

Реформування адміністративних послуг

У цьому матеріалі ми аналізуємо актуальний стан одного із напрямів реформи державного управління — сфери адміністративних послуг.

За підтримки:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation
Швейцарська Конфедерація

Виконавець:



Лабораторія
законодавчих
ініціатив

Ця публікація була підготовлена у межах проекту «Ініціатива покращення врядування в Україні: розширення можливостей формування політики для суспільного прогресу» за підтримки Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Думка авторів не обов'язково відображає погляди донора.

Оптимізація системи надання адміністративних послуг є одним з напрямів реформи державного управління та завданням [Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки](#), метою якої є «створення умов, за яких фізичні та юридичні особи отримують високоякісні та доступні адміністративні послуги за зручними та зрозумілими процедурами». Про покращення доступності адміністративних послуг в контексті реформи державного управління йдеться у висновках [Європейської комісії](#). Крім цього, наближення послуг до громадян є ключовим аспектом децентралізації. Відповідно до ЗУ «[Про місцеве самоврядування в Україні](#)» організаційне забезпечення надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) належить до делегованих повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС).

Стратегія реформування державного управління передбачає низку **індикаторів прогресу реформи у напрямі адміністративних послуг**, зокрема:

- › рівень задоволеності громадян якістю надання адміністративних послуг (цільові показники станом на 2025 рік: у ЦНАП — 80%, у державних органах — 70%, в електронній формі — 90%);
- › кількість електронних публічних послуг (зокрема через Єдиний державний вебпортал) (цільовий показник станом на 2025 рік: 250 послуг);
- › частка електронних ресурсів взаємодії та обміну через систему «Трембіта» (цільовий показник станом на 2025 рік: 90%);
- › рівень інтегрованості окремих адмінпослуг у ЦНАП (цільові показники станом на 2025 рік: реєстрація актів цивільного стану, послуги соціального характеру — 90%, послуги, пов'язані з оформленням та видачею паспортів, — 80%, послуги, пов'язані з пенсійним забезпеченням, послуги у сфері оподаткування для громадян, реєстрація (перереєстрація) транспортних засобів та видача (обмін) посвідчень водія — 50%);
- › відповідність мережі ЦНАП адміністративно-територіальному устрою (цільові показники станом на 2025 рік: ЦНАП у районних центрах — 80%, ЦНАП у громадах — 80%);
- › кількість спрощених процедур надання адміністративних послуг (цільовий показник станом на 2025 рік: 5);
- › реалізація закону про адміністративну процедуру (цільові показники станом на 2025 рік: частка необхідних законів, внесених на розгляд Парламенту, — 90%, частка держслужбовців, що пройшли відповідне навчання, — 80%).

Окрім переліку індикаторів, Стратегія містить низку завдань:

- розвиток мережі ЦНАП;
- забезпечення подальшої інтеграції послуг до ЦНАП та децентралізація повноважень;
- запровадження єдиної системи моніторингу та оцінки якості надання адміністративних послуг;
- перегляд та оптимізація процедур надання адміністративних послуг.

Стратегією передбачено проведення щоквартального моніторингу та підготовка щорічних звітів про виконання заходів Стратегії. В останньому звіті за 2022 рік заходи були виконані на 89%, а індикатори на 59%. Наразі збір актуальних даних про прогрес виконання завдань Стратегії у напрямі адмінпослуг ускладнений через воєнний стан.

Крім цього, індикатори виконання Стратегії були встановлені до повномасштабного вторгнення, тому їх повне виконання в умовах воєнного стану може бути неможливим.

Стан справ та прогрес реалізації реформи

› Розвиток мережі ЦНАП

Прийнятий у 2020 році [Закон № 943-IX](#) визначив поетапне створення ЦНАП в усіх громадах: до 2022 року в громадах, що були районними центрами станом на 01.01.2020, до 2023 року в громадах з населенням понад 10 тисяч жителів, до січня 2024 року в громадах із населенням до 10 тисяч жителів (у разі наявності державного фінансування). Станом на кінець 2022 року мережа ЦНАП включала [3142 одиниці: показники покриття ЦНАП становили 100% районних центрів, 75% громад з населенням понад 10 тис., 56% громад з населенням менше як 10 тис.](#), що перевищувало заплановані Стратегією індикатори відповідності мережі ЦНАП адміністративно-територіальному устрою на 2022 рік (60%, 37%, 15% відповідно). Однак повномасштабне вторгнення вплинуло на темпи розширення мережі ЦНАП, зокрема через скасування державної субвенції, тимчасову окупацію частини громад, пошкодження та руйнування ЦНАП. Попри це, станом на кінець другого кварталу 2024 року загальна кількість мережі [становила 4585 одиниць, серед яких найбільшу частку складають віддалені робочі місця \(67%\) та ЦНАП \(29%\)](#).

