

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.6/11>

Бортняк К. В.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Добрянська Н. В.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті здійснено комплексний теоретико-правовий аналіз сучасного стану системи надання адміністративних послуг в Україні. Автор досліджує правову природу інституту адміністративних послуг, визначаючи його роль як одного з ключових елементів взаємодії між державою та громадянським суспільством в умовах демократичної трансформації. Обґрунтовано, що актуальність теми зумовлена необхідністю подальшого реформування системи публічного управління, що спрямоване на децентралізацію повноважень, цифровізацію державних процесів та підвищення якості сервісної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У межах дослідження виявлено низку системних проблем, що стримують ефективний розвиток сфери адміністративних послуг. Зокрема, автором акцентовано увагу на недосконалості нормативно-правового регулювання, наявності правових колізій у процедурних аспектах діяльності Центрів надання адміністративних послуг та недостатньому рівні міжвідомчої координації.

Значна частина роботи присвячена аналізу процесів цифровізації (e-government). Розглянуто досвід упровадження електронних послуг через портал та застосунок «Дія», визначено переваги та ризики повної автоматизації адміністративних процедур. Автором доведено, що попри значні успіхи у сфері диджиталізації, залишається актуальним питання подолання «цифрового розриву» та забезпечення інклюзивності послуг для вразливих верств населення та мешканців віддалених територіальних громад.

У контексті перспектив розвитку запропоновано стратегічні напрями вдосконалення системи. До них автором віднесено: уніфікацію адміністративного законодавства шляхом прийняття та імплементації законів про адміністративну процедуру; розширення мережі центрів надання адміністративних послуг у територіальних громадах; запровадження механізмів зворотного зв'язку для моніторингу задоволеності споживачів послуг; а також подальший розвиток хмарних технологій для інтеграції державних реєстрів.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, адміністративна процедура, правове регулювання, сервісна держава, реформування.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлена докорінною трансформацією парадигми взаємовідносин між державою та громадянином, що полягає у переході від командно-адміністративної моделі управління до концепції сервісної держави. В умовах сучасних викликів, зокрема необхідності адаптації діяль-

ності суб'єктів владних повноважень до умов воєнного стану та подальшого повоєнного відновлення, система адміністративних послуг стає ключовим індикатором ефективності публічної влади. Якість, доступність та прозорість надання таких послуг безпосередньо впливають на рівень суспільної довіри до державних інститутів, забез-

печують реалізацію конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також сприяють мінімізації корупційних ризиків шляхом чіткої регламентації процедур.

Водночас, динамічний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та стрімка цифровізація публічного сектору створюють як нові можливості, так і деякі проблеми, що потребують глибокого наукового осмислення. Попри успішне впровадження електронних інструментів та розширення мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), на практиці залишаються невирішеними питання правової уніфікації процедур, інтеграції державних реєстрів та подолання територіальної диспропорції в доступі до сервісів. Необхідність теоретичного обґрунтування перспективних напрямів розвитку цієї сфери, зокрема через призму імплементації європейських стандартів адміністративної процедури, визначає пріоритетність даного дослідження для сучасної юридичної науки та практики державного будівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, пов'язані з правовим регулюванням адміністративних послуг в Україні досліджували такі науковці, як А. В. Гарбінська-Руденко, І. П. Голосніченко, С. О. Кравченко, Ю. М. Туровець, Ю. В. Шпак та ін. Однак, попри наявність значної кількості наукових праць у цій сфері, у світлі сучасних викликів воєнного стану, а також утілення цифрових технологій у більшість сфер публічного управління, виникає необхідність в актуалізації та системності наукового осмислення проблеми розвитку правового регулювання адміністративних послуг в Україні.

Постановка завдання. Мета статті полягає у проведенні комплексного аналізу теоретико-правових засад функціонування інституту адміністративних послуг в Україні, виявленні системних недоліків у механізмах їх надання та обґрунтуванні перспективних шляхів удосконалення цієї сфери для підвищення ефективності взаємодії між державою та суспільством.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку правової доктрини дослідження стану правового регулювання адміністративних послуг потребує детального аналізу фундаментальних актів, що формують архітектуру сервісної держави. Базовим елементом цієї системи виступає Закон України «Про адміністративні послуги», який, хоча і був прийнятий ще у 2006 році, але і досі залишається основою правового регулювання адміністративних послуг як результату здій-

снення владних повноважень суб'єктом надання за заявою фізичної або юридичної особи [1]. Цей закон виконав функцію уніфікації, встановивши єдині вимоги до інформаційних і технологічних карток, що дозволило мінімізувати корупційні ризики та суб'єктивізм у діяльності посадових осіб. Проте, незважаючи на його роль, закон залишається певною мірою «статичним», не повною мірою враховуючи стрімку динаміку цифровізації суспільних відносин.

