

ШПАК Ю. В.,

начальник управління надання
адміністративних послуг
(Київський міжнародний університет
Святошинська районна в місті Києві
державна адміністрація)

УДК 342.9

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

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУТУ ЦНАП: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД І ТРАНСФОРМАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ

У статті досліджується правова природа, функціональне призначення та перспективи розвитку інституту центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) як ключового елементу трансформації публічного адміністрування в Україні. Наголошується на значенні ЦНАП як інструменту реалізації принципу «сервісної держави», що має забезпечити громадянам якісний, прозорий та доступний доступ до адміністративних послуг. В умовах євроінтеграції України особливої актуальності набуває порівняльно-правовий аналіз моделей функціонування ЦНАП у країнах ЄС, зокрема Німеччині, Польщі та Естонії. Визначено, що інституційна структура, стандарти якості обслуговування, рівень цифровізації та законодавче забезпечення у зазначених державах демонструють високий рівень гармонізації правових норм та ефективності управлінських практик.

Автором обґрунтовано, що українська модель ЦНАП ще не сформована остаточно, оскільки наявні суттєві правові, організаційні та технічні прогалини. До основних викликів віднесено: фрагментарність правового регулювання, цифрову нерівність, відсутність єдиного адміністративно-процедурного кодексу, а також варіативність інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. На підставі аналізу зарубіжного досвіду сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняної моделі ЦНАП, зокрема шляхом прийняття адміністративно-процедурного кодексу, впровадження електронної взаємодії між реєстрами, уніфікації стандартів сервісу та створення правових механізмів цифрової інклюзії. Підкреслено необхідність реалізації принципів належного врядування, орієнтації на людину як суб'єкта адміністративного процесу, а також інституційної децентралізації відповідно до європейських стандартів.

Ключові слова: адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, сервісна держава, правове регулювання, зарубіжний досвід.

Shpak Yu. V. Comparative legal analysis of the ASC institute: European experience and transformation of the Ukrainian model

The article examines the legal nature, functional purpose and development prospects of the institute of administrative service centers (hereinafter referred to as ASCs) as a key element of the transformation of public administration in Ukraine. The importance of ASCs as a tool for implementing the principle of a “service state”, which should provide citizens with high-quality, transparent and affordable access to administrative services, is emphasized. In the context of Ukraine’s European integration, a comparative legal analysis of ASC functioning models in EU countries, in particular Germany, Poland and Estonia, is of particular relevance. It is determined that the institutional structure, service quality standards, the level



of digitalization and legislative support in the mentioned countries demonstrate a high level of harmonization of legal norms and the effectiveness of administrative practices. The author substantiates that the Ukrainian ASC model has not yet been fully formed, since there are significant legal, organizational and technical gaps. The main challenges include: fragmentation of legal regulation, digital inequality, lack of a unified administrative and procedural code, as well as variability of institutional capacity of local governments. Based on the analysis of European experience, proposals are formulated to improve the domestic model of ASC, in particular by adopting an administrative and procedural code, implementing electronic interaction between registers, unifying service standards and creating legal mechanisms for digital inclusion. The need to implement the principles of good governance, focusing on the person as a subject of the administrative process, as well as institutional decentralization in accordance with European standards is emphasized.

Key words: *administrative services, center for providing administrative services, service state, legal regulation, foreign experience.*

У сучасних умовах трансформації публічного управління одним із ключових напрямів є забезпечення ефективного, прозорого та доступного надання адміністративних послуг населенню. У цьому контексті інститут ЦНАП відіграє особливу роль як складова механізму реалізації принципу «сервісної держави» та інструмент наближення державних і муніципальних сервісів до громадянина. Формування мережі ЦНАП в Україні є важливим етапом у розвитку інституційної спроможності держави, що водночас виступає засобом імплементації європейських підходів у сфері публічного адміністрування.

