; можливість завантаження форм документів; подання заяв в електронній формі; відстеження ходу розгляду; отримання результатів у цифровому форматі; дистанційна оплата адміністративного збору.

У законодавчому контексті важливе значення набуває декларативний принцип, який забезпечує спрощення процедури надання адміністративних послуг. Як зазначає А.П. Мілевський, «декларативний принцип... означає, що подання відповідної декларації є достатньою підставою для початку надання послуги без потреби отримання додаткових погоджень чи дозволів від інших органів державної влади» [66].

Поняття «адміністративного збору», передбачене статтею 11 Закону, стало уніфікованим інструментом регулювання фінансової складової надання адміністративних послуг [93]. Його розмір, порядок справляння, підстави для повернення визначаються окремо у кожному нормативному акті, що регламентує відповідну послугу, та повинні бути пропорційними витратам на її надання.

Таким чином, аналіз Закону України «Про адміністративні послуги» дає підстави стверджувати, що він формує цілісну правову основу для функціонування ЦНАПів як ключових елементів сервісної моделі публічного управління. Його положення спрямовані на оптимізацію процедур, посилення юридичної визначеності, розвиток цифрового врядування та підвищення стандартів якості надання послуг, що загалом відповідає європейським підходам до публічного адміністрування.

Серед нормативно-правових актів, що мають безпосереднє значення для регламентації діяльності ЦНАПів, варто виокремити окрему групу законів, що стосуються здійснення дозвільних процедур та державної реєстрації речових прав. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначає організаційно-правові засади функціонування дозвільної системи як елементу публічного адміністрування, що безпосередньо впливає на реалізацію прав та законних інтересів суб'єктів господарювання при здійсненні підприємницької діяльності [115].

Нормативна конструкція цього Закону забезпечує системну взаємодію між державними органами, уповноваженими на видачу документів дозвільного характеру, та організаційними структурами, які виконують сервісну функцію у сфері публічних послуг. Зокрема, у статті 1 Закону визначено базові категорії, що мають ключове значення для функціонування ЦНАПів, а саме: «дозвільна система у сфері господарської діяльності», «дозвільні органи», «документ дозвільного характеру» та інші [115]. Такі дефініції створюють термінологічну узгодженість правового поля, у якому здійснюється адміністративне обслуговування суб'єктів господарювання.

Адміністратор ЦНАПу є уповноваженою особою, яка здійснює прийом заяв від суб'єктів господарювання або їх уповноважених представників щодо отримання, переоформлення чи анулювання документів дозвільного характеру [115]. Відповідний документ у подальшому передається до компетентного дозвільного органу для прийняття рішення по суті. Такий механізм опосередковує реалізацію принципу «єдиного вікна», зменшуючи адміністративне навантаження на суб'єктів господарювання та оптимізуючи комунікацію з органами влади.

Таким чином, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виконує подвійну функцію в контексті регламентації діяльності ЦНАПів: з одного боку, він визначає порядок реалізації дозвільних процедур у господарській сфері, з іншого – закріплює інституційну участь ЦНАПів у цьому процесі, як адміністративно-функціональних центрів, наділених сервісною та координуючою компетенцією. З огляду на зазначене, положення цього Закону є невід'ємною складовою адміністративно-правового механізму обслуговування бізнесу в Україні в умовах реформування системи публічного управління.

Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» встановлює вичерпний список дозвільних документів, які можуть бути затребувані у суб'єктів господарювання під час здійснення ними підприємницької діяльності. Відповідно до його положень, жоден орган публічної влади, незалежно від рівня, не має законного права вимагати документи, що не

включені до цього переліку. Такий підхід забезпечує правову визначеність та захист підприємців від необґрунтованого адміністративного тиску.

Для ЦНАПів це означає, що адміністратор Центру має право приймати заяви про одержання, переоформлення чи анулювання виключно тих дозвільних документів, які зазначені в офіційному переліку. Ця правова вимога виступає гарантією юридичної визначеності у сфері публічного адміністрування і сприяє захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання. Закон також закладає правову передумову для оцифрування дозвільної інформації та її включення до загальнонаціональних реєстрів, доступ до яких може забезпечуватись через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Ще одним спеціальним законодавчим актом, що має важливе значення для діяльності ЦНАПів, є Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Цей закон є основним джерелом правового регулювання публічних відносин, пов'язаних із виникненням, переходом, припиненням та обмеженням речових прав на об'єкти нерухомості, розташовані на території України.

У контексті діяльності ЦНАПів особливу увагу слід звернути на правову природу державної реєстрації речових прав, яка, відповідно до статті 2 Закону, є офіційним визнанням та підтвердженням державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на об'єкт нерухомого майна [112]. Важливим є також визначення терміна «Державний реєстр речових прав на нерухоме майно», який, згідно з законодавством, виступає єдиним державним інформаційним ресурсом, що містить правові дані щодо нерухомості та обтяжень таких прав.

Через адміністраторів ЦНАПу здійснюється прийом документів, необхідних для реєстрації прав, комунікація з державними реєстраторами, інформування суб'єктів звернення та видача витягів з реєстру. В умовах цифровізації та функціонування інформаційних систем, адміністратори ЦНАПів також можуть опосередковано взаємодіяти з електронними реєстрами, що забезпечує швидкість і прозорість процесу.

У контексті нормативно-правового забезпечення діяльності ЦНАПів, важливе значення має Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», який виконує роль базового законодавчого акта у сфері регламентації адміністративних процедур, пов'язаних із реєстрацією суб'єктів господарювання та громадських організацій. П.О. Остапенко підкреслює, що цей нормативно-правовий акт врегульовує публічно-правові відносини, що виникають у процесі державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань без статусу юридичної особи, а також фізичних осіб підприємців [1, с. 83]. Закон встановлює єдиний уніфікований порядок реєстрації відповідних суб'єктів, визначає повноваження державних реєстраторів, порядок подання документів, строки проведення реєстраційних дій, процедуру надання відомостей з Єдиного державного реєстру [113].

У тексті закону сформульовано низку ключових термінів, які мають безпосереднє значення для функціонування ЦНАПів, зокрема: «державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «державний реєстратор», «виписка», «витяг з Єдиного державного реєстру», «громадські формування» тощо [113]. Визначення цих понять створює правову основу для стандартизації надання адміністративних послуг у сфері реєстраційної діяльності.

Особливу роль у процедурі державної реєстрації відіграють державні реєстратори, які згідно із даним Законом можуть діяти як у складі органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, так і у статусі приватних нотаріусів, уповноважених здійснювати відповідні функції [113]. Прийом документів до розгляду державним реєстратором часто здійснюється через адміністраторів ЦНАПів, які виконують функцію первинного контактного пункту для суб'єктів звернення, формують справи, перевіряють наявність усіх необхідних документів і забезпечують їх передачу до відповідного суб'єкта реєстрації.

Значна увага в сучасному правовому полі приділяється децентралізації повноважень у сфері адміністративних послуг, що зокрема відображено в Законі

України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року № 888–VIII. Цим актом було розширено компетенцію органів місцевого самоврядування щодо ведення реєстру територіальної громади, а також отримання і надання відомостей із Державного земельного кадастру, що безпосередньо реалізується через функціонування ЦНАПів [96].

Водночас, інший важливий закон – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно–будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 року № 320-VIII – закріплює передачу повноважень щодо видачі дозволів на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно–будівельного контролю, а також прийняття в експлуатацію об’єктів завершеного будівництва [97]. З огляду на положення цього закону, ЦНАПи стали ключовими інституціями у сфері взаємодії між громадянами, суб’єктами господарювання та уповноваженими органами містобудування, оскільки саме через них здійснюється прийом і обробка відповідної документації.

Серед новітніх нормативно-правових актів, які істотно трансформували підходи до організації та функціонування ЦНАПів в Україні, особливе місце займає Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Цей закон є системною спробою законодавця адаптувати механізми публічного сервісу до нових викликів — зокрема, децентралізації, цифровізації та забезпечення рівного доступу до адміністративних послуг на всій території держави.

Нормативно закріплені у цьому законі положення спрямовані на оптимізацію територіального покриття мережі ЦНАПів, з урахуванням демографічних, просторових та інфраструктурних особливостей відповідних

громад [95]. Закон установлює обов'язок створення ЦНАПів в адміністративно-територіальних одиницях із кількістю населення понад 10 тисяч осіб до 1 січня 2023 року, а також у населених пунктах із чисельністю понад 1 тисячу мешканців – до 1 січня 2024 року. Ці строки мають нормативну імперативність і зобов'язують органи місцевого самоврядування забезпечити створення відповідних інституцій в межах передбачених термінів [95]. Водночас закон передбачає гнучкість фінансових джерел, дозволяючи утворення ЦНАПів як за рахунок коштів місцевих бюджетів, так і за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, без обмеження строками. Такий підхід відображає принцип бюджетної автономії місцевого самоврядування, водночас залишаючи простір для залучення інвестиційних ресурсів, міжнародної технічної допомоги, грантових програм тощо.

В умовах децентралізації, особливо в малих громадах, де Центри надання адміністративних послуг функціонують у форматі віддалених робочих місць, окремі посадові особи органів місцевого самоврядування, зокрема старости, залучаються до виконання частини функцій, пов'язаних з обслуговуванням громадян. Їхні повноваження можуть охоплювати прийом та видачу документів, надання інформаційної підтримки особам, які звертаються за послугами, а також забезпечення комунікації з основним підрозділом ЦНАПу. Це дозволяє підвищити доступність адміністративних послуг для жителів віддалених населених пунктів і посилює функціональну роль старости як учасника публічного сервісу.

Окрім цього, правове підґрунтя для діяльності ЦНАПів також формують такі законодавчі акти, як:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який встановлює повноваження органів місцевого самоврядування, у тому числі у частині утворення та забезпечення діяльності ЦНАПів як структурних підрозділів виконавчих органів рад [120];

- Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який визначає повноваження районних та обласних державних адміністрацій щодо забезпечення надання адміністративних послуг [121];

- Бюджетний кодекс України, положення якого регулюють фінансування, створення та утримання ЦНАПів з державного і місцевих бюджетів [94];

- Закон України «Про захист персональних даних», що встановлює правові механізми захисту інформації в умовах автоматизованої обробки даних в електронних реєстрах, якими оперують ЦНАПи [108].

Серед найбільш значущих актів підзаконного рівня варто виокремити постанову Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг». Цей документ встановлює модельну нормативну рамку, яку орган, що приймає рішення про створення ЦНАПу, може використовувати як основу для розробки власного положення [105].

Важливо зазначити, що правова природа Примірного положення має рекомендаційний характер, що прямо впливає з юридичного значення терміна «примірне». Таким чином, положення не носить імперативного характеру і не є обов'язковим до застосування в буквальному вигляді, однак відіграє роль орієнтиру для формування локального нормативного акта, що регламентує статус, структуру, функціонування та основи організації роботи конкретного ЦНАПу. Положення визначає загальні засади функціонування ЦНАПу, структуру його персоналу, завдання та повноваження адміністраторів, порядок взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг, механізми контролю за якістю надання послуг, а також принципи інформаційної відкритості та доступності.

Не менш значущим є постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 588 «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг», яка деталізує процесуальні аспекти організації роботи ЦНАПу, включаючи внутрішню організацію діяльності його структурних одиниць, територіальних підрозділів, віддалених робочих місць адміністраторів, а також описує алгоритм дій адміністраторів у взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [106]. Регламент містить рекомендації щодо забезпечення електронної черги, контролю за дотриманням строків, порядку

обробки звернень, оформлення результатів послуг, що в комплексі сприяє уніфікації надання публічних сервісів у всій державі.

Примірний регламент ЦНАП, як зазначено у фахових публікаціях, визначає базові вимоги до організації сервісу, але водночас залишає значний простір для адаптації під місцеві умови: «...кількість адміністраторів повинна залежати від чисельності населення територіальних громад». Таким чином, цей документ виконує роль стандарту процедур, який може бути гнучко модифікований відповідно до потреб громади та рівня її інституційної інфраструктури

Окремо слід розглянути розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг». Цей документ визначає перелік адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади через ЦНАПи, а також зобов'язує ці органи забезпечити організацію своєї діяльності у спосіб, що не перешкоджає доступу населення до відповідних сервісів, а також забезпечити інформування про надання послуг в засобах масової інформації. Важливою особливістю документа є наявність системи приміток, що конкретизують, у яких саме ЦНАПах окремі послуги мають надаватися. Зокрема, деякі послуги передбачені лише для центрів, утворених у Києві, містах Севастополя, обласного значення, або для тих, що мають відповідне обладнання чи віддалені/пересувні робочі місця адміністраторів. Такий підхід засвідчує диференційовану модель доступу до адміністративних послуг, що враховує спроможність окремих ЦНАПів та потреби населення в умовах децентралізації публічного управління. [28]. Вказане розпорядження виконує важливу регулюючу функцію в частині визначення переліку послуг, що мають бути делеговані до системи ЦНАПів органами виконавчої влади. Це дозволяє досягти уніфікації доступу громадян до адміністративних послуг незалежно від місця проживання чи територіальної належності.

Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» має важливе значення з огляду на уніфікацію процедурного змісту

кожної окремої адміністративної послуги. Технологічна картка слугує нормативним інструментом, що містить послідовність адміністративних дій, строки їх виконання, відповідальних осіб та механізми взаємодії між учасниками процесу [101]. Застосування технологічних карток забезпечує передбачуваність, доступність та прозорість адміністративного процесу, а також усуває правову невизначеність при зверненні заявника до ЦНАПу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1137 затверджено Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг, визначено механізм формування, оновлення та ведення централізованого реєстру адміністративних послуг. Цей реєстр є офіційним інформаційним ресурсом, який містить детальну інформацію про кожну зареєстровану адміністративну послугу, її правову основу, суб'єкта надання, строки, платність тощо [82]. Забезпечення роботи цього реєстру формує загальнонаціональну прозорість і доступність інформації про адміністративні сервіси.

Важливою складовою виступає також місцеві акти. У цьому контексті прикладом нормативно збалансованого підходу може виступати система правового регулювання функціонування Центрів надання адміністративних послуг у місті Києві.

Насамперед, Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року, затверджена рішенням Київської міської ради від 15 грудня 2011 року № 824/7060, визначає стратегічні орієнтири удосконалення муніципального управління, включаючи адміністративні послуги. У межах цільового напрямку щодо покращення якості надання послуг передбачено низку кількісних та якісних індикаторів, за допомогою яких можливо здійснювати об'єктивне оцінювання ефективності функціонування ЦНАПів. До таких індикаторів належать: пропускна спроможність центрів, частка адміністративних послуг, що надаються в електронному вигляді, рівень задоволеності користувачів, середній час очікування в черзі тощо [161].

Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року, затверджена рішенням Київської міської ради, передбачає удосконалення муніципального управління з

акцентом на розвиток якісних, доступних і прозорих адміністративних послуг. У межах стратегічного напрямку «Розвиток системи муніципального сервісу» визначено необхідність запровадження механізмів оцінювання ефективності діяльності органів публічного адміністрування на основі відкритих даних, цифровізації процесів, запровадження стандартів обслуговування та покращення клієнтського досвіду. Хоча конкретні кількісні індикатори (такі як середній час очікування чи частка електронних послуг) безпосередньо не визначені в самій Стратегії, її реалізаційні документи та програми розвитку електронного врядування передбачають поступове впровадження таких критеріїв на рівні практичної оцінки функціонування ЦНАПів [161]. Це свідчить про орієнтацію стратегії на результативність та клієнтоорієнтованість сервісу.

Важливим локальним нормативним актом є рішення Київської міської ради від 02.04.2015 № 318/1183, яким було затверджено Положення та Регламент Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). У зазначених документах конкретизовано організаційно-функціональну модель діяльності ЦНАПу міста Києва, покладено основні завдання на Департамент щодо забезпечення надання адміністративних послуг у найкоротші строки, за мінімальної кількості відвідувань, а також оптимізації процедур їх отримання. Регламент, у свою чергу, деталізує порядок дій адміністраторів, механізми взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг та визначає внутрішній алгоритм функціонування ЦНАПу [102].

Окрему увагу слід приділити рішенням Київської міської ради від 28.07.2016 № 861/861, яким затверджено Перелік адміністративних послуг, що надаються через ЦНАПи м. Києва. Цей акт є логічним продовженням розпорядження Кабінету Міністрів України № 523-р, однак адаптований до специфіки адміністративної системи столиці [103]. Його прийняття спрямовано на забезпечення прозорості, визначеності та єдності процедур, а також на усунення вибірковості або дискреційності у наданні послуг різним категоріям населення.

Істотне значення має також рішення Київської міської ради від 28.07.2016 № 860/860, яким затверджено Концепцію розвитку центрів надання адміністративних послуг у місті Києві на 2016–2018 роки. У документі сформульовано стратегічне бачення модернізації системи ЦНАПів, із фокусом на інституційне укріплення, цифровізацію процедур, розбудову інфраструктури, а також встановлення функціонального взаємозв'язку між міським і районними рівнями [100]. Концепція має важливе значення з точки зору формування належної системи управління сферою адміністративних послуг столиці на найближчі роки.

Таким чином, нормативно-правова база, сформована у місті Києві, відображає приклад інституційної імплементації загальнодержавної політики у сфері надання адміністративних послуг, із одночасною адаптацією до потреб і викликів великого мегаполіса. Такі акти демонструють високий рівень локальної ініціативи, нормативної деталізації та стратегічного підходу, що відповідає сучасним уявленням про правову модель сервісної держави у сфері публічного управління.

Д.Ю. Записний зазначає, що у процесі правового регулювання та організації надання адміністративних послуг в Україні важливим є не лише національний нормативно-правовий контекст, але й імперативи, що випливають із міжнародно-правових зобов'язань держави. Сучасна практика публічного управління, зокрема в частині надання адміністративних послуг через ЦНАПи, повинна відповідати фундаментальним стандартам прав людини, закріпленим у міжнародних актах універсального характеру, які визнаються невід'ємною складовою частиною національного правопорядку відповідно до статті 9 Конституції України [34, с. 23].

Зокрема, положення Загальної декларації прав людини 1948 року (далі – Декларація) встановлюють аксіоматичний принцип рівності та недискримінації у реалізації прав і свобод людини. Стаття 2 Декларації гарантує, що кожна особа має право на всі передбачені права та свободи без будь-якої різниці, у тому числі за ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану,

народження чи іншого статусу [39]. Це положення має безпосереднє значення для сфери надання адміністративних послуг, оскільки встановлює загальноправову заборону дискримінації при доступі до публічних сервісів.

У свою чергу, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року конкретизує механізми забезпечення рівного доступу до публічних благ, підкреслюючи, що держави–учасниці зобов'язані забезпечити реалізацію прав без жодної дискримінації, включаючи вразливі соціальні групи [65]. У контексті діяльності ЦНАПів ці положення інтерпретуються як зобов'язання держави забезпечити рівні умови отримання адміністративних послуг, у тому числі через усунення фізичних, процедурних або інформаційних бар'єрів.

Крім того, правове регулювання діяльності ЦНАПів у частині обробки персональних даних тісно пов'язане із зобов'язаннями України за Конвенцією Ради Європи № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 року. Цей міжнародно-правовий акт установлює вимоги щодо забезпечення прав і свобод кожної особи, зокрема права на приватність у процесі обробки персональних даних, незалежно від громадянства або місця проживання [48]. В умовах функціонування ЦНАПів, які активно застосовують інформаційні технології та електронні бази даних, дотримання принципів конфіденційності, прозорості, цільового та пропорційного використання персональних даних набуває особливої актуальності. Такі вимоги кореспондують із нормами національного законодавства (Законом України «Про захист персональних даних») та повинні враховуватися при проектуванні та реалізації адміністративних процедур у цифровому середовищі [108].

Отже, правове регулювання діяльності ЦНАПів в Україні виступає результатом формування багаторівневої нормативної системи, що поєднує положення конституційного, адміністративного, муніципального, інформаційного, фінансового та міжнародного права. Основу цієї системи становить Закон України «Про адміністративні послуги», який закріплює ключові дефініції, принципи,

організаційні моделі та інституційні засади функціонування ЦНАПів, а також визначає їх роль у реалізації сервісної функції держави.

У межах галузевого законодавства ЦНАПи наділяються статусом адміністративно-функціональних центрів, які забезпечують ефективну реалізацію дозвільних, реєстраційних, містобудівних та інших публічних процедур. Аналіз спеціальних законів свідчить про інтеграцію ЦНАПів у механізми децентралізації, цифровізації державного управління та стандартизації публічних сервісів, що, своєю чергою, сприяє зміцненню правових гарантій доступу громадян до якісних і прозорих адміністративних послуг.

Підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України деталізують організаційні, процедурні та інформаційні аспекти функціонування ЦНАПів, формують єдині стандарти сервісного обслуговування, а також запроваджують технологічні та інформаційні інструменти адміністрування. Їхня реалізація є запорукою ефективності правозастосовної діяльності ЦНАПів у всіх без винятку територіальних громадах.

Водночас, нормативно-правове регулювання діяльності ЦНАПів на рівні органів місцевого самоврядування, зокрема у місті Києві, ілюструє приклад успішної локалізації національних правових механізмів та їх адаптації до специфіки великого мегаполіса. Це сприяє формуванню ефективної вертикалі адміністрування – від загальнодержавного до муніципального рівня.

У свою чергу, імплементація міжнародно-правових стандартів, таких як положення Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, а також Конвенції Ради Європи № 108, засвідчує орієнтованість українського правового поля на реалізацію принципів прав людини, рівності доступу до послуг, а також захисту персональних даних в умовах цифрового середовища.

Таким чином, діяльність ЦНАПів постає як результат багатовекторного правового впливу, в якому гармонійно поєднуються імперативи належного врядування, публічного сервісу, локальної автономії та міжнародних зобов'язань

України, що загалом підтверджує високий рівень нормативної зрілості та потенціал для подальшого вдосконалення системи адміністративних послуг.

1.3. Специфіка правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг ЦНАПами під час дії воєнного стану

Військова агресія Російської Федерації та повномасштабне вторгнення російських військ на територію України у лютому 2022 року – це ті фактори, які призвели до необхідності переходу держави, її апарату та всього українського суспільства у режим воєнного стану. Загалом, під воєнним станом прийнято розуміти особливий правовий стан, запровадження якого – вимушена міра при здійсненні збройної агресії на окремих українських територіях або і на всій території України, або ж інші випадки, передбачені законодавцем. Введення воєнного стану передбачає наділення певних державних органів спеціальними повноваженнями, необхідність яких викликана важливістю забезпечення національної безпеки та збройної відсічі ворожій агресії. У таких умовах пріоритетом державної політики стає не лише збереження керованості та правопорядку, але й забезпечення безперервності надання базових адміністративних послуг населенню.

У сучасних умовах трансформація системи публічного управління в Україні супроводжується не лише функціональними змінами в органах влади, але й глибокою перебудовою інституційного середовища. Як справедливо зазначає І.О. Личенко, одним із ключових завдань публічно-правових інституцій у період війни є забезпечення балансу між гарантуванням національної безпеки, функціонуванням держави як суб'єкта публічної влади та реалізацією прав, свобод і законних інтересів громадян. На думку дослідниці, досягнення нової якості публічного управління потребує чіткої регламентації процедур, системного контролю, а також оновлення нормативного середовища з урахуванням безпекових ризиків та викликів, пов'язаних із воєнною агресією [57].

Зважаючи на важливість функції ЦНАПів у забезпеченні реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, особливо в умовах правової невизначеності, обмеженого доступу до ресурсів, переміщення населення та зростання вразливості окремих категорій громадян, актуалізується потреба у дослідженні специфіки правового регулювання їхньої діяльності у період дії воєнного стану.

Одним із ключових засадничих положень, що визначає зміст та межі публічної адміністративної взаємодії в умовах воєнного стану, є стаття 40 Конституції України, згідно з якою «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [50]. Це положення має безумовно обов'язковий характер і закріплює фундаментальне публічне суб'єктивне право, реалізація якого є одним із проявів демократичної участі громадян у функціонуванні держави.

У сфері адміністративних послуг право на звернення до органів влади набуває практичного вираження через можливість подання заяв до центрів надання адміністративних послуг, які виступають як посередники між громадянами та органами публічного управління. Саме через ЦНАПи забезпечується реалізація доступу до публічних сервісів, що є складовою демократичного врядування. Навіть в умовах запровадження особливого правового режиму, зумовленого воєнними діями, реалізація цього права зберігає свою чинність, оскільки не належить до переліку прав, які можуть бути обмежені відповідно до статті 64 Конституції України [50].

У цьому контексті слід підкреслити, що функціонування ЦНАПів у період дії воєнного стану має особливу нормативно–практичну специфіку, зумовлену необхідністю балансування між забезпеченням безперервності публічних сервісів і гарантуванням національної безпеки, збереженням інформаційної

інфраструктури, персональних даних, а також забезпеченням захисту працівників адміністративного фронту та заявників.

З початком широкомасштабного вторгнення у лютому 2022 року низка ЦНАПів тимчасово припинила свою роботу, що пояснювалося потребами термінового переосмислення процедурної організації, забезпечення захисту даних реєстрів, персоналу, а також дотриманням обмежень, запроваджених у межах дії воєнного стану. Тим не менш, навіть у таких складних умовах системна відмова від реалізації права на звернення та отримання адміністративних послуг не мала місця, що свідчить про високий рівень інституційної стійкості системи ЦНАПів.

У відповідь на виклики, спричинені запровадженням воєнного стану, в Україні було ухвалено низку нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію системи надання адміністративних послуг до умов надзвичайного правового режиму. Особлива увага була приділена забезпеченню безперервності та доступності адміністративного сервісу, незважаючи на безпекові ризики, порушення логістики та евакуацію населення з окремих територій.

Серед ключових заходів, що були реалізовані на нормативному та організаційному рівнях, слід відзначити тимчасове призупинення надання окремих адміністративних послуг у регіонах з підвищеною загрозою для життя та здоров'я громадян, а також впровадження нових моделей обслуговування з акцентом на цифрові формати. Зокрема, значна частина процедур була переведена у дистанційний режим, що включає електронне подання заяв, онлайн-консультації, використання мобільних за стосунків, розширення функціоналу електронної черги.

Водночас, для забезпечення доступу до адміністративних послуг у громадах, де ЦНАПи були пошкоджені або переміщені, впроваджувалися мобільні пункти обслуговування та створювалися віддалені робочі місця адміністраторів в інших населених пунктах. Це дозволяло мінімізувати територіальну нерівність у доступі до базових сервісів. У разі необхідності адміністративні працівники тимчасово переїжджали до інших громад для забезпечення безперервної роботи сервісної інфраструктури.

Окремим напрямом адаптації стало надання першочергових послуг особам із числа внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців, ветеранів бойових дій, а також інших соціально вразливих категорій населення. Крім того, на практиці було розширено функціональні можливості ЦНАПів щодо взаємодії з іншими органами влади – зокрема, для доступу до державних реєстрів та надання довідкової інформації, пов'язаної з мобілізацією, соціальним захистом, реєстрацією місця проживання, поновленням документів тощо.

Таким чином, механізми правового регулювання та організаційного забезпечення діяльності ЦНАПів в умовах воєнного стану демонструють гнучкість та здатність до трансформації з метою реалізації публічного інтересу в екстремальних умовах. Запроваджені рішення дозволили зберегти основні функції системи адміністративних послуг, забезпечивши її стабільність та здатність реагувати на потреби населення у кризовий період.

У правовому полі функціонування ЦНАПів в умовах правового режиму воєнного стану особливої уваги набуває проблема тимчасової трансформації строкових параметрів адміністративних процедур, яка зумовлена необхідністю оперативного реагування держави на виклики, пов'язані з бойовими діями, порушенням логістичних ланцюгів, загрозами безпеці персоналу та відвідувачів ЦНАПів.

У цьому контексті одним із ключових нормативно-правових актів була постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 165 «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру» (далі – Постанова № 165). У пункті 1 цієї постанови передбачено загальне правило зупинення перебігу строків надання адміністративних послуг та видачі дозвільних документів суб'єктами їх надання і дозвільними органами на період дії воєнного стану [135]. Водночас законодавець встановив винятки із загального правила, які стосуються адміністративних процедур у таких сферах:

- державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців;
- державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

- державна реєстрація актів цивільного стану;
- суб'єкти, що продовжують провадити свою господарську діяльність під час воєнного стану;
- адміністративні послуги у сфері будівництва, регульовані Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Таким чином, предмет правового регулювання Постанови № 165 охоплює саме процесуальні строки, які покладаються на суб'єктів надання адміністративних послуг та дозвільні органи. Це означає, що зупиненню підлягали строки реалізації владних дій з боку адміністрації, а не строки звернення з боку громадян чи суб'єктів господарювання.

Паралельно з цим, постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 року № 314 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» (далі – Постанова № 314), у пункті 4 частини 1 передбачено (на момент прийняття постанови) зупинення перебігу строків звернення за отриманням публічних послуг, встановлених законодавством, на час дії воєнного стану [27]. У цьому випадку предмет зупинки становили саме строки, визначені для суб'єкта звернення – фізичної або юридичної особи, у тому числі суб'єкта господарювання. Законодавець окреслив, що поновлення таких строків відбуватиметься з моменту припинення чи скасування режиму воєнного стану, із урахуванням строку, що минув до моменту його зупинення.

Таким чином, можна виокремити важливу юридичну відмінність у предметі правового регулювання та спрямованості дії кожного з актів. Зокрема, Постанова № 165 від 28 лютого 2022 року передбачає тимчасове зупинення строків надання адміністративних послуг, а також строків видачі документів з боку органів публічної адміністрації, у тому числі суб'єктів надання адміністративних послуг та дозвільних органів [134]. Це дозволило уповноваженим органам зберігати правову визначеність у ситуаціях, коли фізичне або технічне надання послуг було неможливим через бойові дії або евакуацію.

У свою чергу, Постанова № 314 від 18 березня 2022 року зосереджена на правовому становищі суб'єктів звернення – фізичних та юридичних осіб [27]. Її

положення тимчасово призупинили обчислення строків для подання звернень за отриманням публічних (адміністративних) послуг, що забезпечило правовий захист для заявників у разі неможливості своєчасного звернення з незалежних від них причин, зокрема в умовах окупації, переміщення чи відсутності зв'язку.

Зазначені правові механізми демонструють системну спробу урегулювати правовідносини в умовах воєнного стану, балансуючи інтереси держави як суб'єкта публічного управління і громадян як одержувачів публічних послуг.

Водночас відсутність чітко врегульованого механізму узгодження правових режимів, запроваджених обома актами, породжує певну нормативну суперечність, що проявляється у складності правозастосування. Наприклад, якщо суб'єкт господарювання має право подати звернення після припинення воєнного стану (згідно з Постановою № 314), то в окремих випадках адміністративний орган, керуючись Постановою № 165, вважатиме себе зобов'язаним надати відповідь за строками, які вже відновлено. Така ситуація створює ризик виникнення адміністративних спорів, а також правової невизначеності щодо початку перебігу відповідних процесуальних строків.

Юридична визначеність у цьому питанні була забезпечена шляхом прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2023 року № 828 «Про поновлення строків надання адміністративних послуг і видачі документів дозвільного характеру та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» (далі – Постанова № 828) [122]. Цим актом було врегульовано та нормативно завершено правовий режим призупинення строків, який діяв від початку повномасштабного вторгнення, і водночас встановлено поновлення строків надання адміністративних послуг.

Відповідно до положень Постанови № 828, з 1 жовтня 2023 року було поновлено перебіг строків надання адміністративних послуг та строків видачі документів дозвільного характеру, що були зупинені відповідно до попередніх актів уряду. Це стосується у тому числі й адміністративних послуг, які надаються через Центри надання адміністративних послуг, як організаційно-функціональні елементи системи публічного сервісу. Фактично постанова стала «нормативним

замикаючим елементом», що завершив особливий правовий режим функціонування системи надання послуг у кризових умовах та відновив дію загального адміністративно-процедурного порядку.

Юридичне значення цієї постанови полягає також у тому, що вона визнала такими, що втратили чинність, попередні нормативні акти, які тимчасово змінювали правовий режим строковості адміністративних процедур, зокрема Постанову № 165. Такий підхід відповідає принципам правової визначеності, системності та стабільності правового регулювання, що є складовими верховенства права як засадничого конституційного принципу.

У процесі правового забезпечення діяльності ЦНАПів в умовах воєнного стану особливе значення мають офіційні роз'яснення уповноважених органів державної влади, які спрямовані на уніфікацію правозастосовної практики та узгодження адміністративних процедур із реаліями воєнного часу. Зокрема, Міністерством цифрової трансформації України надано роз'яснення щодо функціонування механізмів надання адміністративних послуг під час дії воєнного стану та протягом одного місяця після його припинення або скасування. Ці роз'яснення мають комплексний характер і охоплюють низку критично важливих аспектів, які прямо впливають на реалізацію суб'єктивного права громадян на отримання адміністративних послуг.

По-перше, уточнено порядок обчислення строків надання адміністративних послуг. У зв'язку з колізійністю попередніх постанов Кабінету Міністрів України № 165 від 28.02.2022 та № 314 від 18.03.2022, роз'яснення Міністерства містять конкретизацію правового режиму строків, зокрема розмежування строків звернення та строків надання послуг.

По-друге, висвітлено окремі аспекти ліцензування, зокрема можливість продовження строку дії ліцензій або особливості їх оформлення в умовах обмеженого доступу до реєстраційних ресурсів. Також роз'яснено специфіку надання послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, що є особливо актуальним в умовах внутрішнього переміщення осіб та порушення функціонування органів державної реєстрації у тимчасово окупованих регіонах та

тих, де ведуться бойові дії. Визначено окремий порядок надання грошової компенсації за одноразову натуральну допомогу «пакунок малюка», а також обумовлено механізм надання адміністративних послуг соціального характеру — передусім для внутрішньо переміщених осіб, осіб з інвалідністю, пенсіонерів, багатодітних родин тощо [173].

Крім цього, роз'яснення охоплюють питання пенсійного забезпечення, включаючи процедури подання документів, призначення та поновлення виплат, реєстраційним процедурам: зокрема, державній реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, а також реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

У контексті цифровізації публічного управління в умовах обмеженого фізичного доступу до органів влади, роз'яснення фіксують можливість застосування «Документа як альтернативного способу посвідчення особи, а також деталізують умови надання одноразової допомоги в розмірі 6500 грн. у межах програми «Підтримка». Не менш важливими є уточнення щодо заборон або обмежень на вибір місця проживання чи перебування громадян, які можуть бути запроваджені на територіях, де діє воєнний стан.

Загалом, роз'яснення, що надаються Міністерством цифрової трансформації України, виконують важливу функцію інтерпретації чинного законодавства у сфері адміністративних послуг, зокрема з урахуванням обставин воєнного стану. Такі документи сприяють уніфікації правозастосування, забезпечують адаптацію адміністративних процедур до надзвичайних умов, знижують рівень правової невизначеності та підтримують стабільність функціонування системи центрів надання адміністративних послуг.

На окрему увагу заслуговує період паралельної дії двох надзвичайних правових режимів — воєнного стану та карантину, запровадженого у зв'язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19. Така правова констеляція значною мірою ускладнила функціонування ЦНАПів, оскільки призвела до накладання обмежень різного правового характеру, що потребували одночасного дотримання як із боку суб'єктів надання, так і з боку суб'єктів звернення.

У межах реалізації заходів, спрямованих на запобігання поширенню COVID-19, було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID–19)», яким, зокрема, враховуючи зміни, внесені Законом України № 1755-IX від 17.03.2020 до розділу II “Прикінцеві положення”, встановлювалися особливості перебігу строків звернення за отриманням адміністративних та інших публічних послуг на період дії карантину [129]. Відповідно до цих положень, перебіг строків розгляду заяв щодо надання адміністративних послуг підлягав зупиненню, однак за ЦНАПами зберігався обов’язок здійснювати розгляд поданих заяв у порядку черговості їх надходження. Установлювалося також, що навіть за умов призупинення строків, фактичний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати гранично допустимий законом строк більш ніж на 30 календарних днів. Така правова модель передбачала формальний мораторій на відповідальність за недотримання строків у зв’язку з карантинними обставинами, однак водночас зобов’язувала органи публічної адміністрації забезпечити розгляд звернень у межах розумних строків. З практичної точки зору це створювало додаткове адміністративне навантаження на персонал ЦНАПів, особливо в умовах скороченого штату, дистанційного режиму роботи або обмеженого доступу до державних реєстрів.

Скасування карантину, яке офіційно відбулося 1 липня 2023 року, призвело до втрати чинності вказаних норм, що стосуються зупинення строків розгляду заяв на адміністративні послуги, і, відповідно, — до поновлення повноцінної дії загальних норм адміністративного законодавства щодо строків їх надання. Це означає, що з цієї дати ЦНАПи зобов’язані здійснювати розгляд та надання адміністративних послуг у звичайному правовому режимі, без урахування «карантинних» винятків. У результаті, на тих територіях, де відсутні бойові дії, діяльність ЦНАПів поступово повертається до довоєнної моделі функціонування, з дотриманням загальних процедурних строків, передбачених профільним законодавством. Обмеження, встановлені раніше в межах надзвичайних правових

режимів, у тому числі щодо доступу, обробки звернень, кадрового забезпечення та організації простору, - поступово знімаються. Така трансформація свідчить про адаптивність системи ЦНАПів до надзвичайних обставин та її здатність до інституційного відновлення після тривалого періоду обмежень.

Разом із тим, слід зазначити, що ЦНАПи, які продовжують функціонувати на територіях активних бойових дій, здійснюють надання всіх адміністративних послуг, які зазвичай надаються на відповідній території, за умови дотримання мінімальних стандартів безпеки та наявності кадрового, технічного й інформаційного ресурсу. Такі ЦНАПи функціонують у надзвичайно складних умовах, однак їх діяльність має виняткове значення для забезпечення базових життєвих потреб населення, а також збереження правового зв'язку громадян з органами державної влади.

Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні зумовило необхідність адаптації механізмів надання адміністративних послуг до надзвичайних умов функціонування держави. З метою забезпечення безперервності доступу населення до базових адміністративних сервісів, особливо в умовах масового переміщення осіб, руйнування інфраструктури та обмежених можливостей органів влади, урядом було впроваджено спрощені процедури надання окремих адміністративних послуг. Зокрема, йдеться про можливість подання заяв в електронній формі, продовження строків дії раніше виданих документів тощо.

Правове регулювання таких заходів здійснювалося через ухвалення низки постанов Кабінету Міністрів України, а також спеціальних законів, що стосуються реалізації публічних послуг в умовах воєнного стану. Наприклад, у сфері реєстрації місця проживання, державної реєстрації актів цивільного стану, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, забезпечено максимальну гнучкість і дистанційний формат взаємодії з органами влади через платформи «Дія», Єдиний державний вебпортал електронних послуг та уповноважені ЦНАПи. Такі спрощення не тільки забезпечують мінімальний рівень адміністративної доступності в кризових умовах, а й виступають елементом

адаптивного адміністративного регулювання, яке відповідає вимогам безпеки, оперативності та стабільності публічного управління.

Таким чином, воєнний стан виступив каталізатором гнучкості публічного управління та виявив здатність адміністративної системи адаптуватися до кризових умов. Запроваджені тимчасові спрощення дозволили зберегти функціональність держави, забезпечити реалізацію базових прав громадян на адміністративні послуги навіть за обмежених ресурсів, що свідчить про необхідність подальшого удосконалення адміністративно-процедурного законодавства з урахуванням практики кризового реагування.

Початок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року суттєво трансформував усі аспекти функціонування системи публічного адміністрування, зокрема і фінансування інфраструктури надання адміністративних послуг. Цілком природно, що в умовах воєнного стану держава була змушена оперативно переглянути пріоритети бюджетної політики, що призвело до перерозподілу видатків загального фонду державного бюджету на користь сектору національної безпеки й оборони.

На підтвердження цього варто звернутися до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», відповідно до якого передбачалося спрямування 231 мільйона гривень у формі субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг [98]. Ці кошти мали забезпечити подальшу інституційну модернізацію ЦНАПів, зокрема – оновлення технічного обладнання, покращення доступності приміщень, розвиток цифрової інфраструктури, навчання персоналу тощо.

