

САМОЙЛЕНКО О. С.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри права

*(Вищий навчальний приватний**заклад «Дніпровський гуманітарний**університет»)*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.22>**ДІЯЛЬНІСТЬ ЦНАП В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ:
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, КОРПОРАТИВНИЙ АНАЛІЗ**

Статтю присвячено аналізу законодавчого регулювання та ефективності функціонування Центрів надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні. В контексті воєнного стану зростає значимість оперативного та якісного надання адміністративних послуг громадянам, особливо в постраждалих від бойових дій регіонах та для українців, що перебувають за кордоном. Законодавчі акти, зокрема Закон України «Про адміністративні послуги» та його зміни у період воєнного стану, встановлюють основні принципи та правила діяльності Центрів надання адміністративних послуг.

Акцентовується увага на результативності реформ у сфері Центрів надання адміністративних послуг, підтверджених позитивними показниками задоволеності відвідувачів (CSI) на рівні 93,2% та індексу лояльності (NPS) 78,9%, а також подальший розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг у 2023 році, включаючи збільшення кількості центрів та впровадження сучасних технологій, підсилює їхню здатність надавати супутні послуги та підтримувати роботу з реєстрами, що є важливими аспектами в умовах воєнного конфлікту.

Дослідження також виявило ключові причини незадоволення громадянами роботою Центрів надання адміністративних послуг, серед яких обслуговування, довгі черги та інші аспекти, що потребують подальшого вдосконалення. Запропоновано ряд заходів для поліпшення функціонування веб-сайтів Центрів надання адміністративних послуг, включаючи аудит та модернізацію існуючих платформ з метою підвищення їхньої ефективності та зручності для користувачів, що має стратегічне значення у контексті поточного воєнного стану в Україні. Підкреслено необхідність зберігати можливість фізичного обслуговування для забезпечення доступності та комфорту усіх громадян, що дозволить зберегти баланс між цифровими ініціативами та людським фактором у наданні адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, воєнний стан, центр надання адміністративних послуг, електронні послуги, цифровізація, доступність, якість.

Samoilenko O. S. Activities of the Central Administrative Center under martial law: legal regulation, corporate analysis

The article is devoted to the analysis of legislative regulation and the effectiveness of the functioning of the Centers for the provision of administrative services under the conditions of martial law in Ukraine. In the context of martial law, the importance of prompt and high-quality provision of administrative services to citizens is growing, especially in regions affected by hostilities and for Ukrainians living abroad. Legislative acts, in particular the Law of Ukraine "On Administrative Services"



and its amendments during the period of martial law, establish the basic principles and rules of activity of the Centers for the provision of administrative services.

Attention is focused on the effectiveness of reforms in the field of administrative service centers, confirmed by positive indicators of visitor satisfaction (CSI) at the level of 93.2% and the loyalty index (NPS) of 78.9%, as well as further development of the network of administrative service centers in 2023, including an increase in the number of centers and the introduction of modern technologies, strengthens their ability to provide related services and maintain registers, which are important aspects in the context of military conflict.

The study also revealed key reasons for citizens' dissatisfaction with the work of Administrative Service Centers, including service, long queues and other aspects that require further improvement. A number of measures are proposed to improve the functioning of the websites of the Centers for the provision of administrative services, including the audit and modernization of existing platforms in order to increase their efficiency and user-friendliness, which is of strategic importance in the context of the current state of war in Ukraine. The need to maintain the possibility of physical service to ensure the accessibility and comfort of all citizens is emphasized, which will allow maintaining a balance between digital initiatives and the human factor in the provision of administrative services.

Key words: *administrative services, martial law, center for the provision of administrative services, electronic services, digitalization, accessibility, quality.*

Вступ. Розвиток та вдосконалення сфери послуг є ключовими для відновлення та стабільного функціонування економіки України в умовах воєнного стану. Створення сприятливих та доступних умов для отримання адміністративних послуг стало одним із головних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування.

Запровадження воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року особливо загострило необхідність своєчасного надання послуг на територіях, охоплених війною, а також забезпечення можливості користування цими послугами для громадян, які були змушені залишити країну. Оперативне та якісне надання послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану в цей період є надзвичайно важливим. Для покращення якості та доступності адміністративних послуг у Центрах надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) в умовах воєнного стану необхідно вивчити та вирішити нагальні проблеми, які супроводжують цей процес.