Вектор стратегічного планування у цій сфері було задано Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Аналіз змісту Концепції свідчить про зміну парадигми управління: від централізованої відомчої моделі до децентралізованої, орієнтованої на потреби отримувача. Саме цей документ став ідеологічною основою для створення мережі ЦНАП за принципом «єдиного вікна» [2]. Концепція заклала підвалини для делегування повноважень органам місцевого самоврядування, що наблизило послугу до споживача, проте виявило проблему нерівномірності ресурсного забезпечення різних територіальних громад.

Одночасно з інституційною розбудовою відбулася цифрова трансформація, юридично закріплена у Положенні про Єдиний державний веб-портал електронних послуг, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137 [3]. Цей акт фактично легітимізував функціонування екосистеми «Дія», запровадивши механізм дистанційної взаємодії. Аналіз Положення дозволяє констатувати перехід до моделі paperless, де вебпортал стає центральним вузлом інтеграції державних реєстрів, що забезпечує реалізацію принципу «публічні дані за замовчуванням», коли держава не має права вимагати від громадянина інформацію, якою вона вже володіє. Наразі Положення діє в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16 серпня 2022 р. № 937 [4].

Продовжуючи аналіз нормативно-правового підґрунтя розвитку адміністративних послуг в Україні, особливу увагу слід приділити Указу Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» від 29 липня 2019 року № 558/2019 [5]. Цей акт став стратегічним каталізатором, який перевів дискусію про «електронний уряд» у площину практичної імплементації, заклавши, зокрема вимогу створення єдиного дер-

жавного вебпорталу електронних послуг, що згодом трансформувалося у бренд «Дія», поклавши на органи влади зобов'язання забезпечити автоматичний обмін даними, а також передбачивши проведення інвентаризації всіх державних реєстрів та послуг, що дозволило виявити дублювання функцій та «сплячі» адміністративні процедури.

Таким чином, Указ Президента України № 558/2019 перетворив адміністративну послугу з паперового витягу на цифровий сервіс. Проте для завершення цієї реформи необхідно перенести ці норми з рівня «заходів та доручень» у рівень стабільних законів, що гарантуватимуть сталість цифрових прав громадян незалежно від політичної кон'юнктури.

Важливою подією у сфері публічного права за останні десятиліття стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності у грудні 2023 року [6], який також відіграв значну роль у розвитку адміністративних послуг, докорінно змінивши процесуальний підхід у взаємодії держави та громадянина. Вказаний Закон запровадив єдиний стандарт розгляду адміністративних справ, незалежно від того, чи звертається особа за дозволом на будівництво, чи за соціальною допомогою, зробивши процедуру (подання заяви, розгляд, винесення рішення) уніфікованою та передбачуваною.

Важливим напрямом у розвитку правового регулювання адміністративних послуг в Україні став процес децентралізації, який зумовив покладення на органи місцевого самоврядування надання більшості видів адміністративних послуг. При цьому, для упорядкування системи публічних сервісів, що надаються через ЦНАПи органами місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України 1 жовтня 2025 року прийняв постанову № 1226 «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг», яка запроваджує комплексні зміни в регламентації діяльності центрів надання адміністративних послуг [7]. Цей акт фактично реалізує положення Закону «Про адміністративну процедуру» на рівні операційної діяльності, встановлюючи нові стандарти сервісної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянина.

Постанова Кабінету Міністрів України № 1226 нормативно закріплює перехід до надання послуг за життєвими обставинами (наприклад, «народження дитини», «зміна місця проживання», «ветеран»), що означає відхід від принципу «одна заява – одна послуга» на користь моделі, де одна заява запускає ланцюжок взаємопов'язаних адмі-

ністративних дій різних відомств, а також встановлює вимогу щодо обов'язкового електронного документообігу між ЦНАП та суб'єктами надання послуг (бек-офісами) безпосередньо через інтегровані інформаційні системи [7].

Таким чином, в Україні активно формується цілісна правова основа сфери адміністративних послуг, яка еволюціонувала від фрагментарних відомчих інструкцій до системного регулювання. Основним досягненням у цій сфері стало створення трирівневої моделі регулювання, починаючи від створення інституційного фундаменту (Закон України «Про адміністративні послуги») та завершуючи утворенням процесуального механізму (Закон України «Про адміністративну процедуру») та цифровізації публічних сервісів, що дозволило не лише уніфікувати порядок взаємодії суб'єктів владних повноважень із фізичними та юридичними особами, а й перевести надання публічних послуг у площину безшовної, децентралізованої та клієнтоорієнтованої діяльності, де пріоритет віддано автоматизації процесів, презумпції правомірності дій заявника та забезпеченню територіальної доступності сервісів навіть в умовах кризових викликів.