Однак уже 10 березня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 245 «Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету» (далі – Постанова № 245), відповідно до якої було прийнято рішення про скорочення видатків державного бюджету за низкою бюджетних програм, що фінансувалися через головних розпорядників коштів, та збільшення обсягів фінансування резервного фонду за програмою КПКВК 3511030 «Резервний фонд» [134]. У додатку до Постанови № 245 окремо зазначено повне скасування видатків

за програмою КПКВК 2911050 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг». Отже, в умовах введення воєнного стану і зміни фіскального пріоритету фінансування мережі ЦНАПів на рівні державного бюджету було де-факто призупинене.

Таким чином, з огляду на припинення механізму державного субсидіювання розвитку мережі ЦНАПів, фінансовий тягар щодо забезпечення їх поточної діяльності та функціонування повністю ліг на місцеві бюджети, а також інші джерела фінансування, дозволені чинним законодавством (у тому числі грантову та донорську підтримку міжнародних організацій, проекти технічної допомоги тощо). Такий стан справ свідчить про перехід до фінансової децентралізації забезпечення діяльності ЦНАПів в умовах форс-мажорних обставин, що, своєю чергою, вимагає від органів місцевого самоврядування підвищення рівня фінансової автономії та відповідальності.

До початку повномасштабної агресії Російської Федерації проти України державна політика у сфері підтримки мережі центрів надання адміністративних послуг передбачала системне фінансування їх модернізації, зокрема через окрему бюджетну програму КПКВК 2911050 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг». Так, у 2021 році Законом України «Про Державний бюджет України» було передбачено виділення 231 млн грн субвенції. Водночас, було фактично розподілено 200,6 млн грн, що становить понад 90% від передбаченого обсягу, а кошти були спрямовані на модернізацію 188 ЦНАПів у різних регіонах України [4].

Натомість у 2022 році, відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 10 березня 2022 року № 245 та від 1 квітня 2022 року № 401, усі заплановані обсяги субвенції були перерозподілені до резервного фонду державного бюджету з метою першочергового забезпечення оборонних та безпекових потреб держави в умовах воєнного стану [136; 134].

Таким чином, починаючи з 2022 року централізоване фінансування розвитку ЦНАПів із державного бюджету фактично було зупинено, що вплинуло на темпи розвитку інституційної інфраструктури надання адміністративних послуг.

Проаналізовані дані свідчать, що до 2022 року спостерігалась позитивна динаміка щодо рівня фінансування ЦНАПів, а також ефективності освоєння коштів. Зокрема, у 2021 році державна політика підтримки ЦНАПів набула інституційної зрілості, що виявилось у високому відсотку реалізованих проєктів. Проте з початком воєнних дій пріоритети державної політики були переорієнтовані, а механізми бюджетної підтримки розвитку мережі ЦНАПів – тимчасово згортались. Це створило ризики для збереження динаміки цифровізації та модернізації адміністративного сервісу, які мають бути враховані в подальших стратегічних рішеннях.

Особливої уваги заслуговує те, що законодавство закріплювало етапність створення мережі ЦНАПів, яка повинна була бути реалізована у три послідовні роки [95]:

- у 2021 році – створення ЦНАПів у всіх так званих «старих райцентрах» для заміщення ліквідованих ЦНАПів районних державних адміністрацій;

- у 2022 році – забезпечення функціонування ЦНАПів у громадах із населенням понад 10 тис. осіб;

- у 2023 році – охоплення громад із населенням менш ніж 10 тис. осіб.

У межах реалізації державної політики щодо покращення доступності адміністративних послуг одним із ключових інструментів залишалось бюджетне фінансування через механізм субвенцій та коштів Державного фонду регіонального розвитку. У 2021 році було передбачено 231 млн. грн. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг, з яких 188 територіальних громад стали одержувачами відповідних коштів [4]. Реалізовано 155 проєктів, серед яких 19 новозбудованих ЦНАПів і 38 об'єктів, що пройшли реконструкцію або капітальний ремонт [60, с. 6].

У той самий період за рахунок коштів ДФРР профінансовано лише 6 проєктів створення або модернізації ЦНАПів, на які було спрямовано 147,6 млн грн із державного бюджету та ще 33,6 млн грн. – у формі співфінансування з місцевих бюджетів [33]. Таким чином, середнє навантаження на один об'єкт за цією

програмою перевищило 30 млн грн, що істотно відрізняється від середніх показників субвенційної моделі фінансування, де обсяг виділених коштів на одну громаду здебільшого не перевищував 1,5–2 млн. грн.

Порівняльний аналіз двох моделей державного фінансування розвитку ЦНАПів дає підстави стверджувати, що:

- субвенційна модель є масовою, але розпорошеною, орієнтованою на охоплення максимальної кількості громад, часто з невеликими бюджетами;
- інфраструктурна модель (ДФРР) передбачає точкове фінансування великих проєктів із комплексним підходом, але не забезпечує рівномірного охоплення територій.

Разом з тим, практика розподілу субвенційних коштів у 2021 році засвідчила наявність системних диспропорцій, зокрема:

- відсутність єдиної уніфікованої методики відбору громад, що отримали фінансування;
- нерівномірність розподілу ресурсів, коли окремі громади отримували значно більше коштів порівняно з іншими зі схожими характеристиками;
- перенесення залишків невикористаних коштів на наступний бюджетний рік [60, с. 8].

Постановою Кабінету Міністрів України № 249 від 24.03.2021 року було затверджено Порядок та умови надання субвенції на розвиток мережі ЦНАПів, однак цей нормативний акт не містить достатньо прозорих критеріїв розподілу коштів між громадами [91]. Це створило передумови для неефективного управління фінансовими ресурсами у частині окремих бюджетних рішень, які не завжди відповідали принципу пропорційності та раціональності, передбаченому статтею 7 Бюджетного кодексу України [94].

Таким чином, державна політика фінансування мережі ЦНАПів у 2021 році демонструє суттєві відмінності між двома конкуруючими підходами: субвенційним (масовим і обмеженим за бюджетом) та інфраструктурним (точковим і капіталомістким). Недостатність нормативного обґрунтування, нерівномірність фінансування та надмірна концентрація ресурсів на окремих

проектах свідчать про потребу у перегляді підходів до бюджетного забезпечення адміністративної інфраструктури, а також – у запровадженні чітких та публічних критеріїв розподілу коштів.

Вказані приклади функціонування центрів надання адміністративних послуг свідчать про недостатню ефективність використання публічних ресурсів у процесі їх розбудови. Це, зокрема, пов'язано з відсутністю у низці випадків системного підходу до врахування таких критеріїв, як чисельність населення, територіальна доступність та реальні потреби громади в адміністративних послугах. Така ситуація потенційно ускладнює досягнення принципів публічного інтересу та справедливого бюджетного розподілу ресурсів.

Закон України «Про адміністративні послуги» та відповідні постанови Кабінету Міністрів України не передбачають обов'язкової формули розрахунку субвенцій на створення або модернізацію ЦНАПів, що призводить до суб'єктивізму у прийнятті рішень, нерівномірного розвитку адміністративної інфраструктури й, відповідно, до порушення прав громадян на рівний доступ до послуг, гарантованих Конституцією. Відсутність у 2022 і 2023 роках державного фінансування на розвиток ЦНАПів, що було обумовлено війною та змінами у бюджетній політиці, призвела до занепаду частини наявної інфраструктури, особливо у громадах, які не мають альтернативних джерел фінансування. Станом на 2024 рік в Україні функціонує близько 3000 ЦНАПів, з яких значна частина потребує технічного переоснащення, ремонту або реорганізації.

Таким чином, при збереженні чинної практики розподілу бюджетної субвенції забезпечити виконання нормативного завдання щодо формування повноцінної мережі ЦНАПів до 2024 року (відповідно затвердженій етапності) є об'єктивно неможливим. Недостатнє й нерівномірне фінансування, разом із викликами воєнного часу, вказують на необхідність розробки нового фінансово–правового механізму підтримки ЦНАПів, який би базувався на:

- об'єктивних критеріях (кількість населення, територіальна віддаленість, соціальна потреба);
- нормативно закріплених методиках розподілу коштів;

- обов'язковому моніторингу ефективності використання бюджетних ресурсів.

Зважаючи на це, слід відмітити, що в поствоєнний період необхідно продовжити фінансування розвитку мережі ЦНАПів в Україні, проте підходити до цього питання більш виважено та раціонально, щоб така необхідна українському населенню система надання адміністративних послуг набула обрису ефективної та виправданої.

На підставі здійсненого аналізу нормативно-правових актів, статистичних даних та практики реалізації бюджетних програм, можна дійти висновку, що система правового регулювання діяльності ЦНАПів в умовах дії воєнного стану в Україні засвідчила як свою стійкість і здатність до інституційної адаптації, так і наявність суттєвих проблем у сфері фінансового забезпечення та нормативної визначеності.

Право особи на звернення до органів державної влади є конституційною гарантією, яка не може бути обмежена навіть в умовах надзвичайного чи воєнного стану. Це, у свою чергу, покладає на державу обов'язок забезпечувати безперервний доступ до адміністративних послуг, зокрема через мережу центрів надання адміністративних послуг. Однак у зв'язку із запровадженням у період воєнного стану рішень щодо тимчасового зупинення строків звернення та строків надання адміністративних послуг виникла ситуація правової невизначеності, яка ускладнила практичну реалізацію прав громадян. З метою врегулювання цих питань та забезпечення єдності правозастосування, у 2023 році було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 828, якою уточнено порядок обчислення та відновлення відповідних строків у сфері надання адміністративних послуг.

Аналіз практики фінансування діяльності центрів надання адміністративних послуг за рахунок державного бюджету вказує на певну нерівномірність у розподілі субвенцій. У низці випадків спостерігалось зосередження ресурсів на окремих проєктах при одночасному недостатньому врахуванні потреб менш забезпечених громад. Така ситуація створює виклики для реалізації принципів ефективного та справедливого використання публічних коштів. Додатковими

чинниками, що ускладнили реалізацію запланованих заходів державної політики у цій сфері, стали затримки з виконанням етапів формування мережі ЦНАПів відповідно до урядового плану на 2021-2023 роки, а також об'єктивна необхідність перерозподілу бюджетних коштів у 2022-2023 роках на потреби оборони. Водночас складна інфраструктурна ситуація, особливо на територіях, що постраждали від бойових дій, а також зростання попиту на адміністративні послуги під час війни, посилили навантаження на ЦНАПи. У цих умовах постає потреба у розробці комплексної фінансово-правової стратегії підтримки системи надання адміністративних послуг. Така стратегія має враховувати об'єктивні критерії розподілу ресурсів, базуватися на принципах пріоритетності, адресності, прозорості та належного моніторингу ефективності бюджетного фінансування. Її впровадження дозволить забезпечити стійкість функціонування ЦНАПів як у період дії воєнного стану, так і в умовах відновлення та стабілізації державного управління.

З моменту запровадження в Україні правового режиму воєнного стану ЦНАПи, як ключові інституції у сфері публічного сервісу, вимушено адаптували свою діяльність до обмежень, пов'язаних із активними бойовими діями, евакуацією органів влади, загрозами для безпеки працівників та відвідувачів, а також до перебоїв у логістиці й доступі до державних електронних ресурсів.

Варто зазначити, що правове регулювання діяльності ЦНАПів в умовах воєнного стану характеризується оперативністю, але водночас фрагментарністю. Законодавство України не містить єдиного нормативного акта, який би регламентував функціонування системи адміністративних послуг під час надзвичайних правових режимів. Натомість уряд та центральні органи виконавчої влади ухвалюють тимчасові підзаконні акти, роз'яснення та рекомендації, що спрямовані на забезпечення безперервності адміністративного сервісу в умовах кризи.

Окремим питанням є відсутність на рівні закону або підзаконних актів чітко прописаних механізмів дій працівників ЦНАП у разі виникнення безпосередньої загрози життю чи здоров'ю громадян, наприклад, під час ракетної атаки,

артилерійського обстрілу або загрози окупації. Це створює ризики для безпеки працівників і відвідувачів ЦНАПів, а також для захисту матеріальних носіїв інформації, персональних даних, електронних ключів, державних реєстрів, печаток тощо.

Особливого значення це набуває у зв'язку з тим, що діяльність ЦНАПів передбачає тісну взаємодію з такими реєстрами, як Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Реєстр територіальної громади, Реєстр актів цивільного стану громадян тощо. У разі раптової евакуації або тимчасової втрати контролю над приміщенням ЦНАП виникає загроза витоку конфіденційної інформації, втрати персональних даних або їх використання третіми особами з метою зловживання.

Особливу правову проблему становить колізія, закладена у ст. 25 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно", яка вимагає подання оригіналів документів, але не визначає можливості залишення оригіналів документів заявникові на період прийняття рішення державним реєстратором, враховуючи щоденну небезпеку, зумовлену війною [112].

У зв'язку з цим доцільно внести зміни до Закону України "Про адміністративні послуги", "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно", "Про захист персональних даних" та відповідних підзаконних актів з метою:

- закріплення чіткої процедури евакуації матеріальних носіїв та документів;
- врегулювання можливості використання цифрових копій документів у разі втрати фізичного носія;
- визначення порядку блокування доступу до реєстрів у разі втрати контролю над ЦНАПом;
- унормування порядку зберігання чи знищення електронних ключів та печаток у разі загрози їх компрометації.

Актуальність зазначених пропозицій зумовлюється необхідністю забезпечення єдності практики реагування на загрози у всіх регіонах країни, а також дотримання вимог правової визначеності в умовах кризових обставин.

Разом з тим слід визнати здатність системи ЦНАПів до інституційної адаптації. Зокрема, було оперативно запроваджено електронні сервіси, дистанційні формати подачі заяв через "Дію", налагоджено співпрацю з органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та центральними органами виконавчої влади. Такі кроки свідчать про потенціал створення резервної моделі адміністративного сервісу, що забезпечує безперервність публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

У підсумку, стратегічно важливим є закріплення в Законі України "Про адміністративні послуги" окремої глави, яка б регламентувала особливості надання адміністративних послуг під час дії воєнного або надзвичайного стану. Такий підхід сприятиме стабільності правового поля, захисту інтересів громадян і держави, а також підвищенню рівня готовності органів влади до реагування в кризових ситуаціях.

Висновки до першого розділу

1. Визначено, що система суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні є багаторівневою та поліцентричною, що зумовлено поєднанням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та уповноважених підприємств, установ і організацій. У цьому контексті центри надання адміністративних послуг займають проміжне положення – як інституції фронт-офісного типу, що забезпечують безпосередню взаємодію із заявниками та організовують доступ до публічних сервісів.

2. З'ясовано, що правовий статус ЦНАПів, закріплений у законодавстві як структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад або районних державних адміністрацій, не відображає їхньої фактичної ролі в системі публічного управління. Такий підхід не враховує багатофункціональну природу

центрів, зокрема виконання ними функцій сервісного хабу, комунікаційного вузла між заявниками і суб'єктами надання послуг, а також реалізацію елементів державної політики в сфері адміністративних послуг.

3. Обґрунтовано доцільність законодавчого виокремлення ЦНАПів як окремого суб'єкта у сфері адміністративного сервісу, з чітко визначеними завданнями, процедурами взаємодії із суб'єктами надання послуг та гарантованим ресурсним забезпеченням. Це сприятиме підвищенню ефективності реалізації права громадян на якісне публічне обслуговування.

4. Проаналізовано функціональну модель діяльності ЦНАП, яка реалізується в межах концепції «єдиного вікна». Законодавче закріплення цього принципу в Законі України «Про адміністративні послуги» та його прикладне значення для зменшення адміністративного навантаження на заявників підтверджують необхідність подальшої деталізації процедур інформаційної взаємодії між ЦНАПами та суб'єктами надання послуг.

5. Досліджено принципи надання адміністративних послуг у діяльності ЦНАПів та запропоновано їх класифікацію, яка включає три групи:

- загально-адміністративні (законність, пріоритет прав людини, відкритість);
- організаційно-функціональні (доступність, єдність процедур, технологічність);
- сервісно-орієнтовані (орієнтація на потреби заявника, швидкість, доброзичливість).

Такий поділ сприяє систематизації правових засад функціонування центрів та формуванню єдиної сервісної політики.

6. Зроблено висновок, що функціонування ЦНАПів має базуватися на чітко закріплених принципах адміністративного обслуговування, які не повинні обмежуватися декларативним рівнем, а мають бути впроваджені в алгоритми дій, регламенти, стандарти обслуговування, посадові інструкції та показники якості.

7. Встановлено, що чинне нормативно-правове регулювання функціонування ЦНАПів є фрагментарним і не забезпечує єдності правозастосування на місцях. Закон України «Про адміністративні послуги» не

охоплює важливі аспекти внутрішньої організації, кадрових вимог, процедур контролю якості та безперервності надання послуг, а відсутність уніфікованих підходів до впровадження Примірного положення на рівні громад спричиняє організаційну фрагментацію. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність розроблення методичних рекомендацій, які б забезпечили єдині стандарти структури локальних регламентів, включаючи процедури, строки, відповідальних осіб та механізми оскарження.

8. Підтверджено, що організаційна модель ЦНАПу формується з урахуванням місцевої специфіки, що забезпечує гнучкість, але одночасно призводить до різнотипності практик. У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність посилення координаційної ролі держави через затвердження загальних методичних підходів до організації сервісного простору. Недостатність централізованих методичних орієнтирів ускладнює формування уніфікованого середовища сервісної взаємодії та знижує передбачуваність публічного обслуговування в масштабах держави.

9. Встановлено, що запровадження воєнного стану в Україні з 2022 року істотно трансформувало підходи до функціонування ЦНАП. Центри адаптувалися до нових умов шляхом впровадження мобільних офісів, віддалених робочих місць, цифрових платформ, спрощених процедур і посиленого інституційного партнерства з органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади.

10. Встановлено, що нормативно-правова база діяльності ЦНАПів в умовах надзвичайного або воєнного стану має фрагментарний, тимчасовий характер і базується переважно на підзаконних актах, постановах Кабінету Міністрів України та роз'ясненнях центральних органів виконавчої влади. Такий підхід не забезпечує належної правової визначеності, ускладнює оперативне управління сервісами та координацію на рівні громад. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність внесення змін до Примірного регламенту ЦНАП шляхом доповнення його окремою главою, присвяченою функціонуванню центрів в умовах надзвичайного правового режиму, що дозволить нормативно закріпити

алгоритми евакуації, захисту інформації, дистанційної роботи, збереження доступу до реєстрів та гарантій захисту персональних даних.

11. Виявлено, що одночасна дія карантину через COVID-19 та воєнного стану у 2022-2023 роках створила нормативну колізію щодо строків, процедур і відповідальності, що вимагало оперативного правового реагування та розроблення спеціальних алгоритмів взаємодії. Такі обставини підтвердили потребу в розробці окремого нормативного інструментарію для ситуацій, пов'язаних із паралельним функціонуванням кількох надзвичайних режимів.

12. Підтверджено високий рівень інституційної адаптивності ЦНАП в умовах надзвичайних викликів, що проявився в гнучкості процедур, впровадженні цифрових інструментів, розгортанні віддалених робочих місць та мобільності адміністративного персоналу. Успішна адаптація до умов воєнного стану, збереження сервісної функції навіть у зонах ризику, а також оперативне реагування на зміну правового середовища свідчать про здатність системи забезпечувати безперервність базових адміністративних послуг. Це підтверджує потенціал для формування національної моделі кризостійкого публічного сервісу як одного з напрямів стратегії забезпечення сталого функціонування держави в умовах надзвичайних ситуацій.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

2.1. Правова природа повноважень центрів надання адміністративних послуг

У контексті сучасної адміністративної реформи в Україні ЦНАП розглядається як ключова інституція, що забезпечує доступність, прозорість та ефективність надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Функціональне призначення ЦНАП полягає не лише в організації сервісу, але й у реалізації адміністративних повноважень, які становлять основу його діяльності в системі публічного адміністрування [67].

Адміністративні повноваження ЦНАПів охоплюють систему встановлених прав та обов'язків, що дозволяють здійснювати публічні функції в межах адміністративно-правового режиму діяльності.

Одним із визначальних елементів адміністративно-правового статусу центру надання адміністративних послуг є його повноваження, які формують функціональну спроможність цього суб'єкта забезпечувати реалізацію прав громадян на отримання адміністративних послуг. У сучасному правовому полі саме повноваження виступають тією правовою конструкцією, яка дозволяє ЦНАПу ефективно здійснювати надані йому функції у сфері публічного сервісу.

У науковій літературі поняття повноважень тлумачиться як сукупність юридичних прав та обов'язків, що надаються певному органу чи посадовій особі для виконання визначених завдань. При цьому для забезпечення високої якості надання послуг особливо важливим є розмежування повноважень між органами влади та чітка регламентація процедури надання послуг [186, с. 23].

Особливість адміністративного повноваження полягає в його подвійній природі: з одного боку, воно легітимізує втручання суб'єкта владних повноважень у сферу прав та обов'язків інших осіб, а з іншого – одночасно зобов'язує цього

суб'єкта діяти виключно в межах, визначених законодавством. Саме ця внутрішня динаміка – поєднання права на втручання та обов'язку діяти в установлених межах – формує адміністративно-правову сутність повноваження.

Водночас необхідно чітко розмежовувати поняття «повноваження» та «компетенція», які нерідко ототожнюються в юридичній практиці, хоча й мають різне змістове навантаження. Компетенція є ширшим за обсягом поняттям, що включає не лише повноваження як сукупність юридично закріплених правомочностей, а й визначає предмет відання, функції, завдання, цілі та межі діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Як слушно зазначає Р. Козюренко, компетенція виступає інтегративною правовою категорією, яка охоплює ключові елементи правового статусу органу та формує загальний вектор його функціонування [43].

У цьому контексті повноваження слід розглядати як інструмент реалізації компетенції. Вони конкретизують її зміст, надаючи їй прикладного характеру на рівні практичних управлінських дій. Якщо компетенція органу передбачає виконання загального завдання – наприклад, забезпечення надання певної адміністративної послуги, – то повноваження виступає у формі конкретних дій, юридично закріплених за відповідними посадовими особами. Так, у межах компетенції ЦНАПу може бути передбачене завдання щодо організації надання адміністративних послуг, а повноваженням є, зокрема, право працівника приймати заяви, перевіряти документи, передавати дані до відповідного реєстру тощо.

При дослідженні змісту повноважень слід розрізняти їх від суміжних категорій – прав і обов'язків. Якщо право надає суб'єкту можливість діяти певним чином у межах, визначених правовим дозволом, а обов'язок, навпаки, вимагає обов'язкового виконання або утримання від дій, то повноваження поєднують ці елементи в єдину конструкцію. Вони передбачають не лише можливість діяти, але й юридичний обов'язок реалізувати цю можливість у межах закону та під контролем відповідних механізмів відповідальності.

У структурі діяльності ЦНАПу повноваження проявляються у вигляді конкретних сервісно-організаційних функцій. До них належать:

- приймання та реєстрація звернень;
- перевірка наявності документів;
- встановлення особи заявника;
- забезпечення взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг;
- видача результатів адміністративних процедур у передбачених законом випадках.

У структурі правового статусу працівників ЦНАПів важливо розмежовувати владно-розпорядчі повноваження органів публічної адміністрації та процедурно-сервісні повноваження адміністраторів. Останні, на відміну від владних повноважень, не передбачають прийняття адміністративних актів, що мають публічно-владний характер. З огляду на це, повноваження адміністраторів ЦНАПу мають процедурно-сервісний характер: їх сутність полягає у створенні техніко-юридичних передумов для реалізації громадянами свого права на отримання публічних послуг.

З позиції адміністративного права повноваження ЦНАПу є функціонально підпорядкованими, реалізуються в межах компетенції органу, що створив відповідний центр, і є похідними від повноважень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Водночас їх значення є системоутворюючим для реалізації принципів належного врядування, прозорості, сервісності та підзвітності публічного управління.

Таким чином, повноваження ЦНАПів не мають ознак владного примусу, однак вони є необхідною умовою ефективної реалізації компетенції суб'єктів публічної адміністрації у частині забезпечення адміністративного сервісу. Їх зміст та обсяг прямо залежать від нормативного закріплення, організаційної моделі ЦНАПу, кадрового та технічного забезпечення, характеру взаємодії з суб'єктами надання послуг та електронними реєстрами.

З метою визначення сутності адміністративних повноважень ЦНАПів, необхідно розглянути поняття владних повноважень та встановити їх співвідношення з правами і обов'язками суб'єктів владних відносин.

З правової точки зору, повноваження включають у себе систему прав і обов'язків, закріплених за суб'єктом публічного управління для реалізації визначених державою або місцевою громадою завдань. О. В. Ольшанський визначає повноваження як легітимно набуту здатність суб'єкта здійснювати вплив у межах правових норм задля забезпечення потреб суспільства та окремих громадян [74, с. 160].

О. М. Мердова під владними повноваженнями розуміє закріплену законодавством вимогу щодо певної поведінки фізичних та юридичних осіб, що забезпечує реалізацію правомірних інтересів та досягнення соціально корисного результату [64, с. 18]. Н. В. Розмаріцина, аналізуючи повноваження органів місцевого самоврядування, визначає їх як сукупність прав та обов'язків, що закріплені за територіальними громадами, місцевими радами та їх виконавчими органами для здійснення публічного управління [147, с. 75].

К. К. Сухова підкреслює, що повноваження державних органів розрізняються за своїм характером залежно від того, до якої гілки влади вони належать. Основними формами реалізації цих повноважень є прийняття нормативно-правових актів, здійснення організаційно-розпорядчих дій та контроль за дотриманням встановлених правил [150, с. 15].

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що поняття «повноваження» у правовій науці є складною та багатогранною категорією, яка охоплює як права, так і обов'язки суб'єктів адміністративного права. Повноваження визначаються як нормативно встановлена сукупність прав і обов'язків, наданих відповідним суб'єктам для забезпечення виконання покладених на них функцій та завдань. У контексті діяльності ЦНАПів, повноваження набувають особливого значення, адже саме через них реалізується ефективне та своєчасне обслуговування громадян у сфері публічних послуг.

Більшість правників сходяться на думці, що повноваження є не просто сукупністю прав та обов'язків, а певною мірою інтегрованою конструкцією – правообов'язком. Це означає, що суб'єкт, наділений повноваженням, не лише має

право здійснювати певні дії, але й зобов'язаний їх реалізовувати в інтересах публічного порядку та громадян. Іншими словами, права, які надаються суб'єктам адміністративних відносин, є засобом забезпечення виконання їхніх обов'язків, що прямо впливають із завдань, покладених на відповідні органи державної влади чи місцевого самоврядування.

Щодо ЦНАПів, їхні адміністративні повноваження – це чітко окреслена на рівні законодавства сукупність прав і обов'язків, яка у своїй цілісності забезпечує ефективне виконання визначених функцій. Адміністративні повноваження ЦНАПів спрямовані на реалізацію таких цілей, як забезпечення доступного та ефективного надання публічних послуг, дотримання вимог законності під час реалізації управлінських процедур, а також гарантування захисту прав і свобод громадян [67].

У науковій літературі відзначається, що ЦНАП є основним інструментом забезпечення адміністративних послуг, орієнтованих на потреби громадян. На думку В. В. Галунька та О. В. Кузьменка, адміністративні повноваження ЦНАПу визначаються як нормативно закріплена сукупність прав і обов'язків, що спрямовані на реалізацію публічних функцій у сфері надання адміністративних послуг [6, с. 115]. Вони, зокрема наголошують, що результативність реалізації адміністративних повноважень ЦНАПів безпосередньо пов'язана з якістю їх правового регулювання, інституційної побудови та забезпечення кадровими, технічними й інформаційними ресурсами.

О. О. Акімова, аналізуючи правову природу повноважень органів публічної влади, зазначає, що адміністративні повноваження є формою реалізації державної влади на місцях. У випадку з ЦНАП, ці повноваження спрямовані на забезпечення прав громадян у процесі отримання публічних послуг у максимально спрощеному порядку. З позиції автора, юридична фіксація повноважень ЦНАП є необхідною умовою забезпечення правової передбачуваності, відкритості адміністративних процедур та недопущення зловживань у сфері публічних послуг [3, с. 20].

Необхідно також звернути увагу на правову природу співвідношення понять «повноваження» та «компетенція». При цьому поняття «компетенція» охоплює

ширший змістовий обсяг, оскільки включає не лише сукупність прав і обов'язків (тобто повноваження), а й визначає предмети відання, функції та межі діяльності суб'єкта публічного адміністрування. І. В. Шпекторенко визначає компетенцію як закріплену нормативно-правовими актами сукупність предметів відання і повноважень, що дозволяють суб'єктам публічної влади реалізовувати свої завдання у межах визначених правових норм [189, с. 47]. Таким чином, повноваження ЦНАП становлять невід'ємну частину їхньої компетенції, оскільки слугують інструментом реалізації функцій, закріплених у межах законодавчо визначеного предмета відання.

Дослідник Є. І. Бородин, аналізуючи компетенцію органів місцевого самоврядування, визначає, що ЦНАП виконують важливу роль у системі місцевого управління, забезпечуючи ефективну взаємодію громадян із владними структурами. Автор вказує, що повноваження ЦНАП включають нормотворчі, розпорядчі, контрольні та координаційні функції, що забезпечують ефективне функціонування адміністративних процедур [189, с. 50].

Повноваження суб'єктів публічної влади встановлюються на підставі нормативно-правових актів, що приймаються як на центральному рівні, так і на рівні органів місцевого самоврядування, залежно від особливостей їхньої юрисдикції. Водночас аналіз положень Закону України «Про адміністративні послуги», а також Примірного положення про центр надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118, свідчить про відсутність чітко окресленого переліку повноважень ЦНАПів [93; 105]. Така нормативна невизначеність зумовлює низку практичних та теоретичних проблем, пов'язаних із реалізацією функцій ЦНАПів, визначенням їх правового статусу, а також встановленням обсягу адміністративних повноважень. Зокрема, законодавче регулювання адміністративних послуг не містить конкретних норм, які б дозволяли однозначно визначити межі та обсяг компетенції ЦНАПу у процесі надання адміністративних послуг. Як наслідок, під час практичної реалізації функцій адміністраторами ЦНАПів виникають правові колізії, зумовлені фрагментарністю нормативного регулювання та відсутністю

узгодженого, цілісного підходу до визначення їхніх повноважень на законодавчому рівні.

Навіть нормативні акти, що визначають порядок діяльності територіальних ЦНАПів, не дають відповіді на ключові питання щодо обсягу їхніх адміністративних повноважень. Зміст таких положень, як правило, відтворює положення вищезгаданих нормативно-правових актів, виданих у централізованому порядку, не додаючи нових елементів або конкретизації обсягу владних повноважень. Це створює ризики відхилення від єдиних стандартів надання адміністративних послуг, що ускладнює гарантування рівного доступу та належної якості сервісу.

Однією з проблем чинного законодавчого регулювання повноважень ЦНАП є змішування завдань і обов'язків суб'єктів надання адміністративних послуг, що ускладнює чітке розмежування їхніх функцій. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги» не містить достатньо деталізованого розмежування між органами, що надають послуги, та працівниками, які здійснюють організаційне забезпечення цього процесу, тоді як підзаконні нормативно правові акти, лише частково конкретизують функціональні обов'язки адміністраторів [93]. Серед таких обов'язків можна виокремити облаштування місць прийому громадян, створення інформаційних стендів, функціонування веб-сайтів із повною інформацією про порядок надання послуг, здійснення прийому громадян згідно із затвердженим графіком та безоплатне надання консультацій. Важливо зазначити, що ці обов'язки мають чітко регламентований характер і спрямовані на підвищення прозорості та доступності публічних послуг для громадян.

Попри деталізацію обов'язків суб'єктів надання адміністративних послуг, чинне законодавство належним чином регламентує лише права адміністратора ЦНАП. Відповідно до законодавства, адміністратор – це посадова особа органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг. Його основна функція полягає в наданні адміністративних послуг або організації їх надання шляхом взаємодії із суб'єктами, що надають ці послуги [72]. Законодавством визначено перелік прав адміністратора, серед яких – право

безоплатно отримувати документи та інформацію, пов'язану з наданням адміністративних послуг, від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, погоджувати документи з іншими органами без залучення суб'єктів звернень, посвідчувати копії документів, порушувати клопотання перед керівником центру щодо покращення його функціонування тощо.

Водночас, на думку А.В. Солонар, обов'язки адміністратора у нормативно-правових актах не деталізовані, що створює правову невизначеність у процесі здійснення адміністративних процедур. Законодавство обмежується визначенням основних завдань адміністратора, які лише частково вказують на його обов'язки. Це, зокрема, надання інформації та консультацій суб'єктам звернень, прийняття та реєстрація документів, забезпечення надсилання результатів надання послуг, здійснення контролю за дотриманням строків розгляду справ, а також надання адміністративних послуг в електронній формі [153]. Відсутність чіткого нормативного розмежування між правами та обов'язками адміністратора створює перешкоди для повної реалізації прав громадян на отримання адміністративних послуг, що, у свою чергу, негативно позначається на ефективності та передбачуваності публічного управління.

Незважаючи на наявність законодавчих основ функціонування ЦНАП, в теорії та на практиці залишаються невирішеними низка проблем та суперечностей, що ускладнюють ефективну реалізацію їхніх адміністративних повноважень. Перш за все, як зазначає Д. С. Батракова це відсутність чіткого визначення обсягу адміністративних повноважень ЦНАП. Законодавство передбачає перелік адміністративних послуг, що підлягають наданню через ЦНАП, проте не містить чіткого регламентування меж та змісту повноважень центрів, що створює правову невизначеність у практичній діяльності. Автор підкреслює, що повноваження ЦНАПів мають бути чітко визначені у нормативно-правових актах, оскільки саме вони визначають межі втручання центру у сферу публічного адміністрування [12, с. 20].

Другою суттєвою проблемою є нормативне змішування понять «завдання», «функції» та «повноваження» ЦНАП, що простежується в чинному законодавстві. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги» визначає завдання ЦНАП, проте не надає чіткого розмежування між ними та повноваженнями, що ускладнює встановлення меж відповідальності центрів та функціонального змісту їхньої діяльності. Зокрема, на думку Г. В. Процика, завдання щодо забезпечення доступності інформації, спрощення процедур та моніторингу якості адміністративних послуг визначені як обов'язки, однак механізм їх виконання, що потребує відповідних повноважень, чітко не регламентований. Відсутність єдиного підходу до тлумачення цих понять створює колізії при вирішенні адміністративних спорів і ускладнює контроль за виконанням функцій ЦНАП [116, с. 420].

Крім того, правова невизначеність щодо контролюючих повноважень ЦНАП спричиняє проблеми у здійсненні моніторингу якості адміністративних послуг. Чинне законодавство передбачає обов'язок ЦНАП забезпечувати належний рівень обслуговування та контролювати дотримання встановлених вимог, однак не закріплює чітких правових механізмів реалізації такого контролю. Як зазначає Л. С. Ситник відсутність інструментів впливу на суб'єктів надання адміністративних послуг ускладнює процес моніторингу та обмежує ефективність діяльності ЦНАП [152].

Адміністративні повноваження ЦНАП є однією з основних форм реалізації публічних функцій, спрямованих на забезпечення доступності та якості адміністративних послуг для населення. Враховуючи специфіку діяльності ЦНАП, необхідно здійснити класифікацію їх повноважень за певними критеріями, що дозволяє чітко визначити функціональне спрямування та забезпечити ефективність адміністративної діяльності. Одним із ключових критеріїв, запропонованих І.О. Тищенкою для класифікації повноважень ЦНАП є їх розподіл на основні, спеціальні та додаткові завдання [154, с. 72].

Основні завдання адміністративних повноважень ЦНАП визначаються через виконання положень Конституції України, законів та інших нормативно-правових

актів, що регулюють діяльність у сфері надання адміністративних послуг. До основних завдань ЦНАП відносяться: виконання законодавчих актів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших суб'єктів державного управління; реалізація єдиної державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Зокрема, це включає забезпечення доступності адміністративних послуг, дотримання стандартів якості обслуговування, прозорості процедур та оперативного вирішення питань громадян. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», перелік послуг, що надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про його утворення, і включає адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. Важливо, що органи місцевого самоврядування мають право розширювати цей перелік, виходячи з потреб громади [93].

Важливим аспектом реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг є децентралізація, що передбачає передачу повноважень від центральних органів влади на місцевий рівень. Це сприяє підвищенню ефективності обслуговування громадян, скороченню адміністративних бар'єрів та збільшенню доступності публічних сервісів. Залучення органів місцевого самоврядування до процесу надання адміністративних послуг дозволяє забезпечити більш оперативне реагування на потреби громадян та підвищити рівень їх задоволеності.

До спеціальних завдань ЦНАП можна віднести ті, що виникають у зв'язку з реалізацією окремих специфічних функцій, які безпосередньо впливають з практичної діяльності центрів. Вони є невід'ємною частиною їх компетенції та не можуть бути делеговані іншим суб'єктам. В. В. Толкованова зазначає, що спеціальні завдання в адміністративному праві визначаються як такі, що забезпечують виконання особливих функцій у визначеній сфері, і мають безпосередній зв'язок із реалізацією публічної влади. Вона наголошує, що спеціальні завдання ЦНАП мають чітко визначену спрямованість, яка не підлягає делегуванню, і безпосередньо пов'язана з організацією обслуговування громадян.

Саме ці завдання найчастіше не врегульовані у законодавстві, що ускладнює їх правове забезпечення [170]. У контексті діяльності ЦНАП до спеціальних завдань можна віднести, зокрема, забезпечення надання адміністративних послуг у чітко визначені строки, гарантування їх доступності та оперативності, а також здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері публічних послуг. До основних спеціальних завдань ЦНАП належать:

- організація надання адміністративних послуг у максимально стислі строки з мінімальною кількістю звернень і візитів з боку суб'єктів звернення;
- спрощення процедур отримання адміністративних послуг для фізичних осіб та суб'єктів господарювання з метою підвищення доступності та зручності;
- забезпечення належного рівня інформаційного супроводу, у тому числі надання роз'яснень щодо умов, порядку та строків надання адміністративних послуг;
- здійснення моніторингу якості надання адміністративних послуг, виявлення порушень і недоліків у роботі та вжиття заходів для їх усунення;
- впровадження електронного документообігу та надання послуг в електронній формі, зокрема із використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

До додаткових завдань ЦНАП належать заходи, спрямовані на розширення спектра адміністративних послуг та підвищення їх доступності для громадян. Такі завдання можуть реалізовуватися з ініціативи самого ЦНАП або за погодженням із органом, що прийняв рішення про його утворення. Серед них, зокрема:

- організація надання супутніх послуг у приміщеннях ЦНАП, зокрема інформаційно-консультаційного характеру;
- проведення соціальних, культурних, просвітницьких та інших заходів, що сприяють розвитку територіальної громади та підвищенню рівня правової обізнаності населення;
- забезпечення можливості отримання консультацій та довідкової інформації з використанням телекомунікаційних засобів (телефонного зв'язку, електронної пошти, інших цифрових каналів) [170].

Таким чином, додаткові завдання, що виконуються ЦНАП, спрямовані на підвищення рівня обслуговування громадян, забезпечення більш широкого доступу до адміністративних послуг та створення комфортних умов для взаємодії з публічною адміністрацією. Вони відображають прагнення до максимального спрощення процедур, розширення спектра послуг та підвищення правової обізнаності населення. Це, у свою чергу, підвищує довіру громадян до органів публічної влади, сприяє прозорості адміністративних процедур та створює підґрунтя для більш ефективного функціонування державних інституцій на місцевому рівні [56].

Водночас для всебічного розуміння особливостей діяльності ЦНАП важливо проаналізувати правову природу та співвідношення понять «функції» і «повноваження», оскільки саме ці категорії визначають зміст і межі їхньої інституційної спроможності. Т.В. Добрівський підкреслює органічний взаємозв'язок між управлінськими функціями та державно–владними повноваженнями, що виражаються у компетенції суб'єктів управління. Він наголошує, що функції та повноваження не є тотожними, хоча між ними існує тісний взаємозв'язок [32, с. 130]. У цьому контексті поняття «функція» має більш широкий зміст і визначає основні напрямки діяльності суб'єкта публічного управління, тоді як «повноваження» виступають як засіб реалізації цих функцій.