З огляду на євроінтеграційні прагнення України, особливого значення набуває аналіз правової природи та практичних механізмів функціонування ЦНАП у країнах Європейського Союзу. Порівняльно-правовий підхід дозволяє виявити не лише загальні риси, а й структурні та нормативні відмінності в моделях організації адміністративних послуг, що, у свою чергу, сприяє формуванню обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення українського законодавства у цій сфері.

Однак на практиці реалізація функцій ЦНАП в Україні супроводжується низкою проблем – правових, організаційних, кадрових та технологічних. Незважаючи на поступ у розвитку законодавства (зокрема, Закону України «Про адміністративні послуги»), спостерігаються істотні виклики у забезпеченні рівного доступу до послуг, належної якості обслуговування, цифровізації процедур, а також у питанні дотримання стандартів правового регулювання, притаманних європейському адміністративному простору.

У цьому контексті актуальним постає завдання наукового осмислення зарубіжного досвіду щодо правового регулювання інституту ЦНАП та його адаптації до українських реалій. Системне дослідження порівняльного характеру дозволяє не лише ідентифікувати найкращі практики, але й виявити структурні прогалини в національній моделі. Таким чином, предметом цієї статті є аналіз правових засад функціонування центрів надання адміністративних послуг у державах-членах ЄС з метою формування обґрунтованих підходів до вдосконалення української моделі надання адміністративних послуг у світлі європейських стандартів.

Інститут ЦНАП є однією з ключових інституцій новітньої моделі публічного адміністрування в Україні, побудованої на засадах відкритості, доступності та орієнтації на громадянина. Його поява та розвиток стали відповіддю на необхідність модернізації системи надання адміністративних послуг та наближення її до європейських стандартів управління. ЦНАПи виконують не лише сервісну, а й правозастосовну функцію, що зумовлює їх правову природу як складової системи органів публічної влади зі специфічною адміністративно-процедурною компетенцією.

Згідно з ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги», ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого



самоврядування або місцевої державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до цього Закону [1]. Такий підхід уможливорює максимальне спрощення процедур отримання громадянами та суб'єктами господарювання послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У правовому аспекті ЦНАП є організаційною формою реалізації делегованих публічних повноважень, яка функціонує в межах виконавчих органів або державних адміністрацій, але з чітко окресленим функціональним профілем – надання адміністративних послуг, що передбачає обслуговування населення на підставі нормативно закріплених процедур. Ця діяльність має ознаки управлінської, публічно-сервісної та нормативно регламентованої правозастосовної дії [2, с. 101]. Таким чином, інститут ЦНАП не можна зводити до технічного або виключно організаційного елементу: йдеться про особливий механізм реалізації адміністративно-правових відносин між громадянином і державою.

ЦНАП також виступає інституційним елементом державної політики у сфері децентралізації. Починаючи з 2014 року, розвиток мережі ЦНАП набув стратегічного значення в контексті реформи місцевого самоврядування. Зокрема, передача функцій надання адміністративних послуг на рівень об'єднаних територіальних громад стала логічним етапом у процесі зміцнення фінансової, організаційної та правової спроможності базового рівня влади. Такий підхід відповідає європейським принципам *subsidiarity* (субсидіарності) та *good governance* (належного врядування), які закладені у хартіях Ради Європи та імплементовані в низку українських стратегічних документів, зокрема у Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Крім того, в межах децентралізації послуг, ЦНАП набули функціональної гнучкості: у деяких громадах вони поєднують функції контакт-центрів, сервісних служб для ВПО, єдиних вікон соціальних послуг, платформ цифрового доступу до державних ресурсів. Саме така еволюція ЦНАП як правового та інституційного феномену засвідчує його здатність до адаптації відповідно до змін нормативно-правового середовища, запитів населення і технологічних трансформацій [3, с. 33].