Однак, попри значні досягнення в правовому регулюванні у цій сфері, залишається низка питань, які є актуальними, як під час воєнного стану, так і залишатимуться актуальними у післявоєнний період. На це звертають увагу деякі науковці, зазначаючи, що при подальшій реформі у сфері надання адміністративних послуг необхідно: збільшувати кількість мобільних ЦНАПів, та поступово відновлювати роботу ЦНАПів на звільнених і прифронтових територіях, де це дозволяє безпекова ситуація; забезпечити ЦНАПи юристами, які зможуть якісно надавати первинну правову допомогу ветеранам та їх сім'ям, оскільки це питання стає дедалі актуальнішим; перелік адміністративних послуг в умовах воєнного стану повинен не лише збільшуватися відповідно до запиту громадян, але й сама процедура надання адміністративних послуг повинна стати більш прозорою та чіткою [8, с. 278].

Інші науковці також указують на існування таких проблем у сфері надання адміністративних послуг в умовах режиму воєнного стану, як: питання оптимального переліку адміністративних послуг для громад різного типу (міська громада, селищна чи сільська); професіоналізм та компетентність працівників центрів надання адміністративних послуг; відсутність єдиного стандарту надання адміністративних послуг; швидкість та

своєчасність надання адміністративних послуг тощо [9, с. 129].

Таким чином, підсумовуючи наведені наукові точки зору, а також проведений аналіз сучасного стану правового регулювання у цій сфері, необхідно виокремити низку суттєвих недоліків, а саме: 1) фрагментарність процедурного законодавства внаслідок відсутності загальної адміністративної процедури, що призводило до недоліків у практичній діяльності окремих суб'єктів надання публічних послуг; 2) експериментальний характер цифровізації через те, що значна кількість новітніх послуг (наприклад, реєстрація місця проживання чи послуги для внутрішньо переміщених осіб в електронній формі) впроваджуються через механізм «експериментальних проєктів» постановами Кабінету Міністрів України, що створює загрозу правовій визначеності, оскільки регулювання на рівні підзаконного акта є менш стабільним, ніж на рівні закону; 3) дисбаланс між цифровою та фізичною формою внаслідок колізії між прогресивним положенням про вебпортал електронних послуг та застарілими внутрішніми регламентами окремих органів, які досі вимагають паперових підтверджень, створюючи ситуацію «подвійного документообігу»; 4) невизначеність фінансових стандартів, адже нормативні акти не містять уніфікованої методики розрахунку вартості адміністративного збору, що призводить до необґрунтованої різниці в ціні аналогічних послуг у різних сферах; 5) існування потреби у гармонізації законодавства про адміністративні послуги із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру», що є тривалим процесом, яки створює тимчасову правову невизначеність у практичній діяльності ЦНАПів.

З метою удосконалення та подальшого розвитку законодавства у сфері регулювання адміністративних послуг більшість науковці справедливо пропонують звернутися до європейського досвіду у цій сфері, зазначаючи 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, зокрема як вважає Ю. В. Шпак, важливо забезпечити, передусім, сталі джерела фінансування ЦНАП (у т. ч. через державну субвенцію), професійну підготовку та сертифікацію адміністраторів, а також створення типових рішень організаційної структури, адаптованих до розміру громади [10, с. 795].

Інші вчені звертають увагу на те, що на сьогодні Україна робить низку кроків для вступу до Європейського Союзу, з огляду на що для держави важливою є поступова інтеграція до єдиної європейської системи публічних послуг, хоча наднаціональна система адміністративних послуг в межах Європейського Союзу не буде торкатися такого розгалуженого спектру, як на сьогодні має національна система, однак, в першу чергу, матиме місце налагодження ефективної системи взаємної цифрової ідентифікації осіб [11, с. 46].

На основі виявлених проблемних аспектів пропонується спрямувати подальше удосконалення національного законодавства на комплексну кодифікацію цифрових інновацій та усунення процедурного дуалізму. Першочерговим кроком має стати прийняття спеціального закону про детермінацію статусу електронних адміністративних послуг, який дозволить перевести численні «експериментальні проєкти» у постійну законодавчу площину, закріпивши правовий пріоритет цифрових документів над паперовими аналогами на всіх рівнях публічного управління. Водночас необхідною є імплементація механізму автоматичного аудиту галузевого законодавства на відповідність Закону України «Про адміністративну процедуру», що дозволить ліквідувати існуючі колізії в частині строків та підстав для відмови у наданні послуг.