Для більш ґрунтовного розуміння варто звернутися до дефініції поняття «функція». Відповідно до загальнонаукових підходів, функція розглядається як завдання або обов'язок, що визначає коло діяльності певного суб'єкта, його роль та призначення у системі публічного управління. В.В. Іванов зазначає, що саме через визначення функцій органів місцевого самоврядування можна чітко усвідомити їх роль у системі публічного управління, забезпеченні громадського порядку та наданні адміністративних послуг [38, с. 56]. А.О. Овчаренко підкреслює, що функції є відображенням тієї діяльності, яку має здійснювати конкретний суб'єкт публічного управління для досягнення поставлених перед ним завдань [38, с. 57]. Це свідчить про їх стратегічну важливість для реалізації державної політики у сфері адміністративних послуг.

Публічне адміністрування в умовах демократичної правової держави ґрунтується на чітко визначених управлінських функціях, які закріплюються у нормативно-правових актах та відповідають фундаментальним принципам законності, прозорості, підзвітності й підконтрольності. Організація цих функцій повинна бути впорядкованою, відповідати конституційним засадам та базуватися на чіткому законодавчому регламенті. Це забезпечує системність та збалансованість управлінської діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Відповідно до сучасної доктрини, функції суб'єкта публічного адміністрування визначаються як основні види діяльності, що формують зміст його управлінської діяльності. Ці функції закріплюються в нормативно-правових актах, які регламентують діяльність відповідного органу, і залежать від поставлених перед ним завдань та цілей [5]. У випадку з ЦНАП, їх функції спрямовані на забезпечення належного надання адміністративних послуг, дотримання встановлених процедур та забезпечення доступності публічних сервісів для громадян.

Враховуючи викладене, функції ЦНАП доцільно розглядати як основні напрямки їхньої діяльності, що спрямовані на досягнення визначених завдань у сфері надання адміністративних послуг шляхом реалізації передбачених законом повноважень. Зміст цих функцій охоплює, зокрема, забезпечення доступності адміністративних послуг для населення, дотримання встановлених процедур їх надання, ефективну організацію процесів реєстрації та оформлення документів, а також контроль за своєчасністю та повнотою виконання відповідних дій.

Варто зауважити, що чинне законодавство, зокрема Закон України «Про адміністративні послуги» та Примірне положення про центри надання адміністративних послуг, не містять чіткого визначення поняття «функції» у контексті діяльності ЦНАП [113; 105]. У цьому контексті функції ЦНАП доцільно визначати як основні напрямки їхньої діяльності, спрямовані на досягнення завдань у сфері надання адміністративних послуг шляхом реалізації передбачених законодавством повноважень. Їхній зміст охоплює такі ключові аспекти, як забезпечення доступності послуг для населення, дотримання установлених

процедур їх надання, ефективна організація процесів реєстрації та оформлення документів, а також контроль за своєчасністю й повнотою виконання адміністративних дій.

Повноваження ЦНАП виступають комплексним інструментом публічного управління, який інтегрує різні види управлінських функцій. Їх реалізація спрямована не лише на забезпечення якісного надання адміністративних послуг, але й на ефективне регулювання взаємодії між громадянами та органами публічної влади.

Адміністративні повноваження ЦНАПу можна класифікувати за різними критеріями, що дозволяє більш чітко визначити їх функціональне призначення, організаційну спрямованість та характер вирішуваних питань. Такий підхід, як зазначає В.В. Тимошук, дозволяє структурувати владні функції ЦНАП та забезпечити їх ефективну реалізацію в межах правового регулювання, встановленого чинним законодавством України [163].

Перш за все, адміністративні повноваження ЦНАП доцільно класифікувати залежно від їхнього функціонального спрямування. У відповідній доктрині виділяють такі види повноважень: нормотворчі, правозастосовні, контрольні та правоохоронні [188].

Нормотворчі повноваження забезпечують ЦНАП можливістю розробляти та затверджувати локальні нормативні акти, що визначають порядок їхньої діяльності та встановлюють вимоги до якості адміністративних послуг. Це включає встановлення графіків роботи, визначення стандартів обслуговування, умов доступу до послуг тощо. Відповідно до статті 7 Закону України «Про адміністративні послуги», суб'єкти надання адміністративних послуг мають право приймати організаційно-розпорядчі акти, що регулюють внутрішню діяльність ЦНАП, зокрема встановлюють стандарти якості обслуговування, максимальний час очікування в черзі та інші параметри, які сприяють підвищенню прозорості та доступності адміністративних процедур [93].

Правозастосовні повноваження ЦНАП проявляються у реалізації прав та інтересів суб'єктів звернення шляхом надання адміністративних послуг, реєстрації

актів, оформлення документів тощо. Саме через ці повноваження реалізуються правові механізми забезпечення доступу громадян до публічних послуг, що підтверджується видачею відповідних довідок, посвідчень, витягів з реєстрів та інших документів, що мають юридичне значення.

Контрольні повноваження ЦНАП спрямовані на забезпечення відповідності діяльності центру законодавчим нормам. Це включає моніторинг якості послуг, оцінювання дотримання стандартів обслуговування, перевірку відповідності процедур вимогам права. Законодавство передбачає, що ЦНАП здійснюють регулярний моніторинг адміністративних послуг як на місці, так і дистанційно. Зокрема, вони збирають та аналізують оцінювальні дані, що дає змогу виявляти недоліки в роботі та вжити заходів для їх усунення [84].

Правоохоронні повноваження ЦНАПами здійснюються з метою забезпечення законності наприклад, шляхом складання адміністративних протоколів. Важливо підкреслити, що ці повноваження є необхідними для забезпечення законності та правопорядку у сфері надання адміністративних послуг.

Окрім функціональної класифікації, адміністративні повноваження ЦНАПу доцільно поділяти також за організаційним спрямуванням – на зовнішні та внутрішньо-організаційні [55, с. 20]. Зовнішні повноваження реалізуються у взаємодії з суб'єктами, що знаходяться поза межами організаційної структури ЦНАПів, такими як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, залучені до процесу надання адміністративних послуг. Натомість внутрішньо-організаційні повноваження спрямовані на забезпечення належного функціонування самого ЦНАПу: організацію внутрішніх процедур, координацію роботи персоналу, контроль за дотриманням регламентів та стандартів обслуговування.

Ще одним критерієм класифікації адміністративних повноважень ЦНАПів за характером завдань є поділ на:

- реєстраційні повноваження, що передбачають здійснення відповідних дій на підставі законів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме

майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» й інших нормативних актів;

- оформлювальні та видавальні повноваження, які включають випуск паспортів, посвідчень, витягів із реєстрів та інших документів відповідно до законодавства;

- повноваження з надання інформації, що включають видачу витягів та довідок із державних реєстрів, проведення консультацій згідно із встановленими законом процедурами [56].

Отже, повноваження ЦНАПів становлять основу їхньої інституційної діяльності та охоплюють нормативно визначену сукупність прав і обов'язків, що спрямовані на забезпечення ефективного надання адміністративних послуг громадянам і суб'єктам господарювання. Їх зміст регламентується на законодавчому рівні, зокрема Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203–VI та Примірним положенням про центр надання адміністративних послуг, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118. Разом з тим, попри наявність нормативного регулювання, чинне законодавство містить низку правових колізій і прогалин, які ускладнюють практичну реалізацію адміністративних повноважень ЦНАПів та негативно впливають на ефективність їх функціонування.

По-перше, невизначеність обсягу адміністративних повноважень ЦНАПів у чинних нормативно-правових актах зумовлює правову невизначеність їх практичної реалізації. Хоча законодавство встановлює перелік адміністративних послуг, що мають надаватися через ЦНАП, воно не окреслює чітких меж та змісту повноважень центрів щодо їх здійснення. Така прогалина створює підґрунтя для правових колізій і адміністративних спорів, зокрема під час координації дій між адміністраторами ЦНАПу та суб'єктами надання послуг. Відсутність детально регламентованих процедур контролю й моніторингу якості надання адміністративних послуг додатково ускладнює вирішення зазначених проблем і ризикує негативно впливати на ефективність системи в цілому.

По-друге, істотною проблемою є невизначеність у співвідношенні понять «завдання», «функції» та «повноваження» ЦНАПу. Закон України «Про адміністративні послуги» не встановлює чіткого розмежування між цими поняттями, що ускладнює визначення меж відповідальності та обсягу компетенції адміністраторів. Така термінологічна нечіткість створює правову невизначеність у процесі виконання управлінських функцій та негативно впливає на ефективність системи публічного управління у сфері надання адміністративних послуг.

По-третє, важливим викликом є недосконалість нормативного регулювання контрольних та правоохоронних повноважень ЦНАПів. Попри те, що законодавство покладає на ЦНАП обов'язки щодо здійснення моніторингу якості адміністративних послуг, відсутність чітко визначених правових механізмів реалізації контрольних функцій значно обмежує спроможність центрів ефективно реагувати на порушення та забезпечувати дотримання встановлених норм і стандартів. Це, у свою чергу, знижує результативність функції інституційного нагляду в системі публічного адміністрування.

Отже, для підвищення ефективності діяльності ЦНАПів необхідним є вдосконалення законодавчого регулювання їхніх повноважень. Це передбачає чітке визначення їх обсягу, нормативне розмежування понять «завдання», «функції» та «повноваження», а також закріплення дієвих механізмів моніторингу й контролю за якістю надання адміністративних послуг. Лише за умов правової визначеності, інституційної прозорості та належного нормативного забезпечення можна досягти послідовної реалізації державної політики у сфері адміністративних послуг, що водночас сприятиме зростанню довіри громадян до органів публічного управління.

2.2. Організаційні моделі функціонування центрів надання адміністративних послуг: загальні підходи та практики в Україні

Правове регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними особами є доволі різноплановим та різногалузевим за соціальними

сферами розвитку, саме тому інститут адміністративних послуг як адміністративно-правове явище уніфікує правила отримання відповідного публічного блага кожною приватною особою, що належать або надані їй законом [6, с. 236].

У межах трансформації системи публічного управління та реалізації концепції сервісної держави, ЦНАПи відіграють ключову роль як інституції, що забезпечують реалізацію прав громадян на своєчасне, ефективне та доступне отримання адміністративних послуг. Створення та функціонування ЦНАПів є результатом послідовної адміністративної та децентралізаційної реформи, яка передбачає перенесення центру ваги з органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування у сфері надання публічних сервісів.

Згідно з положеннями чинного законодавства України, організаційно-правовий статус ЦНАПу визначається через дві основні форми його інституціоналізації: по-перше, як окремий структурний підрозділ виконавчого органу місцевої ради; по-друге, як робочий орган, створений на підставі відповідного рішення місцевої ради згідно з повноваженнями, передбаченими Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом України «Про адміністративні послуги» [120; 93].

Такий статус обумовлює комплексну правову природу ЦНАПів, які, з одного боку, не завжди є самостійними юридичними особами, а з іншого — реалізують широкий обсяг публічно-владних повноважень.

У межах моделі інституціоналізації Центру надання адміністративних послуг як структурного підрозділу, такий ЦНАП зазвичай функціонує у форматі відділу, управління або сектору, що входить до структури виконавчого органу місцевого самоврядування. Ця форма організації є найбільш поширеною в Україні, що пояснюється її здатністю забезпечити належний рівень організаційної автономії, чіткого функціонального позиціонування та прозорості підзвітності. Зазначене, у свою чергу, створює умови для ефективної реалізації принципу «єдиного вікна» та уніфікації процедур надання адміністративних послуг.

Нормативно така модель передбачена законодавством України, зокрема, статтею 12 Закону «Про адміністративні послуги», яка визначає можливість створення ЦНАПів органами місцевого самоврядування як окремих структурних підрозділів. Указаний підхід підтримується також у підзаконних нормативно-правових актах, зокрема в Примірному регламенті ЦНАП, затверджені постановою Кабінету Міністрів України, який деталізує порядок діяльності, функції, взаємодію з суб'єктами надання послуг та права відвідувачів.

Формування ЦНАПу у межах виконавчого органу дозволяє забезпечити стабільність організаційної моделі, системність процедур та їх інтеграцію в загальну адміністративну структуру громади. Така модель уніфіковано адаптована до потреб громад різного розміру та типу, а також відповідає вимогам щодо публічної підзвітності й правової визначеності, що підвищує довіру до інституції. Крім того, статус структурного підрозділу створює кращі умови для управління персоналом, впровадження електронних сервісів та налагодження взаємодії з реєстрами і іншими органами влади.

Порівняно з іншими формами організації, створення ЦНАПу як структурного підрозділу забезпечує повноцінну реалізацію його функціонального призначення відповідно до законодавства та практики публічного адміністрування в Україні. Такий підхід підтвердив свою ефективність у процесі реформи децентралізації, зокрема через впровадження уніфікованих моделей ЦНАП у громадах за підтримки міжнародних програм, зокрема ініціативи U-LEAD з Європою.

Створення центру надання адміністративних послуг у форматі структурного підрозділу виконавчого органу місцевої ради має низку організаційно-функціональних переваг, що обумовлюють доцільність саме такої моделі. Насамперед, важливою є єдність управлінської вертикалі, за якої весь персонал ЦНАП підпорядковується його керівнику. Така модель забезпечує внутрішню злагодженість, ефективну комунікацію між працівниками та чітку систему службової підзвітності.

Крім того, чіткий і формалізований розподіл посадових обов'язків сприяє впорядкуванню функціонального навантаження, дозволяє конкретизувати напрями роботи кожного працівника, закріпити відповідальних осіб за виконання окремих завдань і забезпечити належний контроль їх реалізації. Окрім того, така модель здатна ефективно реалізовувати адміністративні процедури в рамках чинного законодавства та оперативно адаптуватися до змін нормативно-правового регулювання, що є надзвичайно важливим в умовах динамічного розвитку публічного управління.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», ЦНАПи є інституційною формою забезпечення реалізації права особи на отримання адміністративних послуг у зручний, доступний, неупереджений і оперативний спосіб. Стаття 12 вказаного Закону визначає основні принципи функціонування ЦНАПів: відкритість, прозорість, рівність, неупередженість, оперативність, зручність, доступність та системність [93]. Ці принципи мають бути враховані при формуванні організаційної структури, процедур внутрішньої взаємодії, розподілу функціоналу між адміністраторами та іншими суб'єктами надання послуг.

Організаційно, діяльність ЦНАПу реалізується через адміністраторів, які здійснюють прийом та видачу документів, забезпечують попередній правовий аналіз поданих заяв і взаємодіють з відповідними суб'єктами надання адміністративних послуг. Їхній статус, функції та вимоги до професійної підготовки регламентуються як загальним законодавством, так і локальними положеннями про ЦНАПи. Адміністратор виступає як службова особа, що реалізує владні повноваження шляхом формально-визначених процедур.

Правове регулювання діяльності ЦНАПів також включає питання процедурного адміністрування, у тому числі ведення інформаційних систем, використання технологічних та інформаційних карток, забезпечення функціонування електронного документообігу, дотримання термінів розгляду звернень, формування реєстрів адміністративних послуг. Підзаконні акти, зокрема Примірний регламент ЦНАП, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 118 від 20 лютого 2013 року, визначають порядок організації

внутрішніх процесів, що включають облік звернень, контроль якості надання послуг, взаємодію з суб'єктами владних повноважень, організацію роботи віддалених робочих місць адміністраторів тощо [105].

Організація надання адміністративних послуг у межах центрів надання адміністративних послуг може реалізовуватися через різні моделі, передбачені чинним законодавством України. Відповідно до статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» та практики їх впровадження на місцях, виокремлюються три базові моделі організації фронт-офісу ЦНАПа, які відрізняються за принципами кадрового забезпечення, ступенем залучення суб'єктів надання послуг, а також рівнем автономії прийняття рішень у межах центру [93].

Перша модель передбачає, що усі адміністративні послуги надаються безпосередньо адміністраторами ЦНАПів. Такий підхід ґрунтується на універсалізації функцій адміністратора, який здійснює прийом, перевірку документів, інформування заявників, а в окремих випадках – і видачу результату послуги. Ця модель найбільш повно реалізує принцип «єдиного вікна», оскільки забезпечує взаємодію громадянина виключно з працівником фронт-офісу без потреби додаткових звернень до інших служб чи посадових осіб. Вона є оптимальною для невеликих громад, оскільки дозволяє зменшити адміністративне навантаження на бюджет і забезпечити універсальність обслуговування при мінімальних кадрових ресурсах. Водночас, одним із суттєвих викликів у межах такої моделі є необхідність високої кваліфікації адміністраторів, здатних орієнтуватися в різних секторах державного управління, а також забезпечення безперервного підвищення їхньої компетентності відповідно до змін у законодавстві.

Друга модель організації ЦНАПів передбачає залучення до процесу надання послуг представників суб'єктів владних повноважень (наприклад, працівників структурних підрозділів з питань реєстрації, архітектури, соціального захисту тощо), які здійснюють прийом громадян безпосередньо в приміщенні ЦНАПу на підставі узгоджених рішень органів місцевого самоврядування. У цьому випадку

адміністратор виконує роль координатора або помічника у процедурі, тоді як змістовну частину роботи (надання інформації, прийняття заяв, ухвалення рішень) здійснюють профільні спеціалісти. Така модель дозволяє ефективно впроваджувати складні адміністративні послуги, що потребують спеціалізованих знань, але водночас створює ризики для реалізації принципу «єдиного вікна» через фрагментацію сервісу та потенційне дублювання функцій. Окрім того, як зазначає В.В. Тимошук, така організація роботи має наслідком невдоволення адміністраторів, пов'язане з різним навантаженням, а також вимагає наявності великої кількості працівників та більшення площ для забезпечення робочих місць усіх працівників [168, с. 73].

Третя модель передбачає створення у структурі ЦНАПів окремих відділів або секторів, уповноважених на прийняття рішень за відповідними напрямками. Тобто в межах ЦНАПів функціонують не лише адміністратори в класичному розуміння, визначеному Законом України «Про адміністративні послуги», але й безпосередньо суб'єкти надання послуг, які мають право здійснювати юридично значимі дії. Така форма організації наближає ЦНАП до моделі класичного органу виконавчої влади, де відбувається повний цикл надання адміністративної послуги: від прийому документів до ухвалення рішення. Ця модель забезпечує високий рівень експертності та можливість комплексного обслуговування заявників, але вимагає значного кадрового і фінансового забезпечення, що не завжди є реалістичним для невеликих територіальних громад. Крім того, збільшення кількості внутрішніх підрозділів у межах одного центру створює ризики ускладнення логістики, порушення послідовності дій та зменшення прозорості процедур.

Варто підкреслити, що ідеологічним та правовим підґрунтям створення системи центрів надання адміністративних послуг в Україні було не лише спрощення процедур, а й подолання корупційних практик у сфері взаємодії громадян з органами влади. Саме відсутність безпосереднього контакту між заявником та посадовою особою, яка ухвалює рішення або виконує публічну функцію, є одним із ключових механізмів антикорупційного захисту. У цьому

контексті перша модель організації ЦНАПу, де всі послуги надаються через універсальних адміністраторів, найбільш точно відповідає сутності та завданням цієї інституції. Натомість друга та третя моделі – які передбачають присутність або участь суб'єктів надання послуг у фронт-офісі – частково відновлюють прямий контакт громадянина з виконавцем, що не лише підвищує ризики впливу суб'єктивного чинника, а й суперечить закладеним принципам прозорості, неупередженості та запобігання зловживанням.

З огляду на це, формування моделі організації ЦНАП має здійснюватися не лише з урахуванням адміністративної доцільності чи кадрової спроможності громади, але й відповідно до базових принципів функціонування сфери адміністративних послуг, серед яких особливої ваги набувають відкритість, недискримінаційність, спрощення процедур і виключення можливості впливу на результат з боку особи, яка безпосередньо взаємодіє з громадянином. У цьому сенсі перша модель повинна розглядатися як еталонна, а застосування інших моделей – як тимчасове або допоміжне рішення, з чітким механізмом контролю та збереженням ролі адміністратора як гаранта інституційної нейтральності процесу.

Таким чином, у сучасних умовах ключовим викликом для організації ЦНАПів залишається забезпечення балансу між універсалізацією функцій, доступністю послуг та якісним експертним обслуговуванням. Гнучкий підхід до вибору моделі, адаптований до особливостей конкретної громади, дозволяє досягти максимальної ефективності функціонування системи надання адміністративних послуг.

Особливої уваги потребує правовий аспект взаємодії ЦНАПів із суб'єктами надання адміністративних послуг. У нормативному полі України поки що не до кінця сформовано чіткий механізм відповідальності суб'єктів надання послуг за дотримання строків, якості та повноти надання відповідей через канали ЦНАПу. У цьому контексті важливо запровадити обов'язкові стандарти інтероперабельності адміністративних процедур і передбачити чіткий порядок притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення встановлених нормативних вимог.

Окремо необхідно звернути увагу на тому, що організація діяльності ЦНАПів потребує дотримання ряду обов'язкових вимог, які закріплені в нормативно-правових актах, підзаконних документах та методичних рекомендаціях, що розробляються з урахуванням практики адміністрування адміністративних послуг на місцевому рівні. Ці вимоги спрямовані на забезпечення належного рівня якості обслуговування, уніфікації процедур, територіальної доступності та організаційної спроможності ЦНАПу виконувати покладені на нього функції в межах публічно–сервісної моделі адміністративного права.

По-перше, законодавчо визначеним і логічно обґрунтованим є положення про те, що місце розташування ЦНАПу має знаходитись у межах адміністративного центру об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), при цьому зона обслуговування повинна охоплювати всю територію громади. Таке територіальне розміщення ЦНАПу має забезпечити принцип територіальної рівності доступу до адміністративних послуг, як це передбачено Законом України «Про адміністративні послуги» [93]. Рішення про місце розміщення ЦНАПу ухвалюється відповідною радою, в межах якої формується виконавчий орган, що здійснює організацію та правове забезпечення його діяльності.

Для прикладу, коли ЦНАП був створений як структурний підрозділ, то у структурі ОТГ він буде функціонувати у вигляді відділу або управління, які включають кілька посад/ секторів або відділів. Очолює ці підрозділи один керівник (він і є власне керівником ЦНАПу). У разі, коли це велика ОТГ, то це може бути Департамент адміністративних послуг, до складу якого входять різні управління та відділи, зокрема й бек–офісні. Дана структура теж може мати одного керівника. У тому разі, коли немає підпорядкування бек-офісних підрозділів керівнику ЦНАП, то їх підпорядкування відбувається у відповідності до підпорядкування самого ЦНАПу – одному з заступників місцевого голови чи керуючому справами.

По-друге, у межах функціонування ЦНАПу повинно бути забезпечено повне надання адміністративних послуг, віднесених до компетенції відповідного органу

місцевого самоврядування, який утворив ЦНАП. Це означає, що ЦНАП виступає як централізований канал обслуговування, через який повинна реалізовуватися вся сервісна функція виконавчого органу ради.

По-третє, критично важливим є функціонування інтегрованої системи електронного документообігу між ЦНАПом та суб'єктами надання адміністративних послуг усіх рівнів. Відсутність або фрагментарність такої системи створює ризики для правової визначеності процедур, порушення строків розгляду звернень та зниження довіри до системи адміністративних послуг у цілому. Впровадження інформаційно–комунікаційних технологій у взаємодію між ЦНАПом та суб'єктами владних повноважень повинно відповідати вимогам Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» та принципам кібербезпеки, закріпленим у національній стратегії цифрової трансформації [117].

По-четверте, перелік адміністративних послуг, що надаються ЦНАПами, має відповідати мінімальному стандарту, визначеному розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. Відповідно до цього акту, кількість базових адміністративних послуг, що мають надаватися ЦНАПом в ОТГ, не повинна бути меншою за вказану (за згодою органу місцевого самоврядування, який утворив відповідний ЦНАП) [28]. Така нормативна вимога покликана забезпечити не лише різноманітність, а й комплексність сервісу, що надається у межах єдиного центру.

По-п'яте, вимоги до площі приміщення ЦНАПу, як елементу фізичної інфраструктури, прямо пов'язані з реалізацією права на гідне та комфортне обслуговування. Так, загальна площа зони очікування та обслуговування має становити не менше 50 м², а бажано – понад 100 м². Ця норма обґрунтована не лише організаційними міркуваннями, а й базується на стандартах доступності для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні».

Окреме правове значення має встановлення кількості персоналу, зокрема адміністраторів ЦНАПу, яка не визначається фіксованими нормативами, а

покладається на розсуд органу чи посадової особи, уповноважених прийняти рішення про створення ЦНАПу. Такий підхід на думку Є.Г. Зацепіна узгоджується з принципом самостійності місцевого самоврядування у межах децентралізованої моделі управління. Разом із тим, експертна практика вказує на доцільність застосування не суто демографічного критерію (кількість населення), а статистичного підходу, заснованого на аналізі обсягу звернень за останні 1–2 роки [35, с. 49]. Як слушно зауважує Н.В. Шамрай, розрахунок кількості адміністраторів має здійснюватися за складним алгоритмом, який враховував би декілька показників за спеціальною формулою [185, с. 92].

Зважаючи на вище викладене, стає зрозуміло, що для ефективного функціонування мережі ЦНАПів важливим питанням є організація їх територіальних підрозділів. Зважаючи на те, що територія окремих ОТГ є дуже значною за площею, доцільно створювати підрозділи ЦНАП у віддалених населених пунктах цих ОТГ. На територіальний підрозділ ЦНАПу покладаються повноваження стосовно надання усього переліку послуг, який має місце в ЦНАПі ОТГ, проте цей територіальний підрозділ орієнтований на меншу кількість відвідувачів, що в свою чергу зменшує вимоги до чисельності персоналу та площі зон охоплення такого територіального підрозділу. При цьому слід відмітити, що створення територіальних підрозділів ЦНАПів відбувається у разі наявності таких умов:

1. Їх розміщення можливе лише у населених пунктах з населенням не нижче 1 тис. осіб;
2. Передбачений для створення територіального підрозділу ЦНАПу населений пункт повинен характеризуватись зручною транспортною доступністю, розвиненою інфраструктурою, наявністю підключення до мережі Інтернет.

У контексті реалізації державної політики щодо підвищення доступності адміністративних послуг для населення, одним із ключових інструментів є створення територіальних підрозділів ЦНАПів. Нормативне регулювання процесу їх утворення ґрунтується на засадах територіальної рівності, субсидіарності та

збалансованості адміністративного навантаження, що відповідає концепції сервісної держави.

По-перше, територіальний підрозділ може бути створений виключно у населеному пункті, чисельність населення якого становить не менше 1 тисячі осіб. Цей підхід спрямований на запобігання надмірному фрагментуванню системи надання адміністративних послуг, що може негативно впливати на їх якість та організаційну керованість.

По-друге, для створення територіального підрозділу ЦНАПу відповідний населений пункт має відповідати інфраструктурним і логістичним вимогам, що забезпечують безперебійне надання адміністративних послуг у стандартизованій формі. Йдеться, зокрема, про [193]:

- зручну транспортну доступність для мешканців суміжних територій, що дозволяє здійснювати щоденний доступ до сервісів ЦНАПу без надмірних витрат часу та ресурсів;

- розвинену соціально-побутову інфраструктуру, зокрема приміщення, які відповідають санітарним, безпековим і технічним вимогам для обслуговування громадян;

- наявність надійного підключення до мережі Інтернет, як технічної передумови забезпечення інформаційного обміну з основним ЦНАПом, суб'єктами надання адміністративних послуг, а також функціонування реєстрових систем і електронних баз даних.

Крім цього, слід пам'ятати, що сформована за спільними рішеннями ОТГ на основі укладання міжмуніципальних договорів частина ЦНАПів здійснює створення територіальних підрозділів ЦНАПів у кожній з ОТГ, що уклала міжмуніципальні договори про створення ЦНАПу. Тобто, ЦНАП, який буде утворено кількома ОТГ, повинен мати мінімум стільки територіальних підрозділів, скільки ОТГ його утворили за спільним рішенням [193].

У межах розвитку мережі ЦНАПів особливе значення має інституційне оформлення віддалених робочих місць адміністраторів (далі – ВРМ), які становлять базову структурну одиницю територіальної організації ЦНАП. ВРМ

розглядається як один із механізмів забезпечення доступу до адміністративних послуг для мешканців малонаселених, віддалених або важкодоступних територій, що передбачено відповідними нормативно-правовими актами.

До основних документів, на підставі яких відбувається організація роботи віддалених робочих місць, можемо віднести:

- Закон України «Про адміністративні послуги», який визначає основні засади функціонування ЦНАПів та механізм надання адміністративних послуг. Хоча у тексті Закону прямо не вживається термін «віддалене робоче місце адміністратора», стаття 12 передбачає право органів місцевого самоврядування формувати територіально розгалужену мережу ЦНАПів, що опосередковано включає можливість створення ВРМ як форми наближення послуг до мешканців громад [93];

- Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588 «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг». У даному документі вперше згадується механізм організації відокремлених місць роботи адміністраторів. Згідно з розділом II Примірного регламенту, виконавчі органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення про створення віддалених точок доступу до адміністративних послуг, у тому числі шляхом функціонування ВРМ, пересувних відділених робочих місць адміністраторів [106];

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 червня 2021 № 574-р «Про схвалення методичних рекомендацій щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг, включаючи його територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів» [132];

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 № 523-р містить перелік адміністративних послуг, які можуть надаватися через ЦНАП, у тому числі й через ВРМ. Водночас встановлено, що перелік послуг ВРМ може бути інакшим [28];

- Методичні рекомендації щодо організації діяльності ВРМ, розроблені в рамках програм міжнародної технічної допомоги, зокрема «U–LEAD з Європою». Хоча такі документи не є нормативно-правовими актами у вузькому розумінні, вони слугують операційною базою для впровадження та експлуатації ВРМ, зокрема надають типові моделі організації мобільного офісу, графіки обслуговування, переліки технічного оснащення тощо [192; 193].

ВРМ функціонують як інструмент забезпечення доступності адміністративних послуг у географічно віддалених, малонаселених або соціально вразливих локаціях, де створення повноцінного структурного підрозділу ЦНАПу є економічно недоцільним або технічно неможливим. Як правило, рішення про утворення ВРМ приймається виконавчим органом ОТГ з урахуванням демографічної ситуації, транспортної доступності, територіальної віддаленості від головного офісу ЦНАПу та рівня попиту на адміністративні послуги в певному населеному пункті. Часто місцем функціонування ВРМ визначаються колишні адміністративні центри сільських рад або адміністративні центри старостинських округів, що обумовлено вже наявною інфраструктурною базою.

Згідно з нормативною логікою, ідеальною моделлю функціонування ВРМ є надання в повному обсязі того ж переліку адміністративних послуг, що й у головному офісі ЦНАПу. Проте законодавець передбачає можливість часткового делегування повноважень, що формалізується шляхом прийняття відповідного рішення органом, який утворив ЦНАП. Такий підхід дозволяє гнучко адаптувати організаційну модель до реальних адміністративних потреб громади.

Віддалене робоче місце адміністратора – це постійна або періодична точка прийому та обслуговування громадян, облаштована за межами основного офісу ЦНАПу. Згідно з довідником U-LEAD, ВРМ можуть існувати у двох форматах: як стаціонарні офіси з постійною присутністю адміністратора або як виїзні пункти обслуговування за затвердженим графіком. Основними вимогами до їх функціонування є наявність придатного приміщення, доступу до мережі Інтернет, технічної можливості для підключення до державних реєстрів, а також організаційне забезпечення стабільного графіку роботи [193, с. 9-14].

Крім нормативних підстав, на доцільність створення ВРМ впливають просторово-демографічні чинники. Як зазначають Н. Заблотовська, Ю. Станковська та О. Бабушак, соціально-просторові зв'язки в межах громад Чернівецької області демонструють потребу у децентралізованому наданні адміністративних послуг, особливо у випадках, коли мережа населених пунктів розташована на значній відстані від адміністративного центру або має обмежене транспортне сполучення [36, с. 31-34]. У таких умовах ВРМ виступає оптимальним способом забезпечення рівного доступу до сервісів.

ВРМ також сприяють ефективному використанню ресурсів органів місцевого самоврядування. Їх створення не вимагає масштабного фінансування або численного персоналу, як у випадку з територіальним підрозділом, натомість дозволяє забезпечити повноцінну присутність адміністративної функції у кожному важливому населеному пункті громади. Як зазначено у довіднику U-LEAD, доцільно планувати відкриття ВРМ у селах з кількістю жителів понад 1 000 осіб, що мають достатній потенціал для організації публічного сервісу [192, с. 13].

У свою чергу, розпорядження КМУ № 574-р закріплює логіку мережевого підходу до розміщення ЦНАПів, що має охоплювати усю територію громади. Така логіка спрямована на реалізацію принципу територіальної рівності, визначеного Законом України «Про адміністративні послуги» та європейськими стандартами доступності.

Водночас, успішне функціонування ВРМ передбачає не лише організаційне забезпечення, але й кадрову підготовку. Адміністратори, які працюють у віддалених точках, часто є єдиними представниками ЦНАПу у своєму населеному пункті. Тому на них покладається не лише функція прийому документів, а й попереднє консультування заявників, орієнтування у порядку взаємодії з суб'єктами надання послуг, дотримання термінів, стандартів і процедур. У цьому контексті ВРМ є інституційною формою персоніфікованого адміністративного сервісу.

Таким чином, віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП становлять важливий елемент сучасної інфраструктури адміністративних послуг, особливо

для невеликих, сільських або географічно віддалених територіальних громад. Їх ефективне функціонування базується на поєднанні нормативної регламентації, просторового планування та належної кадрової та технічної підготовки.

Окремим, інноваційним і водночас соціально орієнтованим різновидом ВРМ є мобільне робоче місце адміністратора ЦНАПу, або так званий мобільний офіс. Цей формат є технічно обладнаним транспортним засобом (автомобілем, мікроавтобусом, автобусом), що функціонує відповідно до затвердженого графіка маршруту обслуговування жителів населених пунктів, де відсутні як ЦНАПи, так і стаціонарні ВРМ. У межах мобільного офісу передбачається обладнання робочих місць для одного або кількох адміністраторів із доступом до електронних реєстрів та технічним забезпеченням (персональні комп'ютери, сканери, принтери, мобільні валізи з бланками документів, шаблонами заяв тощо).

Сучасна практика стикається з проблемою невизначеності термінологічного апарату, що використовується для позначення різновидів мобільних форм надання адміністративних послуг. Проте чинне законодавство не містить всіх визначень «мобільний ЦНАП», «виїзний ЦНАП», «мобільний підрозділ ЦНАП», «мобільний кейс», «мобільний офіс», у зв'язку з чим їх поняття та статуси піддаються дискусії у науковому середовищі.

Дослідниця акцентує на доцільності розмежування понять «мобільний ЦНАП» і «виїзний ЦНАП». Так, під мобільним ЦНАПом доцільно розуміти портативний набір технічних засобів (так звану "мобільну валізу"), яка забезпечує надання адміністративної послуги на місці звернення особи, тоді як виїзний ЦНАП – це спеціально обладнаний транспортний засіб, у якому реалізується весь комплекс сервісних процедур. Зазначені відмінності мають юридично значущий характер, оскільки зумовлюють різну правову природу, підходи до ресурсного забезпечення, організації кадрового складу та взаємодії з інформаційними системами.

Таким чином, у межах формування уніфікованої термінології у сфері надання адміністративних послуг постає необхідність чіткого нормативного розмежування зазначених категорій із відповідною правовою фіксацією їх

функціонального призначення, технічних параметрів та процедурної регламентації.

У процесі реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг в Україні сформувалися різні моделі організації ЦНАПів, що враховують як інституційні, так і територіальні особливості громад. Практика свідчить про відсутність єдиної моделі організації центрів, натомість спостерігається адаптація до локального контексту, кадрових можливостей та технічної інфраструктури.

У місті Києві функціонує складна, багатoelementна структура надання адміністративних послуг. В столиці організовано роботу міського центру, районних центрів та територіальних підрозділів (філій) районних ЦНАПів, які охоплюють райони столиці. Ці підрозділи мають стаціонарний характер і забезпечують повний спектр послуг у межах своїх повноважень. Крім того, Київ активно використовує інститут адміністраторів мобільного реагування, який є оперативним інструментом підсилення роботи підрозділів ЦНАПів саме у тих місцях, де в конкретний період зафіксовано підвищений попит або спостерігається тимчасова недостатність доступності послуг. Це дозволяє столиці дотримуватися принципу адаптивного сервісу без дублювання інфраструктури та перевантаження адміністраторів [102].

У місті Рівному ЦНАП реалізовано інтегровану модель, в межах якої державні реєстратори входять до структури самого центру. Такий підхід дозволяє забезпечити більшу ефективність процедур надання послуг, оскільки фронт-офіс і бек-офіс об'єднані в єдиному організаційному просторі. Наявність державних реєстраторів у структурі ЦНАП значно скорочує час прийняття рішень і знижує рівень бюрократичного навантаження на заявника, уникаючи передачі справ до зовнішніх структур.

В умовах територіальних громад, особливо в сільських і гірських районах, найбільш поширеним є формат віддалених робочих місць адміністраторів. Такі ВРМ створюються у старостинських округах, громадах, де немає постійно діючих підрозділів ЦНАП. Вони виконують функцію мобільного фронт-офісу, надаючи базові адміністративні послуги на місцях. У поєднанні з цифровими технологіями,

зокрема системою електронної взаємодії та реєстровим доступом, ВРМ дозволяють забезпечити принцип територіальної рівності у доступі до послуг навіть у найвіддаленіших громадах.

Таким чином, аналіз практики діяльності ЦНАПів країни дозволяє виділити кілька підходів до організації їх структури:

- класична модель, за якої адміністратори лише приймають документи і не ухвалюють рішень;

- інтегрована модель, де суб'єкти надання послуг є структурною частиною ЦНАПу;

- гібридна модель, яка поєднує стаціонарні підрозділи та мобільні або віддалені елементи (Київ – приклад ефективної гібридної моделі, адаптованої до мегаполісу).

Таке різноманіття моделей демонструє гнучкість адміністративної реформи в Україні та її здатність адаптуватися до умов конкретних територій при збереженні основних принципів – наближеності послуг до громадян, мінімізації контактів із суб'єктами надання послуг, цифровізації та прозорості процедур

Ефективність функціонування ВРМ та мобільних офісів, як і самих ЦНАПів, неможливо забезпечити без упровадження сучасних інформаційно–комунікаційних рішень, здатних забезпечити швидко, безпечно й прозору взаємодію між адміністратором та суб'єктом звернення.

Зміна формату надання адміністративних послуг – від класичної моделі «з візитом до установи» до гібридної або повністю електронної моделі – відповідає як загальноєвропейським тенденціям публічного адміністрування, так і вимогам внутрішнього законодавства. Зокрема, положення законів України «Про адміністративні послуги», «Про електронні довірчі послуги», «Про Національну інфраструктуру геопросторових даних» тощо передбачають обов'язковість створення електронної складової в інфраструктурі надання публічних сервісів.

Саме тому, подальший розвиток ЦНАПів в умовах війни та післявоєнного відновлення має спиратись не лише на розбудову фізичних пунктів обслуговування громадян, а й на інституціоналізацію цифрових сервісів, здатних

забезпечити неперервність, доступність і рівність адміністративного обслуговування незалежно від місця перебування особи чи стану інфраструктури. Зокрема, важливим кроком у процесі розвитку системи надання адміністративних послуг та її цифрової трансформації в Україні є створення умов для переходу більшої частини жителів нашої держави до використання електронних послуг.

Цифрові технології сьогодні відіграють визначальну роль у трансформації суспільного розвитку, впливаючи на основи взаємодії між державою, бізнесом та громадянами. Їх впровадження стало фактором, що докорінно змінює підходи до організації управлінських процесів, модернізації економічної діяльності та реалізації публічних функцій. У результаті цифровізації переосмислюється сама структура суспільних відносин, зокрема у сфері публічного адміністрування, що вимагає відповідних адаптивних змін з боку інституцій державної влади.