Водночас інститут ЦНАП ще не досяг завершеної форми в українському правовому полі. Проблемними залишаються питання правового статусу адміністраторів ЦНАП, співвідношення їхніх повноважень із повноваженнями суб'єктів надання послуг, а також єдиного цифрового простору для взаємодії суб'єктів публічної влади. Також недостатньо врегульованими є аспекти підвідомчості спорів, що виникають у результаті дій або бездіяльності працівників ЦНАП у контексті надання послуг.

Європейські країни протягом останніх десятиліть виробили ефективні моделі організації надання адміністративних послуг, що ґрунтуються на принципах правової визначеності, сервісності, електронного врядування та рівного доступу. Аналіз функціонування аналогів українських ЦНАП у країнах ЄС, таких як Німеччина, Польща та Естонія, дозволяє виділити спільні закономірності та порівняльно-правові орієнтири для удосконалення вітчизняної моделі.

У Федеративній Республіці Німеччина основною одиницею організації адміністративних послуг є *Bürgeramt* – відділ з обслуговування громадян у структурі муніципалітету. Правовою основою їх діяльності виступає Закон про адміністративну процедуру (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*), який регламентує загальні засади взаємодії громадянина з органами публічної влади. *Bürgeramt* забезпечує надання широкого спектру послуг – від реєстрації місця проживання до видачі паспортів, дозволів і сертифікатів, при цьому використовуючи стандартизовані процедури на всій території Німеччини [4]. У системі врядування це – класичний приклад децентралізованого адміністративного сервісу на рівні громади, з акцентом на автономії органу в межах делегованих повноважень.

Польща має схожий інститут – *Punkt Obsługi Klienta* (ПОК), що функціонує як окрема адміністративна одиниця в гмінах, містах та повітах. Впровадження єдиної системи надання послуг розпочалося після адміністративної реформи 1999 року, яка зміцнила повноваження органів місцевого самоврядування. Закон від 6 вересня 2001 року «Про доступ до публічної



інформації» та Закон від 17 лютого 2005 року «Про інформатизацію діяльності суб'єктів, що надають публічні послуги» стали базовими документами для формування стандартів відкритості та діджиталізації у сфері адміністративного обслуговування. У 2011 році польський уряд запустив пілотну програму *Centrum Obsługi Mieszkańca* (COM), яка надалі була масштабована та інтегрована у державну політику діджиталізації [5].

Естонія, вважається піонером у сфері цифрової трансформації публічних сервісів. Основою естонської моделі є концепція «електронного громадянина», де більшість адміністративних процедур реалізуються через систему e-Estonia. Закони «Про публічні послуги», «Про цифровий підпис» і «Про систему X-Road» створили передумови для формування універсального цифрового інтерфейсу між громадянином і державою. Фізичні центри *Teenindusbüroo* (сервісні бюро) функціонують як допоміжна ланка для осіб без доступу до цифрових технологій, але основний акцент – на самообслуговування, ідентифікацію через ID-картки та взаємодію за принципом «не питаємо вдруге» (*once-only principle*) [6].

Правові системи країн ЄС демонструють високий рівень системності та уніфікованості норм, що регламентують порядок надання адміністративних послуг. Визначальним є те, що в усіх трьох моделях законодавче забезпечення базується на адміністративно-процедурних кодексах або спеціальних законах, які встановлюють:

- загальні принципи адміністративної процедури (прозорість, пропорційність, відповідальність);
- вимоги до дій посадових осіб (неупередженість, процесуальна справедливість);
- форми контролю та оскарження рішень;
- правила інформаційної взаємодії між органами.

У Німеччині *Bürgeramt* є невід'ємною частиною муніципального апарату, що функціонує в межах повноважень, делегованих федеральними чи земельними органами [4]. Водночас організаційна автономія дозволяє враховувати місцеву специфіку – графік роботи, кількість персоналу, внутрішню спеціалізацію. Подібна ситуація спостерігається у Польщі, де СОМ/РОК інтегровані в органи місцевого самоврядування, що забезпечує як доступність, так і підзвітність.