Постановка завдання є висвітлення основних правових норм і механізмів, що використовуються для забезпечення функціонування ЦНАП під час воєнних дій, а також проведення корпоративного аналізу їхньої діяльності в таких умовах.

Результати дослідження. Правове регулювання адміністративних послуг забезпечує стабільність суспільних відносин та досягнення суспільно значущих інтересів, зокрема через нову ідеологію функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування. Джерела правового регулювання включають Конституцію України, закони України («Про надання публічних послуг (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» від 05.11.2021 № 1871-IX, «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 року № 755-IV та ін.) та підзаконні акти, які опосередковано або безпосередньо регулюють діяльність центрів надання адміністративних послуг (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01.08.2013 року № 588, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20.02.2013 року № 118 та ін.).

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність ЦНАП, є Закон України «Про адміністративні послуги», що у ст. 12 наводить наступне визначення: «Центр



надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, що зазначені у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до цього Закону» [9]. Центри надання адміністративних послуг в Україні можуть функціонувати у двох основних організаційно-правових формах: як структурні підрозділи при виконавчих органах місцевих рад або як постійно діючі робочі органи. У першому випадку персонал складається з представників різних виконавчих органів ради, забезпечуючи широкий спектр адміністративних функцій, включаючи адміністрування. У другій формі центр функціонує як юридичний підрозділ, зокрема для забезпечення правового статусу персоналу. Створення та функціонування ЦНАП є важливим аспектом покращення якості обслуговування громадян в Україні. ЦНАП створюються з метою забезпечення швидкого, зручного та доступного доступу до послуг державного адміністрування.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX від 12.05.2022 [11] вніс ряд змін у функціонування ЦНАПів, в тому числі встановлено, що в постраждалих від бойових дій регіонах Центри можуть визначати самостійно деталі надання різних послуг.

Одними з ключових документів, що визначають напрями адміністративної реформи в Україні, є Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 рр., Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр., Концепція розвитку системи електронних послуг, Концепція розвитку електронного урядування та цифрової інфраструктури України [15, с. 59]. Ці документи спрямовані на створення і розвиток системи надання адміністративних послуг, що дозволяє громадянам користуватися сучасними сервісами, такими як портал «Дія».

Стратегія адміністративної реформи до 2025 р. визначає напрями та механізми реалізації змін у сфері надання адміністративних послуг, включаючи прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 [10] та гармонізацію законів з європейськими стандартами. Україна має сприятливі умови для ефективного надання адміністративних послуг, але потребує подальшої модернізації.

Висока ефективність реформ, що впроваджуються урядом, підтверджується результатами першої всеукраїнської оцінки якості адміністративних послуг: рівень задоволеності відвідувачів (CSI) становить 93,2%, а індекс лояльності відвідувачів (NPS) – 78,9% [7]. Взагалі розвиток мережі ЦНАП на 4 квартал 2023 р. включає 1318 центрів (приріст 19%), 141 територіальний підрозділ (приріст 10%), 286 віддалених робочих місць (приріст 18%), 398 старост (приріст 13%) та 31 мобільний ЦНАП (приріст 10%) [12].

Станом на 4 квартал 2023 року, модернізація ЦНАП передбачає значні покращення в наданні супутніх послуг та роботі з реєстрами. Зокрема, кількість центрів із доступом до WI-FI збільшилася на 110% до 3 362, а комп'ютери з доступом до порталу Дія зросли на 14% до 1 396. У роботі з реєстрами зафіксовано приріст: Реєстр територіальних громад (РТГ) – 11%, Реєстр нерухомості – 17%, Реєстр ДРАЦС – 118%, ЄДР – 12%, РПЗМ – 17%, Демографічний реєстр – 13%, Земельний кадастр – 12%, РТГ (відомчий) – 14%. Щодо інформаційних систем, кількість користувачів порталу Дія зросла на 19% до 2 638, ЕІССС – на 146% до 2 561, ЄДЕССБ – на 16% до 1 416, ЕІС МВС – на 15% до 113. Автоматизація включає збільшення кількості інформаційних систем на 11% до 2 286, електронного документообігу на 18% до 928, та автоматизованих систем керування чергою на 12% до 431 [12].