Одним з індикаторів прогресу реформи державного управління є рівень задоволеності громадян якістю надання адміністративних послуг. Станом на кінець листопада 2024 року **рівень задоволеності якістю надання послуг у ЦНАП становить 94,7%**, що перевищує запланований Стратегією цільовий показник (78% станом на 2024 рік).

Доступність та зручність у сфері адміністративних послуг є одними із принципів, що визначені у ЗУ [«Про адміністративні послуги»](#). Результати [всеукраїнського опитування](#) «Кантар Україна» за грудень 2023 року свідчать про **покращення рівня зручності ЦНАП** (58% у 2023 році порівняно із 44% у 2021 році), **зручності та швидкості отримання послуг** (47% і 45% у 2023 році порівняно з 36% і 33% у 2021 році відповідно).

Водночас існує **проблема з низьким рівнем фізичної безбар'єрності ЦНАП**. Станом на другий квартал 2024 року, лише [59% ЦНАП мають безперешкодний доступ до приміщень, 58% обладнані пандусами, 56% мають сходи з бильцями, 27% обладнані санітарними кімнатами](#). Крім того, [моніторинг](#) стану й потреб деокупованих і постраждалих громад, що було проведено експертами проєкту PROSTO у липні 2023

року, свідчить про суттєве погіршення рівня інклюзивності ЦНАП у цих громадах. Це зумовлено пошкодженням і руйнуванням адміністративних будівель, що змушує організувати надання послуг у тимчасових приміщеннях, які часто не відповідають вимогам інклюзивності.

Одним з інструментів наближення послуг до отримувачів на деокупованих територіях може бути мобільне обслуговування. Станом на другий квартал 2024 року кількість мобільних ЦНАП становила 37 одиниць, що у загальній мережі ЦНАП складає близько 1%. Проте моніторинг роботи мобільних ЦНАП в умовах війни виявив низьку ефективність функціонування через недостатню частоту виїздів (1–2 рази на місяць) та обмежену кількість наданих послуг (менше ніж 10 за один виїзд).

Функціонування та розвиток мережі ЦНАП напряду залежить від фінансового забезпечення. Близько 90% адміністративних послуг у ЦНАП надаються безоплатно для отримувачів, тоді як надходження від платних послуг компенсують лише до 30% реальних витрат на їх надання. Тобто наявна модель фінансування сфери адміністративних послуг побудована таким чином, що витрати на утримання ЦНАП та надання адмінпослуг покриваються здебільшого коштом місцевих бюджетів, які є особливо обмежені в умовах воєнного стану. Для розв'язання цієї проблеми у Стратегії реформування державного управління зафіксовано необхідність врегулювання на законодавчому рівні адміністративного збору, оновлення методики розрахунку розміру адмінзбору та приведення законодавства у відповідність до ЗУ «Про адміністративні послуги».

Водночас зареєстрований проєкт Закону № 4380 («Про адміністративний збір») знаходиться на розгляді у Верховній Раді ще з 2022 року. Можливими перепонами для його прийняття експерти називають спротив центральних органів влади, які надають адміністративні послуги, та виробників бланків. У березні 2023 року врегулювання плати за надання адміністративних послуг було визначено як пріоритетний напрям роботи Мінцифри на 2023–2025 роки в межах Державної антикорупційної програми Уряду.

З 1 січня 2024 року набрала чинності Постанова № 1386, якою передбачено збільшення розмірів плати за надання деяких адміністративних послуг. Внаслідок таких змін у 2024 році місцеві бюджети можуть отримати додатково 1 млрд гривень надходжень від надання адміністративних послуг.

- › Забезпечення подальшої інтеграції послуг до ЦНАП та децентралізації повноважень

ЗУ «[Про адміністративні послуги](#)» передбачає, що перелік адміністративних послуг, які мають обов'язково надаватися у ЦНАП, затверджує КМУ. На вересень 2024 року цей [Перелік](#) включає 450 адмінпослуг, кількість обов'язкових послуг залежить від типу громади, місця її розташування та технічних можливостей. В середньому по Україні зараз у ЦНАП надається [200–400 адміністративних послуг](#). Проте [результати](#) вибіркового моніторингу ЦНАП Києва, Львова, Дніпра та Харкова засвідчили, що не всі ЦНАП надають повний пакет обов'язкових послуг. Дані [моніторингу](#) виконання заходів Стратегії за 2022 рік показали, що цільові показники рівня інтегрованості були досягнуті за всіма визначеними напрямками адміністративних послуг, крім послуг у сфері оподаткування громадян (2% у порівнянні з цільовим значенням 5%), реєстрації (перереєстрації) транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія (9% у порівнянні з цільовим значенням 10%). Водночас актуальні дані щодо рівня інтегрованості послуг у ЦНАП наразі відсутні, що може бути пов'язано з неможливістю їх отримання через воєнний стан.