Одним з ключових завдань у цьому контексті є забезпечення доступу до якісних і зручних адміністративних послуг для всіх категорій населення та представників бізнес-середовища. Реформування процедур надання таких послуг шляхом їх спрощення, автоматизації, оптимізації та подальшого оцифрування дозволяє зробити їх більш прозорими, логічно структурованими та зрозумілими для користувачів. Водночас це значною мірою сприяє зниженню корупційних ризиків у взаємодії громадян із суб'єктами владних повноважень.

Зміна усталених моделей надання публічних, у тому числі й адміністративних послуг, ставить часові вимоги для її впровадження, а також вимагає прикладення зусиль для розвитку у населення вмінь користування нею. Це свідчить про те, що наявність електронних послуг вимагає розвитку готовності громадян до їх використання. У цьому випадку саме на працівників ЦНАПів покладається завдання стосовно всебічного сприяння жителям громад у процесі пізнання ними електронних послуг та розвитку навичок користування ними.

На необхідність підвищення рівня цифрової грамотності та цифрових компетенцій українців вказують рекомендації ООН, що отримали закріплення у виданні «Дослідження ООН: електронний уряд 2020» (UN E-Government Survey 2020). Готовність громадян та бізнесу до надання електронних послуг у країнах

ЄС є одним з найбільш важливих факторів розвитку системи надання електронних послуг. Так, електронні послуги, які легко використовувати у онлайн форматі, позитивно впливають на готовність громадян і, отже, прийняття ними цих послуг. Проте, простота у використанні електронних послуг залежить від того, наскільки розвиненими є ці послуги, наскільки вони є функціонально оптимізованими і визначеними, наскільки чітко описана процедура їх надання відповідно до системи управління якістю [184, с. 81].

Діяльність самих ЦНАП також значно покращиться у разі залучення громадян до використання е-послуг, адже це надасть змогу отримання адміністративних послуг одночасно більшій кількості осіб, а також дозволить підвищити якість наданих адміністративних послуг через зміну підходів до послуг. Тож, можна сказати, що важливим кроком у процесі розвитку системи надання адміністративних послуг та її цифрової трансформації в Україні є створення умов для переходу більшої частини жителів нашої держави до використання електронних послуг.

Погоджуємось з твердженням І.П. Сторожук, яка акцентує увагу на необхідності перегляду традиційних норм права у зв'язку з курсом країни та електронне врядування та розширення застосування платформи «Дія», що має наслідком внесення змін до спеціального законодавства щодо ідентифікації особи, захисту персональних даних тощо. Адже відсутність нормативного підґрунтя цифрової взаємодії призводить до необхідності дублювання отримання послуг в паперовому вигляді [151].

Законодавче закріплення поняття «електронна послуга» отримало у Законі України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», у відповідності до якого електронна послуга – це будь-яка надавана через інформаційно–телекомунікаційну систему послуга [116].

В умовах цифрової трансформації публічного управління, правове визначення поняття «електронна послуга» набуває принципового значення для встановлення чітких меж правового режиму, в межах якого відбувається надання адміністративних послуг у цифровій формі. Закон України «Про електронну

ідентифікацію та електронні довірчі послуги» заклав нормативну основу для розуміння електронної послуги як юридично значимої дії, що здійснюється через інформаційно–телекомунікаційну систему з метою забезпечення певного результату, що має правові наслідки для суб'єкта звернення [116].

У межах цього правового підходу постає об'єктивна необхідність формування загальнонаціональної концепції розвитку системи електронних послуг як системної, взаємопов'язаної ідентичності державних сервісів нового покоління, що відповідають принципам зручності, економічності, швидкодії та антикорупційної ефективності. Саме на цьому і акцентується наступний програмно–стратегічний документ уряду України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» від 16 листопада 2016 № 918-р визначаються напрями формування ефективної системи електронних послуг для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб. Метою Концепції є визначення напрямів, механізму і строків формування ефективної системи електронних послуг в Україні для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб через розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних і некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг [127].

Реалізація Концепції передбачена на період до 2020 року за трьома етапами. На першому, зокрема, передбачена реалізація пілотних проектів із запровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі та альтернативних способів електронної ідентифікації та автентифікації, а також врегулювання даних питань на законодавчому рівні. На другому – широке залучення фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг. На третьому – забезпечення надання електронних послуг в усіх сферах суспільного життя.

Задля реалізації Концепції Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017–2018 роки» від 14 червня 2017 № 394-р міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, обласним,

Київській міській держадміністраціям запропоновано забезпечити виконання затвердженого цим розпорядженням плану заходів [107].

План передбачав створення нормативно-правової бази для електронної ідентифікації, запуск ключових е-послуг, інтеграцію до Єдиного державного веб-порталу, а також організацію інформаційної кампанії серед населення. Впровадження цих заходів дало початковий імпульс для цифровізації державного сектору, зокрема – в частині переведення адміністративних послуг у електронний формат.

Водночас, термін дії зазначених документів обмежувався 2020 роком, а на заміну їм не було прийнято жодної нової концепції, яка б безпосередньо продовжувала окреслений стратегічний курс у тому ж форматі. Натомість державна політика у сфері надання адміністративних послуг після 2020 року змістилася в бік впровадження практичних цифрових рішень – насамперед через Єдиний портал “Дія”, цифрові документи, мобільні застосунки та міжвідомчу е-взаємодію. Таким чином, реалізація концептуальних завдань, започаткованих у 2016-2017 роках, фактично трансформувалася у більш гнучку та прикладну цифрову стратегію. Водночас, питання комплексного оновлення нормативної та концептуальної бази щодо електронного врядування й адміністративних послуг залишається відкритим, що створює прогалину між стратегічними цілями та сучасними цифровими практиками публічного адміністрування.

Якщо говорити про електронні адміністративні послуги, то слід виходити з того, що їм притаманні такі ж характерні ознаки, як і «звичайним» адміністративним послугам. Одночасно з цим для електронної форми надання адміністративних послуг, характерні певні специфічні риси, що прямо пов’язано із формою їх надання. Так, наприклад, електронна форма надання адміністративних послуг відкриває нові можливості для організації взаємодії між державою та громадянами, водночас формуючи специфічні вимоги до технічного, процедурного та правового забезпечення цих процесів. Основною перевагою електронних сервісів є незалежність від часових обмежень – користувачі мають змогу подавати звернення чи отримувати результати в будь-який зручний момент,

включно з вихідними та святковими днями. Це значно підвищує доступність послуг для населення, особливо в умовах територіальної віддаленості або фізичних обмежень заявників.

Крім того, застосування цифрових інструментів дозволяє мінімізувати кількість ручного введення даних: завдяки автоматизованому обміну інформацією з державними електронними реєстрами частина персональних відомостей підтягується автоматично. Такий підхід скорочує тривалість обслуговування, знижує ймовірність помилок і зменшує адміністративне навантаження як на заявників, так і на органи, що надають послуги.

Водночас електронні сервіси вимагають особливої уваги до захисту конфіденційної інформації. Забезпечення кібербезпеки, захист персональних даних та належне функціонування систем автентифікації стають критичними чинниками для довіри населення до електронного врядування. У випадках, коли йдеться про оплатні адміністративні послуги, також важливими є гарантії безпеки фінансових транзакцій і захищеного з'єднання між платформами. Таким чином, цифровізація публічних послуг не лише змінює форму взаємодії з державою, а й висуває нові вимоги до організаційних стандартів і технологічної інфраструктури.

Окрему увагу у контексті цифрової трансформації системи надання адміністративних послуг в Україні слід приділити функціонуванню та нормативно-організаційному закріпленню так званих Центрів Дія, що стали невід'ємним елементом сучасної сервісної інфраструктури держави. Відповідно до положень Закону України «Про адміністративні послуги», можливість використання позначення «Центр Дія» не обмежується лише офіційною символікою ЦНАПів, а може застосовуватись як додатковий ідентифікатор для позначення тих центрів, які відповідають визначеним критеріям цифрової інтеграції [148].

Концепцією розвитку системи електронних послуг в Україні, яка була затверджена у відповідності до розпорядження Кабінету Міністрів України у 2016 році та реалізація якої передбачалась до 2020 року, закріплювалось наступного роду формулювання: «е-послуга – це адміністративна та інша публічна послуга,

що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно–телекомунікаційних систем» [127]. Це концептуалізоване положення свідчить про те, що не тільки адміністративні послуги є системоформуючим елементом для е-послуг, до їх числа входять й інші послуги, які не входять до переліку адміністративних. Серед останніх можна виділити реєстрацію в електронній черзі в дитячий садочок, онлайн–запис у ЦНАП, запис на вакцинацію від COVID-19 тощо.

Потенційно можливим виявляється також варіант здійснення адміністраторами ЦНАПів функцій «цифрових посередників», однак виключно тоді, коли суб'єкт звернення не в змозі самостійно отримати електронну адміністративну послугу з відповідних причин. Актуальними такі випадки стають у разі відсутності у відвідувача засобів електронної ідентифікації, навичок користування електронними послугами, засобів інформатизації та у інших випадках. Зважаючи на вище викладене, варто значну увагу приділяти питанням автоматизації ЦНАПів, відкриття доступу його працівникам до реєстрів та інформаційних систем; здійсненню організації підвищення кваліфікації для персоналу ЦНАПів, зокрема і в сфері надання електронних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає обов'язок суб'єкта надання адміністративних послуг забезпечити у місцях прийому суб'єктів звернень облаштування місць для самообслуговування, що включає комп'ютер, принтер та інші необхідні технічні засоби для самостійного формування заяв і подання документів в електронній формі. Така норма не лише стимулює цифрову грамотність громадян, а й зменшує залежність від адміністратора – особа може роздрукувати необхідний бланк або подати електронну заяву безпосередньо на місці, за умов технічної можливості.

Безпрецедентним є вплив широкомасштабного російського вторгнення на територію України на всі державні інститути. В умовах діючого воєнного стану, коли держава стикається з рядом нових викликів, зокрема і у сфері надання адміністративних послуг, вона намагається максимально оперативно та дієво реагувати на потреби споживачів у отриманні адміністративних послуг. Серед

важливих нововведень варто виокремити впровадження електронної комплексної послуги для внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). У рамках цієї послуги заявники могли одночасно подати заяву про набуття статусу ВПО та звернутися за призначенням відповідної державної матеріальної допомоги. Це рішення дало змогу реалізувати комплексний підхід у сфері соціального захисту, об'єднавши кілька адміністративних процедур в єдиний цифровий алгоритм. Такий підхід значно полегшив процес взаємодії з органами влади для осіб, які вимушено покинули місця свого постійного проживання.

Крім того, в умовах воєнного стану було розширено можливість отримання витягів з Реєстру територіальної громади (далі – РТГ). Якщо раніше відповідна послуга надавалася лише в межах адміністративно-територіальної юрисдикції тієї громади, де особа була зареєстрована, то нині реалізовано екстериторіальний підхід. Відтепер витяг з РТГ може бути виданий у будь-якому ЦНАП незалежно від місця реєстрації. Практично це означає, що особа, зареєстрована, наприклад, у Вінницькій області, може звернутися до ЦНАП у місті Києві та отримати необхідний документ. Також на альтернативному рівні функціонує електронна форма послуги через мобільний застосунок «Дія», що забезпечує додаткову доступність сервісів для осіб, які мають цифрові навички та пристрої.

Окремим елементом адаптації системи надання адміністративних послуг до потреб воєнного часу в електронному форматі та альтернативно – шляхом фізичного звернення заявника до ЦНАПу, стала актуалізація даних військовозобов'язаних. Ця процедура не належить до переліку адміністративних послуг, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України № 523-р, однак у силу об'єктивних обставин була реалізована саме через ЦНАПи, як найбільш ефективну інституційну мережу з доступом до громадян.

Таким чином, період воєнного стану став каталізатором організаційної трансформації системи надання електронних адміністративних послуг, зокрема через механізми екстериторіальності, цифровізації та інтеграції комплексних сервісів. Такі зміни не лише відповідають потребам сучасності, а й задають нові

стандарти для післявоєнного реформування галузі в напрямі підвищення адаптивності, мобільності та людинорозмірності публічного адміністрування.

Ще більшої уваги було приділено безпековим питанням у межах роботи з електронними публічними реєстрами, застосування яких має місце у процесі надання адміністративних послуг.

На окрему увагу заслуговує створення стратегічного бачення розвитку сфери публічних послуг до 2032 року, що отримало закріплення у проєкті Плану відновлення України та було представлене на Міжнародній конференції з питань відновлення України в швейцарському місті Лугано [85].

У сфері реформування адміністративних послуг головним куратором та координатором цифровізації є Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри), яке створено постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 року № 856, що затвердила Положення про міністерство [83]. Згідно з цим Положенням, Мінцифри відповідає за формування і координацію державної політики у сфері електронних і адміністративних послуг, ведення Реєстру адміністративних послуг, а також забезпечення функціонування національних електронних реєстрів і систем електронної ідентифікації.

У межах реалізації своїх повноважень, Міністерство виступає головним інститутом, що координує роботу центрів надання адміністративних послуг. Зокрема, саме через Мінцифру впроваджується платформа «Дія» - Державні послуги онлайн, яка наразі об'єднує понад 21 мільйон унікальних користувачів та надає доступ до понад 30-70 електронних адміністративних та цифрових документів, залежно від формату сервісу. Платформа функціонує як супераплікація – через мобільний застосунок і веб-портал – і постійно розширює перелік доступних послуг: від державних документів до складних соціальних програм. Таким чином, Міністерство цифрової трансформації не лише координує, але й формує стратегію адаптації ЦНАП та е-платформ до сучасних викликів: збройного конфлікту, внутрішньої міграції, змін у законодавстві та локальних потреб.

На сьогоднішній день вже є ряд послуг, які можна отримати як електронно, так і фізично у ЦНАП, чого було досягнуто завдяки розробці відповідних ІТ-забезпечень.

Проте, на практиці зустрічається ситуація, коли за отриманням електронної послуги до ЦНАПу звертається особа, яка не є «цифровізованою». Проблемним є також отримання електронної послуги на ВРМ адміністраторів ЦНАП у старостинських округах. Це свідчить про те, що в нинішніх умовах не всі послуги, які надаються через портал «Дія» електронно, особа може отримати у приміщенні ЦНАПу у такій же формі. У подальшому спостерігатиметься ще більший розрив між можливістю надання електронних адміністративних послуг через «Дію» та фізично у приміщеннях ЦНАПів.

Існує ще одна проблема щодо усунення цифрових бар'єрів для окремих категорій громадян – осіб, які не мають технічної можливості або навичок скористатися електронними адміністративними сервісами. У зв'язку з цим особливої ваги набуває функціональна трансформація ролі адміністратора ЦНАПа – до «цифрового посередника, який забезпечує доступ громадян до е-послуг через фізичну інфраструктуру ЦНАПу.

Використання електронних інструментів у процесах цифрової взаємодії між ЦНАП та суб'єктами надання адміністративних послуг дозволяє адміністраторам здійснювати прийом документів фізично, тоді як обробка звернень та ухвалення рішень відбувається в електронному режимі. Такий підхід утворює гібридну модель надання послуг – фізично-електронну, яка не лише підвищує доступність сервісу, але й оптимізує ресурси громади та мінімізує корупційні ризики.

Функція «цифрового посередника» у виконанні адміністратора ЦНАП передбачає також надання консультацій, допомогу з е-ідентифікацією, забезпечення доступу до інформаційних систем та реєстрів, що створює новий формат сервісного врядування. Це не лише підвищує інституційну спроможність громад, а й сприяє цифровій інклюзії як інструменту реалізації права на публічні послуги.

Тобто адміністратор ЦНАПу дедалі більше виконує функцію не лише сервісного провідника, а й інтерфейсу між громадянином та цифровою державою. Ця роль потребує відповідного нормативного, технічного та інституційного забезпечення, включаючи розроблення державної стратегії цифрової трансформації сфери адміністративних послуг, поширення інструментів самообслуговування, а також впровадження системного навчання цифрової грамотності.

Також слід звернути увагу на застосування прийнятого у лютому 2022 року закону «Про адміністративну процедуру» [19], який набув чинності у грудні 2023 року. Упроваджуваний цим законодавчим актом принцип офіційності прямо впливає на процес організації надання адміністративних послуг. У відповідності до цього принципу ЦНАПи не мають права вимагати від заявників документи та відомості, якщо останні вже перебувають у володінні одного з органів публічної влади. Це спричиняє необхідність проведення актуалізації законодавчо закріплених переліків документів, які вимагаються для надання адміністративних послуг. Варто продумати альтернативні шляхи отримання цих послуг та створити інформаційні системи необхідні для цього.

У підсумку можна зазначити, що сфера діяльності ЦНАПів щодо надання адміністративних послуг в умовах інформатизації є досить динамічною та життєво необхідною для українців. Однак, повсюдні процеси інформатизації потребують вдосконалення шляхів надання адміністративних послуг ЦНАПами.

Отже, організаційні моделі функціонування ЦНАПів в Україні постають результатом послідовної імплементації адміністративної та децентралізаційної реформ, метою яких є утвердження публічно-сервісної парадигми державного управління. ЦНАПи, функціонуючи як структурні підрозділи органів місцевого самоврядування або як окремі робочі органи, інституціоналізовані відповідно до положень Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», демонструють ефективність як у контексті забезпечення доступності публічних сервісів, так і в площині реалізації принципів відкритості, зручності та прозорості адміністративних процедур.

Особливого значення в сучасних умовах набуває розвиток віддалених структурних елементів ЦНАПів, зокрема територіальних підрозділів, ВРМ та мобільних офісів. Законодавчо ці форми закріплені у Законі України «Про адміністративні послуги», постановах Кабінету Міністрів України № 777 від 11 жовтня 2016 року та № 574-р від 02 червня 2021 року тощо, а також супроводжуються методичними рекомендаціями програм міжнародної технічної допомоги. Правове регулювання функціонування цих структур покликане забезпечити принцип територіальної рівності та субсидіарності у сфері надання адміністративних послуг.

У свою чергу, цифровізація діяльності ЦНАПів, зокрема завдяки інтеграції з платформою «Дія», створенню Центрів Дія та запровадженню комп'ютеризованих місць самообслуговування, формує новий рівень взаємодії між громадянами та державою. Цей процес супроводжується нормативним закріпленням у Законі України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», Розпорядженні Кабінету Міністрів України № 918–р, а також передбачає реалізацію принципів цифрової інклюзії. В умовах війни цифровізація виступає як суттєвий фактор забезпечення безперервності публічного сервісу.

2.3. Комбінаційні варіанти моделей ЦНАПів: концепція діяльності Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг міста Києва

Формування мережі ЦНАПів в Україні є одним із ключових елементів адміністративної реформи, спрямованої на підвищення доступності, прозорості та ефективності надання адміністративних послуг громадянам. Утворення ЦНАПів відбувається в адміністративно–територіальних одиницях різного рівня – від мегаполісів із мільйонним населенням до сільських об'єднаних та укрупнених ОТГ, що обумовлює суттєві відмінності в організаційно-правових моделях їх діяльності.

Серед основних чинників, які впливають на вибір моделі організації ЦНАП, варто виділити:

- розмір громади, відповідно до чисельності мешканців, зокрема й її адміністративного центру, буде напряду залежати й розмір ЦНАПу, тобто його масштаб: кількість робочих місць та персоналу ЦНАПу, розміри приміщення ЦНАПУ, особливості організаційної складової його діяльності, години прийому тощо;

- географія громади. Мове йде про те чи це один населений пункт чи декілька, яка відстань між центром громади та віддаленими населеними пунктами, якою є площа та протяжність території громади, особливості території (наприклад, гірські території, території з низькою густотою населення тощо);

- статус територіальної громади (має місце місто обласного значення чи іншого роду ОМС; має місце районний центр чи сільська громада). Зокрема, після утворення ОТГ доцільно не тільки не погіршити територіальну (фізичну) доступність послуг, але й максимально намагатись зберегти точки доступу до послуг у сільських і селищних радах (їх центрах), існування яких мало місце до створення ОТГ. Що стосується показника просторової (кілометрової) доступності до послуг, то його кожна громада також має визначати індивідуально – з врахуванням якості шляхів, наявності громадського транспортного сполучення, демографічної структури тощо [68].

Ефективність функціонування ЦНАПів значною мірою залежить від правильної організації їх структурних елементів, зокрема таких, як територіальні підрозділи, ВРМ, мобільні ЦНАПи та виїзні адміністратори.

У сучасній адміністративно–правовій системі України територіальні підрозділи ЦНАПів займають ключове місце в структурі надання адміністративних послуг на місцевому рівні. Вони забезпечують фізичну доступність адміністративних сервісів для мешканців навіть найбільш віддалених населених пунктів, сприяючи реалізації конституційного права громадян на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування.

О.Б. Гончарук підкреслює, що територіальні підрозділи є базовими елементами, які дозволяють децентралізувати публічне адміністрування, знижуючи навантаження на центральні офіси ЦНАПів та оптимізуючи доступ громадян до необхідних послуг [23].

Якщо в попередньому підрозділі об'єктом дослідження виступали організаційно-правові моделі функціонування центрів надання адміністративних послуг, то в цій частині наукової роботи увага зосереджується на аналізі територіальної структури таких центрів та особливостей їхньої внутрішньої взаємодії. Метою цього аналізу є визначення ключових переваг і недоліків різних підходів до просторової організації мережі ЦНАПів, а також оцінка ефективності координації між окремими її елементами.

Правова основа для створення та функціонування територіальних підрозділів ЦНАПів визначені в положеннях Закону України «Про адміністративні послуги». Відповідно до цього нормативного акту, органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо утворення територіальних підрозділів ЦНАП із метою наближення послуг до населення, зокрема в умовах укрупнених ОТГ та віддалених населених пунктів [93].

Більш детально порядок створення та функціонування територіальних підрозділів визначено у Постанові Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 року № 588 «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг». Згідно з цією постановою, територіальні підрозділи можуть створюватися в межах адміністративно-територіальних одиниць, які входять до складу відповідної громади, з урахуванням інтересів місцевого населення та демографічних особливостей. Цей нормативний акт визначає основні принципи діяльності підрозділів, серед яких [106]:

- забезпечення рівного доступу до адміністративних послуг для всіх категорій населення, незалежно від місця проживання;
- відкритість інформації щодо переліку послуг, умов їх отримання та строків надання;
- скорочення термінів розгляду заяв та видачі результатів послуг;

- оптимізація розташування підрозділів для зменшення часу, необхідного для звернення громадян.

Порядок функціонування територіальних підрозділів також передбачає забезпечення їх технічним обладнанням для здійснення електронної обробки даних, доступу до державних реєстрів та надання консультацій у режимі реального часу. З цією метою, згідно Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», визначаються вимоги до технічного забезпечення підрозділів, зокрема: підключення до Інтернету, обладнання електронними системами черги, використання цифрових підписів для засвідчення електронних документів [129].

Важливо також зазначити, що територіальні підрозділи ЦНАП функціонують на основі затверджених регламентів, що визначають організаційні аспекти їх діяльності, графік роботи, процедуру прийому громадян та порядок взаємодії з іншими органами державної влади та суб'єктами надання адміністративних послуг. Такі підрозділи мають забезпечувати швидкий і зручний доступ до адміністративних послуг, у тому числі в режимі електронного звернення.

Організаційно-правові основи функціонування віддалених робочих місць адміністраторів закріплені в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01 серпня 2013 року № 588, яка визначає порядок утворення, матеріально-технічного забезпечення та регламентації роботи ВРМ. Відповідно до положень цієї постанови, рішення про створення ВРМ ухвалюється органом місцевого самоврядування, який заснував ЦНАП, і затверджується відповідним рішенням місцевої ради [106]. У документі зазначено, що обладнання стаціонарного робочого місця адміністратора на території громади (як адміністративного центру, так і іншого населеного пункту) може відбуватись у будь-яких пристосованих для цього приміщеннях: адміністративних будівлях колишніх місцевих рад, приміщеннях старостинських округів.

На практиці застосовуються різні підходи до організації роботи віддалених робочих місць адміністраторів, що зумовлюються розмірами громади, географічними особливостями та наявними ресурсами. Один із таких підходів полягає у створенні стаціонарного ВРМ, який функціонує на постійній основі в окремому приміщенні, визначеному органом місцевого самоврядування. Цей варіант вважається доцільним для віддалених селищ і колишніх адміністративних центрів із чисельністю населення понад 1000 осіб, де спостерігається сталий попит на адміністративні послуги.

Інша поширена форма – періодичне функціонування ВРМ, коли адміністратор здійснює прийом громадян у певні дні тижня або місяця згідно з графіком. Такий формат оптимізує кадрове навантаження, дозволяючи обслуговувати віддалені чи малонаселені пункти без створення постійної адміністративної інфраструктури.

Також практикується так звана кущова модель, яка передбачає обслуговування декількох суміжних населених пунктів одним адміністратором. Принцип функціонування такої моделі полягає у тому, що адміністратор за попереднім графіком працює у різних населених пунктах, що розташовані в межах досяжної транспортної відстані. Такий підхід дозволяє розширити охоплення населення адміністративними послугами без значного збільшення фінансових та організаційних витрат.

Варто підкреслити, що графіки роботи ВРМ можуть відрізнятися від графіка роботи основного офісу ЦНАПу, що забезпечує гнучкість у наданні послуг та дозволяє адаптувати режим прийому громадян відповідно до потреб громади. Важливим аспектом організації роботи ВРМ є залучення старост, які можуть виконувати функції з прийому документів, видачі довідок та консультування населення у віддалених населених пунктах.

Мобільний ЦНАП є ще однією формою організації надання адміністративних послуг, завдяки якій забезпечується надання адміністративних послуг у відділених районах та таких, де немає необхідності у постійному перебуванні адміністраторів. Такий підрозділ є різновидом віддаленого робочого

місця адміністратора територіального підрозділу ЦНАП, однак має ключову відмінність – можливість пересування між населеними пунктами громади за визначеним графіком. Це дає змогу надавати адміністративні послуги у віддалених населених пунктах, де створення стаціонарного офісу є економічно необґрунтованим або технічно неможливим. ОМС можуть створювати мобільні підрозділи ЦНАП з метою забезпечення територіальної доступності адміністративних послуг для мешканців віддалених населених пунктів. Законодавець передбачає, що такий підрозділ може функціонувати на базі спеціально обладнаного транспортного засобу (автомобіля, мікроавтобуса або автобуса), який оснащений необхідною технікою для забезпечення повноцінної діяльності адміністратора.

Відповідно до Методичних рекомендацій Міністерства цифрової трансформації України, мобільні ЦНАПи мають бути обладнані альтернативними джерелами живлення (генераторами або акумуляторами), що дозволяє здійснювати прийом громадян навіть у випадку відсутності доступу до електромережі. Мобільний ЦНАП діє на підставі затверджених маршрутів та графіків виїздів, які формуються органом місцевого самоврядування або виконавчим органом ради, що утворив основний ЦНАП. Графіки виїздів повинні бути опубліковані на офіційних вебресурсах громади, а також розміщені в місцях публічного доступу, щоб громадяни могли планувати свої візити заздалегідь.

У сучасній практиці організації виїзного обслуговування громадян мобільними підрозділами центрів надання адміністративних послуг застосовуються кілька основних підходів до формування графіків роботи мобільного ЦНАПу. Перший із них передбачає регулярне відвідування населених пунктів згідно з фіксованим розкладом, що сприяє передбачуваності та стабільності надання адміністративних послуг у віддалених територіях. Другий підхід ґрунтується на адаптивному плануванні маршрутів залежно від актуального попиту на послуги в конкретному населеному пункті. У таких випадках виїзд здійснюється або за попереднім запитом мешканців, або після накопичення критичної кількості заявок, що дозволяє оптимізувати кадрові та

матеріальні ресурси. Третій підхід орієнтований на обслуговування групи населених пунктів, розташованих у географічній близькості. Така маршрутизація дозволяє протягом однієї поїздки надати послуги мешканцям кількох сіл чи селищ, що суттєво знижує транспортні витрати та водночас забезпечує ширше охоплення територій.

Виїзна форма обслуговування встановлює можливість організації виїзного прийому документів. Проте конкретний регламент дій адміністратора має бути визначений Порядком організації виїзного обслуговування, що визначається внутрішніми нормативними актами органів, що утворили ЦНАП, або положенням про ЦНАП.

Виїзні адміністратори виступають ключовим механізмом забезпечення інклюзивного доступу до публічних послуг, особливо в контексті подолання цифрової нерівності, територіальної віддаленості та соціальної уразливості окремих категорій населення.

Правова основа для організації виїзного обслуговування громадян адміністраторами ЦНАП закріплена у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01 серпня 2013 року № 588, а також у Методичних рекомендаціях Міністерства цифрової трансформації України щодо організації надання адміністративних послуг за місцем проживання чи перебування громадян. Відповідно до цих нормативно-правових актів, виїзний адміністратор наділений правом здійснювати прийом документів, видачу довідок, оформлення заяв і надання інших адміністративних послуг у місці перебування заявника, якщо він не має змоги особисто відвідати ЦНАП. Підставами для виїзного надання послуг можуть бути: стан здоров'я, вік, віддаленість від ЦНАП та інші.

Організація роботи виїзного адміністратора потребує додаткових фінансових витрат на транспорт, технічне забезпечення та робочий час адміністратора. До того ж, у випадках, коли виїзд здійснюється в несприятливих умовах (віддалені села, погані дороги, відсутність інтернет-зв'язку), це ускладнює реалізацію повноцінного спектру адміністративних послуг. З метою підвищення

ефективності такого формату обслуговування необхідно удосконалити нормативно-правову базу, визначивши чіткі підстави для здійснення виїздів, процедуру подачі заявок на обслуговування та порядок інформування громадян про доступні послуги.

Окрім цього, актуальним є питання безпеки виїзного адміністратора під час здійснення виїздів. У зв'язку з цим ОМС мають забезпечувати відповідні умови для безпечної роботи адміністратора, особливо у віддалених місцевостях або районах зі складною криміногенною ситуацією.

Вибір оптимальної моделі ЦНАП у частині механізмів інтеграції адміністративних послуг безпосередньо залежить від статусу відповідної територіальної громади, її інфраструктурної спроможності, кадрового потенціалу, а також рівня децентралізації наданих повноважень. Відповідно до положень Закону України «Про адміністративні послуги», ОМС різних рівнів можуть мати різні обсяги делегованих функцій, що суттєво впливає на організаційну структуру ЦНАП та спектр послуг, які надаються громадянам.

Міста обласного значення та громади, які раніше мали такий статус, зазвичай характеризуються високим рівнем інтеграції адміністративних послуг у межах одного ЦНАП. Законодавство передбачає для таких громад обов'язкову реалізацію повноважень із реєстрації речових прав на нерухоме майно; реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; соціального захисту населення, що включає призначення субсидій, державної соціальної допомоги, оформлення пілг тощо. Це обумовлено тим, що у великих містах обласного значення розвинена інфраструктура ЦНАПів, наявні кваліфіковані кадри, а також розвинута матеріально-технічна база для забезпечення електронного документообігу

Становлення системи надання адміністративних послуг в Україні супроводжується поступовим формуванням різнотипних організаційних моделей, адаптованих до особливостей територіального устрою, соціально-демографічного складу населення, інфраструктурного розвитку та ресурсної спроможності громад. У цьому контексті модель, реалізована в місті Києві, заслуговує на окрему

увагу як приклад інтегративного підходу до організації системи надання адміністративних послуг в умовах мегаполісу.

Місто Київ, як столиця України, має особливий правовий статус, що відображається і в особливостях організації системи надання адміністративних послуг. Саме тут реалізується масштабна модель ЦНАП, яка передбачає широке охоплення адміністративних послуг, високий рівень цифровізації процесів, а також запровадження інноваційних механізмів обслуговування громадян. Діяльність Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг міста Києва спрямована на забезпечення максимальної доступності, прозорості та зручності у наданні адміністративних послуг мешканцям столиці.

Як зазначає Н.В. Шамрай, організація системи ЦНАПів у місті Києві відбувалася поступово: від інтегрування міського ЦНАП у загальну структуру апарату виконавчого органу Київської міської ради до його виокремлення у самостійний структурний підрозділ наприкінці 2014 року. Районні ж ЦНАПи довго залишались в підпорядкуванні апаратів районних у місті Києві державних адміністрацій, що зумовлювало фрагментарність у підходах до управління адміністративними послугами та унеможливлення формування єдиної міської політики в цій сфері [185, с. 86]. Проте з 2018 року районні центри надання адміністративних послуг було виокремлено в окремі юридичні особи з безпосереднім підпорядкуванням голові районної державної адміністрації, що сприяло підвищенню їх інституційної ролі. Такий крок забезпечує більшу оперативність у прийнятті управлінських рішень, персоналізує відповідальність за якість адміністративного обслуговування та підсилює позицію ЦНАП як ключової ланки у вертикалі місцевого публічного управління. У результаті ЦНАПи перестали бути лише структурними підрозділами апарату, набувши функціональної автономії та стратегічного значення в системі надання послуг населенню. При цьому, згідно Положення про Департамент (Центр) надання адміністративних послуг він здійснює методологічне забезпечення та здійснює моніторинг якості надання адміністративних послуг районних ЦНАПів, таким

чином забезпечуючи однаковий рівень якості послуг та стандартизацію процедур в межах столиці [102].

Система ЦНАПів у столиці поєднує риси централізованої та децентралізованої організації, водночас не відносячись повністю до жодної з них. Така модель умовно може бути класифікована як комбінаційна, оскільки поєднує елементи централізованого управління, розгалуженої мережі надавачів послуг, гнучких управлінських рішень та використання цифрових інструментів. У зв'язку з цим поняття "комбінаційна модель" ЦНАП відображає поєднання різних форматів організації надання адміністративних послуг: централізованих офісів, віддалених робочих місць, мобільних пунктів обслуговування, що функціонують у межах єдиної управлінської та сервісної структури. Саме така модель здатна адаптуватися до просторових, фінансових і демографічних особливостей відповідної громади та забезпечити ефективне охоплення користувачів на всіх рівнях.

Варто зазначити, що законодавство не визначає окремої моделі організації діяльності ЦНАПів у містах із поділом на райони. Це створює ситуацію, за якої кожна громада або орган місцевого самоврядування змушені самотійно шукати баланс між централізацією та децентралізацією сервісної функції. Зокрема, законодавчо не врегульовано питання ресурсного забезпечення, підпорядкованості районних підрозділів ЦНАП, їх інституційного статусу, методів координації та контролю з боку центрального офісу. Проблема особливо гостро постає в таких великих містах, як Київ, Харків, Одеса, Дніпро тощо.

У місті Києві прикладом комбінаційної моделі ЦНАП є функціонування Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), який виконує координаційні функції та одночасно забезпечує надання послуг безпосередньо, а також мережі районних ЦНАПів.

Діяльність Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг міста Києва регулюється комплексом нормативно-правових актів різного рівня, які

визначають правові засади його функціонування, організаційну структуру, повноваження та механізми взаємодії з іншими суб'єктами надання адміністративних послуг. Основним законодавчим актом, що встановлює загальні правила діяльності ЦНАПів, є Закон України «Про адміністративні послуги», який визначає принципи, умови та процедури надання адміністративних послуг у відповідності до вимог відкритості, прозорості та доступності для громадян [93].

Правові підстави для створення та функціонування ЦНАПів у Києві закріплені у рішенні Київської міської ради «Про затвердження Положення та Регламенту Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)». Це рішення визначає основні завдання, функції, структуру та порядок діяльності Центру, регламентує організацію прийому громадян, розподіл повноважень між структурними підрозділами та забезпечує підґрунтя для запровадження електронних адміністративних послуг [102]. Важливо підкреслити, що це положення також передбачає можливість створення територіальних підрозділів та віддалених робочих місць адміністраторів, що підвищує доступність послуг для мешканців віддалених районів столиці.

Необхідно також звернути увагу на рішення Київської міської ради «Про затвердження Концепції розвитку центрів надання адміністративних послуг у місті Києві на 2016–2018 роки» від 28 липня 2016 року № 860/860, яка передбачала поступову модернізацію інфраструктури та веб-порталу адміністративних послуг, а також розширення мережі ЦНАПів столиці. Концепція визначила стратегічні напрями розвитку ЦНАП у місті Києві, орієнтуючи його на європейські стандарти обслуговування громадян [100].

Особливістю організації роботи ЦНАП у місті Києві є їх децентралізована структура. На рівні кожного району столиці функціонують окремі підрозділи ЦНАП, які забезпечують надання адміністративних послуг безпосередньо за місцем проживання або перебування громадян. Кожен районний ЦНАП надає широкий спектр послуг: реєстрація місця проживання, видача різного роду довідок, оформлення паспортів, реєстрація бізнесу, нерухомості тощо. При чому

перелік послуг для всіх районів міста однаковий, що дозволяє оптимізувати процес надання послуг.

Діяльність районних ЦНАПів координується безпосередньо Департаментом, що забезпечує єдині підходи до організації роботи, моніторинг якості надання послуг та дотримання затверджених стандартів. Для підвищення ефективності обслуговування громадян у всіх районних ЦНАПах впроваджуються сучасні електронні системи управління чергою, здійснюється інтеграція з державними реєстрами та забезпечується доступ до електронних послуг. Завдяки цьому мешканці Києва мають можливість отримувати адміністративні послуги швидко, прозоро та зручно, що сприяє підвищенню рівня довіри до органів місцевого самоврядування.

З метою підвищення рівня обслуговування громадян та досягнення європейських стандартів у сфері надання адміністративних послуг у місті Києві впроваджується Концепція розвитку центрів надання адміністративних послуг у місті Києві. Дана Концепція була затверджена рішенням Київської міської ради та визначає основні стратегічні напрями розвитку ЦНАП у столиці на середньострокову перспективу. Як зазначає Н.В. Шамрай, її реалізація спрямована на інституційне та предметне удосконалення діяльності центрів надання адміністративних послуг, що включає комплекс заходів з розширення інфраструктури, оптимізації процесів, підвищення доступності та якості надання послуг [185, 54].

Попри те, що Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг у місті Києві, затверджена відповідним рішенням Київської міської ради, була розрахована на період 2016-2018 років, після завершення її офіційного терміну дії нових концептуальних документів у цій сфері не було ухвалено. Водночас фактична практика свідчить про неперервність реалізації стратегічних цілей, закладених у вказаній Концепції, та про поступове поглиблення трансформаційних процесів. У місті Києві донині продовжується цілеспрямована політика розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг:

відкриваються нові філії ЦНАПів, зокрема і в умовах воєнного стану, що підтверджує сталий характер адміністративної реформи на муніципальному рівні.

Крім того, здійснюється планомірна модернізація веб-порталу надання адміністративних послуг у місті Києві: удосконалюється його інтерфейс, розширюється функціонал, упроваджуються електронні комплексні послуги, яких не існувало на момент затвердження першої концепції. Покращується також матеріально-технічна база центрів – забезпечується оновлення комп'ютерного обладнання, впроваджуються засоби електронної ідентифікації, створюються місця для самообслуговування громадян. Водночас активно триває процес переведення адміністративних послуг у електронну форму, що відповідає сучасним вимогам цифрового врядування та сприяє підвищенню доступності публічних сервісів для мешканців столиці.

Впровадження сучасних технологій також спрямоване на знищення передумов для корупційних дій під час надання адміністративних послуг. Цей аспект передбачає повну цифровізацію процесів прийому, обробки та видачі документів, що зменшує можливість для маніпуляцій з боку посадових осіб, мінімізує контакт між заявником та адміністратором, а також підвищує прозорість процедур. У рамках Концепції також передбачено запровадження обов'язкового аудиту процесів надання послуг, що дозволить оперативно виявляти та усувати порушення [100].

Одним з ключових завдань реалізації Концепції є досягнення мультиплікативного ефекту від надання адміністративних послуг. Це означає, що оптимізація процесів у ЦНАПах повинна сприяти покращенню суміжних сфер – соціального захисту, земельних відносин, реєстрації бізнесу тощо. Завдяки ефективному функціонуванню ЦНАПів у Києві мешканці столиці отримують доступ до більш швидкого та зручного обслуговування, що, в свою чергу, сприяє розвитку міської інфраструктури та підвищенню рівня життя громадян.