Розвиток сфери надання адміністративних електронних послуг в Україні демонструє значні досягнення, зокрема завдяки впровадженню застосунку «Дія», який інтегрує різноманітні електронні послуги в єдину зручну систему. Це дозволяє громадянам користуватися пенсійними, соціальними, міграційними та іншими адміністративними послугами, підтверджуючи особу одним із способів, таких як електронний підпис чи GovID [3, с. 30].

Відповідно до п. 1 ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги», надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації



про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні [9]. Відповідно до положення «Про Єдиний державний вебпортал електронних послуг», затвердженим постановою КМ України від 4 грудня 2019 року № 1137, основними завданнями Порталу «Дія» є: надання електронних послуг (в тому числі адміністративних та інших публічних послуг), забезпечення через електронний кабінет користувача доступу до інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, зокрема про користувача; отримання суб'єктами звернення результатів надання електронних послуг, розгляду звернень та адміністративних справ; забезпечення користувачів інформацією про електронні та адміністративні послуги, а також про інші публічні послуги, надання яких здійснюється з використанням Порталу Дія; подання електронних звернень через Портал Дія та інші [6]. Електронні адміністративні послуги можна також отримати через офіційні вебсайти ЦНАП у розділах «Реєстр послуг», де представлено повний перелік послуг, доступних онлайн. Варто зазначити, що для отримання цих послуг, як на Порталі «Дія», так і на вебсайтах ЦНАП, необхідно використовувати кваліфікований електронний підпис (КЕП).

Розроблення складніших систем захисту від кібератак, мобільних застосунків, адаптивних вебплатформ і забезпечення безперебійного функціонування серверів в умовах воєнного стану є пріоритетами для подальшого вдосконалення електронного врядування в Україні.

Запуск проєкту мобільних офісів у сфері надання адміністративних послуг з листопада 2017 року став інноваційним рішенням, що значно покращило доступність послуг для мешканців віддалених населених пунктів. Ці пересувні офіси, оснащені необхідним обладнанням, забезпечують надання базових адміністративних послуг, що особливо корисно в кризових ситуаціях, таких як воєнний стан. Мобільні ЦНАПи надають широкий спектр послуг, включаючи оформлення матеріальної та соціальної допомоги, реєстрацію внутрішньо переміщених осіб та консультації щодо комунальних послуг, демонструючи свою гнучкість і ефективність [14]. Таким чином, мобільні ЦНАПи стали важливим інструментом для забезпечення доступу громадян до державних послуг в умовах війни, дозволяючи оперативно реагувати на зміни зовнішніх обставин і зберігати доступність адміністративних послуг.

З урахуванням вищенаведеного, можна погодитись з думкою Сиротенко Н. О. та Комарової К. В., які стверджують, що «діяльність Центрів надання адміністративних послуг в воєнний період має свої особливості, які включають в себе: Забезпечення збереження та захисту даних; підвищення ефективності роботи в умовах підвищеної навантаженості; надання додаткових послуг; розвиток електронних сервісів, забезпечення їх доступності; створення мобільних ЦНАП для забезпечення надання адміністративних послуг на передовій лінії та в інших важкодоступних місцях; забезпечення безпеки громадян і працівників [13, с. 594–595].

Під час всеукраїнського опитування було встановлено ключові причини незадоволення сервісом ЦНАП, що включають: обслуговування (18%), довгі черги (17%), невчасне надання послуг (15%), брак інформації про послугу (14%), незручний запис до Центру (13%), надмірна кількість вимог до документів (11%), незручність сплати за послуги (7%) та складність подачі інформації (5%) [7].

Науковці ж виділяють наступний ряд факторів, що перешкоджають ефективній роботі ЦНАП та впливають на якість надання адміністративних послуг:

- недостатнє фінансування, комерціалізація та відсутність контролю якості послуг, подекуди є великі черги, наявна відсутність чітких роз'яснень під час звернень громадян, тривалий строк розгляду заяв суб'єктів звернень тощо [2, с. 10];
- складнощі у процедурах; низький рівень якості надання адміністративних послуг, складнощі у доступності та зручності отримання послуг (зростання термінів надання послуг, обмеження громадського звернення за послугами, наявність доволі великих черг,



непристосованість приміщень до споживацьких потреб тощо), а також погіршення прозорості та надмірна вартість адміністративних послуг тощо [1, с. 36];

– невідповідність приміщення до норм регламенту (воно не пристосоване для осіб з обмеженими можливостями); відсутність системи електронного керування чергою; відсутність інформаційних кіосків; відсутність аналізу навантаження кожного адміністратора протягом робочої зміни; відсутність контролю за етапами надання адміністративної послуги; брак можливості запису на прийом через використання електронних засобів; відсутність власного сайту; брак анкетування громадян – постановка питання якості послуг; відсутність електронного документообігу між фронт-офісом та бек-офісом [5, с. 164].