Загалом спостерігаються труднощі з інтеграцією таких послуг:

- 1) **Державна реєстрація актів цивільного стану (ДРАЦС):** попри [надані](#) Верховною Радою у 2021 році відповідні повноваження місцевій владі, Міністерство юстиції не дозволяє їй повноцінно надавати ці послуги. У серпні 2023 року міжрегіональне управління юстиції оприлюднило [Алгоритм дій для здійснення делегованих повноважень у сфері державної реєстрації актів цивільного стану виконавчими органами місцевого самоврядування](#), частково усунувши деякі перешкоди в реалізації ОМС делегованих повноважень у сфері ДРАЦС.
- 2) **Адміністративні послуги соціального характеру (АПСХ),** зокрема призначення житлових субсидій та окремих видів державних пільг, у вересні 2022 року були передані від Управління соціального захисту населення (УСЗН) до Пенсійного фонду України (ПФУ). Це спричинило труднощі через неналагоджені комунікації, дублювання даних у декількох інформаційних системах та вимоги ПФУ у додаткових документах.
- 3) **Паспортні послуги** станом на липень 2023 року були доступні лише у [23%](#) ЦНАП. Водночас скорочується мережа територіальних підрозділів Державної міграційної служби (ДМС), що є основними точками доступу до паспортних послуг. Інтеграцію паспортних послуг до ЦНАП ускладнюють висока

вартість обладнання, плата за спеціальний зв'язок, відмова ДМС передавати обладнання після закриття своїх територіальних підрозділів.

- 4) **Пенсійні послуги** надаються у територіальних управліннях ПФУ та через віддалені робочі місця працівників ПФУ у ЦНАП за визначеним графіком. Водночас ПФУ не забезпечив повноцінну передачу цих послуг на рівень ОМС.
 - 5) **Реєстрація бізнесу та нерухомості** ускладнена через недостатню кількість державних реєстраторів. Причиною стала майже дворічна перерва у проведенні державного тестування. 12 червня 2023 року відбулося перше тестування після перерви, в результаті якого лише 16 осіб (8% від всіх учасників) успішно склали тест на реєстраторів нерухомості, 5 осіб (3% від всіх учасників) на реєстраторів бізнесу.
 - 6) **Послуги для ветеранів/ок та їх родин** додані до переліку обов'язкових для надання через ЦНАП у червні 2023 року. Станом на кінець травня 2024 року у 869 ЦНАП було впроваджено надання послуг ветеранам/кам за принципом «Єдиного вікна».
- › Моніторинг та оцінка якості надання адміністративних послуг

Одним із завдань реалізації Стратегії визначено запровадження єдиної системи моніторингу та оцінки якості надання адміністративних послуг. ЗУ «Про адміністративні послуги» встановлює, що моніторинг якості надання адміністративних послуг включає збирання та аналіз даних задля підвищення рівня якості їх надання та здійснюється відповідно до затвердженого Порядку (Постанова КМУ № 864). Проведення моніторингу та оцінки якості публічних (електронних публічних) послуг визначено серед основних завдань порталу «Дія». Моніторинг проводиться щоквартально, результати оприлюднюються на Національній вебплатформі центрів надання адміністративних послуг, що свідчить про виконання цього завдання Стратегії.

- › Перегляд та оптимізація процедур надання адміністративних послуг

Збільшення кількості електронних публічних послуг є одним з індикаторів прогресу реформи державного управління. Питання, пов'язані з наданням публічних послуг в електронній формі, врегульовано у ЗУ «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», яким передбачено затвердження плану заходів щодо переведення публічних послуг в електронну форму. Планом заходів на 2023 рік було передбачено 30 завдань, з яких, за даними Мінцифри, станом на кінець 2023 року було виконано 37%, виконано частково 33%, не виконано 23%. План заходів на 2024 рік не затверджувався.

Відповідно до Стратегії, цільове значення індикатора щодо кількості електронних публічних послуг на 2024 рік було встановлено на рівні 200 послуг (250 послуг на 2025 рік). У [Плані пріоритетних дій Уряду на 2024 рік](#) по напрямку «Державне управління та діджиталізація» передбачено розширення доступу до 210 електронних послуг через Єдиний державний вебпортал електронних послуг. Станом на кінець 2023 року на порталі та в застосунку «Дія» були доступні [понад 130 послуг, більш ніж 30 з яких запустили у 2023 році](#).