Інституційна основа цієї моделі представлена Департаментом (Центром) надання адміністративних послуг Київської міської державної адміністрації, який виступає координуючим і методичним органом, відповідальним за реалізацію

єдиної політики у сфері надання адміністративних послуг у межах столиці. Водночас на території кожного з районів міста функціонують районні ЦНАПи, які є структурними підрозділами відповідних районних державних адміністрацій і безпосередньо забезпечують надання послуг населенню. Такий підхід дає змогу реалізувати принцип субсидіарності, зберігаючи при цьому вертикаль управління та уніфікацію стандартів обслуговування.

Однією з поширених проблем у діяльності центрів надання адміністративних послуг, зокрема у великих містах, є нестача адміністраторів у періоди пікового навантаження, під час відпусток або інших обставин, що призводять до тимчасового зменшення кількості працівників. Наслідком цього стає накопичення черг, порушення термінів обробки звернень, а в окремих випадках – неможливість надання окремих адміністративних послуг у визначені строки. Зважаючи на це, окремі органи місцевого самоврядування впроваджують організаційно-інституційні механізми внутрішньої взаємодії, які, хоча й не передбачені окремими нормативними актами, ефективно функціонують у практичній площині.

Особливістю київської моделі є відсутність віддалених робочих місць у класичному розумінні – таких, що притаманні територіальним громадам і функціонують у старостинських округах чи віддалених населених пунктах. Натомість у місті Києві широко застосовується інструмент адміністраторів мобільного реагування, який реалізується відповідно до внутрішнього положення про діяльність Департаменту [102]. Зокрема, у місті Києві реалізовано позитивний приклад міжінституційної координації, що проявляється у функціонуванні відділу адміністраторів мобільного реагування, який входить до структури Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг Київської міської державної адміністрації. У разі виявлення дефіциту кадрів у районних ЦНАПах (які є окремими юридичними особами в структурі районних у м. Києві державних адміністрацій), відповідні адміністратори мобільного реагування відряджаються до таких центрів для тимчасового підсилення кадрового складу, що забезпечує неперервність процесу надання послуг. Такий підхід фактично утворює модель

оперативного міжорганізаційного резерву, що функціонує в межах публічної служби без порушення юридичної автономії суб'єктів.

Цей механізм заслуговує на увагу як рішення проблеми кадрової нестачі, засноване на координації між суб'єктами публічної адміністрації, які належать до різних структурних рівнів – міського та районного. Попри те, що законодавство України про адміністративні послуги не містить прямої регламентації таких форм взаємодії, їх реалізація дозволяє забезпечити фактичну безперервність надання адміністративних послуг, адаптивність до змін навантаження та збереження належного рівня обслуговування населення. З огляду на позитивний ефект зазначеного підходу, доцільним видається його інституціоналізація на рівні типових положень або методичних рекомендацій, з метою можливого поширення в інші громади.

Додатковим елементом організаційної гнучкості є можливість використання мобільного адміністратора для оперативного реагування на запити громадян у будь-якому районі міста, де виникає тимчасова потреба у підсиленні потужності надання послуг. Це стало особливо актуальним у періоди пандемії COVID-19, а також після початку повномасштабної збройної агресії проти України, коли частина ЦНАПів була тимчасово переміщена або працювала у скороченому режимі.

З метою забезпечення рівномірної якості адміністративних послуг та уніфікації процедур їх надання на всій території міста Києва, Департаментом (Центром) надання адміністративних послуг Києва реалізовано низку управлінських та організаційних заходів, спрямованих на інтеграцію, стандартизацію та підвищення ефективності роботи районних ЦНАПів. Ці заходи є відповіддю на виклики, пов'язані з різною інституційною спроможністю районів, відмінностями у кадровому потенціалі, матеріальному забезпеченні та технічній інфраструктурі.

Передусім, запроваджено систему рейтингування районних центрів надання адміністративних послуг, що виконує функцію не лише інструменту моніторингу

якості роботи, але й стимулу до постійного вдосконалення. Рейтинг формується за низкою показників: кількість звернень, середній час обробки запиту, кількість скарг, рівень задоволеності послугами, ефективність виконання планових завдань тощо. Такий механізм дозволяє виявляти проблемні зони в діяльності окремих ЦНАПів, оперативно реагувати на відхилення від установлених стандартів і поширювати найкращі практики серед інших адміністративних одиниць.

Другим ключовим інструментом є єдина система електронної черги, яка дозволяє мешканцям столиці здійснити запис на отримання адміністративної послуги через офіційний сайт або мобільний застосунок «Київ Цифровий». Такий механізм забезпечує прозорість та зручність доступу, виключає суб'єктивний вплив адміністратора на процес черговості, сприяє рівному доступу до послуг, а також оптимізує навантаження між структурними підрозділами. Ця система синхронізована з усіма районними ЦНАПами, що дозволяє рівномірно розподіляти потік заявників, зменшуючи черги в більш завантажених підрозділах.

Важливою складовою інтеграційної моделі є єдиний колл-центр, до роботи якого залучені фахівці всіх районних ЦНАПів та самого Департаменту. Така організація забезпечує оперативне інформування заявників, консультаційну підтримку щодо переліку та умов отримання послуг, допомогу при реєстрації в електронній черзі, а також збір зворотного зв'язку для подальшого вдосконалення сервісів. Централізація колл-центру дозволяє уникати розривів у комунікації, забезпечує єдину інформаційну політику та уніфікований стандарт обслуговування незалежно від району звернення.

Крім того, у столиці впроваджено єдину логістичну систему доставки документів, що суттєво зменшило адміністративне навантаження на районні ЦНАПи. Кур'єрська служба Департаменту здійснює централізовану доставку документів між підрозділами та суб'єктами надання послуг, що забезпечує своєчасність та безперервність документообігу. Такий підхід дозволяє підвищити швидкість надання результатів адміністративних послуг та зменшити ризики втрати чи затримки документів, особливо в умовах високого навантаження.

Варто також відзначити впровадження єдиного форменого одягу для адміністраторів, що слугує візуальним маркером приналежності до єдиної мережі ЦНАПів столиці та символізує стандартизований підхід до обслуговування. Уніфікована форма сприяє підвищенню впізнаваності працівників, підвищенню рівня довіри до інституції та формуванню позитивного іміджу органів, що надають адміністративні послуги.

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що комплекс вжитих організаційно-інтеграційних заходів дозволяє Департаменту не лише координувати діяльність усіх структурних підрозділів ЦНАПів Києва, а й формувати єдиний стандарт публічного сервісу на всій території міста. Такий підхід є прикладом впровадження кращих практик муніципального управління, орієнтованих на забезпечення рівного доступу, підвищення якості послуг та зміцнення інституційної довіри громадян до органів публічної влади.

Фінансово-організаційна модель функціонування мережі центрів надання адміністративних послуг у місті Києві є складною, багаторівневою системою, що передбачає подвійне підпорядкування та розмежовані джерела фінансування. Центральна ланка цієї системи – Департамент (Центр) надання адміністративних послуг м. Києва, який утворений у структурі виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), та фінансується відповідно з бюджету територіальної громади міста Києва. Натомість районні ЦНАПи, що функціонують у кожному з десяти адміністративних районів столиці, організаційно підпорядковані відповідним районним державним адміністраціям і утримуються за рахунок коштів, передбачених у районних бюджетах, які формуються в межах розпису міського бюджету.

Подвійна система фінансування та управління дозволяє, з одного боку, враховувати специфіку кожного району, його демографічні, соціальні, інфраструктурні та інші особливості при плануванні роботи ЦНАПу. Такий підхід сприяє локальній адаптивності адміністрування, оперативному реагуванню на запити мешканців та гнучкому розподілу навантаження. З іншого боку, відсутність єдиної вертикалі управління та стандартизованої моделі фінансування

обумовлює істотну диференціацію ресурсного забезпечення, яка проявляється в диспропорціях оплати праці працівників, рівня матеріально-технічної бази, умов обслуговування громадян тощо.

Як свідчить аналіз організації роботи мережі ЦНАПів у Києві, така ситуація створює виклики для уніфікації підходів, зокрема при впровадженні цифрових сервісів, єдиних стандартів обслуговування, забезпеченні рівного доступу до послуг. Наприклад, єдина система електронної черги, що функціонує завдяки централізованому адмініструванню з боку Департаменту, може бути менш ефективною у тих районах, де недостатньо розвинена технічна інфраструктура або не вистачає персоналу для повноцінного супроводження електронних сервісів. Крім того, різний обсяг фінансування може впливати на доступність мобільних адміністраторів, забезпечення логістики доставки документів, доступність просторів для обслуговування громадян із інвалідністю тощо.

Таким чином, фінансово-організаційна модель столичної мережі ЦНАПів потребує додаткового вдосконалення, з метою мінімізації дисбалансів у ресурсному забезпеченні та посилення інтеграційних процесів між міським та районними рівнями управління. У поточному вигляді модель демонструє комбінацію елементів централізації та децентралізації, що хоч і дозволяє гнучко адаптуватися до місцевих умов, але при цьому створює загрозу фрагментарності публічного сервісу в межах одного міста.

З метою подоання такої нерівномірної ситуації варто запровадити систему міжбюджетного вирівнювання, яка дозволить спрямовувати додаткові кошти з міського бюджету на підтримку ЦНАПів у районах із меншими фінансовими можливостями. Крім того, інституалізувати роль Департаменту як координаційного центру не лише з питань інформаційної взаємодії та цифрової інфраструктури, у сфері методичного супроводу та контролю діяльності районних ЦНАПів, а також і у частині фінансування.

Такі кроки дозволять підвищити якість публічного сервісу на всій території міста, зменшити нерівність і забезпечити реальну реалізацію принципу рівного доступу до адміністративних послуг для всіх мешканців Києва.

Таким чином, модель функціонування ЦНАПів у місті Києві є прикладом адаптивної, технологічно гнучкої та управлінсько-комбінованої структури, яка реалізує стандарти адміністративних послуг у мегаполісі з урахуванням вимог інклюзивності, цифрової трансформації, кризової стійкості та багаторівневого управління. Водночас існуючі розбіжності в матеріально-фінансовому забезпеченні, подвійна підпорядкованість, а також відсутність єдиної нормативної координації між міським і районними рівнями залишаються викликами, які потребують комплексного вирішення.

Незважаючи на значний прогрес у розвитку ЦНАП у місті Києві, що забезпечує доступність та прозорість адміністративних послуг для мешканців столиці, залишається низка проблемних питань, які потребують вирішення для підвищення ефективності їхньої роботи. До найбільш актуальних проблем слід віднести:

- фрагментарність та неінтегрованість інформаційних систем. Адміністратори змушені одночасно працювати у кількох державних реєстрах (зокрема, речових прав, юридичних осіб, реєстрації актів цивільного стану), що призводить до затримок в обробці заяв і підвищення ризику технічних або процедурних помилок. Така ситуація є типовою як для столиці, так і для інших територіальних громад, і потребує комплексного вирішення на національному рівні;

- неузгодженість процедур та документальних вимог. У регламентах окремих послуг передбачаються застарілі або непридатні переліки документів, що змушує адміністраторів самотійно тлумачити порядок дій. Це не лише знижує якість сервісу, а й створює ситуацію нормативної невизначеності у взаємодії з громадянами;

- обмеженість фінансових і матеріально-технічних ресурсів. Значна частина ЦНАП, включаючи київські районні підрозділи, стикається з неможливістю оновлення обладнання, запровадження нових цифрових сервісів або забезпечення належної інфраструктури. Ця проблема загострилася з початком воєнного стану, коли частина бюджетних коштів була перерозподілена на потреби оборони, що ускладнило стабільне функціонування навіть провідних сервісних центрів.

Крім цього, наявні труднощі у комунікації працівників ЦНАПів із громадянами під час війни, особливо у віддалених районах, що потребує запровадження нових підходів до інформування та консультацій через цифрові канали.

Недосконалість законодавчої бази також проявляється у відсутності чітких визначень процедур надання послуг, нечітких строків виконання адміністративних дій та відсутності узгодженості в переліку необхідних документів для різних видів послуг. Це призводить до різночитань нормативно-правових актів, затримок у процесах реєстрації та отримання документів, а також підвищує ймовірність виникнення корупційних ризиків. Відсутність чітко визначеного регламенту в багатьох випадках змушує адміністраторів самостійно трактувати норми законодавства, що може призвести до правових порушень.

Такі виклики свідчать про необхідність не лише технічного та кадрового підсилення, але й нормативного вдосконалення системи — включаючи оновлення вимог до адміністраторів, уніфікацію процедур, запровадження чітких стандартів жорсткого контролю та гнучких механізмів адаптації до нових потреб суспільства.

Проведений аналіз організаційно-правових аспектів функціонування ЦНАПів в Україні засвідчив, що їх діяльність ґрунтується на сучасних підходах до забезпечення адміністративних потреб громадян. В умовах децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, концепція комбінаційних варіантів моделей ЦНАП є однією з найбільш ефективних форм організації доступу до публічних послуг. Застосування таких моделей дозволяє оптимально поєднувати різні види надання адміністративних послуг – стаціонарні офіси, віддалені робочі місця, мобільні ЦНАПи та виїзних адміністраторів, що суттєво підвищує рівень доступності та зручності для громадян.

Комбінаційна модель надання адміністративних послуг сприяє максимальному охопленню потреб населення, незалежно від його місця проживання. Віддалені робочі місця та мобільні ЦНАПи забезпечують можливість отримання адміністративних послуг навіть у найвіддаленіших населених пунктах, що є особливо актуальним для сільських територій та ОТГ.

Це, у свою чергу, сприяє забезпеченню принципу рівного доступу до публічних послуг для всіх громадян, незалежно від їхнього місця проживання.

Реалізація комбінаційних моделей передбачає високу гнучкість у наданні адміністративних послуг. Зокрема, виїзди адміністраторів забезпечують можливість обслуговування громадян за місцем їхнього проживання або перебування, що зменшує витрати часу та усуває необхідність відвідування ЦНАП у центральних офісах. Така форма обслуговування є особливо актуальною для осіб з обмеженою мобільністю, а також для тих, хто потребує додаткової підтримки у процесі отримання адміністративних послуг.

Департамент (Центр) надання адміністративних послуг міста Києва демонструє високу ефективність у забезпеченні доступності адміністративних послуг для мешканців столиці. Однак, для досягнення повної відповідності європейським стандартам необхідні подальші кроки з оптимізації фінансового та матеріально-технічного забезпечення, усунення правових колізій та підвищення рівня цифровізації процесів. Це дозволить не лише підвищити якість обслуговування громадян, але й забезпечити сталість розвитку адміністративної інфраструктури столиці в умовах сучасних викликів.

Висновки до другого розділу

1. У межах другого розділу дисертації комплексно досліджено адміністративно-правову природу повноважень центрів надання адміністративних послуг, їхню організаційно-правову модель, а також практичні комбінаційні варіанти функціонування на прикладі міста Києва.

2. Встановлено, що адміністратори ЦНАП здійснюють повноваження, які виходять за межі простого прийому та видачі документів. Їхня діяльність включає ідентифікацію особи, обробку персональних даних, надання консультацій та участь у дозвільних процедурах. Такий комплекс функцій вимагає цілісного

нормативного регулювання, що враховує як публічно-правову природу компетенції, так і обов'язок дотримання процедурних алгоритмів.

3. Особливістю правової природи повноважень адміністраторів ЦНАП є їх залежність від конкретної адміністративної послуги, зміст і обсяг якої визначається спеціальним законодавством. Це зумовлює варіативність виконуваних дій – від простого прийому документів до роботи з державними реєстрами або участі в прийнятті управлінських рішень.

4. Виявлено правову невизначеність у чинному законодавстві щодо обсягу повноважень ЦНАПів. Хоча перелік адміністративних послуг, що надаються через ці центри, законодавчо визначено, чіткі межі компетенції ЦНАП як суб'єкта публічного адміністрування залишаються нечіткими. Це створює передумови для правових колізій і ускладнює взаємодію з суб'єктами надання послуг.

5. Досліджено організаційно-правову природу ЦНАПів. Встановлено, що визначення їх як «структурного підрозділу» або «робочого органу» не відповідає сучасним реаліям. У практиці поширені моделі спільного утворення, мобільних та виїзних офісів, що потребує оновленого підходу до визначення інституційного статусу ЦНАПів у законодавстві.

6. Обґрунтовано необхідність законодавчого унормування типової структури ЦНАПів із поділом на фронт-офіс і бек-офіс, визначенням мінімальних стандартів кадрового, технічного та інфраструктурного забезпечення, що дозволить забезпечити єдиний рівень обслуговування в межах громади.

7. Обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення мінімальних стандартів ресурсного забезпечення ЦНАПів, які мають охоплювати технічну інфраструктуру, умови розміщення, інформаційні системи та кадрову укомплектованість.

8. Аналіз функціонування київської моделі ЦНАПу показав ефективність поєднання централізованої координації Департаменту з певною автономією районних підрозділів. У межах міста вдалося забезпечити єдину сервісну політику за рахунок централізованої електронної черги, єдиного кол-центру,

стандартизованих протоколів, логістики документів та уніфікованого зовнішнього вигляду адміністраторів.

9. Обґрунтовано доцільність уніфікації сервісної моделі ЦНАП у межах однієї громади, зокрема шляхом стандартизації користувацького досвіду, інформаційної взаємодії та регламентів обслуговування. Такий підхід сприяє реалізації принципів рівності, доступності та передбачуваності публічних послуг.

10. Виявлено відсутність у чинному законодавстві типології моделей ЦНАПів, незважаючи на наявність стаціонарних, мобільних, міжмуніципальних і цифрових форматів. Це створює нормативну прогалину, що ускладнює формалізацію внутрішніх стандартів та регламентів роботи.

11. Визначено, що найбільш ефективною з огляду на завдання адміністративної доступності є комбінаційна модель функціонування ЦНАПу. Вона передбачає одночасне використання стаціонарних офісів, мобільних офісів і віддалених робочих місць, що забезпечує охоплення віддалених і сільських територій. Застосування комбінаційної моделі сприяє реалізації політики «єдиного вікна», мінімізації бюрократичних процедур, підвищенню прозорості обслуговування та дотриманню прав заявників у складних умовах територіальної розгалуженості сервісної мережі.

12. Комбінаційна модель створює сприятливі умови для впровадження цифрових інструментів – електронного документообігу, попереднього запису, цифрової ідентифікації та автоматизованої черги. Це дозволяє знизити навантаження на адміністраторів, покращити швидкість обслуговування та зменшити суб'єктивні чинники.

13. Обґрунтовано потребу вдосконалення нормативної бази щодо електронної взаємодії між фронт-офісом ЦНАП і суб'єктами надання адміністративних послуг, що є ключовим чинником забезпечення прозорості, підзвітності та запобігання корупційним ризикам.

РОЗДІЛ 3

ЕВОЛЮЦІЯ ТА АДАПТАЦІЯ ЦНАПІВ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО СЕРВІСУ: СТРАТЕГІЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРАВОВІ ВИКЛИКИ

3.1. Впровадження міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг з метою оптимізації надання адміністративних послуг

В умовах децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні особливої актуальності набуває питання впровадження міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг. Міжмуніципальне співробітництво виступає ефективним інструментом оптимізації адміністративних процесів, підвищення якості та доступності публічних сервісів для населення в умовах обмежених ресурсів місцевих громад.

Відповідно до теоретичних положень, управлінська взаємодія визначається як процес взаємного впливу між суб'єктами управління, спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою координації дій та розподілу повноважень. Вона розглядається як необхідна умова ефективного функціонування системи публічного управління. Так, І. В. Письменний визначає управлінську взаємодію як «участь у спільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей», підкреслюючи її сутність як процесу координації дій, що здійснюється з метою реалізації спільних завдань у межах єдиного управлінського простору [81, с.82].

Співробітництво виступає особливою формою взаємодії між учасниками управлінських процесів, що ґрунтується на узгоджених діях та спільному прагненні досягти суспільно корисних результатів. Це означає, що співробітництво, з одного боку, об'єднує зусилля учасників, а з іншого – забезпечує узгодженість їхніх дій, що є критично важливим у рамках публічного адміністрування. Зокрема, у сфері надання адміністративних послуг така

взаємодія забезпечує швидкість і прозорість процесів, мінімізує адміністративні бар'єри та підвищує рівень задоволеності громадян.

О.В. Ігнат, досліджуючи питання співробітництва територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг, акцентує увагу на важливості організаційного та нормативно-правового забезпечення цього процесу. На його думку, ефективність такої взаємодії зумовлюється наявністю чітко визначених форм співробітництва, закріплених у правовому полі, та впровадженням документованих процедур, які забезпечують сталість і якість надання адміністративних послуг [40, с. 41]. У контексті адміністративних послуг це передбачає формування єдиної інформаційної інфраструктури, яка забезпечувала б прозорість взаємодії між суб'єктами звернення, суб'єктами надання послуг та іншими органами, залученими до процесу обслуговування.

Виходячи з цього, співробітництво у сфері надання адміністративних послуг повинно розглядатися як комплекс цілеспрямованих та узгоджених дій суб'єктів управління, спрямованих на досягнення оптимальних результатів у наданні публічних послуг. Це включає взаємодію між центральними та місцевими органами влади, комунальними підприємствами, а також самими адміністраторами ЦНАП. Як зазначає Н.І. Ільчанинова ефективність такої взаємодії залежить від нормативно-правового забезпечення, організаційної узгодженості та цифрової інтеграції управлінських процесів. Удосконалення цих елементів сприятиме підвищенню рівня адміністративних послуг, забезпеченню прозорості їх надання та зміцненню довіри громадян до органів публічного управління [41, с. 131].

Впровадження міжмуніципального співробітництва у сфері адміністративних послуг передбачає об'єднання ресурсів кількох громад з метою забезпечення ефективної роботи ЦНАПів, оптимізації їхньої діяльності та підвищення доступності послуг для населення віддалених або малонаселених територій. Така модель дозволяє знизити адміністративні витрати, підвищити якість обслуговування та забезпечити доступ до адміністративних сервісів на рівні, що відповідає європейським стандартам.

Це все зумовлено тим, що на практиці для досягнення спільної мети кільком суб'єктам варто об'єднати свої зусилля. Реалізація такої кооперації зумовлюється також метою економії фінансових ресурсів або необхідністю залучення певних ресурсів у зв'язку з їх недостатністю (недостатність персоналу, приміщення, дорогого обладнання тощо). Законодавство дозволяє взаємодію на рівні ОМС, дає громадам спроможність об'єднувати свої зусилля для досягнення спільної мети. До початку реформи децентралізації така взаємодія передбачалась в єдино можливій формі – на підставі статті 93 Бюджетного кодексу України, згідно з якою одна рада могла доручити іншій виконувати свої повноваження та передати фінанси на виконання цих повноважень [94]. Однак у процесі розширення компетенції ОМС та швидкого розвитку технологій даний інструмент став не єдиним у взаємодії ОМС.

Одним із важливих кроків реформи децентралізації стало прийняття у червні 2014 року Закону України «Про співробітництво територіальних громад», завдяки якому були розширені можливості співробітництва територіальних громад з метою вирішення спільних проблем місцевого рівня [125].

Міжмуніципальне співробітництво – це достатньо дієвий інструмент, який є необхідним як для інтеграції адміністративних послуг у ЦНАПі, так і в загальному для всієї системи адміністративних послуг. Особливо воно актуальне у тому випадку, коли декілька громад мають спільну зацікавленість у поєднанні зусиль та ресурсів. Проте, виклик для ОМС у сільських місцевостях – це брак кваліфікованих працівників для роботи в ЦНАПі. Проблемним також є питання ресурсного забезпечення облаштування приміщення для ЦНАПу, придбання обладнання тощо. У зв'язку з цим виникають окремі питання економічної сталості окремого ЦНАПу, раціонального розподілу витрат на його створення та утримання. Єдиний вихід для цього – укладення договору про співробітництво територіальних громад. Його перевагами є [87]:

- це дозволяє ОМС працювати з вищою ефективністю, витрачаючи менше часу та матеріальних ресурсів;

- відносно простий у використанні та надає громадам широку свободу дій.

Також міжмуніципальне співробітництво є допоміжною ланкою для зростання громад, особливо у процесі «освоєння» ними нових послуг. Багато громад не мали власних фахівців та не знали, які адміністративні послуги матимуть попит на їх території, саме тому вбачали партнерство з іншими громадами, які мали певний досвід у цій сфері, вагомим у аспекті розвитку своєї територіальної громади. Під час співробітництва перші громади могли «підрости» чи знайти власних фахівців, переконатися, що їм доцільно забезпечувати певні послуги власними силами. Громадам-партнерам це також було вигідно, бо кошти за послуги в цей період потрапляли до їхнього місцевого бюджету, або ж вони просто проявляли солідарність і підтримку.

Застосування механізмів міжмуніципального співробітництва слід розглядати як ефективний інструмент посилення спроможності територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг. Такий підхід дозволяє забезпечити безперервність надання послуг на місцях навіть за умов тимчасової відсутності окремих посадових осіб. Зокрема, за відсутності потреби утримувати декілька посад державних реєстраторів у межах однієї громади, можливим є делегування відповідного спеціаліста з іншої, сусідньої територіальної громади для обслуговування населення під час відпусток, лікарняних або службових відряджень. Окрім того, співробітництво між громадами відкриває можливості для створення точок доступу до адміністративних послуг у менших громадах за рахунок ресурсного потенціалу більш спроможних партнерів. Така модель може реалізовуватися через формування віддалених робочих місць, територіальних підрозділів ЦНАПу або залучення мобільних центрів надання адміністративних послуг.

Бути учасниками договорів міжмуніципального співробітництва можуть виключно територіальні громади. Тут не може йти мова про взаємодію сільської ради з районною радою, обласною радою або районною державною адміністрацією, не про державно-приватне партнерство, а про синергію рад

базового рівня. Таким чином, в якості сторони договору про міжмуніципальне співробітництво за законом може виступати виключно територіальна громада села, селища, міста, а також і ОТГ. Реалізація міжмуніципального співробітництва відбувається через відповідну сільську, селищну або міську раду (стаття 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»). Про те, що договір укладається саме місцевою радою, сказано в частині 1 статті 9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» («співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно з цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами») [125]. Місцеві ради мають нормативно визначену компетенцію щодо ініціювання, організації та здійснення міжмуніципального співробітництва. Це передбачає ухвалення рішень стосовно надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, схвалення проекту договору про співробітництво та інших пов'язаних із цим рішень.

Зокрема, місцеві ради мають право приймати рішення щодо формату співпраці, визначення фінансових та організаційних аспектів, а також механізмів реалізації спільних проектів. Відповідно до статті 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», форми співробітництва можуть включати спільне виконання завдань, об'єднання ресурсів для реалізації соціально значущих проектів, спільне утримання об'єктів інфраструктури або ж спільне управління адміністративними послугами [125]. Такі рішення ухвалюються на сесіях місцевих рад більшістю голосів, що забезпечує їх легітимність та відповідність вимогам чинного законодавства.

Схвалення проекту договору про співробітництво є одним із ключових етапів у процесі міжмуніципальної взаємодії. Місцева рада, розглядаючи проект договору, забезпечує його відповідність нормам права, прозорість умов співробітництва та дотримання принципів субсидіарності та добровільності. Це гарантує, що спільна діяльність територіальних громад здійснюватиметься у правових межах, з дотриманням інтересів кожної зі сторін. У процесі

затвердження договору ради враховують економічну доцільність проекту, його відповідність стратегічним планам розвитку громади, а також соціальний ефект від реалізації співробітництва.

Окрім ухвалення рішень про участь у співробітництві, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати контрольну функцію щодо реалізації міжмуніципальних проєктів. Така діяльність, передбачена договором або рішеннями сторін, включає заслуховування звітів, моніторинг ефективності використання бюджетних коштів, дотримання умов співробітництва та оцінку досягнення визначених цілей. Запровадження такої практики сприяє забезпеченню прозорості, підзвітності суб'єктів співробітництва, раціональному управлінню ресурсами та досягненню позитивних соціально-економічних результатів.

Законодавчо не встановлено обмежень стосовно кількості учасників міжмуніципального співробітництва, а тому укладений між місцевими громадами договір може носити як двосторонній (коли учасників тільки двоє), так і багатосторонній характер (коли учасників троє чи більше).

У практиці міжмуніципального співробітництва, особливо коли до нього долучається більше двох громад, постає питання вибору оптимального формату договору: укласти кілька двосторонніх угод чи один багатосторонній договір. Це рішення приймається громадами індивідуально, з урахуванням їх потреб, організаційних можливостей і характеру запланованої взаємодії. У разі, якщо проєкт вимагає постійної координації між усіма учасниками, доцільним виглядає укладання багатосторонньої угоди, яка забезпечить формалізацію механізмів взаємодії та визначить ролі сторін у межах єдиного правового документа. Такий формат забезпечує чіткість у реалізації спільних завдань і підвищує прозорість управлінських процесів.

Натомість у ситуаціях, коли громади не потребують безпосередньої взаємодії між собою, а зв'язок кожної з них здійснюється виключно з однією громадою – партнером, яка виконує функції бек-офісу, більш зручним є використання кількох двосторонніх договорів. Такий підхід знижує адміністративне навантаження та дозволяє ефективно організувати надання

послуг у форматі «фронт-офіс/бек-офіс», без необхідності у складних механізмах колективного управління. У випадках реалізації проєктів із залученням мобільного ЦНАПу, за участю трьох і більше громад, багатосторонній формат, навпаки, виявляється переважним, оскільки передбачає спільне погодження маршрутів, графіків роботи та інших логістичних питань, які складно узгоджувати в межах кількох розрізнених договорів [24].

У пункті 2 частини 1 статті 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» сказано, що співробітництво територіальних громад здійснюється з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. У частині 2 статті 3 вказаного Закону є застереження: міжмуніципальне співробітництво може здійснюватися лише у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних ОМС, якщо інше не передбачено законом [125]. Тобто договір міжмуніципального співробітництва має стосуватися виключно питань, що належать до компетенції органу місцевого самоврядування відповідного рівня.

Законодавчо закріпленими є наступні п'ять форм міжмуніципального співробітництва, які забезпечують можливість спільного вирішення завдань місцевого значення та підвищення рівня доступності адміністративних послуг [125]:

1. Реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. Ця форма передбачає укладення договорів між територіальними громадами з метою спільного виконання конкретних завдань, що мають значення для їх розвитку. Наприклад, громади можуть об'єднувати ресурси для будівництва ЦНАП, модернізації комунальної інфраструктури або спільної організації мобільних офісів для надання послуг у віддалених населених пунктах. І.А. Бригілевич підкреслює, що

законодавче врегулювання спільних проектів забезпечує прозорість фінансування та чітке визначення відповідальності кожної зі сторін.

2. Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури. Ця форма співробітництва дозволяє кільком громадам разом фінансувати або утримувати об'єкти, що мають спільне значення, зокрема, заклади соціального захисту, медичні установи та освітні заклади. Механізм спільного фінансування врегульований договорами, що укладаються між громадами, і передбачає розподіл витрат залежно від потреб і можливостей кожної з них. Це сприяє оптимізації витрат та забезпечує стабільність надання публічних послуг.

3. Утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури. Законодавство передбачає можливість утворення територіальними громадами спільних установ для реалізації спільних повноважень. Важливою умовою ефективного функціонування таких установ є чітке визначення їх правового статусу, джерел фінансування та механізмів контролю.

4. Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. Дана форма передбачає передачу певних адміністративних функцій однією громадою іншій на підставі договору. Наприклад, сільська громада, яка не має ресурсів для організації власного ЦНАПу, може делегувати виконання цих функцій більш спроможній сусідній громаді. Це дозволяє оптимізувати адміністративні процеси та забезпечити доступ громадян до необхідних послуг без значних фінансових витрат.

5. Утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Ця форма співробітництва полягає у створенні спільних виконавчих органів, які здійснюють управління окремими сферами діяльності на територіях кількох громад. Такі органи можуть відповідати за управління спільною інфраструктурою,

координацію надання адміністративних послуг та реалізацію спільних проектів. Вони діють на основі спільних договорів, затверджених рішеннями місцевих рад, що забезпечує їх правову легітимність та підзвітність.

16 січня 2023 року Верховна Рада України ухвалила Закон України № 2867 «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [110]. Прийняття цього закону стало важливим етапом у вдосконаленні правового регулювання міжмуніципального співробітництва, зокрема у частині організації надання адміністративних послуг на рівні територіальних громад. Основна мета змін полягала у забезпеченні більшої правової визначеності, спрощенні процедур співпраці та підвищенні ефективності взаємодії між громадами.

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури, відповідно до вимог оновленого законодавства, затвердило Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад, а також додаткові договори про приєднання до співробітництва. Зазначені документи стали базовими шаблонами для укладення угод між громадами, спрямованих на реалізацію спільних проектів у сфері надання адміністративних послуг, розвитку інфраструктури та управління комунальним майном. Водночас розроблено і методичні рекомендації щодо дотримання положень, передбачених у Примірних формах договорів, що має на меті забезпечити єдині підходи до регулювання правовідносин між суб'єктами міжмуніципального співробітництва.

Важливо зазначити, що законодавець не обмежує громади у можливості відступати від затверджених форм договорів, за умови, що такі відступи спрямовані на конкретизацію умов співпраці та враховують специфіку реалізації спільних проектів. Як підкреслюється в роботах О.В. Ігната, співробітництво дозволяє територіальним громадам враховувати місцеві потреби, особливості адміністративно-територіального устрою, фінансові можливості та стратегічні пріоритети [40]. Проте, незалежно від характеру договірних відносин, їх зміст повинен відповідати положенням статей 10-14 Закону України «Про

співробітництво територіальних громад», що регламентують основні умови договорів про співробітництво, права та обов'язки сторін, порядок внесення змін до договорів, а також процедури їх припинення [125]. Це забезпечує правову визначеність та запобігає виникненню правових колізій під час реалізації спільних проектів.

Проте, не всі форми міжмуніципального співробітництва, передбачені законом, можуть ефективно використовуватися у сфері надання адміністративних послуг. Зокрема, аналіз положень законодавства дозволяє зробити висновок, що дві з п'яти форм співробітництва не мають практичного застосування в цьому напрямку, а саме [125]:

1. Спільне фінансування ОМС підприємств і організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів. Ця форма передбачає утримання об'єктів інфраструктури на засадах спільного фінансування, що більш доцільно в межах управління об'єктами житлово–комунального господарства або соціальної інфраструктури, ніж у сфері надання адміністративних послуг. Зазначені об'єкти здебільшого виконують функції матеріально–технічного забезпечення, але не адміністративного сервісу.

2. Утворення ОМС спільних комунальних підприємств. Ця форма також не є оптимальною для забезпечення адміністративних послуг, оскільки комунальні підприємства, як правило, орієнтовані на надання послуг у сфері житлово-комунального господарства, транспорту чи благоустрою [118].

Це зумовлено тим, що у відповідності до чинного законодавства комунальним підприємствам, установам та організаціям не надано повноважень щодо надання адміністративних послуг. На рівні місцевого самоврядування надання таких послуг може реалізувати виключно сам ОМС як суб'єкт надання адміністративних послуг (зокрема, й його посадові особи) або ЦНАП (пункт 3 стаття 1, стаття 12 Закону України «Про адміністративні послуги») [93].

У пункті 7 статті 20 Закону України «Про адміністративні послуги» міститься пряма заборона щодо надання таких послуг іншими суб'єктами. Тобто, вказані вище дві форми не можуть бути застосовані у контексті

міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг [93]. Інші три форми міжмуніципального співробітництва у цій сфері можуть набувати наступних проявів.

У формі міжмуніципального співробітництва, що передбачає делегування повноважень одного органу місцевого самоврядування іншому, реалізація цього механізму здійснюється відповідно до положень статей 10 та 13 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [125]. Відповідно до зазначених норм, з метою забезпечення реалізації повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законодавчими актами, органи місцевого самоврядування можуть передавати один або кілька видів завдань іншій територіальній громаді з одночасною передачею відповідних ресурсів. Такий підхід орієнтований на підвищення ефективності використання бюджетних коштів, оптимізацію організаційних процесів і забезпечення більш якісного виконання управлінських функцій.

У примірній формі договору про співробітництво у зазначеній формі (зокрема у пункті 2.1.1) передбачається необхідність визначення переліку повноважень, що передаються суб'єкту співробітництва, з посиланням на відповідні норми законодавства, які надають правову підставу для їх делегування [118]. Незважаючи на те, що практика укладання таких договорів нині залишається обмеженою, зазначена форма міжмуніципального співробітництва має перспективи подальшого розвитку в умовах децентралізації та посилення міжгромадської взаємодії.

Для цілей надання адміністративних послуг також допустима така форма, як утворення ОМС спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Зокрема, у відповідності до частини 1 статті 14 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» «для спільного виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції ОМС суб'єктів співробітництва, та з метою економії коштів, потрібних для їх утримання (оптимізації чи зменшення видатків), співробітництво може здійснюватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління».

При цьому відповідно до частини 3 статті 14 цього Закону України «Про співробітництво територіальних громад» «спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ – департамент, відділ, управління)» [125].

Очевидним є й той факт, що це може бути й структурний підрозділ у складі іншого виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (відділ в управлінні тощо). Також може йти мова й про модель, за якої створення спільного ЦНАПу відбувається як постійно діючого робочого органу, що означає, що відповідальність за організацію роботи ЦНАПу буде лежати на окремому виконавчому органі чи його структурному підрозділі одного із суб'єктів співробітництва. У межах реалізації міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг постає питання правового оформлення спільних органів управління. Водночас у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутнє нормативне закріплення конструкції «орган управління», що створюється на основі договору між громадами. Крім того, законодавство не містить узгоджених правових категорій, які використовуються у Законі України «Про адміністративні послуги», таких як центр надання адміністративних послуг у статусі «структурного підрозділу» чи «постійно діючого робочого органу». Відсутність чіткого нормативного узгодження цих понять між різними законодавчими актами може ускладнювати формалізацію нових організаційних моделей взаємодії між громадами, зокрема в частині спільного управління процесами надання адміністративних послуг.

На думку Г.Л. Бондар, найоптимальніша форма міжмуніципального співробітництва у сфері адміністративних послуг – це форма реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності ОМС і акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів [14, с. 10]. Ця форма дає змогу здійснити втілення майже необмеженої кількості конфігурацій спільної діяльності з надання адміністративних послуг. Також ця

форма є максимально простою для оформлення. Нею не передбачається обов'язкове здійснення процедур, визначених статтями 5-9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [125]. Сюди, зокрема, слід віднести формалізованість процедур, комісійний розгляд проекту договору про громадські слухання. Саме через це переважна більшість договорів міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг укладається у формі спільних проєктів. За формою спільних проєктів укладаються такі договори у сфері надання адміністративних послуг, що охоплюють:

- організацію роботи кількох громад у форматі «фронт-офіс / бек-офіс»;
- забезпечення діяльності віддаленого робочого місця адміністратора у громаді, що не має власного ЦНАПу;
- забезпечення діяльності мобільного ЦНАПу;
- організацію «взаємозамінності» державних реєстраторів (безперервності надання послуг мешканцям громад);
- організацію спільного ЦНАПу.

Організація всіх цих випадків міжмуніципального співробітництва ефективна саме за формою, передбаченою статтею 11 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», тобто у вигляді спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.

Організація співробітництва територіальних громад є правовою процедурою, детально врегульованою Законом України «Про співробітництво територіальних громад». Цей процес має чітко визначену структуру, яка складається з ряду послідовних етапів, кожен з яких спрямований на забезпечення прозорості, легітимності та ефективності спільної діяльності громад у різних сферах публічного управління [125]. Запровадження відповідного механізму відіграє важливу роль у процесі децентралізації, оскільки сприяє розширенню повноважень територіальних громад і підвищенню їхньої спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Процес реалізації міжмуніципального співробітництва регламентується нормами Закону України «Про співробітництво територіальних громад», у якому послідовно визначено етапи – від ініціювання до реєстрації договору. Такий поетапний підхід забезпечує правову визначеність дій сторін, прозорість процедур і належне врахування інтересів громад. Відповідно до положень статей 5-9 та 15 зазначеного Закону, механізм реалізації співробітництва включає низку логічно взаємопов'язаних стадій, які забезпечують ефективне укладення та виконання договорів між територіальними громадами.