Також ЦНАПи стикаються з численними викликами у функціонуванні їхніх веб-сайтів, що підкреслено результатами моніторингу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Виявлено відсутність веб-простору у деяких ЦНАПів та їхніх сторінок на сайтах місцевого самоврядування, що призводить до загальної недоступності електронних послуг для користувачів. Дигіталізація адміністративних послуг має забезпечувати безпечний доступ до детальної інформації, можливість онлайн-заповнення необхідних документів, інформування про статус заявки та можливість онлайн-оплати [4]. Проте на сьогоднішній день цей механізм в Україні працює недостатньо ефективно, що ускладнює отримання послуг за допомогою сучасних технологій.

Приймаченко Д. Д. та Приймаченко В. Д. пропонують наступні шляхи вирішення вже окреслених недоліків, а саме: по-перше, цифровізація адміністративних послуг за допомогою «Порталу Дія» має використовуватись паралельно з діяльністю ЦНАПів, а не стати поступовим їх «замінником», оскільки ніколи не можна виключати факт, що особи будуть надавати перевагу отримувати адміністративні послуги в офлайн-режимі; по-друге, запровадити «уроки цифрової грамотності» в освітніх навчальних закладах і постійно покращувати їх ефективність, щоб стимулювати суспільство до використання нових ресурсів; по-третє, підвищувати рівень кібербезпеки «Порталу Дія», щоб унеможливити порушення права осіб на конфіденційність їхньої особистої інформації [8, с. 51]. Варто погодитись з пропозиціями Приймаченко Д. Д. та Приймаченко В. Д. з декількох важливих причин [8, с. 51]. Заміна діяльності ЦНАПів на мобільні додатки чи платформу «Дія» може бути недоцільною з кількох причин. По-перше, не всі громадяни мають доступ до сучасних мобільних технологій або не володіють достатніми навичками для їх використання. Це може викликати виключення частини населення з можливості отримати адміністративні послуги, що порушує принципи доступності та рівності доступу до публічних сервісів.

По-друге, перехід до цифрових рішень може не забезпечити достатнього рівня взаємодії та підтримки для людей з інвалідністю або осіб похилого віку, які можуть виявити складнощі у користуванні електронними платформами. Це вимагає додаткових зусиль для впровадження адаптивних інтерфейсів та персоналізованої підтримки, що часто є витратними [16].

Крім того, центри надання адміністративних послуг часто виконують функції консультацій та підтримки громадян у складних ситуаціях. Людський фактор і можливість отримати живий відповідь від спеціаліста є критичними для ефективної роботи цих центрів. Тому заміна ЦНАПів виключно цифровими рішеннями може позбавити громадян важливого елемента людської взаємодії та підтримки, що є невід'ємною частиною великої частини адміністративних процесів.

Для реалізації покращення веб-сайтів ЦНАП та їхньої наповненості і зручності потрібно вжити ряд конкретних заходів. По-перше, важливо провести аудит існуючих веб-сайтів ЦНАП для оцінки їхньої функціональності, інформаційної наповненості та користувацької зручності. Аудит допоможе виявити поточні недоліки, такі як відсутність необхідної інформації, складнощі в навігації, або проблеми з доступністю на різних пристроях [17].

Далі, потрібно розробити та впровадити план заходів щодо покращення веб-сайтів. Це включає вдосконалення інформаційної наповненості шляхом додавання чітких описів



послуг, умов їх надання та необхідних документів, а також розробку онлайн-сервісів, які спростять взаємодію з ЦНАП, таких як електронна черга, онлайн-запис на прийоми та можливість електронного заповнення документів.