Крім того, на законодавчому рівні доцільно закріпити уніфіковану методику розрахунку адміністративного збору, засновану на принципі економічності обґрунтованості, та запровадити дієві інструменти цивільно-правової відповідальності посадових осіб за недотримання сервісних стандартів, що забезпечить трансформацію системи від формального виконання функцій до реального забезпечення прав та інтересів приватних осіб.

Висновки. Таким чином, сучасний стан правового регулювання адміністративних послуг можна охарактеризувати як перехідний. Основною проблемою залишається розрив між швидким технологічним прогресом (Portal Diia) та інертною законодавчою базою. Подальший розвиток системи вбачається у гармонізації спеціального законодавства із Законом України «Про адміністративну процедуру» та переведенні «експериментальних» цифрових послуг у площину постійного законодавчого регулювання.

Окрім того, проведений аналіз виявив, що подальший розвиток сфери стримується низкою чинників, серед яких правова інерція галузевого законодавства, що потребує негайної гармоні-

зації із загальною адміністративною процедурою; експериментальний характер регулювання цифрових послуг, що створює ризики правової визначеності; а також технологічний розрив між різними територіальними громадами. Перспективи вдосконалення системи вбачаються у переході до повної автоматизації послуг за принципом «безшовних» життєвих ситуацій,

законодавчому закріпленні статусу цифрових сервісів та уніфікації фінансових стандартів адміністративного збору. Реалізація запропонованих змін дозволить остаточно утвердити в Україні концепцію «сервісної держави», де адміністративна послуга є не інструментом контролю, а ефективним механізмом забезпечення прав і свобод людини.

Список літератури:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>.
3. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>.
4. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137: постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 2022 р. № 937. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/937-2022-%D0%BF#n12>.
5. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг: Указ Президента України від 29.07.2019 № 558/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558/2019#Text>.
6. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2025 № 1226. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1226-2025-%D0%BF#Text>.
8. Ковальчук В. Адаптація надання адміністративних послуг до умов воєнного стану. *Юридичний вісник*. 2024. № 1. С. 273–281.
9. Кожушко О. О. Щодо питання адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 1. С. 125–129.
10. Шпак Ю. В. Порівняльно-правовий аналіз інституту ЦНАП: європейський досвід і трансформація української моделі. *Право і суспільство*. 2025. № 1. С. 791–796.
11. Туровець Ю. М. Досвід правового регулювання надання адміністративних послуг в ЄС. *Приватне та публічне право*. 2023. № 2. С. 44–48.

Bortniak K. V., Dobrianska N. V. ADMINISTRATIVE SERVICES: TODAY'S PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

The article provides a comprehensive theoretical and legal analysis of the current state of the system of administrative services in Ukraine. The author explores the legal nature of the institution of administrative services, defining its role as one of the key elements of interaction between the state and civil society in the context of democratic transformation. It is substantiated that the relevance of the topic is due to the need for further reform of the public administration system, aimed at decentralization of powers, digitalization of state processes and improvement of the quality of service activities of executive authorities and local governments.

The study identified a number of systemic problems that hinder the effective development of the sphere of administrative services. In particular, the author focuses on the imperfections of regulatory and legal regulation, the presence of legal conflicts in the procedural aspects of the activities of the Centers for the Provision of Administrative Services and the insufficient level of interdepartmental coordination.

A significant part of the work is devoted to the analysis of digitalization processes (e-government). The experience of implementing electronic services through the portal and the application "Diya" is considered, the advantages and risks of full automation of administrative procedures are determined. The author proves that despite significant successes in the field of digitalization, the issue of overcoming the "digital divide" and ensuring the inclusiveness of services for vulnerable segments of the population and residents of remote territorial communities remains relevant.

In the context of development prospects, strategic directions for improving the system are proposed. The author includes the following: unification of administrative legislation through the adoption and implementation of laws on administrative procedure; expansion of the network of centers for the provision of administrative services in territorial communities; introduction of feedback mechanisms for monitoring the satisfaction of service consumers; as well as further development of cloud technologies for the integration of state registers.

Key words: *administrative services, public services, administrative procedure, legal regulation, service state, reform.*

Дата першого надходження статті до видання: 02.12.2025
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 26.12.2025
Дата публікації (оприлюднення) статті: 30.12.2025