Реалізація міжмуніципального співробітництва зазвичай охоплює низку послідовних етапів, кожен з яких має власну логіку та значення у процесі формування взаємодії територіальних громад. На початковій стадії ініціатива щодо співробітництва може виходити як від місцевої влади, так і від представників депутатського корпусу чи членів громади. На цьому етапі формується концепція майбутньої співпраці, де окреслюється мета, доцільність, очікувані результати, фінансові параметри та основні напрями спільної діяльності.

Попередній аналіз такої ініціативи з боку виконавчих органів дозволяє оцінити її відповідність інтересам громади, економічну доцільність і потенційні ризики. На основі цього аналізу готується висновок, який, за умови позитивного змісту, слугує підставою для розгляду питання на сесії місцевої ради. У разі підтримки ініціативи приймається офіційне рішення про надання згоди на організацію співробітництва, що відкриває шлях до переговорного процесу з іншими потенційними учасниками.

Подальші дії зосереджуються на досягненні попередніх домовленостей між громадами, включаючи визначення спільних інтересів, базових параметрів взаємодії та загальної структури правовідносин. Водночас може проводитись додаткове опрацювання пропозицій кожною із заінтересованих сторін із врахуванням їх стратегічних програм розвитку. У багатьох випадках доцільним є також залучення громадськості, зокрема через проведення обговорень і консультацій, що підвищує рівень легітимності прийнятих рішень.

На завершальних етапах громади, які висловили згоду на співпрацю, формують спільну комісію. Вона уповноважена опрацювати проєкт договору про співробітництво, де будуть визначені зобов'язання сторін, механізми координації, порядок розподілу ресурсів і відповідальність. Участь представників кожної сторони у формуванні проєкту договору забезпечує баланс інтересів і правову визначеність подальших дій.

Після опрацювання змісту договору про співробітництво спільною комісією наступним кроком є організація громадського обговорення проєкту договору. Така процедура, тривалість якої зазвичай становить не менше 15 календарних днів, спрямована на забезпечення відкритості, урахування інтересів мешканців громад і формування довіри до процесу ухвалення управлінських рішень.

На підставі результатів обговорення проєкт договору виноситься на розгляд сесій місцевих рад. Схвалення документа органами місцевого самоврядування є передумовою для його підписання відповідними головами громад. Після підписання договір набуває юридичної сили та стає базою для реалізації спільної діяльності.

Завершальним етапом виступає передача укладеного договору до Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України для його внесення до спеціального реєстру договорів про співробітництво територіальних громад. Така реєстрація підтверджує легітимність домовленостей і відкриває можливість практичної реалізації проєктів у правовому полі [125].

Варто зауважити, що зазначені вище вимоги (очевидно частина з них) можуть не застосовуватися у разі реалізації спільних проєктів. Для реалізації зазначених форм співробітництва територіальних громад застосовуються такі форми державного стимулювання: надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики. І в цьому випадку доцільно скористатися можливостями залучення коштів Державного фонду регіонального розвитку та субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ; передача об'єктів державної

власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва; методична, організаційна та інша підтримка суб'єктів співробітництва.

Що стосується такої форми співробітництва як реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів, то потенційні суб'єкти співробітництва можуть не проходити процедури, визначені статтями 5-8 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [125]. Потенційні учасники міжмуніципального співробітництва можуть на етапі домовленостей визначити та погодити зручну для себе процедуру підготовки проєкту договору та його юридичного оформлення. У межах автономії в прийнятті організаційних рішень громади мають можливість, наприклад, створити спільну робочу групу або комісію для напрацювання умов співпраці, а також за потреби — оптимізувати окремі етапи, зокрема, мінімізувавши обсяг процедур публічного обговорення або ухвалення проєкту договору місцевими радами, якщо це не суперечить чинному законодавству.

Міжмуніципальне співробітництво у сфері надання адміністративних послуг, зокрема через створення та функціонування ЦНАП, є важливим інструментом підвищення доступності та якості публічних сервісів для громадян. Згідно з даними Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, станом на 13 грудня 2024 року зареєстровано 1173 договори, з яких значна частина стосується спільної реалізації проєктів у сфері надання адміністративних послуг.

Аналіз укладених договорів свідчить, що переважна більшість (61%) укладена у формі реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними ресурсів для спільного здійснення відповідних заходів. Це дозволяє громадам ефективно використовувати наявні ресурси та забезпечувати надання адміністративних послуг на належному рівні. Наприклад, у Чернівецькій області Недобоївська, Хотинська, Рукшинська та Клішківська громади уклали договори про

співробітництво, що дозволило їм спільно утримувати та розвивати інфраструктуру ЦНАП, забезпечуючи доступність адміністративних послуг для мешканців усіх громад. Такий підхід сприяє оптимізації витрат та підвищенню ефективності надання послуг.

Водночас, аналіз чинного законодавства виявив певні неузгодженості, які необхідно вирішити для подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва. Зокрема, потребує уточнення понятійно-категоріальний апарат, диференціація порядку ініціювання співробітництва залежно від суб'єкта ініціативи, а також врегулювання питань співпраці громад з урахуванням викликів воєнного стану.

Одним із ключових напрямів удосконалення, на нашу думку, є розробка та впровадження єдиних стандартів укладення та реалізації договорів про міжмуніципальне співробітництво та законодавчо закріплена можливість урегулювання механізму приєднання територіальних громад до чинних договорів про співробітництво територіальних громад без проведення повторної повної процедури укладення договору. Це забезпечить уніфікацію правових підходів, правову визначеність і прозорість у регулюванні відносин між суб'єктами співробітництва. Наявність чітко визначених стандартів сприятиме запобіганню правових колізій, підвищенню ефективності адміністрування та дотриманню єдиних вимог до змісту та процедури укладення договорів.

Важливою умовою для успішної реалізації спільних проектів є забезпечення належного фінансування, яке може здійснюватися за рахунок державних програм підтримки, цільових субвенцій, а також через залучення міжнародної технічної допомоги. Крім того, додаткове фінансування дозволяє модернізувати матеріально-технічну базу, підвищувати рівень інформаційного забезпечення та розширювати спектр послуг, доступних для громадян. Проте, як слушно зауважують Т.В. Данченко та В.В. Мушенюк, чинне законодавство не забезпечує реалізацію принципу функціональної достатності, оскільки суб'єкти міжмуніципального співробітництва наділяються повноваженнями без гарантій необхідних ресурсів для їх виконання. Зокрема, відсутні дієві механізми

бюджетного вирівнювання між громадами при спільному фінансуванні установ чи проєктів, що ставить під загрозу стабільність і дієздатність таких сервісних утворень [26].

Не менш важливим завданням є підвищення інституційної спроможності територіальних громад. Це передбачає проведення спеціалізованих навчальних програм для працівників центрів надання адміністративних послуг, обмін кращими практиками організації та управління ЦНАПами, а також підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Окрему увагу слід приділити вдосконаленню механізмів моніторингу та оцінки ефективності реалізації договорів про міжмуніципальне співробітництво. Впровадження систематичного контролю та аналізу результатів співпраці дозволить своєчасно виявляти недоліки, оптимізувати управлінські процеси та підвищувати якість надання адміністративних послуг. Зокрема, моніторинг має бути спрямований на оцінку досягнення визначених у договорах цілей, ефективність використання бюджетних коштів та рівень задоволення потреб громадян.

Отже, впровадження міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг є важливим напрямом децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні. Це інструмент, що дозволяє територіальним громадам об'єднувати свої ресурси для забезпечення більш ефективного та доступного надання адміністративних послуг, особливо для малих громад, які не мають достатніх фінансових та кадрових ресурсів для створення окремих ЦНАПів. Таким чином, співробітництво сприяє оптимізації адміністративних процесів, підвищенню якості обслуговування та розширенню доступу громадян до публічних сервісів.

Практика реалізації міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг в Україні демонструє, що найбільш ефективною формою такої взаємодії є спільна реалізація проєктів, що передбачає акумулювання ресурсів для спільного досягнення цілей. Прикладом успішної реалізації такого підходу є співпраця громад Чернівецької області, яка забезпечила доступність

адміністративних послуг для мешканців віддалених сіл шляхом спільного утримання та розвитку ЦНАП.

Разом з тим, аналіз чинного законодавства виявив певні прогалини, що перешкоджають ефективній реалізації міжмуніципального співробітництва у сфері адміністративних послуг. Зокрема, це стосується відсутності єдиних стандартів укладення договорів про співробітництво, недостатньої фінансової підтримки з боку держави та неврегульованості питань моніторингу і оцінки ефективності реалізації спільних проектів. Крім того, відсутність чіткої правової регламентації процедур приєднання до чинних договорів ускладнює процес інтеграції нових учасників.

З метою підвищення ефективності міжмуніципального співробітництва у сфері адміністративних послуг необхідно: розробити єдині стандарти укладення та реалізації договорів про співробітництво, забезпечити належне фінансування спільних проектів через державні програми підтримки та міжнародну технічну допомогу, підвищити інституційну спроможність громад шляхом навчань та обміну досвідом, а також удосконалити механізми моніторингу та оцінки ефективності співпраці. Це дозволить підвищити якість адміністративних послуг, забезпечити прозорість їх надання та сприяти економічній стійкості територіальних громад, що є ключовим завданням у межах реформи децентралізації в Україні.

3.2. Функціональні та кадрові виклики в діяльності адміністраторів ЦНАПів: сучасний стан та напрями правового регулювання

Адміністратор центру надання адміністративних послуг – це посадова особа, яка забезпечує безпосередню комунікацію між громадянином і публічною владою. Саме через адміністратора реалізується ідея сервісної моделі держави, тож від його кваліфікації, мотивації та доступу до інформації значною мірою залежить якість обслуговування, довіра до влади та правова визначеність для заявника. Водночас нинішній стан нормативного регулювання не відображає у

повній мірі специфіки, складності й навантаження, яке несе ця категорія працівників.

Актуальне розуміння ролі адміністратора у системі надання адміністративних послуг є багатовимірним і потребує диференціації за типами організації процесів та обсягом делегованих повноважень. Експерти Програми «ULEAD з Європою» пропонують розглядати поняття адміністратора у трьох основних аспектах, що мають важливе значення для правового визначення статусу цієї посадової особи та практики кадрової політики в ЦНАП [192].

По-перше, адміністратор як посередник (front-desk) виконує класичну функцію організаційного супроводу надання послуги: приймає документи, консультує, перевіряє їх комплектність, контролює строки виконання. У такому випадку адміністратор виконує завдання, передбачені пунктами 1-5, 7 і 8 частини четвертої статті 13 Закону України «Про адміністративні послуги», і не приймає управлінських рішень. Він виступає проміжною ланкою між суб'єктом звернення та суб'єктом надання послуги. Такий формат є типовим для великих громад із розгалуженою структурою виконавчих органів, де можливо створити окремі посади адміністраторів, які відповідають встановленим кваліфікаційним вимогам

По-друге, адміністратор як суб'єкт надання послуги, тобто особа, яка не лише супроводжує, а й безпосередньо приймає рішення щодо результату послуги. Така модель виникла внаслідок децентралізації повноважень у 2015-2016 роках, коли органи місцевого самоврядування отримали законодавчо закріплене право здійснювати державну реєстрацію місця проживання, реєстрацію бізнесу, нерухомості, надавати витяги з державного земельного кадастру тощо. У таких випадках виконавчі органи місцевих рад одночасно утворюють ЦНАП і є суб'єктами надання адмінпослуг, що дозволяє поєднувати функцію адміністратора із функцією державного реєстратора або іншої посадової особи з прийняттям рішень. Наприклад: реєстрація місця проживання регламентована абз. 7 ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»; надання відомостей з ДЗК – ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр»; державна реєстрація прав на нерухомість – ст. 6 та ст. 10 Закону України

«Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та інші.

Таким чином, адміністратор у цій моделі виконує повний цикл дій – від прийому документів до винесення рішення про надання або відмову в послугі, що потребує відповідної професійної підготовки, проходження стажування та дотримання кваліфікаційних вимог.

Третій підхід – адміністратор як функція, яка може бути покладена на іншу посадову особу органу місцевого самоврядування, зокрема головного спеціаліста, державного реєстратора, працівника профільного підрозділу. Такий варіант є гнучким і дозволяє адаптувати кадрову структуру до реальних ресурсних можливостей громади. Водночас при поєднанні функцій необхідно враховувати відповідність вимогам до кваліфікації адміністратора, адже функції організаційного супроводу послуги, перевірки комплектності документів, дотримання строків, ведення обліку звернень — потребують не лише правових знань, а й навичок цифрової грамотності та міжособистісної комунікації.

З огляду на три зазначені моделі, експерти Програми ULEAD справедливо підкреслюють, що вибір функціональної ролі адміністратора залежить від типу громади, організаційної структури, кадрової спроможності та обсягів делегованих повноважень. У кожному випадку посада адміністратора має бути забезпечена правовим статусом, визначеним колом повноважень та належною підтримкою – як професійною, так і інституційною.

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», адміністратор не є суб'єктом надання адміністративної послуги, а лише виконує функції організаційного та інформаційного супроводу: здійснює приймання та реєстрацію документів, перевіряє їх комплектність, надає базові консультації, організовує комунікацію між заявником і суб'єктом надання послуг, забезпечує видачу результату заявнику [93]. Таким чином, адміністратор формально не приймає рішення у справі, а виконує роль посередника між громадянином та органом, уповноваженим на прийняття рішення.

Однак у практичній площині роль адміністратора виходить далеко за межі формальної конструкції. Адміністратор змушений орієнтуватися у великому масиві нормативно-правових актів та процедур, що охоплюють десятки сфер суспільних відносин — від питань державної реєстрації речових прав до реєстрації місця проживання, від оформлення паспортів до прийняття документів на призначення соціальних виплат, субсидій, компенсацій та інших пільг.

Відповідно до Примірного положення про центр надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 588, адміністратор виконує низку завдань, серед яких:

- прийняття заяв і документів від фізичних та юридичних осіб;
- надання консультацій щодо вимог до оформлення документів;
- перевірка комплектності поданих документів;
- взаємодія із суб'єктами надання послуг;
- організація електронної черги;
- забезпечення видачі результатів наданих адміністративних послуг.

У межах цього функціоналу адміністратор ЦНАПу, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» та на виконання рішень, прийнятих відповідними органами місцевого самоврядування, може бути залучений до обслуговування громадян за різноманітними напрямками, зокрема:

- реєстрація місця проживання та зняття з реєстрації;
- реєстрація речових прав на нерухоме майно;
- державна реєстрація бізнесу (фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб);
- оформлення паспорта громадянина України (ID-картки, паспорта для виїзду за кордон);
- оформлення соціальних пільг, субсидій, допомоги при народженні дитини, допомоги ВПО;
- оформлення витягів, довідок з державних реєстрів;

- послуги у сфері земельних відносин;
- адміністративні послуги у сфері архітектурно-будівельного контролю, транспорту, освіти, охорони здоров'я та ін.

У процесі прийняття документів адміністратор ЦНАПу виконує не механічну функцію переліку та реєстрації, а складну аналітично-комунікативну роль. Він повинен не лише знати перелік документів, визначений нормативними актами або інформаційними картками, а й орієнтуватися в нюансах їх оформлення, вимогах до кожного з них, допустимих формах подання та можливих варіантах їх заміни. Наприклад, у разі відсутності оригіналу документа про право власності адміністратор має вміти визначити, чи може бути подано нотаріально завірнену копію або витяг з відповідного реєстру як альтернативне підтвердження.

Крім того, адміністратор повинен: пояснити заявнику, де саме можна отримати той чи інший документ, зокрема в якому органі, у які строки, на яких умовах; орієнтуватися у міжвідомчій взаємодії, тобто знати, які документи можуть бути витребувані з інших органів в електронному вигляді; знати, які документи є обов'язковими, а які – факультативними у конкретній процедурі, з урахуванням її типу (реєстрація, видача, видача витягу, внесення змін); володіти інформацією про спеціальні підстави для відхилення або відмови в прийнятті документів (наприклад, звернення неналежного заявника, відсутність квитанції про сплати адміністративного збору тощо, враховуючи, що такі підстави для різних адміністративних послуг передбачені також різні).

Таким чином, прийняття документів адміністратором є не просто первинною бюрократичною дією, а важливою аналітичною ділянкою, яка вимагає поєднання правових знань, уважності, навичок комунікації та високої професійної етики. Помилка на цьому етапі – наприклад, у прийнятті неповного пакета документів – може призвести до подальшої відмови в наданні послуги, формування скарг або втрати довіри до публічного сервісу.

Водночас адміністратор повинен чітко усвідомлювати межі своєї компетенції та не виходити за рамки встановлених повноважень, утримуючись від фактичного прийняття рішень, які належать до функцій суб'єкта надання послуги.

У цьому контексті надзвичайно важливим є мінімізація дискреції в діяльності адміністраторів, що прямо корелює з позицією А.І. Суббота, який наголошує, що до ефективних кроків запобігання і протидії корупції належить «вилучення можливостей корупційних складових шляхом зменшення дискреційних повноважень державного офіційного органу», зокрема через обмеження безпосередніх контактів з громадськістю, спрощення процедур та підвищення підзвітності [158].

Для порівняння, державні службовці, які є суб'єктами надання послуг у відповідних сферах, мають вузький функціональний профіль. Наприклад, реєстратор місця проживання здійснює розгляд документів та прийняття рішень у сфері реєстрації місця проживання: вносить відповідні дані до Реєстру територіальної громади, здійснює перевірку документів щодо права реєстрації. В межах виконання свої повноважень, керується законодавством у цій сфері, зокрема: Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року № 1382-IV, Постановою Кабінету Міністрів України № 265 від 21 листопада 2024 року «Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад» та актами, які деталізують дану сферу, наприклад, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу», Закон України «Про іпотеку», Постановою Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2023 року № 820 «Про затвердження порядку внесення відомостей про адресу задекларованого/zareєстрованого місця проживання (перебування), що знаходиться на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України, а також на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії та внесення змін до порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2022 року № 265 та іншими нормативно-правовими актами. Така сама ситуація і у сфері діяльності інших суб'єктів надання адміністративних послуг.

Функціональна вузькоспеціалізованість суб'єкта надання адміністративної послуги є беззаперечною перевагою, оскільки дозволяє йому глибоко володіти нормативним матеріалом у межах конкретного напрямку. Такий суб'єкт, як

правило, володіє повним обсягом знань щодо специфіки відповідного законодавства, судової практики, міжвідомчої взаємодії та програмного забезпечення, що використовується при прийнятті рішень.

Натомість адміністратор ЦНАПу зобов'язаний орієнтуватися одночасно у великій кількості нормативних систем, які постійно змінюються, містять винятки, спеціальні випадки та альтернативні механізми. Він не має можливості поглиблено спеціалізуватися в кожному напрямі, як це робить суб'єкт надання послуги, однак повинен забезпечити якісну первинну консультацію, правильний прийом документів і супровід процедури на етапі звернення, оскільки від коректності цього етапу залежить подальший розгляд заяви, швидкість отримання результату та відсутність підстав для відмови.

Це зумовлює потребу в постійному підвищенні кваліфікації адміністраторів, їх ознайомленні з останніми змінами у законодавстві, оновленням інформаційних карток, вивченні практичних кейсів і типових помилок. Навіть за відсутності повноважень щодо прийняття рішень адміністратор виконує критично важливу функцію – фільтраційно-консультативну, тобто на етапі первинного звернення забезпечує відсіювання неповних, неправильно сформованих або юридично некоректних пакетів документів, що значно знижує навантаження на суб'єкта і підвищує ефективність системи в цілому.

Таким чином, адміністратор ЦНАПу в умовах мультисекторальності послуг змушений оперувати знаннями у десятках галузей законодавства, при цьому не маючи повноважень на остаточне вирішення питання, що породжує високий рівень відповідальності за точність первинної інформації, яка передається далі по ланцюгу прийняття рішень.

Як зазначає А.В. Солонар, функціональне навантаження адміністратора виходить за межі формального визначення посадових обов'язків і потребує окремого правового регулювання та захисту [153]. Зокрема, існує потреба у створенні механізму професійної сертифікації (навчання) адміністраторів, який передбачав би обов'язкове проходження початкової підготовки перед допуском до роботи, а також регулярне підвищення кваліфікації. Це дозволило б не лише

стандартизувати рівень знань, а й підвищити престиж професії, уникнути формального підходу до підбору кадрів.

З урахуванням надзвичайно широкого спектру адміністративних послуг, що надаються через ЦНАПи, а також необхідності впевненого користування численними державними реєстрами, адміністратор на практиці потребує тривалого періоду адаптації після працевлаштування. Згідно з практичними оцінками керівників ЦНАПів, у середньому період навчання адміністратора в умовах поєднання з основною роботою триває до шести місяців, протягом яких працівник поступово опановує технічні, правові та комунікаційні аспекти надання послуг.

Такий підхід є складним з огляду на ресурсозатратність для центрів, кадрову нестабільність та ризики помилок на етапі первинної взаємодії з громадянами. У зв'язку з цим доцільним видається запровадження системи попередньої підготовки адміністраторів ЦНАПів за рахунок державного бюджету, з використанням сучасних електронних платформ, зокрема освітньої інфраструктури Дія.Освіта (ДІО).

Пропонується розробити окрему модульну онлайн-програму підготовки адміністраторів, яка має охоплювати базові напрямки діяльності ЦНАП: реєстраційні, соціальні, міграційні, дозвільні, інформаційні послуги, а також модулі з комунікації, стресостійкості, цифрової грамотності. За результатами проходження курсу кандидат отримує сертифікат про проходження спеціалізованої підготовки, що засвідчує його базову компетентність для роботи адміністратором. Реалізація зазначених завдань потребує впровадження міжвідомчої програми професійної підготовки адміністраторів ЦНАПів, яка має бути розроблена за участю Міністерства цифрової трансформації та Національного агентства України з питань державної служби. Такий підхід сприятиме формуванню компетентного кадрового потенціалу, здатного ефективно діяти в умовах цифрової трансформації сфери публічних послуг і зростання функціонального навантаження.

Це дозволить вирішити низку проблем:

формувати кадровий резерв підготовлених фахівців;
 зменшити період адаптації новопризначених адміністраторів;
 забезпечити єдиний кваліфікаційний стандарт для ЦНАП усіх рівнів;
 надати роботодавцю чітке розуміння рівня підготовки кандидата, а кандидату – уявлення про навантаження, специфіку роботи, інституційний контекст.

Таким чином, запровадження попереднього сертифікаційного навчання має стати важливим елементом інституціоналізації професії адміністратора, підвищити якість надання послуг та знизити ризики дестабілізації у функціонуванні ЦНАПів, особливо в умовах кадрового дефіциту, змін законодавства та кризових викликів.

Крім того, залишається актуальним питання соціальних гарантій для адміністраторів, зокрема, права на додаткові відпустки (аналогічно до працівників із шкідливими чи емоційно виснажливими умовами праці). Крім професійних викликів, які пов'язані з багатофункціональністю, правовою відповідальністю та стресовим характером взаємодії з населенням, адміністраторам ЦНАПів не забезпечено належного рівня соціальних гарантій. Зокрема, залишається невирішеним питання надання додаткових відпусток за особливий характер праці, що вже передбачено для інших професій із підвищеним емоційним, психічним чи соціальним навантаженням.

Згідно зі статтею 76 Кодексу законів про працю України [45] та статтею 8 Закону України «Про відпустки» [99], працівникам можуть надаватися додаткові відпустки за особливий характер праці – зокрема, за роботу із шкідливими умовами, напруженість, емоційне навантаження, а також за особливості організації праці.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про відпустки», «працівникам, робота яких пов'язана з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням надається додаткова відпустка тривалістю до 35 календарних днів» [99]. Перелік посад і професій, які мають право на таку відпустку, встановлюється постановою Кабінету Міністрів України № 1290 від 17 листопада

1997 року «Про затвердження Списків виробництв, робіт, цехів, професій і посад, зайнятість працівників в яких дає право на щорічні додаткові відпустки за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці» [109].

Згідно діючого законодавства, лікарі та працівники медичних установ (зокрема, хірурги, реаніматологи, акушери, лаборанти, які працюють із хімічними речовинами) мають право на додаткову відпустку до 35 днів, залежно від характеру роботи; вчителі та викладачі закладів освіти мають щорічну основну відпустку тривалістю до 56 календарних днів; працівники психіатричних установ мають право на додаткові відпустки згідно з Наказом Міністерства охорони здоров'я № 385 від 16.07.2010, оскільки їх робота пов'язана з високим психоемоційним навантаженням, ризиком агресивної поведінки пацієнтів та іншими психогенними чинниками.

Робота адміністратора ЦНАП, хоч і не пов'язана безпосередньо з ризиком для життя чи здоров'я, має ознаки психоемоційно напруженої діяльності, зокрема:

- щоденна взаємодія з великим потоком заявників, часто в конфліктних або кризових ситуаціях;
- необхідність приймати рішення в умовах інформаційної невизначеності;
- постійна комунікація під тиском часу та відповідальності;
- робота в умовах публічного контролю, відеоспостереження та інституційного тиску на якість обслуговування.

Вважається доцільним внести до Списків посад (згідно Постанови Кабінету Міністрів України № 1290 від 17 листопада 1997 року) посаду адміністратора ЦНАПу як таку, що передбачає емоційно виснажливий характер праці, та встановити для неї право на щорічну додаткову відпустку тривалістю не менше 7-10 календарних днів. Це:

- забезпечить баланс між навантаженням і відновленням психоемоційного ресурсу працівника;
- підвищить мотивацію та лояльність кадрів, що критично важливо в умовах дефіциту кваліфікованих працівників;

- уніфікує статус адміністратора ЦНАПу з іншими працівниками публічної сфери, діяльність яких пов'язана з постійним стресом і соціальною відповідальністю.

Одним із недостатньо врегульованих напрямів у забезпеченні ефективної діяльності адміністраторів центрів надання адміністративних послуг залишається організація системної психологічної підтримки та професійного супроводу цієї категорії працівників. На сьогодні адміністраторам ЦНАП доводиться виконувати широкий спектр завдань, пов'язаних не лише з технічним прийомом документів, але й з постійною емоційно насиченою взаємодією з населенням, що нерідко перебуває в кризових або конфліктних станах. Як вже було досліджено, вони щоденно опрацьовують значні обсяги інформації, працюють із кількома електронними реєстрами, змушені адаптуватися до частих змін законодавства та водночас утримувати високий рівень сервісного обслуговування [113].

Науково доведено, що тривале перебування у стані емоційного напруження без належної психологічної підтримки призводить до хронічної втоми, зниження когнітивної продуктивності, порушення навичок комунікації та професійного вигорання [18, с. 11]. У цьому контексті діяльність адміністратора ЦНАП має численні ознаки емоційно напруженої праці, що вимагає особливого кадрового підходу. Зокрема, в системі охорони здоров'я передбачено роботу кабінетів психологічного розвантаження для лікарів, у закладах освіти діють програми психоемоційної підтримки вчителів, а для працівників психіатричних установ встановлено спеціальні гарантії.

Разом з тим, жоден нормативний акт не передбачає аналогічної системи для адміністраторів ЦНАПів, хоча вони працюють із великим навантаженням у сфері публічної комунікації. Враховуючи сучасні підходи до управління персоналом у публічному секторі та виклики, пов'язані з кризовими умовами (війна, переміщення населення, нестабільність законодавства), доцільно ініціювати запровадження окремого механізму психологічної підтримки та професійного супроводу адміністраторів.

У межах такої ініціативи пропонується передбачити:

- організацію періодичних індивідуальних і групових консультацій із психологами, за можливості — через електронні платформи та онлайн-сервіси (наприклад, на базі «Дія.Освіта», «Ти як?» або «Розкажи мені»);
- впровадження професійного наставництва (менторства), зокрема для новопризначених працівників у перші 3-6 місяців роботи;
- проведення регулярних тренінгів зі стрес-менеджменту, емоційної стійкості, конфліктології за участі професійних коучів та фахівців із публічного адміністрування;
- створення умов для психологічного відновлення в межах робочих просторів ЦНАПів, зокрема виділення кімнат короткочасного відпочинку у великих ЦНАПах або доступу до гарячої лінії психологічної допомоги.

Варто зазначити, що запровадження таких заходів повністю відповідає завданням, визначеним у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг, схваленій розпорядженням КМУ від 15 лютого 2006 року № 90-р, згідно з якою одним із напрямів модернізації є створення сприятливих умов для роботи адміністраторів та забезпечення їх професійного розвитку [128].

Наразі ЦНАПи, переважно в обласних центрах або великих міських громадах, впроваджують елементи психологічної підтримки адміністраторів за рахунок внутрішнього ресурсного потенціалу, зокрема:

- укладають договори з місцевими психологами для проведення групових сесій,
- залучають фахівців соціальних служб для навчальних заходів,
- створюють кімнати емоційного відновлення або запроваджують менторські програми.

Однак більшість ЦНАПів, особливо в сільських територіальних громадах, не мають ані кадрового, ані фінансового ресурсу для організації такої підтримки. Це призводить до того, що адміністратори працюють у режимі хронічного перенавантаження без жодного доступу до інституційної допомоги, що

суперечить принципам рівного доступу до умов праці та підтримки з боку держави.

У зв'язку з цим видається доцільним нормативно закріпити обов'язковість елементів психологічного супроводу для адміністраторів ЦНАП, зокрема шляхом:

- внесення відповідних положень до Примірного положення про ЦНАП (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 588),

- розробки галузевого стандарту (професійного стандарту) професії «адміністратор ЦНАПу», у якому буде передбачено право на доступ до психологічної підтримки, як складову безпечного і якісного робочого середовища.

Таке нормативне унормування дозволить:

- усунути нерівність у доступі до допомоги між адміністраторами у великих і малих громадах;

- встановити єдиний стандарт кадрової політики в ЦНАПах, незалежно від бюджетної спроможності органу місцевого самоврядування;

- створити умови для фінансування психологічної підтримки з державного бюджету або за рахунок субвенцій, як складової частини державної політики у сфері адміністративних послуг.

Отже, перехід від практики добровільного впровадження до нормативно гарантованого забезпечення психологічного супроводу адміністраторів має стати черговим етапом інституційної зрілості сфери надання адміністративних послуг та однією з рекомендацій правового реагування на кадрові виклики в ЦНАП.

Окремої уваги потребує проблема нормативно неурегульованої взаємодії адміністраторів із суб'єктами надання адміністративних послуг. Попри те, що чинним законодавством України визначено обов'язок адміністратора забезпечити організаційний супровід звернення, у тому числі передати належно оформлений пакет документів суб'єкту надання послуги, жодним нормативно-правовим актом не врегульовано обов'язкову відповідальність самих суб'єктів щодо забезпечення адміністраторів актуальною інформацією про правила та порядок надання послуг.

Як відзначено в результатах дослідження, адміністратори ЦНАП змушені орієнтуватися у десятках сфер надання послуг – від реєстрації речових прав і бізнесу до паспортних процедур, реєстрації місця проживання, соціального захисту, питань житлової політики, земельних правовідносин тощо. У сучасних умовах, коли законодавство постійно змінюється, підтримувати актуальні знання одночасно у всіх напрямках є об'єктивно неможливо. Саме з цією метою законодавець передбачив інструмент інформаційної картки адміністративної послуги, яка має містити чіткий, актуальний та доступний опис:

- переліку документів,
- вимог до їх оформлення,
- строків надання послуги,
- порядку оскарження,
- нормативно-правового регулювання.

Цей механізм закріплений у статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги» [93], а також деталізований у Примірному регламенті (постанова Кабінету Міністрів України від 01 лютого 2013 року № 588) [106] та Примірному положенні про ЦНАП (постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118) [105].

Суб'єкти надання адміністративних послуг не завжди своєчасно повідомляють ЦНАПи про зміну нормативної бази, процедурних вимог або порядку прийому документів. Більше того, оновлені інформаційні картки послуг часто не передаються адміністраторам вчасно або взагалі не затверджуються у новій редакції, що змушує адміністраторів діяти за застарілими алгоритмами або імпровізувати, ризикуючи допустити помилки.

Таке правове та організаційне зволікання призводить до конфліктів із заявниками, які подають документи відповідно до отриманої консультації, а згодом отримують відмову на підставі нових, але невідомих адміністратору вимог. Відповідно, страждає:

- якість обслуговування,
- довіра до ЦНАП як інституції,

- гарантії прав заявників, передусім право на правову визначеність і доступність процедур.

Наразі законодавством не передбачено ані строків, у які суб'єкт зобов'язаний передати оновлену картку до ЦНАП, ані санкцій за її ненадання. Це створює дисбаланс у відповідальності між адміністратором, який вимушено діє в умовах дефіциту інформації, та суб'єктом, який залишається поза сферою відповідальності за наслідки несвоєчасного інформування.

У зв'язку з цим вважається доцільним внести зміни до чинного законодавства, якими:

- чітко встановити обов'язок суб'єкта надання послуги у триденний строк з моменту внесення змін до нормативної процедури;
- оновити інформаційну картку,
- передати її в ЦНАП у паперовому та/або електронному вигляді,
- забезпечити супровідне роз'яснення адміністратору;
- встановити адміністративну відповідальність (або службову відповідальність) керівника суб'єкта у разі невиконання цього обов'язку;
- передбачити у Типовому положенні про ЦНАП пункт, який прямо закріплює відсутність відповідальності адміністратора під час прийому документів за неналежно оформленими або неактуалізованими правилами, у разі відсутності затвердженої картки.

Таким чином, законодавче врегулювання відповідальності суб'єктів надання адміністративних послуг за своєчасне інформування ЦНАПу є ключовою умовою стабільного функціонування системи та дотримання принципу правової визначеності у сфері публічного сервісу.

Ще однією системною проблемою, що перешкоджає належному функціонуванню центрів надання адміністративних послуг, є фрагментарний характер делегування адміністративних послуг до ЦНАП. У ряді випадків спостерігається ситуація, коли лише частина адміністративних послуг певного суб'єкта передається до ЦНАП, тоді як інша частина залишається реалізовуватися безпосередньо в уповноваженому органі. Такий підхід суперечить логіці «єдиного

вікна», ускладнює доступ громадян до публічних сервісів, фрагментує інформаційне середовище та створює додаткове навантаження на заявника, який змушений звертатися до кількох установ у межах однієї життєвої ситуації.

Наприклад, ця проблема проявляється у взаємовідносинах ЦНАПів із сервісними центрами Міністерством внутрішніх справ України в частині реалізації повноважень щодо реєстрації транспортних засобів. Згідно з законодавством, до ЦНАПів було передано право здійснювати первинну державну реєстрацію транспортних засобів, що дозволило частково спростити доступ до цієї послуги для громадян, зокрема в регіонах. Проте вторинна реєстрація транспортного засобу (зміна власника, перереєстрація, внесення змін до технічних даних тощо) стала доступною через ЦНАП лише нещодавно, і то не в повному обсязі, а лише в обмеженій кількості громад, що технічно підключені до сервісу МВС і мають відповідно підготовлених адміністраторів.

Водночас значна кількість пов'язаних адміністративних послуг досі залишається виключно в компетенції регіональних сервісних центрів МВС, зокрема:

- видача тимчасового реєстраційного талону на транспортний засіб, тимчасово ввезений на митну територію України;
- оформлення дозволу на реалізацію складових частин транспортного засобу, що мають ідентифікаційні номери (двигун, кузов, рама);
- видача висновку щодо можливості дублювання або нанесення ідентифікаційних номерів транспортних засобів тощо.

Таким чином, навіть у межах однієї сфери – реєстрації транспортних засобів - відсутнє цілісне делегування функцій, що змушує заявників звертатися одночасно до ЦНАП і сервісного центру МВС, створюючи паралельні канали обслуговування, порушуючи принципи адміністративної спрощеності та клієнтоорієнтованості.

Аналогічна ситуація спостерігається у сферах:

- земельних відносин (окремі послуги надаються через ЦНАП – наприклад, видача витягу з Державного земельного кадастру, проте оформлення дозволу на

розробку технічної документації здійснюється лише через орган місцевого самоврядування);

- соціального захисту (через ЦНАП можна подати заяву на призначення субсидій чи допомог, однак формування особової справи, винесення рішення та його перегляд залишаються виключною компетенцією органів соціального захисту);

- будівельної діяльності (окремі дозволи передані до ЦНАП, однак погодження з органами містобудування або архітектури проводяться поза межами ЦНАП).

Фрагментарність делегування породжує низку негативних наслідків, серед яких:

- відсутність єдиної відповідальної інституції за повний життєвий цикл послуги;

- дезорієнтація заявника, який не завжди розуміє, де завершити оформлення;

- зниження ефективності адміністраторів, які змушені давати роз'яснення щодо процедур, які навіть формально не входять до їхнього функціоналу;

- падіння рівня довіри до ЦНАП як до «єдиного вікна» державного сервісу.

З метою усунення вказаних суперечностей доцільно:

- визначити перелік базових адміністративних послуг, які підлягають обов'язковій передачі до ЦНАПу у повному обсязі (в тому числі – усі пов'язані етапи однієї процедури);

- передбачити в нормативних актах механізм поетапного, але цілісного делегування послуг від суб'єктів до ЦНАП;

- встановити обов'язок органів, які не передали частину послуг до ЦНАП, надати чітке нормативне обґрунтування такої відмови на рівні міністерства.

Таким чином, усунення фрагментарності в делегуванні повноважень та створення комплексної моделі надання послуг через ЦНАП є ключовою умовою зміцнення інституційної спроможності публічного сервісу в Україні.

Здійснений аналіз дозволяє дійти висновку, що професійна діяльність адміністратора ЦНАПу є надзвичайно складною, багатовекторною і

функціонально навантаженою. У контексті реформування системи надання адміністративних послуг адміністраторам фактично відведено роль інтеграторів публічного сервісу, які мають забезпечувати орієнтування заявника у десятках процедур, працювати з численними електронними реєстрами та реалізовувати функцію первинної правової фільтрації документів. Водночас, незважаючи на високу інтенсивність їх діяльності, чинна нормативна база не забезпечує належного рівня правового, соціального та інституційного захисту цієї категорії працівників. Удосконалення правового регулювання праці адміністраторів є необхідною умовою забезпечення якості публічних сервісів, підвищення довіри громадян до інститутів державної влади та формування ефективної моделі надання адміністративних послуг на засадах сервісності, доступності й професіоналізму.

3.3. Інституційне оновлення публічних сервісів: стратегічні орієнтири модернізації ЦНАПів у правовій системі України

У контексті трансформації публічного управління в Україні ключову роль відіграє розвиток інституцій, орієнтованих на надання якісних, доступних та прозорих адміністративних послуг. Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), будучи інституалізованою формою реалізації сервісної функції держави, стали не лише інструментом спрощення доступу до послуг, а й одним із символів переорієнтації управлінської моделі – від владно-розпорядчої до сервісно-орієнтованої.

Починаючи з впровадження адміністративної реформи та процесу децентралізації, ЦНАПи виступили локальними точками управлінської модернізації, на базі яких реалізуються не лише послуги, а й нові стандарти якості, підзвітності та відкритості.

Особливо помітним значення ЦНАПів стало в умовах багатовимірної кризи, пов'язаної з повномасштабним вторгненням Російської Федерації у 2022 році. В нових безпекових та соціальних умовах центри виявилися одними з небагатьох

інституцій, які забезпечували безперервність публічного сервісу на місцях, організовували обслуговування внутрішньо переміщених осіб, видачу гуманітарної допомоги, соціальних послуг та документів, пов'язаних із відновленням зруйнованого майна.

ЦНАПи також стали одним із небагатьох прикладів реалізованої інтегрованої публічної політики. Їх діяльність координується як на рівні центральної виконавчої влади (через Мінцифру, Мінрегіон, Офіс реформ), так і безпосередньо в громадах – як частина системи місцевого самоврядування.