Для забезпечення зручності користувачів, особливо тих, хто користується мобільними пристроями, необхідно також зробити веб-сайти адаптивними до різних типів екранів. Це дозволить гарантувати однаковий комфорт користувачам незалежно від пристрою, на якому вони переглядають інформацію.

Далі, для оптимізації процесів обслуговування важливо розробити та впровадити мобільні додатки, які дозволять громадянам здійснювати попередній запис на прийоми та отримувати актуальну інформацію про стан черги і час обслуговування безпосередньо на їхні мобільні пристрої. Такий підхід сприятиме не лише зменшенню фізичних черг, але й підвищить загальну задоволеність клієнтів, забезпечивши їм можливість планувати свій час ефективніше і зручніше використовувати послуги ЦНАП [18].

Висновки. Умови воєнного стану суттєво впливають на діяльність ЦНАП, вимагаючи адаптації їх роботи до нових реалій. Правове регулювання діяльності ЦНАП в цей період стає більш динамічним, включаючи додаткові нормативні акти та зміни до існуючих законів, спрямовані на забезпечення безперервності надання адміністративних послуг, збереження безпеки персоналу та клієнтів, а також захисту даних. Корпоративний аналіз показує, що ЦНАП змушені впроваджувати нові технології, зокрема цифрові, для дистанційного обслуговування громадян, оптимізувати внутрішні процеси і підвищувати рівень підготовки співробітників до роботи в умовах кризових ситуацій. Адаптація до воєнного стану включає також співпрацю з іншими державними та міжнародними організаціями, що дозволяє забезпечити ефективне функціонування навіть у найскладніших умовах.

Список використаних джерел:

1. Ангел А. А. Проблеми надання адміністративних послуг в умовах війни. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: матеріали XXXVII Міжнародної науково-практичної конференції / за ред. І.В. Жукової, Є.О. Романенка. м. Ольборг (Данія): ГО «ВАДНД», 07 жовтня 2023 р. С. 32–37.
2. Бондар Г. Л. Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*, 2023. № 1. С. 5–11.
3. Динник І. Законодавче регулювання надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2024. № 3. С. 26–36.
4. Краковська А.Є., Бабик М. К. Цифровізація адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2022. Вип. 70. С. 329–334.
5. Міронова К. Ю. Напрями удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. *Розвиток науки та техніки: виклики сучасності*: XVII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція (м. Вінниця, 23 січня 2023 року). Вінниця, 2023. С. 161–165.
6. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: Постанова КМУ від 04.12.2019р. №1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>.
7. Презентація результатів першої всеукраїнської оцінки якості адмінпослуг. Дія: платформа центрів. URL: <https://center.diia.gov.ua/dashboard>.
8. Приймаченко Д. Д., Приймаченко В. Д. Розвиток інституту адміністративних послуг в Україні під впливом глобалізації та цифровізації. *Правова позиція*, 2023. № 3 (40). С. 48–51.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
10. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>



11. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.
12. Результати моніторингу мережі Центрів. Дія: платформа центрів. URL: <https://center.diia.gov.ua/rezultati-monitoringu-merezi-centriv-2>.
13. Сиротенко Н.О., Комарова К.В. Особливості діяльності центрів надання адміністративних послуг в воєнний період. *Тиждень студентської науки: матеріали 78-ї студентської науково-технічної конференції*. 2023. С. 594–595.
14. Талаш В. Ю. Функціонування мобільних ЦНАП під час війни в Україні. *Публічна політика і державне управління в умовах війни*, 2024. С. 90–93.
15. Тютій М., Ющенко М. Виклики та перспективи надання адміністративних послуг у сфері реєстрації актів цивільного стану в умовах воєнного стану в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*, 2023. № 30. С. 57–66.
16. Легеца Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
17. Leheza, Y., Dorokhina, Y., Shamara, O., Miroshnychenko, S., & Moroz, V. (2021). Citizens 'participation in the fight against criminal offences: political and legal aspects. *Cuestiones Políticas*, 39(69), 212-224. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.12>
18. Leheza Ye., Filipenko T., Sokolenko O., Darahan V., Kucherenko O. (2020). Ensuring Human Rights in Ukraine: Problematic Issues and Ways of their Solution in the Social and Legal Sphere. *Cuestiones Políticas*. Vol. 37 № 64 (enero-junio 2020). P. 123–136. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10>

Дата першого надходження рукопису до видання: 22.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 30.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