Естонська модель передбачає мінімізацію фізичної взаємодії громадянина з чиновником, що зумовило необхідність прийняття окремих законів щодо обов'язкової цифрової взаємодії між державними органами. Створено єдину IT-архітектуру X-Road, яка виконує роль «інформаційної осі» всієї держави. Таке законодавче та інституційне оформлення відповідає вимогам європейського адміністративного простору, закріпленим у Хартії основних прав ЄС та рекомендаціях OECD [6].

Спільною рисою проаналізованих моделей є орієнтація на людину як ключового суб'єкта правовідносин. У межах концепції *human-centric public service delivery* надання адміністративних послуг передбачає не лише формальне виконання нормативної процедури, але й забезпечення зручності, швидкості, зрозумілості та передбачуваності дій адміністрації.

Принцип доступності у Німеччині реалізується через географічну рівномірність розміщення *Bürgeramt*, гнучкий графік роботи, можливість попереднього запису та багатомовну підтримку. У Польщі особливу увагу приділено зменшенню кількості документів, необхідних для отримання послуги, а також використанню інтегрованих інформаційних систем.

Принцип діджиталізації в Естонії є фактично базовим – понад 99% послуг доступні онлайн, а фізична взаємодія громадянина з чиновником зведена до мінімуму. Впровадження інтероперабельності між базами даних дозволило уникнути дублювання запитів і значно скоротити терміни обслуговування. Принцип «одного звернення» (*once-only*) діє на рівні закону та підкріплений адміністративною практикою.

Подальший розвиток інституту ЦНАП потребує не лише удосконалення внутрішніх процедур, а й глибокої інтеграції європейських стандартів надання публічних послуг. Саме порівняльно-правовий аналіз дає змогу окреслити реалістичні та юридично обґрунтовані вектори вдосконалення української моделі ЦНАП, орієнтовані на принципи ефективності, відкритості, технологічної інтегрованості та правової визначеності.



Однією з першочергових умов гармонізації української моделі з європейською є прийняття єдиного Адміністративно-процедурного кодексу. У країнах ЄС, таких як Німеччина, Польща чи Іспанія, кодифіковані процедури надання адміністративних послуг виступають правовою основою для захисту прав громадян, передбачуваності управлінських рішень і судового контролю. В Україні ж адміністративні процедури наразі врегульовано фрагментарно, здебільшого підзаконними актами.

Запровадження єдиного кодифікованого акту дозволить уніфікувати процедури в ЦНАП по всій країні, забезпечити правовий захист користувачів послуг, закріпити принципи належного врядування (good governance) та створити правову основу для оскарження дій адміністраторів. З огляду на національну специфіку, Кодекс має передбачати особливі процесуальні гарантії для вразливих груп, а також окремий розділ, присвячений цифровим адміністративним послугам.

Одним із пріоритетних напрямів розвитку українських ЦНАП є розширення цифрових інструментів за прикладом Естонії, де реалізовано систему X-Road – єдину державну інтероперабельну платформу, що забезпечує миттєвий обмін даними між усіма реєстрами та відомствами.

Україна вже зробила вагомий крок у цьому напрямі, запровадивши платформу «Дія», однак її функціонал залишається переважно сервісним і поки що не забезпечує повноцінної інтеграції локальних систем органів влади. У перспективі – перехід до моделі «proactive services», коли послуги ініціюються державою автоматично на підставі подій у житті особи (народження дитини, зміна місця проживання, пенсійний вік тощо), що відповідає європейському принципу «людина в центрі адміністративного процесу».