Таким чином, ЦНАПи в умовах децентралізації та кризових викликів виконують не лише функціональну, але й трансформаційну роль. Їх модернізація повинна розглядатися не як окремий сервісний проєкт, а як стратегія інституційного оновлення публічного управління, заснованого на цінностях прав людини, відкритості та ефективності.

Сучасна трансформація публічного адміністрування в Україні актуалізує потребу в подальшій еволюції центрів надання адміністративних послуг не лише як фронт-офісів з прийому документів, а як багатофункціональних сервісних платформ, здатних забезпечити комплексне обслуговування мешканців громад на стику адміністративних, соціальних, консультативних, реєстраційних, інформаційних та цифрових послуг. У цьому контексті формуються нові підходи до інституціоналізації ЦНАПів, зокрема через модель «сервіс-хабу громади», що ґрунтується на ідеї інтеграції декількох видів сервісів в одному просторі.

Реалізація таких підходів вже має практичне підґрунтя. Наприклад, ЦНАП міста Вінниці виконує не лише класичні функції адміністрування, а й виступає майданчиком для оформлення субсидій, отримання цифрових послуг, консультаційних сервісів для малого бізнесу, тощо [7]. У Львові функціонує модель так званого «єдиного кабінету мешканця», де всі запити від жителя можуть бути опрацьовані в межах одного звернення [179]. У Києві в ЦНАПах реалізовано не лише прийом документів, а й створено спільний колл-центр, організовуються

мистецькі заходи, створено концептуально новий підхід до обслуговування ветеранів та ветеранок [180].

Таким чином, інституціоналізація нових форматів ЦНАП – це не лише питання сервісного розширення, а й правової модернізації публічного сектору, яка вимагає адаптації законодавчого поля до нових управлінських реалій і запитів громад.

Становлення системи надання адміністративних послуг в Україні супроводжувалося прагненням до уніфікації як змісту, так і якості сервісної діяльності органів публічного управління. На цьому тлі дедалі більшої актуальності набуває питання формування та впровадження національного стандарту якості публічних сервісів, що надаються через мережу ЦНАПів. Йдеться не лише про технічні або організаційні вимоги, а про систему критеріїв, показників, методів контролю та механізмів зворотного зв'язку, які забезпечують реальну відповідність діяльності ЦНАПів очікуванням громадян.

На сучасному етапі в Україні вже здійснено окремі кроки у напрямі формалізації якості обслуговування. Зокрема, затверджено Основні вимоги до якості обслуговування суб'єктів звернення [73], проводиться щорічне анкетування клієнтів ЦНАП, розроблено низку локальних стандартів на рівні територіальних громад, а також здійснено апробацію системи управління якістю відповідно до ISO 9001:2015 в окремих ЦНАПах.

Водночас науковці підкреслюють, що відсутність єдиного обов'язкового нормативного акту, який би закріплював уніфіковані параметри якості публічних сервісів, що надаються через ЦНАПи, стримує розвиток системної практики моніторингу, оцінювання та притягнення до відповідальності за низький рівень обслуговування. На думку І.О. Тищенко, хоча статтею 7 Закону України «Про адміністративні послуги» і передбачено можливість для суб'єкта надання адміністративної послуги встановлювати власні стандарти якості — зокрема, щодо кількості годин прийому, допустимого часу очікування у черзі, форми зворотного зв'язку з користувачем — використання таких механізмів на практиці

залишається нерівномірним, а їх впровадження залежить від доброї волі органу або керівника, а не від обов'язкових нормативних приписів [167, с. 340].

Особливої уваги, як зауважує дослідниця, потребує ситуація, коли суб'єктом надання послуги є посадова особа, – у таких випадках вимоги до якості встановлює орган, якому вона підпорядковується, що фактично унеможлиблює незалежний зовнішній контроль за якістю та оперативністю виконання повноважень. Авторка обґрунтовано наголошує на необхідності встановлення додаткового механізму контролю за діяльністю суб'єктів надання послуг, зокрема шляхом запровадження індикаторів ефективності, механізмів адміністративної відповідальності за порушення стандартів, а також уніфікованої моделі оцінювання якості в масштабах держави.

Таким чином, навіть попри задеклароване право суб'єктів встановлювати параметри якості самостійно, відсутність єдиного національного стандарту публічного сервісу створює прогалину в системі забезпечення належного рівня обслуговування, знижує інституційну підзвітність та перешкоджає формуванню довіри громадян до ЦНАПів.

Відповідно до Закону України «Про стандартизацію», який установлює правові та організаційні засади стандартизації в Україні і спрямований на забезпечення формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, об'єктами стандартизації є, зокрема, правила, процедури, функції, методи, діяльність чи її результати, а суб'єктами стандартизації, у тому числі, підприємства, установи та організації, що здійснюють стандартизацію [137].

Статтею 16 даного Закону підприємства, установи та організації мають право у відповідних сферах діяльності та з урахуванням своїх господарських і професійних потреб організовувати та виконувати роботи із стандартизації, зокрема, розробляти, приймати, перевіряти, переглядати та скасовувати стандарти, установлювати процедури їх розроблення, прийняття, перевірки, перегляду, скасування та застосування, також застосовувати прийняті ними стандарти [137].

Термін «стандартизація» Закон України «Про стандартизацію» визначає як «діяльність, що полягає в установленні положень для загального та

неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері», а отже, і у сфері надання адміністративних послуг. Стандарт у розумінні даного Закону є «нормативним документом, прийнятим визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері», що є вкрай необхідним у сфері надання адміністративних послуг. Статтею 4 Закону визначено, що метою стандартизації в Україні є, зокрема, забезпечення прав та інтересів споживачів [137].

Стаття 7 Закону України «Про адміністративні послуги» «Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» фактично надає право суб'єкту надання адміністративних послуг розробляти і затверджувати свої стандарти надання адміністративних послуг, у формулюванні Закону: «видавати організаційно–розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг)». Єдиним застереженням пункту 3 статті 7 є те, що прийняті вимоги «не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом» [93].

Розробка Єдиного стандарту організації надання адміністративних послуг дозволить забезпечити уніфікований підхід до надання послуг у всіх ЦНАПах незалежно від регіону, а також встановити чіткі вимоги до інформування громадян про порядок отримання послуг. Зокрема, суб'єкти надання адміністративних послуг повинні забезпечувати наступні заходи:

1. Консультування суб'єктів звернення в межах центру. Відповідно до статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги», консультації мають надаватися відповідно до затвердженого графіку через автоматизовану систему керування чергою [93]. Такий підхід сприятиме прозорості процесів та мінімізації черг, що забезпечить зручність для громадян.

2. Ведення обліку консультацій у електронній системі адміністративних послуг. Це дозволить не лише забезпечити прозорість наданих послуг, але й створити можливість для аналітики звернень з метою підвищення ефективності роботи ЦНАПів.

3. Розміщення інформації на офіційних веб-сайтах. Згідно з положеннями статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», органи влади зобов'язані забезпечити відкритий доступ до інформації про режим роботи, місце розташування, доступність приміщень, під'їзні шляхи, наявність громадського транспорту та місць для паркування [114]. Це підвищить доступність ЦНАПів для громадян, особливо для осіб з інвалідністю.

4. Надання інформації через засоби телекомунікації. Відповідно до статті 4 Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», органи, що надають адміністративні послуги, зобов'язані забезпечити доступність та можливість використання послуг електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг для осіб з інвалідністю нарівні з іншими фізичними особами [117]. Це дозволить громадянам оперативно отримувати інформацію про порядок отримання послуг та етапи розгляду їхніх звернень.

Варто підкреслити, що запровадження такого стандарту повинно супроводжуватись створенням централізованого механізму зовнішньої оцінки якості, який міг би виконувати функцію аудиту, сертифікації або надання рекомендацій. Практика створення індексу спроможності ЦНАПів та «рейтингу кращих практик» уже апробована окремими донорськими ініціативами, але не має нормативного закріплення.

Таким чином, впровадження національного стандарту якості публічних сервісів у ЦНАПах є не лише технічним завданням, а системною реформою, яка дозволяє:

- підвищити рівень довіри до публічного управління;
- забезпечити рівні умови доступу громадян до послуг;
- сформувати національний еталон сервісу як інструменту дотримання прав людини.

Згідно зі статтею 4 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративні послуги надаються на основі принципів відкритості, прозорості, доступності та зручності для громадян [93]. Проте чинне законодавство не містить детальної регламентації процедури надання таких послуг, не визначає чітких етапів, строків розгляду заяв, порядку оскарження рішень, а також відповідальності за порушення встановлених процедур.

У 2022 році в Україні вперше було кодифіковано засади внесудового адміністративного провадження шляхом прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» [19]. Цей нормативний акт має важливе значення для формування єдиних стандартів діяльності суб'єктів владних повноважень у взаємодії з фізичними та юридичними особами. Разом з тим, у науковій та практичній площині не зникає потреба у розробці та прийнятті повноцінного Адміністративно-процедурного кодексу України, який мав би системно та деталізовано врегулювати не лише загальні засади, а й конкретні види адміністративних проваджень, включаючи їх етапність, повноваження посадових осіб, строки, механізми оскарження тощо.

Аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчить про його рамковий характер. Закон встановлює загальні принципи, етапи та права учасників адміністративної процедури, однак не охоплює усю повноту процедурних питань, які виникають у сфері публічного адміністрування. Зокрема, він не містить спеціальних процедур для реєстраційних, дозвільних, сервісних, контрольних чи компенсаційних проваджень, які становлять основу щоденної діяльності ЦНАП.

Суттєвим є також те, що в Законі відсутня окрема регламентація діяльності центрів надання адміністративних послуг, попри те, що саме ЦНАПи на практиці реалізують левову частку процедур, описаних у законі. Це створює правовий розрив між нормами про адміністративну процедуру як таку та організаційно-інституційною сферою її практичного втілення.

Також варто врахувати, що Закон не виконує повноцінної регламентарної функції, тобто не замінює ані галузеві акти (закони про реєстрацію, дозвіл,

субсидії тощо), ані відомчі підзаконні інструкції, які продовжують залишатися основним регулятором дій адміністраторів та державних службовців. Адже цей закон є загальним і не виключає регламентацію конкретних процедур актами спеціального законодавства [166, с. 385].

На цьому тлі дедалі більше обґрунтованим виглядає заклик до прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, що став би повноцінним системним актом, аналогічним до Кодексу адміністративного судочинства України. Зокрема, на думку В.П. Тимощука та В.Б. Авер'янова, лише кодифікований акт дозволяє: забезпечити чітку структурованість процедурного регулювання; встановити повноцінні алгоритми дій суб'єктів; уніфікувати строки, етапи, акти та форми їх фіксації; впровадити єдині підходи до оскарження дій адміністративних органів [166].

Особливого значення така кодифікація набуває у зв'язку з європейськими орієнтирами України. У багатьох країнах Європейського Союзу (Німеччина, Франція, Польща, Австрія) діють єдині адміністративно-процедурні кодекси або відповідні закони, які мають не лише регуляторний, а й освітній, уніфікуючий ефект. Україна наразі лише наближається до цієї моделі.

Таким чином, існування Закону України «Про адміністративну процедуру» не виключає, а навпаки — актуалізує потребу в розробці та прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу України. Кодекс мав би не лише закріпити принципи, а й визначити конкретні процедури для основних сфер державного адміністрування, включаючи:

- порядок подачі документів і доказів;
- строки надання відповіді;
- повноваження та обов'язки службових осіб;
- механізми фіксації провадження;
- універсальні правила електронного провадження;
- положення щодо особливостей роботи через ЦНАПи.

Запровадження такого кодексу дозволить підвищити юридичну визначеність, зменшити адміністративні бар'єри, усунути дублювання та колізії в

нормативно-правовому полі, а також посилити системність і передбачуваність взаємодії громадянина з державою.

Однією з ключових умов стабільного функціонування та подальшого розвитку центрів надання адміністративних послуг є їх фінансова сталість, яка визначає здатність ЦНАПів самостійно забезпечувати свою операційну діяльність, модернізацію та розвиток сервісної інфраструктури. В умовах триваючої децентралізації, а також скорочення обсягів державного фінансування на тлі воєнного стану, питання переходу ЦНАПів до власної бюджетної спроможності набуває особливої ваги.

Наразі основним джерелом фінансування більшості ЦНАПів є місцеві бюджети, а також субвенції з державного бюджету, що надавалися у рамках реалізації Програм розвитку мережі ЦНАПів. Проте аналіз практики фінансування діяльності ЦНАПів свідчить про нерівномірність і неефективність розподілу субвенцій, зокрема в частині надмірного фінансування окремих проєктів при фактичному ігноруванні базових потреб значної кількості громад, що суперечить принципам бюджетної справедливості та ефективного використання публічних коштів.

Крім того, невиконання етапності формування мережі ЦНАП відповідно до визначеного плану на 2021-2023 роки та відсутність фінансування у 2022-2023 роках через перерозподіл коштів на потреби оборони поставили під загрозу реалізацію державної політики у сфері адміністративних послуг². У поєднанні з інфраструктурними викликами, особливо в умовах територій, охоплених бойовими діями, та збільшеним навантаженням на ЦНАПи внаслідок зростання кількості внутрішньо переміщених осіб, це призвело до зниження спроможності деяких ЦНАПів забезпечувати належний рівень сервісу.

Одним із пріоритетних напрямів є створення моделі базового нормативу фінансування ЦНАПів, аналогічно до формули освітньої або медичної субвенції, з урахуванням:

- кількості населення громади;
- територіальної доступності;

- кількості надаваних послуг;
- обсягів реєстраційних та соціальних процедур.

Такі підходи вже застосовувалися в рамках проєкту U-LEAD та стали основою для пілотного тестування індексу бюджетної спроможності ЦНАП у низці громад України [54].

Водночас підвищення фінансової незалежності центрів потребує зміцнення інституційної відповідальності за використання публічних коштів. Запровадження фінансового моніторингу ефективності діяльності ЦНАПів, зокрема через показники витрат на одну послугу, коефіцієнт навантаження на адміністратора, відсоток цифрових послуг тощо — має стати обов'язковим елементом управлінської звітності.

Таким чином, фінансова сталість ЦНАПів повинна розглядатися як стратегічне завдання, реалізація якого залежить від комплексної реформи фінансово-бюджетних механізмів у публічному секторі та переходу від концепції утримання – до концепції сервісної спроможності.

Важливим аспектом належного функціонування центрів надання адміністративних послуг є не лише ефективна організація комунікації із заявниками, а й створення достатньої матеріально-технічної бази, що включає забезпечення приміщень, обладнання, меблів, інформаційних матеріалів, канцелярського приладдя, систем кондиціонування та охорони. Забезпечення цих умов напряду залежить від рівня фінансування ЦНАПів, яке, своєю чергою, є неоднорідним залежно від організаційно-правової форми центру та бюджетної спроможності відповідної громади чи органу влади. Недостатність фінансування призводить до дисбалансів у якості сервісів між різними територіями, що суперечить принципам рівного доступу до публічних послуг. Тому стабільне, передбачуване й справедливе фінансування має розглядатися як базова передумова ефективної роботи ЦНАПів. Однак для забезпечення сталого розвитку мережі ЦНАПів та розширення їх функціональних можливостей необхідне належне фінансове підґрунтя. Саме наявність стабільного та достатнього фінансування є запорукою якісного матеріально-технічного оснащення,

своєчасної модернізації обладнання, забезпечення сучасних інформаційних систем та інтеграції електронних сервісів.

Недостатність фінансових ресурсів, їх нерівномірний розподіл між регіонами та відсутність чітких критеріїв виділення субвенцій суттєво стримують розвиток ЦНАПів, що негативно позначається на доступності адміністративних послуг для населення. У цьому контексті проблема фінансування ЦНАПів набуває особливої актуальності, адже від належного рівня фінансової підтримки залежить здатність ЦНАПів виконувати покладені на них функції відповідно до законодавства та міжнародних стандартів. Враховуючи це, аналіз проблем фінансування центрів надання адміністративних послуг в Україні є важливою складовою удосконалення механізмів їхньої роботи та підвищення ефективності публічного адміністрування у сфері надання адміністративних послуг.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про адміністративні послуги», ОМС забезпечують матеріально-технічне оснащення та фінансування ЦНАПів за рахунок коштів місцевих бюджетів, субвенцій з державного бюджету, коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також інших джерел, не заборонених законодавством [93]. Однак практика реалізації зазначених положень виявляє значні недоліки та нерівномірність у фінансуванні ЦНАПів у різних регіонах України.

Фінансування за рахунок субвенцій з державного бюджету має низку системних проблем. По-перше, обсяги субвенцій, що виділяються на розвиток ЦНАПів, є недостатніми для забезпечення їх належного функціонування, особливо у великих громадах з високою щільністю населення. Відсутність чітких критеріїв розподілу субвенцій між громадами призводить до нерівномірного фінансування, коли невеликі громади отримують відносно більші обсяги коштів порівняно з більшими адміністративними одиницями. По-друге, спостерігається неефективність використання субвенцій, що зумовлюється відсутністю належного контролю за цільовим використанням коштів. Це створює ризики нецільового витрачання бюджетних ресурсів та збільшує фінансовий тиск на місцеві бюджети.

Фінансування ЦНАПів за рахунок місцевих бюджетів також має свої особливості та виклики. Відповідно до Бюджетного кодексу України, формування видатків місцевих бюджетів залежить від надходжень від місцевих податків і зборів, які, у свою чергу, мають значну регіональну диференціацію. Це призводить до того, що фінансова спроможність ЦНАПів у різних регіонах суттєво відрізняється [94]. У деяких територіальних громадах ЦНАПи залишаються недофінансованими, що ускладнює їхню модернізацію, оновлення матеріально-технічної бази та розширення спектра послуг. Крім того, відсутність координації між сусідніми територіальними громадами перешкоджає оптимізації фінансових витрат на розвиток спільних ЦНАПів, що могло б підвищити їх ефективність.

Державний фонд регіонального розвитку також є одним із джерел фінансування ЦНАПів. Згідно зі статтею 24-1 Бюджетного кодексу України, фонд спрямовує кошти на підтримку проектів регіонального розвитку, включаючи створення та модернізацію ЦНАПів [94]. Проте кількість центрів, які фактично отримують фінансування за цим напрямком, залишається обмеженою, що зумовлено непрозорими критеріями відбору проектів, відсутністю чітких механізмів розподілу фінансування та недостатнім рівнем контролю за використанням виділених коштів. Загальний прогрес фінансування діяльності ЦНАПів станом на початок 2022 року становить всього 11,5% від загальної кількості, що означає, що 88,5% ЦНАПів ще очікують свого фінансування для приведення ЦНАПів у відповідність до вимог чинного законодавства [193].

Відсутність уніфікованого підходу до фінансування діяльності ЦНАПів на законодавчому рівні призводить до нерівномірності у забезпеченні доступу громадян до адміністративних послуг, особливо у соціально вразливих регіонах.

Для вирішення зазначених проблем необхідно внести низку змін до чинного законодавства. По-перше, доцільно доповнити статтю 97 Бюджетного кодексу України положенням про цільове фінансування ЦНАПів як окремої категорії субвенцій з державного бюджету, що дозволить забезпечити пропорційність і справедливий розподіл ресурсів [94]. Також слід встановити чіткі критерії для

визначення розмірів субвенцій, орієнтуючись на чисельність населення громади, соціально-економічний розвиток та кількість наданих адміністративних послуг.

По-друге, необхідно закріпити у Законі України «Про адміністративні послуги» перелік базових адміністративних послуг, фінансування яких здійснюватиметься за рахунок державного бюджету незалежно від фінансової спроможності місцевих органів [93]. Це дозволить забезпечити рівний доступ до адміністративних послуг для всіх громадян, незалежно від місця їх проживання.

Крім того, доцільно внести зміни до Закону України «Про Державний фонд регіонального розвитку», визначивши пріоритетність фінансування проектів розвитку ЦНАПів у малозабезпечених та віддалених громадах, а також запровадити прозорі критерії конкурсного відбору проектів. Це забезпечить рівномірний розподіл ресурсів та підвищить ефективність використання державних коштів.

Суттєвою проблемою, яка ускладнює функціонування ЦНАПів, є відсутність інтеграції в межах інформаційних систем різних органів виконавчої влади. Хоча законодавством, зокрема Законом України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», передбачено запровадження електронного документообігу та обміну даними між державними установами, на практиці це залишається малодоступним для регіональних ЦНАПів [117]. Відсутність єдиної електронної платформи для обміну інформацією між органами державної влади та органами місцевого самоврядування створює умови для затримок у наданні послуг, вимушеного відвідування декількох інстанцій та дублювання документів. Це, у свою чергу, підвищує рівень адміністративного навантаження на громадян, що суперечить вимогам статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги», яка закріплює принцип доступності та зручності отримання послуг [93].

З початком повномасштабної війни у 2022 році кількість осіб, які отримали статус ветерана війни, стрімко зростає. За оцінками Міністерства у справах ветеранів, до 2025 року чисельність ветеранів, членів їхніх сімей і постраждалих учасників бойових дій сягне понад 4 мільйони осіб. Це створює безпрецедентне

навантаження на систему публічних сервісів та вимагає формування уніфікованого підходу до обслуговування ветеранів у ЦНАПах, як інституціях фронт-офісної доступності.

Попри це, законодавцем прийнято ряд нормативно-правових актів та підзаконних актів щодо підтримки цієї категорії населення, проте з точки зору досліджуваної теми можемо констатувати фрагментарність роботи з ветеранами в ЦНАПах.

У сучасних умовах особливого значення набуває забезпечення доступності адміністративних послуг для цільових соціальних категорій, зокрема ветеранів війни, осіб з інвалідністю внаслідок бойових дій та членів їхніх сімей. Окремі послуги, пов'язані з оформленням пільг, підтвердженням статусу учасника бойових дій, призначенням компенсацій, реєстрацією житла, наданням земельних ділянок, включенням до реабілітаційних програм – уже сьогодні можуть надаватися через мережу центрів надання адміністративних послуг. Водночас практична реалізація таких повноважень часто не враховує специфіку потреб цієї цільової групи. Адміністратори ЦНАПів, як правило, не мають повного та оперативного доступу до актуальної інформації про нові державні програми, соціальні пакети та зміни в нормативно-правовому регулюванні щодо забезпечення прав ветеранів. Це знижує якість консультацій, ускладнює процедури подання документів та може спричиняти затримки в отриманні послуг.

Центри надання адміністративних послуг відіграють дедалі важливішу роль у реалізації соціальної політики держави щодо підтримки ветеранів війни та членів їхніх сімей. Серед адміністративних послуг, які наразі доступні у ЦНАПах для цієї категорії громадян, варто назвати, зокрема: оформлення довідок про статус учасника бойових дій; призначення та перерахунок житлових субсидій і пільг; державну реєстрацію місця проживання; реєстрацію майнових прав та отримання витягів із реєстрів; реєстрацію земельних ділянок; оформлення компенсації за тимчасове житло чи втрату майна внаслідок бойових дій. Окрім того, деякі громади реалізують на базі ЦНАПів запис на медико-соціальні

експертизи, консультування з питань соціальної адаптації та доступу до програм професійної реабілітації.

Однак, перелік послуг, які надаються через ЦНАПи, не охоплює всього спектра гарантій та допомог, передбачених для ветеранів чинним законодавством. Серед них: призначення одноразової грошової допомоги, забезпечення протезно-ортопедичними виробами, організація санаторно-курортного лікування, надання земельних ділянок поза межами населених пунктів, реалізація права на безоплатний проїзд, соціальне обслуговування тощо. Значна частина таких повноважень залишається за профільними органами – управліннями соціального захисту, військовими адміністраціями, місцевими радами, державними підприємствами, що не завжди пов'язані з ЦНАП у межах уніфікованого механізму.

З огляду на складність та фрагментарність законодавчого регулювання у сфері соціального захисту ветеранів, а також на багатокomпонентність пільг і компенсацій, які передбачені для різних категорій учасників бойових дій, цілком закономірним є запит ветеранів на отримання повної та узагальненої інформації про всі передбачені законом права. Очікування на комплексне інформування є цілком обґрунтованими, оскільки непоінформованість або доступ до застарілої інформації може позбавити особу можливості реалізувати належні їй пільги.

У цьому контексті саме ЦНАП виступає оптимальним інституційним майданчиком для централізованого консультування ветеранів щодо їх правового статусу, доступних адміністративних послуг і соціальних гарантій. Завдяки принципу «єдиного вікна», нейтральному сервісному підходу, а також можливостям інтеграції з електронними реєстрами, ЦНАП здатен забезпечити не лише прийом документів, а й надання первинної правової інформації, роз'яснення процедур, допомогу в заповненні заяв та орієнтування в системі суб'єктів, до яких слід звертатися для отримання спеціалізованих послуг.

Водночас при формуванні нової моделі взаємодії з ветеранами не можна ігнорувати необхідність створення в системі державного управління повноцінних структур, відповідальних за реалізацію ветеранської політики. Йдеться, зокрема,

про розвиток органів соціального захисту та спеціалізованих підрозділів (департаментів, управлінь) ветеранських справ на центральному та місцевому рівнях. Ці структури повинні забезпечувати методичний супровід, розробку нормативно-правових рішень, моніторинг потреб і координацію надання допомоги.

Проте, навіть за наявності таких органів, саме ЦНАП залишатиметься точкою первинного контакту між ветераном і системою публічної адміністрації. У цьому контексті саме ЦНАП відіграє роль «першого сервісного фільтра», що забезпечує орієнтацію заявника, прийом документів, роз'яснення процедур та передання інформації до відповідних суб'єктів.

Таким чином, доцільним є стратегічне впровадження комплексної державної політики підтримки ветеранів, однією з ключових компонент якої має стати розвиток сервісної інфраструктури на базі центрів надання адміністративних послуг. Інституціоналізація такого підходу дозволить поєднати сервісну, інформаційну та соціальну складові у межах єдиного управлінського циклу – від прийому звернення до надання результату.

У контексті розбудови сучасної системи сервісного обслуговування ветеранів надзвичайно важливим є забезпечення нормативної уніфікації процесів надання відповідних послуг. На сьогодні спостерігається значна різниця у практиках роботи з ветеранами між громадами: у містах обласного значення або адміністративних центрах часто діють розширені формати супроводу (спеціалізовані адміністратори, кейс-менеджери, цифрові рішення), тоді як у малих громадах доступ обмежується лише базовими сервісами. Така фрагментарність підходів суперечить принципам рівності, передбачуваності та правової визначеності у сфері публічних послуг.

Тому доцільним є розроблення та нормативне затвердження єдиного переліку адміністративних послуг, що мають надаватися ветеранам через ЦНАПи, а також стандартів обслуговування – з урахуванням специфіки цільової групи, підвищених вимог до якості комунікації, доступності та сервісної етики. Уніфікований стандарт повинен охоплювати: мінімальні організаційні вимоги

(наприклад, окреме місце або час прийому), вимоги до інформування (наявність актуальних карток послуг, консультаційних матеріалів), перелік типових життєвих ситуацій ветеранів, які повинні бути охоплені сервісом.

Установлення єдиних правил дозволить забезпечити послідовність у наданні послуг на всій території України, уникнути дискримінації за територіальною ознакою та забезпечити сталість державної політики у сфері підтримки осіб із ветеранським статусом.

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, у якому адміністративні послуги надаються через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [93]. Ця дефініція фіксує інституційно-організаційне положення ЦНАП, однак не охоплює всієї багатовимірності їх функціонального навантаження та ролі в публічному управлінні.

Аналіз сучасної наукової літератури засвідчує значний інтерес дослідників до проблематики визначення сутності, правового статусу та організаційних моделей ЦНАП. Зокрема, І.В. Крикавська, досліджуючи особливості діяльності мобільних, виїзних та спільних ЦНАП, наголошує на необхідності законодавчого закріплення їх правового статусу та розробки уніфікованих підходів до класифікації центрів за видами та функціональним навантаженням [53]. Авторка зазначає, що інституційна еволюція ЦНАП відбувається швидше, ніж відповідні зміни в нормативно-правовому полі, що створює прогалини у правозастосуванні та унеможливлює ефективне адміністрування послуг в умовах децентралізації.

Результати нашого дослідження підтверджують, що на сучасному етапі розвитку адміністративних сервісів ЦНАПів слід розглядати як складну, багаторівневу систему, яка забезпечує не лише фізичний доступ до публічних послуг, а й гарантує належну якість обслуговування, інформаційне забезпечення, цифрову інтеграцію з реєстрами, нормативну підтримку взаємодії з суб'єктами владних повноважень. Таким чином, ЦНАП виконує роль базової інституції

сервісної держави, через яку реалізуються як класичні адміністративні функції, так і нові завдання в контексті цифровізації, децентралізації, соціальної політики, партнерства тощо.

На нашу думку, центр надання адміністративних послуг можна визначити як інтегрований офіс, утворений органами державної влади або органами місцевого самоврядування, основним завданням якого є забезпечення громадян і суб'єктів господарювання доступними, прозорими та якісними адміністративними послугами за принципом “єдиного вікна”. ЦНАП здійснює прийом, обробку та видачу результатів адміністративних послуг відповідно до законодавчо визначеного переліку базових послуг, що є обов'язковими для надання у кожному центрі незалежно від територіального розташування».

Запропоноване визначення враховує такі ключові аспекти:

- інтегрований характер офісу, що розширить спектр адміністративних послуг у єдиній локації;
- доступність та прозорість процедур, які забезпечуються через принцип «єдиного вікна»;
- обов'язковий перелік базових послуг, визначений на рівні закону, що гарантує рівний доступ до основних адміністративних сервісів у всіх регіонах України;
- підзвітність та відповідальність перед громадянами, що забезпечується через контроль за дотриманням законодавчо встановлених стандартів якості обслуговування.

Таке визначення, на нашу думку, відображає трансформацію інституційної ролі ЦНАП, наголошує на функціональній складності, стандартизації послуг, орієнтації на потреби споживача, а також дозволяє сформувати підґрунтя для подальшої імплементації сервісних стандартів та цифрових інструментів.

Висновки до третього розділу

1. Міжмуніципальне співробітництво стало ефективним інструментом розширення мережі ЦНАПів у громадах з обмеженими ресурсами. Об'єднання зусиль кількох територіальних громад у рамках спільної реалізації проєктів дозволяє акумулювати фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси, оптимізувати витрати, розширити географію надання адміністративних послуг і забезпечити рівний доступ до них навіть у віддалених населених пунктах.

2. Правове регулювання міжмуніципального співробітництва ЦНАП має рамковий характер і потребує подальшого вдосконалення. Хоча Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає необхідні форми взаємодії, проте громади зіштовхуються з проблемами неузгодженості повноважень, відсутністю єдиних підходів до оформлення договорів, складністю в управлінні спільними центрами. Це потребує розроблення типових меморандумів, методичних рекомендацій і чіткого розмежування відповідальності.

3. У контексті воєнного стану та післявоєнного відновлення його слід розглядати як критично важливий механізм для забезпечення безперервності надання адміністративних послуг. Особливо це актуально для територій, що постраждали від бойових дій або втратили адміністративну спроможність. Міжмуніципальні ЦНАПи можуть стати формою адаптивної моделі сервісу, спроможної діяти в умовах криз, при цьому держава має забезпечити нормативне визнання та захист таких форм обслуговування.

4. Адміністратори ЦНАПів виконують ключову роль у забезпеченні доступності та якості адміністративних послуг, однак їх функціональне навантаження значно перевищує встановлені стандартні посадові обов'язки. Це зумовлює необхідність нормативного уточнення

функціоналу адміністраторів, зокрема шляхом розмежування технічних, управлінських і представницьких повноважень.

5. Соціальні гарантії та статус адміністратора ЦНАПу потребують суттєвого посилення на законодавчому рівні, з огляду на специфіку їхньої діяльності, інтенсивне навантаження та зростаючу роль у системі публічного сервісу. Наявна правова база не забезпечує належного рівня матеріального й соціального забезпечення цієї категорії працівників, що негативно позначається на мотивації та стабільності кадрового складу. У зв'язку з цим доцільним є закріплення статусу адміністратора як окремої категорії публічної служби із спеціальним функціональним призначенням, доповненим правом на додаткову відпустку за інтенсивність праці, надбавками за роботу у кризових умовах (зокрема під час воєнного стану), а також встановленням мінімальних стандартів соціального забезпечення.

6. Професійна підготовка та підвищення кваліфікації адміністраторів ЦНАПів потребує системного нормативного вдосконалення. Наразі відповідна підготовка залишається фрагментарною, що створює загрозу для реалізації принципу фаховості в обслуговуванні громадян. Відсутність обов'язкового сертифікаційного навчання перед початком виконання посадових обов'язків, нерівномірний доступ до навчальних програм, а також відсутність уніфікованих методичних стандартів зумовлюють потребу у правовому врегулюванні цієї сфери. З огляду на зазначене, доцільним є нормативне закріплення типової програми навчання адміністраторів ЦНАПів як обов'язкової умови допуску до роботи. Така програма має охоплювати модулі з електронного урядування, захисту персональних даних, антикризової комунікації та взаємодії з особами з вразливих соціальних груп. Її реалізацію доцільно забезпечити у форматі міжвідомчої програми підвищення кваліфікації, розробленої за участю Міністерства цифрової трансформації, Національного агентства України з питань державної служби та Міністерства соціальної політики України, що дозволить формувати професійний кадровий потенціал, здатний ефективно

функціонувати в умовах цифрової трансформації публічних сервісів та зростання навантаження на ЦНАП.

7. Відсутність належного нормативного регулювання взаємодії між адміністраторами ЦНАПів та суб'єктами надання адміністративних послуг суттєво ускладнює ефективність функціонування центрів. Практика показує, що суб'єкти надання послуг часто не виконують обов'язок щодо надання або своєчасного оновлення інформаційних карток, шаблонів заяв чи електронних форм, що унеможлиблює повноцінне інформування заявників та належне здійснення прийому документів. Така ситуація свідчить про необхідність нормативного закріплення обов'язків суб'єктів надання послуг щодо підтримання актуального інформаційного забезпечення адміністраторів ЦНАПів, а також встановлення чіткої правової відповідальності за порушення цих вимог. У зв'язку з цим доцільно внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», доповнивши його положеннями про обов'язки суб'єктів надання послуг у частині взаємодії з адміністраторами.

8. Результати дослідження засвідчили, що модернізація ЦНАПів повинна здійснюватися не лише шляхом технологічного оновлення, а й через стратегічне переосмислення їх ролі як сервісних інституцій публічного управління. ЦНАПи мають розвиватися як багатофункціональні платформи, інтегровані у систему надання державних і муніципальних послуг, з акцентом на проактивність, персоналізацію та доступність.

9. Запровадження нових форматів сервісної діяльності ЦНАПів потребує належного правового забезпечення, а також перегляду підходів до фінансування центрів на рівні державної політики. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України та Закону України «Про адміністративні послуги», фінансування діяльності ЦНАПів здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, субвенцій з державного бюджету, а також додаткових джерел фінансування. Однак на практиці спостерігається значна нерівномірність у розподілі фінансових ресурсів, що обмежує

можливості для модернізації центрів та підвищення їх матеріально-технічної бази. Багато центрів, особливо у віддалених регіонах, не мають належного технічного обладнання, сучасних інформаційних систем, що забезпечують електронну чергу та інтеграцію з державними реєстрами. Це створює додаткові адміністративні бар'єри для громадян, підвищує часові витрати на отримання послуг і знижує рівень задоволеності користувачів. Для подолання цієї проблеми доцільним є запровадження механізму пріоритетного фінансування центрів у малозабезпечених громадах та віддалених територіях. Крім того, необхідно створити прозору систему звітування про використання бюджетних коштів на підтримку ЦНАПів з метою попередження корупційних ризиків.

10. Сучасне правове регулювання діяльності ЦНАПів потребує перегляду в напрямі посилення якості сервісу, адаптації до викликів воєнного стану, інтеграції цифрових інструментів та визначення підходів до довгострокової стабільності й ефективного розвитку ЦНАПів як елементів публічної сервісної інфраструктури. Зокрема, одним із ключових орієнтирів модернізації має стати уніфікація стандартів обслуговування на рівні національного стандарту якості публічних сервісів.

11. В умовах воєнного стану та кризових викликів особливої ваги набуває забезпечення єдиного стандарту обслуговування вразливих категорій населення, зокрема ветеранів. Роль ЦНАПів у цьому процесі має бути стратегічно закріплена через національну модель обслуговування, що інтегрує соціальні, адміністративні та інформаційні послуги в єдиному сервісному середовищі.

12. Забезпечення сталого функціонування ЦНАПів вимагає поступового переходу від повної залежності від державного фінансування до більш гнучкої системи фінансової підтримки, яка включає ресурси місцевих бюджетів, а також можливості партнерських і міжнародних програм. Це потребує нормативного підґрунтя для посилення фінансової

спроможності центрів, що, у перспективі, дозволить зміцнити їхню інституційну сталість.

13. У межах дисертаційного дослідження сформульовано оновлене авторське визначення поняття Центру надання адміністративних послуг, яке поєднує організаційно-правові характеристики із сервісною функцією, властивою сучасним інституціям публічного адміністрування. ЦНАП розглядається як елемент системи публічної служби, що вимагає нормативного закріплення не лише як інфраструктури, а як повноцінного суб'єкта реалізації державної сервісної політики. Визначення подане у такій редакції: «Центр надання адміністративних послуг – це інтегрований офіс, утворений органами державної влади або органами місцевого самоврядування, основним завданням якого є забезпечення громадян і суб'єктів господарювання доступними, прозорими та якісними адміністративними послугами за принципом «єдиного вікна». ЦНАП здійснює прийом, обробку та видачу результатів адміністративних послуг відповідно до законодавчо визначеного переліку базових послуг, що є обов'язковими для надання у кожному центрі незалежно від територіального розташування».

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено комплексне теоретико-правове дослідження адміністративно-правових засад функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні. В результаті виконання поставленої мети та розв'язання дослідницьких завдань здобуто нові наукові результати, які дозволили сформулювати узагальнені висновки, що мають як теоретичне, так і прикладне значення:

1. Сформовано системне уявлення про інституційну природу центрів надання адміністративних послуг як особливих суб'єктів у поліцентричній системі надання публічних сервісів. ЦНАПи поєднують функції фронт-офісу, комунікаційного вузла та сервісної ланки в механізмі публічного управління, що зумовлює їхню принципову відмінність від звичайних структурних підрозділів органів місцевого самоврядування або державної влади. Доведено, що існуюча нормативна конструкція, яка визначає ЦНАП як «структурний підрозділ», не відображає їх реального функціонального змісту та управлінської значущості. Багатофункціональність центрів, їхня участь у процедурному забезпеченні прав громадян, організаційна автономія та наявність окремої сфери відповідальності потребують оновлення концептуального підходу до визначення адміністративно-правового статусу ЦНАПу, його закріплення у законодавстві як самостійного інституту публічного сервісу, з чітким визначенням повноважень, функцій і механізмів взаємодії з іншими суб'єктами надання адміністративних послуг.

2. Установлено фрагментарність, неповноту та інколи суперечливість чинного нормативно-правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг, що зумовлює відсутність єдиних підходів до правозастосування, створює простір для управлінської дискретності та знижує ефективність реалізації функцій ЦНАПів. Аналіз законодавства та підзаконної бази засвідчив, що відсутність єдиної методології розробки регламентів, внутрішніх процедур і організаційних рішень призводить до правової неоднорідності між центрами різних громад. У зв'язку з цим обґрунтовано

доцільність розробки уніфікованих методичних рекомендацій щодо структури та змісту локальних регламентів ЦНАПів, із закріпленням стандартних процедур взаємодії, строків, відповідальних осіб, механізмів контролю якості. Також запропоновано визначити на нормативному рівні типові моделі функціонування ЦНАПів – стаціонарні, мобільні, цифрові та міжмуніципальні, - з урахуванням територіальних, інфраструктурних і демографічних умов громад. Це дозволить стандартизувати організаційні формати, ресурсні параметри, кадрові вимоги та технічні рішення, зменшити нерівність між громадами у сфері доступу до адміністративних послуг і забезпечити загальнонаціональну інтеграцію сервісної мережі.