Кількість користувачів послугами у застосунку «Дія» на кінець червня 2024 становила понад [20,5 млн з середнім щомісячним приростом 100 тис. користувачів](#). Дані [дослідження](#) КМІС 2023 року свідчать, що за три роки спостережень (з 2020 року) рівень користування «Дією» зріс з 13% до 51%, більшість респондентів вважають досвід користування електронними послугами позитивним. Водночас [дослідження](#) щодо цифрової грамотності 2023 року демонструє, що 40,4% населення України мають рівень цифрових навичок нижче базового, що обмежує їхню можливість ефективно користуватися електронними послугами.

Одним з індикаторів успішності реформи державного управління є частка пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів, які підключені до системи електронної взаємодії «Трембіта». Відповідно до [звіту](#) за результатами 2 кварталу 2024 року, до промислового середовища «Трембіта» під'єднано 90% пріоритетних державних реєстрів, що перевищує цільовий показник по цьому індикатору (80%). Загалом до системи під'єднано 141 електронний інформаційний ресурс, учасниками є 238 органів державної влади та місцевого самоврядування. У [планах](#) на 2024 рік розширення продуктивності системи та запуск підсистеми моніторингу доступу до персональних даних, що сприятиме підвищенню прозорості процесів обробки інформації та надасть громадянам можливість контролю за використанням їхніх особистих даних.

Серед індикаторів реформи державного управління визначено реалізацію закону про адміністративну процедуру, цільовими показниками прогресу є частка внесених на розгляд парламенту законопроектів, які необхідні для реалізації закону (90% станом на 2024 рік), частка держслужбовців, що пройшли відповідне навчання (60% станом на 2024 рік). ЗУ «[Про адміністративну процедуру](#)» (ЗАП) набув чинності у грудні 2023 року. Початковий перелік нормативно-правових актів, які підлягають гармонізації, включав [134 документи](#). У жовтні 2024 року парламент прийняв Закон ([№ 4017-IX](#)), яким було внесено зміни до 196 нормативно-правових актів. На кінець 2023 року [понад 10 тис.](#) державних службовців, що складає приблизно 6% від їх загальної чисельності, пройшли навчання та здобули необхідні знання.

Рекомендації

Для забезпечення прогресу реформи державного управління у частині надання адміністративних послуг необхідно продовжувати роботу у наступних ключових напрямках:

1) Розвиток мережі ЦНАП:

- a. перегляд вимоги утворення ЦНАП у всіх громадах, альтернативою може бути забезпечення доступу до адміністративних послуг через співробітництво громад;
- b. у прикордонних та прифронтових громадах, замість будівництва нових ЦНАП, варто зосередитися на оптимальному використанні наявної інфраструктури та розширенні мережі шляхом створення віддалених робочих місць для адміністраторів;
- c. підвищення рівня інклюзивності ЦНАП;
- d. забезпечення компенсаційності платних адміністративних послуг через законодавче врегулювання адміністративного збору.

2) Інтеграція адміністративних послуг до ЦНАП та децентралізація повноважень:

- a. класифікація адміністративних послуг на державному рівні відповідно до потреб та спроможності громад, визначення групи «базових» послуг, які є найбільш потрібними у громадах;
- b. при розширенні переліку обов'язкових адміністративних послуг для ЦНАП необхідно враховувати рівень спроможності громад і забезпечувати їх відповідною організаційною та ресурсною підтримкою.

3) Моніторинг та оцінка якості надання адміністративних послуг:

- a. запровадження єдиної системи моніторингу ефективності мобільних ЦНАП, удосконалення планування їх роботи з урахуванням актуальних потреб населення, розширення переліку адміністративних та інших публічних послуг, що можуть надаватися через мобільні ЦНАП.

4) Перегляд та оптимізація процедур надання адміністративних послуг:

- a. підсилення спроможності органів місцевого самоврядування у впровадженні та наданні послуг шляхом організації навчання та методичної підтримки;
- b. подальше спрощення процедур, запровадження комплексних адміністративних послуг за моделлю «життєвої ситуації», коли особа потребує декілька послуг одночасно;

- c. мінімізація цифрової нерівності, посилення ролі ЦНАП як «цифрових посередників»;
- d. для нових послуг, що впроваджуються в електронному форматі, забезпечити альтернативу їх отриманні в офлайн-формат (в ЦНАП).