Одним із суттєвих інструментів підвищення якості сервісу в ЦНАП має стати розробка та впровадження обов'язкових сервісних стандартів – Service Delivery Charters. У державах ЄС подібні документи мають статус нормативного акта або складової регламенту установи. Вони містять деталізовані вимоги до термінів надання послуг, способів звернення, форм комунікації, процедур оскарження тощо. Доцільно також запровадити механізм незалежної зовнішньої оцінки ЦНАП (peer review), зокрема шляхом залучення представників громадянського суспільства, міжнародних партнерів, Офісу омбудсмена.

Європейський досвід свідчить про те, що ефективність надання публічних послуг залежить не стільки від центру, скільки від децентралізованих рішень, кадрової компетентності та організаційної автономії місцевого рівня. Тому в Україні важливо забезпечити:

- сталі джерела фінансування ЦНАП (у т. ч. через державну субвенцію);
- професійну підготовку та сертифікацію адміністраторів;
- створення типових рішень організаційної структури, адаптованих до розміру громади.

Ці зміни мають ґрунтуватися на принципі «однакової якості за різних умов» (quality everywhere), що реалізується в країнах ЄС шляхом встановлення гарантованого «мінімального стандарту доступу до послуг» незалежно від місця проживання особи.

Узагальнюючи результати проведеного порівняльно-правового аналізу, слід констатувати, що інститут ЦНАП в Україні поступово трансформується у важливу складову новітньої моделі публічного адміністрування, зорієнтованої на принципи відкритості, доступності, прозорості та клієнтоцентричності. Водночас зазначена інституційна форма ще не досягла стабільного та повноцінного функціонування в контексті європейських правових стандартів. Функціональні обмеження, нормативні прогалини, організаційна фрагментарність, а також обмежена цифрова інтегрованість вказують на необхідність глибокого оновлення моделі ЦНАП відповідно до кращих практик ЄС.

Аналіз зарубіжного досвіду, зокрема моделей Німеччини (Bürgeramt), Польщі (POK/COM) та Естонії (Teenindusbüroo/e-Estonia), засвідчує ефективність комплексного підходу до регулювання адміністративних послуг, що базується на єдиній адміністративно-процедурній основі, законодавчому закріпленні сервісних стандартів та цифровій уніфікації державних послуг. В основі таких моделей – не лише нормативна визначеність і процедурна



передбачуваність, а й чіткий розподіл повноважень, прозорість процедур, зворотний зв'язок з користувачами, а також принцип «одного звернення» та «людиноцентричності».

Для України доцільним є запровадження Адміністративно-процедурного кодексу як кодифікованого акту, що дозволить уніфікувати правові основи діяльності ЦНАП, забезпечити правову визначеність та належні гарантії для користувачів послуг. Окрім того, необхідно є розробка типових організаційних структур ЦНАП для територіальних громад різного рівня, а також впровадження незалежної оцінки якості надання послуг. Усі ці заходи мають бути орієнтовані на досягнення єдиних стандартів обслуговування, зокрема шляхом цифрової трансформації процедур, міжвідомчої інтероперабельності та кадрової професіоналізації.

Таким чином, удосконалення інституту ЦНАП повинне ґрунтуватися не лише на внутрішніх реформах, але й на результатах глибокого порівняльного аналізу європейських підходів. Визначення правової природи, функціонального змісту та інституційної ролі ЦНАП дозволяє розглядати цей інститут як центральний елемент у побудові правової, сервісної, діджиталізованої держави.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2013. – № 32. – Ст. 409. Кучерявенко М. П. Податкове право України : підручник / М. П. Кучерявенко. – Харків : Право, 2016. – 528 с.
2. 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.
3. 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.
4. *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13. April 2021 (BGBl. I S. 750)*. – Elektronischer Zugriff: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (дата звернення: 12.08.2024).
5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej // *Dziennik Ustaw 2001 Nr 112 poz. 1198*. – Dostęp: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011121198> (дата звернення: 12.08.2024).
6. Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications. Teenindusbürood – Service Bureaus. – Офіційний сайт: <https://www.mkm.ee/en/service-bureaus> (дата звернення: 12.08.2024).