3. Проаналізовано специфіку та зміст повноважень адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, які виявились значно ширшими за їхній формально закріплений перелік у нормативних актах. Установлено, що на практиці адміністратори виконують не лише технічні чи комунікаційні дії, а й беруть участь у реалізації владних повноважень, що мають ознаки публічного адміністрування. Зокрема, до їх фактичних повноважень належать: прийняття документів і перевірка їх комплектності, внесення даних до державних реєстрів, ведення електронних систем обліку, надання консультацій, контроль за дотриманням процедури звернення, оформлення результату послуги тощо. При цьому обсяг і зміст повноважень адміністратора прямо залежать від виду конкретної адміністративної послуги та визначаються положеннями профільного законодавства, зокрема спеціальними законами, урядовими постановами, наказами центральних органів виконавчої влади. Такий підхід підкреслює важливість чіткого нормативного закріплення статусу адміністратора як посадової особи публічної служби зі спеціальним функціональним обсягом.

4. У межах дослідження запропоновано авторське визначення центру надання адміністративних послуг як інтегрованого сервісного офісу, утвореного органами державної влади або місцевого самоврядування, що забезпечує надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» та виконує функції сервісної комунікації, цифрової взаємодії й інституційного посередництва між

громадянами та державою. Такий підхід дозволяє по-новому осмислити функціональну природу ЦНАПів не лише як місця прийому документів, а як повноцінного елемента публічної сервісної інфраструктури, що інтегрує різні канали доступу до адміністративних послуг, включно з електронними.

У зв'язку з цим сформульовано авторську класифікацію принципів надання адміністративних послуг у діяльності ЦНАПів, яка включає: 1) загально-адміністративні принципи (законність, відкритість, підзвітність, рівність); 2) організаційно-функціональні принципи (ефективність, узгодженість процедур, передбачуваність); 3) сервісно-орієнтовані принципи (доступність, клієнтоорієнтованість, цифровізація, швидкість та комфортність обслуговування). Доведено, що саме системна реалізація цих принципів забезпечує якісний перехід від формального обслуговування до сервісного підходу в публічному управлінні.

Обґрунтовано необхідність імплементації вказаних принципів у регламенти ЦНАПів, внутрішні стандарти обслуговування та посадові інструкції персоналу. Це має сприяти уніфікації підходів до сервісної діяльності, посиленню правової визначеності процедур і формуванню в органах публічної влади сталої культури сервісної поведінки, зорієнтованої на потреби заявника.

5. Комбінаційна модель функціонування ЦНАПів, що поєднує елементи централізованого обслуговування, мобільних офісів, відділених робочих місць і цифрових каналів взаємодії, довела свою ефективність як інструмент реалізації принципів адміністративної доступності та управлінської стійкості, зокрема у великих міських агломераціях, як-от в місті Києві.

Проаналізовано функціонування київської моделі центрів надання адміністративних послуг, яка є прикладом складної організаційної конфігурації, що поєднує централізовану координацію з автономією районних підрозділів. Така модель базується на діяльності Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), який виконує функції стратегічного управління, методичного супроводу та адміністрування спільної інфраструктури ЦНАП столиці. Водночас районні центри залишаються організаційно підпорядкованими відповідним районним державним

адміністраціям, що зумовлює подвійну вертикаль підпорядкування та різноспрямовані джерела фінансування.

Встановлено, що попри складність такої моделі, вона демонструє ефективність у контексті уніфікації сервісних стандартів та інтеграції процедур надання адміністративних послуг. Обґрунтовано доцільність адаптації ключових елементів київської моделі до інших громад України з урахуванням місцевих особливостей. Йдеться, насамперед, про: впровадження централізованих платформ підтримки та координації, запровадження єдиної системи запису та обліку звернень, розробку спільних вимог до візуального та комунікаційного оформлення офісів ЦНАП, а також уніфікацію процедур внутрішньої організації (від діловодства до логістики). Такий підхід сприятиме не лише підвищенню якості та доступності адміністративних послуг, а й формуванню впізнаваної сервісної моделі, зорієнтованої на довіру до публічної влади як системного партнера громади. Таким чином, комбінаційна модель постає не лише як форма організації сервісу, а й як правова і організаційна стратегія гнучкого реагування на потреби громадян у публічних послугах, що поєднує децентралізаційний підхід з технологічною ефективністю.

6. Міжмуніципальне співробітництво у сфері організації надання адміністративних послуг визначено як дієвий інструмент підвищення інституційної спроможності територіальних громад, розширення доступу населення до базових адміністративних сервісів та оптимізації використання ресурсів через спільне фінансування, кадрове забезпечення та використання цифрових інструментів. Правове підґрунтя такої співпраці закладено у Законі України «Про співробітництво територіальних громад», проте його реалізація у сфері адміністративних послуг залишається обмеженою через відсутність спеціалізованого регулювання.

7. Обґрунтовано доцільність нормативного уточнення порядку створення та функціонування міжмуніципальних ЦНАПів, зокрема щодо процедур формування спільного сервісного простору, фінансування спільних офісів та впровадження виїзних форматів обслуговування. Запровадження таких

моделей сприятиме розширенню мережі ЦНАПів у сільських та віддалених громадах, розвитку локального сервісу та реалізації принципу наближеності публічних послуг до громадян. Підтверджено високий рівень інституційної адаптивності центрів надання адміністративних послуг в умовах надзвичайного та воєнного стану. Впровадження мобільних офісів, цифрових сервісів і дистанційної роботи забезпечило безперервність надання послуг навіть в умовах загроз. Це свідчить про наявність потенціалу для формування національної моделі кризостійкого публічного сервісу, здатного адаптуватися до викликів без втрати функціональності. Водночас виявлено відсутність чітких нормативних механізмів регламентації дій ЦНАПів у кризових ситуаціях. Нині не передбачено процедур захисту документів, доступу до реєстрів чи дій працівників у разі загрози. Така прогалина створює ризики для безпеки та прав заявників. Обґрунтовано необхідність доповнення Примірного регламенту ЦНАПу окремою главою, яка визначатиме алгоритми дій у надзвичайних або воєнних умовах: збереження доступів до реєстрів, захист персональних даних, евакуація документації та забезпечення безпеки працівників. Це дозволить підвищити правову визначеність та гарантувати стабільність сервісу в умовах загроз.

8. Обґрунтовано необхідність запровадження комплексного підходу до професійної підготовки адміністраторів центрів надання адміністративних послуг як ключової умови забезпечення стабільної якості публічного сервісу та інституційної стійкості системи ЦНАПів. Встановлено, що відсутність обов'язкової попереднього навчання ускладнює процес адаптації нових працівників, покладає тягар базової підготовки на сам ЦНАПи і гальмує ефективне залучення персоналу. Водночас кандидати на посаду адміністратора за наявності доступних навчальних програм зможуть заздалегідь оцінити вимоги до професії, рівень відповідальності та власну мотивацію до роботи в сфері публічного сервісу. Це дозволить органам місцевого самоврядування добирати вже підготовлених фахівців, що значно скоротить витрати часу та ресурсів на первинне навчання в самій структурі. Окремо акцентовано на необхідності зміцнення соціальних гарантій адміністраторів ЦНАПів, зокрема у частині

тривалості відпусток, додаткових пільг за роботу з великим навантаженням, захисту трудових прав та впровадження механізмів запобігання професійному вигоранню. Комплексне вирішення кадрових та соціальних питань сприятиме підвищенню престижу професії адміністратора та збереженню кваліфікованих фахівців у системі публічного обслуговування.

9. Наголошено на нормативній неврегульованості взаємодії між адміністраторами центрів надання адміністративних послуг і суб'єктами надання послуг, що негативно впливає на якість сервісу та створює прогалини у процедурній визначеності. У чинному законодавстві відсутні чіткі зобов'язання суб'єктів надання послуг щодо постійного оновлення, передачі та підтримки інформації, необхідної адміністраторам для надання повної, точної та правомірної консультації заявникам, зокрема актуальних інформаційних і технологічних карток, порядку реагування на зміни в законодавстві, строків розгляду звернень тощо. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», передбачивши законодавче закріплення обов'язків суб'єктів надання адміністративних послуг щодо: а) актуального інформаційного забезпечення адміністраторів ЦНАПів; б) своєчасного оновлення внутрішніх регламентів, форм заяв, переліків документів; в) взаємодії у разі змін правової підстави або способу надання послуги. Така норма дозволить забезпечити безперервність обслуговування, уникнути дублювань або правових помилок у роботі адміністраторів та посилити рівень відповідальності суб'єктів надання послуг у спільному сервісному процесі.

10. Визначено, що модернізація центрів надання адміністративних послуг має здійснюватися не лише на рівні технічного оновлення, а насамперед як стратегічна трансформація їх інституційної природи – від фронт-офісних структур до багатофункціональних сервісних платформ. Така трансформація передбачає розширення функціонального призначення ЦНАПів: від суто адміністративного обслуговування – до виконання ролі центрів соціальної інтеграції, цифрової взаємодії, кризового реагування та комунікації між громадянами і державою.

Особливо актуально це в умовах децентралізації, зростаючих потреб громад, демографічних викликів та воєнного стану.

Таким чином, центри надання адміністративних послуг продовжують динамічно розвиватися як ключовий елемент системи публічного сервісу, а формування ефективної та законодавчо врегульованої моделі їх діяльності створює підґрунтя для якісних змін у взаємодії держави з громадянами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреев О. В., Остапенко П. О. *Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації* : посібник. Київ, 2017. 96 с.
2. Андреев О., Прокопів-Старчевська Н. *Адміністративні послуги в громадах – закон, вимоги та пояснення* // Земляк. 23 верес. 2021 р. URL: <https://zemliak.com/konsultacii/958-administrativni-poslugi-v-gromadah-zakon-vimogi-ta-poyasnennya>. (дата звернення: 08.09.2023).
3. Акімова Л. М., Левчук С. М., Акімов О. О. *Формування системи надання адміністративних послуг органами державної фіскальної служби України* : монографія. Херсон : Олді-плюс, 2018. 196 с.
4. Асоціація міст України. *Оприлюднено звіт про використання субвенції на розвиток ЦНАП у 2021 році*. URL: <https://lnk.ua/YBNEW0JeG> .
5. Атаманчук Г. В. *Теорія державного управління* : курс лекцій. — К. : Видавничий дім «Юридична книга», 2004. - 320 с
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Адміністративні послуги – *офіційний сайт ЦНАП м. Вінниця* / Вінницька міська рада. – URL: <https://www.vmr.gov.ua> .
8. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : збірник матеріалів / В. П. Тимошук та ін. Київ, 2015. 428 с.
9. Беззубко Л. В. *Проблеми діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні* // *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2018_2_8. (дата звернення: 08.09.2023).
10. Беззубко Л. В. *Проблеми діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні* // *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2018_2_8. (дата звернення: 08.09.2023).

11. Батракова Д. С. *Визначення компетенції місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування: проблеми співвідношення*. Юридичний вісник : зб. наук. праць. 2016. № 1. С. 17-22.
12. Батракова Д. С. *Проблеми правового регулювання повноважень ЦНАП* // Вісник ХНУВС. - 2021. - № 2(93). - С. 20.
13. Богдар Г. Л. *Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації. Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2019. № 1 (65). С. 32-37.
14. Бондар Г. Л. *Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації. Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2023. № 1. С. 5-11.
15. Бригілевич І., Лепьошкін І. *Аналітичний звіт «Результати оцінювання якості надання адміністративних послуг і впровадження рекомендацій щодо покращення діяльності ЦНАП у містах партнерах Проєкту ПРОМІС»*. м. Київ. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Final_Zvit-2019_IL.pdf. (дата звернення: 09.09.2023).
16. Буханевич О. М. *Класифікація адміністративних послуг*. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 33 (2). С. 7-10.
17. Буханевич О. М. *Організаційно–правові аспекти діяльності центрів надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах* // Право і суспільство. 2015. № 4 (2). С. 105-109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_4%282%29__20. (дата звернення: 10.09.2023).
18. Вавринів О. С., Яремко Р. Я. *Особливості професійного вигорання фахівців ризиконебезпечних професій* // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2022. № 2. С. уточнитисторінкиуточнитисторінки. URL: <https://doi.org/10.32782/2311-8458/2022-2-2>. (дата звернення: 08.09.2023).

- 19.Верховна Рада України. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 05 липня 2022 р. № 2073–IX // Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).
- 20.Гбур З. В. *Теоретичні основи фінансування місцевих та регіональних програм соціального розвитку* // Наука і практика : збірник матеріалів Міжнар. наук.–практ. конф. м. Полтава, 2008. С. 59–64
- 21.Глушук Є. *Е–урядування як механізм громадянської участі в умовах масштабування інформаційного поля управлінської діяльності*. Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. 2019. Вип. 55. С. 309–316.
- 22.Голосніченко І. П. *Правове регулювання надання адміністративних послуг потребує системного підходу* // Право України. 2016. № 4. С. 43–46. URL: <https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/734eca44-ae27-49b1-a100-63726da266b4/content>. (дата звернення: 05.05.2024).
- 23.Гончарук О. Б., Савичук Н. О. *Поняття механізмів державного управління та їх практичне значення. Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 7. URL: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.7.77>. (дата звернення: 08.09.2022).
- 24.Гринько А. А. *Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг* // Алла Гринько // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету : зб. наук. пр. Серія «Юриспруденція». 2015. № 7. С. 160–163.
- 25.Данченко С. О., Бісюк О. С. *Повноваження об'єднаних територіальних громад у сфері публічного сервісу: трансформація адміністративних послуг у децентралізованій моделі* // Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 4. С. 560–564. URL: http://lsej.org.ua/4_2025/137.pdf (дата звернення: 11.06.2025).

26. Данченко С. О., Мушенко В. В. Інституційно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у міжмуніципальному форматі співпраці: доктринальний і нормативний аналіз // Право і суспільство. 2024. № 5. С. 828-835. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/5_2024/121.pdf (дата звернення: 11.06.2025).
27. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану : Постанова Каб. Міністрів України від 18.03.2022 № 314 : станом на 16 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-p#Text>. (дата звернення: 07.09.).
28. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р : станом на 15 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p#Text>. (дата звернення: 05.05.2025).
29. Деякі питання надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру : Постанова Каб. Міністрів України від 01.07.2009 № 724 : станом на 8 трав. 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2009-p#Text>. (дата звернення: 05.05.2025).
30. Деякі питання оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг : Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 17 березня 2021 р. № 254-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254-2021-%D1%80#Text>. (дата звернення: 01.03.2025).
31. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р : станом на 23 груд. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>. (дата звернення: 18.02.2023).
32. Добрівський Т. *Передача повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування. Управління інноваційним розвитком територій* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю,

- м. Дніпропетровськ, 30 жовт. – 30 листоп. 2015 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 128-131
33. Державний фонд регіонального розвитку. *Реєстр проєктів, профінансованих за рахунок ДФРР у 2021 році*. – Офіційний сайт. – URL: <https://dfrr.minregion.gov.ua> (дата звернення: 08.09.2023).
34. Записний Д. Ю. *Розвиток національної системи центрів надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні // Право та державне управління : збірник наукових праць*. 2016. № 3. С. 23-26.
35. Зацепін Є. Г. *Система надання адміністративних послуг у малих громадах : кваліфікаційна робота : спец. 281 «Публічне управління та адміністрування»*. Житомир, 2020. 49 с.
36. Заблотовська Н., Станковська Ю., Бабушак О. Дослідження соціально просторових зв'язків у системі розселення Чернівецької області // *Вісник Чернівецького університету: Географія*. 2023. С. 845–860. file:///C:/Users/Admin/Downloads/Study_of_the_peculiarities_of_social_and_spatial_r.pdf (дата звернення: 02.03.2024).
37. Зигун А. Ю., Пилипенко Є. Е. *Актуальність ЦНАПу як елемента обслуговування для внутрішньо переміщених осіб / Тези 75-ї наукової конференції (професорів, викладачів, наукових працівників, аспірантів та студентів Національного університету «Полтавська політехніка імені Ю. Кондратюка». Том 1, м. Полтава, 02 травня – 25 травня 2023 року)*. 2023. С. 177-179.
38. Іванов В. В., Овчаренко А. О. *Правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні // Юридичний вісник України*. – 2019. – № 3. – С. 56-58.
39. Загальна декларація прав людини : прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. // Офіційний вебсайт Організації Об'єднаних Націй. URL: <https://www.un.org/uk/about-us/universal-declaration-of-human-right>. (дата звернення: 05.03.2025).

40. Ігнат О. В. *Співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг: позитивні ефекти, форми та документовані процедури*. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2021. № 4. С. 40-44.
41. Ільчанінова Н. І. *Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні* : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02. Миколаїв, 2019. 220 с.
42. Ілюстрований звіт 2019-2020 напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U–LEAD з Європою». URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/VR20_All.pdf. (дата звернення: 08.09.2023).
43. Козюренко Р. І. *Компетенція – основний елемент правового статусу публічного службовця* // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Держава та армія. – 2017. – № 865. – С. 213–219. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=vnulpurn_2017_865_38. (дата звернення: 05.03.2025).
44. Коваленко В. В. *Курс адміністративного права України* : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
45. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII // Офіційний вісник України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).
46. Козюра І. *Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. Вип. 22. С. 132-139.

47. Козюренко Р. І. *Компетенція – основний елемент правового статусу публічного службовця* // *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Держава та армія.* – 2017. – № 865. – С. 213-219.
48. Конвенція Ради Європи № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text. (дата звернення: 08.09.2023).
49. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями : Договір Європ. Союзу від 07.02.1992 : станом на 25 берез. 1957 р.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text. (дата звернення: 08.09.2023).
50. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (дата звернення: 12.08.2023).
51. Котюк І. *Адміністративні послуги як категорія адміністративного права.* *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2010. № 84. С. 104-107.
52. Крикавська І. В. *Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах* : дис. на здоб. наук. ст. канд. юр. наук : 12.00.07. Львів, 2019. 212 с.
53. Крикавська І. В. *Проблемні аспекти правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг.* *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки».* 2019. № 24. С. 111-114
54. Круглий стіл: *Фінансова спроможність ЦНАП та розміри адміністративного збору за надання адміністративних послуг* // Офіційний портал ЦНАП м. Києва. – 2024. – (режим доступу: <https://kyivcnap.gov.ua/News/Details/3b550de9-03ea-4d2c-9c99-f0244e76128f>). (дата звернення: 05.03.2025).

55. Кушнір Д. М. *Адміністративно-правові засади діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні* : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2021. 220 с.
56. Кушнір Д. М. *Класифікація та зміст завдань і функцій адміністративних повноважень центрів надання адміністративних послуг* // *European Reforms Bulletin*. – 2019. – № 2. – С. 93-97.
57. Личенко І. О. *Система публічного управління України: зміни періоду війни*. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2022. № 8 (54). С. 21-26. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16632423183460.pdf>. (дата звернення: 09.04.2025).
58. Лозинський Ю. Р. *Роль адміністративних послуг у розвитку громадянського суспільства*: магіст. дис. – Львів, 2015.
59. Маматова Т. В. *Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 6. С. 164-177.
60. Міністерство цифрової трансформації України. *Річний звіт щодо реалізації субвенції на розвиток мережі ЦНАП за 2021 рік*. – Київ, 2022. – 12 с. – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14066> (дата звернення: 08.09.2023).
61. Маматова Т. В., Бортнік О. В. *Оцінювання якості місцевих послуг та якості життя на рівні територіальних громад за допомогою міжнародних стандартів на системи менеджменту для сталого розвитку. Оцінювання спроможності органів місцевого самоврядування*. URL: <https://grani-print.dp.ua/index.php/home/article/download/111/59/>. (дата звернення: 05.01.2024).
62. Мариняк Н. М. *Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями*. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2015. № 8 (24). С. 60-64.
63. Матюхіна Н. П., Ковтун М. С., Соловйова О. М. *Основи публічного адміністрування* : навчально-методичний посібник для самостійної роботи

та практичних занять для студентів. Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2016. – 79 с.

64. Мердова О. М. *Децентралізація сфери надання адміністративних послуг. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. № 1. С. 17-22.
65. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року. ООН.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text. (дата звернення: 05.05.2025).
66. Мілевський А. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України // *Адміністративне право і процес*. – 2019. – № 6. – С. 173-177
67. Міністерство цифрової трансформації України. *Концепція реформування системи надання адміністративних послуг*. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/kontseptsiya-reformuvannya-sistemi-nadannya-administrativnikh-poslug> . (дата звернення: 15.04.2024).
68. Моделі ЦНАП : навчальний модуль Темі 3.1 онлайн-курсу для громад Програми «U-LEAD з Європою». – Київ, 2020. – 20 с.
URL: <https://courses.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tema-3.1.-Modeli-TSNAP-1-1.pdf> . (дата звернення: 08.01.2024).
69. Муза О. В. *Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг в умовах утворення нових районів в Україні* // *Юридичний науковий електронний журнал*. – 2021. – № 8. – С. 303–308.
URL: http://www.lsej.org.ua/8_2021/55.pdf . (дата звернення: 12.06.2025).
70. Мушенко В. В., Бісюк О. С. *Інституційно-правова природа суб'єктів надання адміністративних послуг: компаративний аналіз національного та зарубіжного досвіду* // *Право та державне управління*. 2024. № 3. С. 378-386.
URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2024/57.pdf (дата звернення: 12.06.2025).

71. Національний план відновлення України від наслідків війни. Київ: Національна рада з відновлення України, 2022. 94 с. URL: <https://recovery.gov.ua/>. (дата звернення: 01.03.2025).
72. Науково–практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О. М., 392 с.
73. Основні вимоги до якості обслуговування суб'єктів звернення, затверджені наказом Міністерства цифрової трансформації України від 10 грудня 2021 р. № 173 // *Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство України»*. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1664-21#n14>. (дата звернення: 05.03.2025).
74. Ольшанський О. В. *Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії. Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 156-162.
75. Оніщик Ю. *Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг*. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-62-64.pdf. (дата звернення: 05.03.2025).
76. Опар Н. В. *Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) як спосіб надання адміністративних послуг населенню: теоретичний аспект. Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 2 (33). С. 5-9.
77. Оприлюднено звіт про використання субвенції на розвиток ЦНАП у 2021 році // Асоціація міст України. URL: <https://lnk.ua/YBNEW0JeG>. (дата звернення: 15.02.2023).
78. Оцінка ЦНАП 30 найбільших міст України. Коаліція «Реанімаційний Пакет Реформ». URL: <https://rpr.org.ua/news/otsinka-tsnap-30-naybil-shykh-mist-ukrainy-infohrafika/>. (дата звернення: 16.10.2023).
79. Паутова Т. О., Неділько А. І. *Формування та удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток*. – 2017. – № 5. –

- URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1081>. (дата звернення: 14.08.2023).
80. Паутова Т. О., Неділько А. І. *Формування та удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні // Державне управління: удосконалення та розвиток*. – 2017. – № 5. – С. 20-27.
81. Письменний І. В. Взаємодія управлінська // *Енциклопедичний словник з державного управління / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна*. – Київ : НАДУ, 2010. – С. 82. – 820 с.
82. Питання Єдиного державного веб–порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 04.12.2019 № 1137 : станом на 20 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137–2019–п#Text>. (дата звернення: 05.11.2024).
83. Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Каб. Міністрів України від 18.09.2019 № 856 : станом на 1 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856–2019–п#Text>. (дата звернення: 05.11.2024).
84. Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 11.08.2021 № 864 : станом на 14 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/864–2021–п#Text>. (дата звернення: 05.11.2024).
85. План відновлення України / Національна рада з відновлення. URL: <https://ua.urc-international.com/past-conferences/urc22/plan-vidnovlennya-ukrayini>. (дата звернення: 05.03.2025).
86. Посібник з надання адміністративних послуг (для адміністраторів ЦНАП) : посібник / О. В. Андрєєв та ін. Київ, 2019. 240 с.
87. Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг: збірник практик та рекомендацій для ЦНАП. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/MMS.pdf>. (дата звернення: 09.08.2023).

- 88.Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг : збірник практик та рекомендацій для ЦНАП. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/MMS.pdf>. (дата звернення: 09.08.2023).
- 89.Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг / Програма «U-LEAD з Європою». Київ, 2020. 48 с.
- 90.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#top> (дата звернення: 15.11.2024).
- 91.Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 249 // Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-2021-п#Text> (дата звернення: 05.03.2025).
- 92.Потіп М. М. Адміністративні послуги у сфері приватизації та приватизаційні послуги: співвідношення понять. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені ЕО Дідоренка. 2019. №2 (86). С. 191-204.
- 93.Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> . (дата звернення: 02.05.2025).
- 94.Бюджетний кодекс України : Кодекс України; Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>. (дата звернення: 09.01.2024).
- 95.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються

в електронній формі : Закон України від 03.11.2020 № 943–IX.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943–20#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).

96. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10.12.2015 № 888–VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888–19#Text>. (дата звернення: 10.11.2024).

97. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09 квітня 2015 р. № 320–VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/320-19> (дата звернення: 05.03.2025).

98. Про Державний бюджет України на 2022 рік : Закон України від 02 грудня 2021 р. № 1928–IX // Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (дата звернення: 09.01.2024).

99. Про відпустки : Закон України від 15 листоп. 1996 р. № 504/96–ВР // *Офіційний вісник України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-вр#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).

100. Про затвердження Концепції розвитку центрів надання адміністративних послуг у місті Києві на 2016-2018 роки : Рішення Київської міської ради від 28 липня 2016 р. № 860/860.

101. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 // Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство України».

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-п#Text> (дата звернення: 08.04.2025).

102. Про затвердження Положення та Регламенту Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) : Рішення Київської міської ради від 02 квітня 2015 р. № 318/1183.
103. Про затвердження Переліку адміністративних послуг, що надаються через Центри надання адміністративних послуг у місті Києві : Рішення Київської міської ради від 28 липня 2016 р. № 861/861.
104. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 24.03.2021 № 249 : станом на 26 січ. 2022 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-2021-p#Text>. (дата звернення: 03.12.2023).
105. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 20.02.2013 № 118 : станом на 13 серп. 2021 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).
106. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 01.08.2013 № 588 : станом на 1 лют. 2022 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-p#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).
107. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 черв. 2017 р. № 394-р // *Офіційний вісник України*. 2017. № 53. Ст. 1602.
108. Про захист персональних даних : Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297-VI // Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство

України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>(дата звернення: 10.04.2025).

109. Про затвердження Списків виробництв, робіт, цехів, професій і посад, зайнятість працівників в яких дає право на щорічні додаткові відпустки за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листоп. 1997 р. № 1290 // *Офіційний вісник України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1290-97-п#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).
110. Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад : Закон України від 12.01.2023 № 2867–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2867–20#Text>. (дата звернення: 05.05.2024).
111. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613–VI : станом на 21 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613–17#Text> (дата звернення: 05.03.2025).
112. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952–IV : станом на 15 квіт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952–15#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).
113. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755–IV : станом на 23 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755–15#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).
114. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939–VI // Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

115. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV : станом на 5 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>. (дата звернення: 08.11.2024).
116. Процик Г. В. Організація роботи персоналу державного органу в процесі надання адміністративних послуг. Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки. 2020. С. 419-421.
117. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>. (дата звернення: 08.04.2025).
118. Примірний договір про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань. Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 5 квітня 2023 року № 217. URL: https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%96%D1%80_1_23_10.docx (дата звернення: 08.01.2023).
119. Про затвердження методичних рекомендацій щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг, включаючи його територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 червня 2021 р. № 574-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2021-p#Text>. (дата звернення: 08.09.2023).
120. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 30 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>. (дата звернення: 05.11.2024).

121. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV : станом на 30 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>. (дата звернення: 10.12.2024).
122. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI : станом на 29 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3392-17#Text>. (дата звернення: 05.11.2024).
123. Про поновлення строків надання адміністративних послуг і видачі документів дозвільного характеру та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Каб. Міністрів України від 08.08.2023 № 828. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2023-п#Text>. (дата звернення: 10.12.2023).
124. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 18. Ст. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (дата звернення: 05.01.2023).
125. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII : станом на 4 квіт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>. (дата звернення: 12.09.2024).
126. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#Text> (дата звернення: 08.09.2023).
127. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 16.11.2016 № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-р#Text>. (дата звернення: 08.09.2024).

128. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p#Text>. (дата звернення: 13.06.2024).
129. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80/94-в-р> (дата звернення: 24.03.2025)
130. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17 березня 2020 р. № 1755-IX // Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/530-20> (дата звернення: 08.02.2025).
131. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р : станом на 17 верес. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>. (дата звернення: 08.12.2024).
132. Про схвалення методичних рекомендацій щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг, включаючи його територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 02.06.2021 № 574-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2021-p#Text>. (дата звернення: 11.03.2025).
133. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 08.08.2012 № 556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-p#Text>. (дата звернення: 05.03.2025).

134. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2022 р. № 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-п#Text>. (дата звернення: 22.12.2024).
135. Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165 // Офіційний вебпортал Верховної Ради України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-п#Text>(дата звернення: 05.03.2025).
136. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2022 р. № 401. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2022-п#Text>. (дата звернення: 22.12.2024).
137. Про стандартизацію : Закон України від 05 червня 2014 р. № 1315–VII : станом на 20 квітня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1315-18>. (дата звернення: 08.09.2023).
138. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури започаткування підприємництва : Закон України від 21.04.2011 р. № 3263-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3263-17>. (дата звернення: 22.12.2024).
139. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166–VI : станом на 31 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>. (дата звернення: 20.12.2023).
140. Результати моніторингу 25 пілотних ЦНАП початкової фази Програми «U–LEAD з Європою», напрям з покращення якості надання адмінпослуг населенню. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit_Monitoring-2018-2019_TSNAPOchhatkovoyi-Fazy-1.pdf. (дата звернення: 21.10.2023).

141. Результати моніторингу мережі Центрів. Платформа центрів «Дія». URL: <https://center.diia.gov.ua/rezultati-monitoringu-merezi-centriv-2>. (дата звернення: 08.10.2023).
142. Рекомендаційний перелік адміністративних послуг, які надаються в центрі надання адміністративних послуг (міської, селищної, сільської) ради. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Rekomendatsijnyj-Perelik-poslug-ta-Reyestr.pdf>. (дата звернення: 13.08.2023).
143. Рєзнікова В. В. *Сутність категорії «послуга»: аналіз існуючих концепцій*. Радник (Український юридичний портал). URL: <http://radnuk.info/statti/230-tsuv-pravo/14859-lr.html>. (дата звернення: 20.10.2023).
144. Рішення Київської міської ради від 24 грудня 2020 року № 048-01-VIII *«Про внесення зміни до Плану заходів з реалізації у 2021–2023 роках Стратегії розвитку Київської області на 2021–2027 роки»*. URL: <https://kor.gov.ua/wp-content/uploads/2024/04/rishennia-5.pdf>. (дата звернення: 12.05.2025).
145. Рішення Київської міської ради від 28 липня 2020 року № 73/9152 *«Про затвердження Плану заходів на 2021–2023 роки з реалізації Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року»*. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_planu_zakhodiv_na_2021-2023_roki_z_realizatsi_strategi_rozvitku_mista_kiyeva_do_2025_roku/. (дата звернення: 12.05.2025).
146. Робота ЦНАП під час війни. Платформа «Дія» Центрів. URL: https://center.diia.gov.ua/uploads/0/1107-gajd_22robota_snap_pid_cas_vijni_22.pdf. (дата звернення: 13.10.2023).
147. Розмаріцина Н. *Критерії оцінки якості та доступності послуг в умовах функціонування ЦНАП. Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 3. С. 74-78.

148. Роль ЦНАП (Центрів Дія) у використанні е–послуг : навч. посіб. для працівників ЦНАП. URL: https://center.diia.gov.ua/uploads/0/1095-80_rol_cnap_centriv_dia_u_vikoristanni_e_poslug.pdf. (дата звернення: 13.08.2023).
149. Сидоренко Н. О., Шкурат І. В. *Історичні етапи розвитку української системи надання адміністративних послуг населенню* // Вісник Херсонського національного технічного університету. 2021. № 3 (78). С. 162-168.
150. Сухова К. К. Особливості реалізації організаційного механізму державного управління в територіальній громаді. Державне і муніципальне управління: теорія, методологія, практика : матеріали Міжнар. наук.–практ. конф., м. Запоріжжя, 4–5 берез. 2022 р. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2022. С.12-17
151. Сторожук І. П. Сервісна держава: юридичні аспекти організації центрів надання адміністративних послуг // Наше право. 2025. № 1. С. 332-337.
152. Ситник Л. С. *Правові та практичні аспекти створення і функціонування центрів надання адміністративних послуг*. Вісник економічної науки України. 2018. № 1 (34). С. 160-163.
153. Солонар А. В. *Адміністратор центру надання адміністративних послуг як посадова особа органу державної влади*. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/38409/1/Solonar_Administrator.pdf. (дата звернення: 15.08.2023).
154. Сищенкова І. О. Класифікація повноважень ЦНАП: науковий аналіз // Науковий вісник публічного права. – 2020. – № 2. – С. 72-79..
155. Спільний («міськрайонний» або «селищно–районний») ЦНАП: причини утворення, переваги і ризики. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Spilnyj-TSNAP-perevagy-i-ryzyky-1.pdf>. (дата звернення: 08.01.2024).

156. Стовпюк Л. Б. *Удосконалення надання електронних адміністративних послуг на місцевому рівні: кваліфікаційна робота: спец. 281 «Публічне управління та адміністрування»*. Тернопіль, 2022. 70 с.
157. Стукан Т. М. *Центри надання адміністративних послуг як одна з ознак публічності влади. Таврійський науковий вісник. Серія «Публічне управління та адміністрування»*. 2021. № 3. С. 131-137.
158. Суббот А. І., Дем'янчук Ю. В. *Актуальні проблеми стану дослідження адміністративно-правових засад запобігання і протидії корупції в системі державної служби України // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки»*. – 2022. – № 1. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2022-1-7911>. (дата звернення: 12.06.2025).
159. Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02 груд. 2020 р. № 1556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text>. (дата звернення: 10.12.2024).
160. Стратегія реформи: *Адміністративні послуги та їх цифровізація*. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/ali_brief_adminservices.pdf. (дата звернення: 08.11.2024).
161. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року: рішення Київської міської ради від 15 грудня 2011 р. № 824/7060. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/strategiya-rozvytku-mista-kyieva-do-2025-roku>. (дата звернення: 08.09.2023).
162. Тарасенко Т. М. *Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Державне управління місцевого самоврядування*. 2014. № 2 (21). С. 277-286.
163. Тимощук В. *Адміністративні послуги в машині: навіщо Україні мобільні ЦНАПи. Економічна правда*.

URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/12/11/632047/>. (дата звернення: 08.01.2024).

164. Тимощук В. *Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі* : навч. посіб. Київ : ТОВ «Підприємство “Ві Ен Ей”», 2015. 124 с.
165. Тимощук В. П. *Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії* : монографія. – К. : «Конус-Ю», 2010.
166. Тимощук В. П. *Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні* // Альманах права. 2023. Вип. 14. С. 383-388.
167. Тищенко І. О. Державний та публічний контроль у сфері захисту прав громадян щодо надання адміністративних послуг // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2021. – № 2. – С. 338-346.
168. Тимощук В. В. *Рекомендації щодо створення та організації діяльності центрів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах* / Центр політико-правових реформ. – Київ : ЦППР, 2017. – 32 с.
169. Тимощук В. П. *Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі*. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. – Київ : Асоціація міст України; ТОВ «Підприємство “Ві Ен Ей”», 2015. – 124 с. (Ініціатива USAID «ДІАЛОГ»).
170. Толкованова В. В. *Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) як спосіб надання публічних послуг* : монографія. – Київ : ВидавництвоВидавництво, 2018. – 172 с.
171. Толкованова В. В., Журавля Т. В. *Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС)* : навч.-практ. посіб. Київ, 2016. 154 с.
172. Толкованова В. В. *Спеціальні завдання центрів надання адміністративних послуг: поняття та ознаки* // Часопис Київського університету права. – 2022. – № 4. – С. 43–51.

173. Токарчук Т. *Співробітництво територіальних громад: нові можливості для розвитку. Буковинський вісник.* URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/1362/>.
174. Трансформація ЦНАП РДА: відповіді на питання. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/cnap/Transformaciya-CNAP-RDA>. (дата звернення: 15.10.2023).
175. Туркова О. В. *Теоретичні підходи щодо поняття адміністративної послуги. Теорія і практика правознавства.* 2016. № 1 (09). С. 1-10.
176. Уряд вдосконалив функціонування ЦНАП та їхніх територіальних підрозділів. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11427>. (дата звернення: 05.09.2024).
177. U-LEAD з Європою. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/>. (дата звернення: 05.03.2025).
178. Циганов О.Г. Державна політика України у сфері надання адміністративних послуг // *Наука і правоохорона.* – 2017. – № 1(35). – С. 82-86.
179. ЦНАП м. Львів: *приклад реалізації «єдиного кабінету мешканця»* // *Львівська міська рада.* URL: <https://e-gov.city-adm.lviv.ua/>.
180. Центр надання адміністративних послуг м. Києва . URL: <https://kyivsnar.gov.ua/>. (дата звернення: 10.05.2025).
181. Циганов О.Г., Бойко І.В. Принципи надання адміністративних послуг // *Адміністративне право і процес.* – 2013. – № 4(6). – С. 35-41
182. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : *практ. посіб. / за заг. ред. В. П. Тимощука.* Вид. 2-ге, допов. і доопрац. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.
183. Це категорія потужних людей : міністр у справах ветеранів Юлія Лапутіна розповіла про допомогу ветеранам і їхнім родинам / *Інтерв'ю для Радіо Свобода.* – Міністерство у справах ветеранів України, 2023. URL.: <https://mva.gov.ua/presenter/category/86-novini/ce-kategoriya->

potuzhnih-lyudej-ministr-u-spravah-veteraniv-rozpovila-pro-dopomogu-veteranam-i-yihnim-rodinam). (дата звернення: 10.06.2025).

184. Чукут С. А., Зайгвойська І. О. *Основи електронного врядування* : навч. посіб. – Київ : Центр учбової літератури, 2022. – 208 с.
185. Шамрай Н. В. *Організація надання публічних послуг у містах з районним поділом* : дис. канд. наук з держ. управл.: 25.00.04. Київ, 2017. 279 с.
186. Шамрай Н. В. ЦНАПи як система платформ для максимального спрощення надання послуг громадянам. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2018. № 2. С. 6-10.
187. Шаповал С. П. *Механізм розподілу коштів за надані адміністративні послуги у «спільних» центрах надання адміністративних послуг. Правова позиція*. 2021. № 2. С. 30-33.
188. Шевченко К. Є. *Адміністративне право України: загальна частина* : підручник / К. Є. Шевченко. — Київ : Юрінком Інтер, 2020. — 416 с.
189. Шпекторенко І. В., Бородін Є. І. *Структура та методологія управлінської діяльності. Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 3. С. 46–52.
190. Щербань М. М. *Організація надання адміністративних послуг жителям територіальної громади* : кваліфікаційна робота : спец. 281 «Публічне управління та адміністрування». Тернопіль, 2022. 58 с.
191. Щодо ліквідації ЦНАП РДА (пропозиції Програми «U-LEAD з Європою»). URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/01/Analiz-polityky-shhodo-TSNAP-RDA.pdf>. (дата звернення: 11.10.2023).
192. Як створити належний ЦНАП в ОТГ? *Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках Програми «U-LEAD з Європою»*. URL: <https://mtu.gov.ua/files/YAk-stvoriti-nalezhnyi-TSNAP-v-OTG.pdf>. (дата звернення: 08.09.2023).

193. Як створити належний ЦНАП. *Досвід Програми «U-LEAD з Європою»* (оновлена редакція, березень 2021). URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/714/Well-functioning-ASC_2021.pdf. (дата звернення: 13.08.2023).
194. Які особливості реалізації права на звернення на отримання адміністративної послуги в умовах воєнного стану? Платформа прав людини. URL: <http://surl.li/kwtqy>. (дата звернення: 07.09.2023).
195. Якість надання адміністративних послуг в Україні: думка громадян, оцінка фахівців та зміни за 5 років. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/yakist-nadannya-administrativnikh-poslug-v-ukrainidumka-gromadyan-otsinka-fakhivtsiv-ta-zmini-za-5-rokiv>. (дата звернення: 13.10.2023).