



# БІЛА КНИГА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У сфері адміністративних послуг  
(Редакція третя — 2024 рік)

PROSTO



Цей документ розроблено експертами проєкту PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні». Проєкт фінансується Урядом Швеції та реалізується шляхом делегованого співробітництва SALAR International – дочірньою компанією Шведської асоціації муніципалітетів та регіонів SALAR. Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди згаданих донорів.

Січень 2024



Міністерство  
цифрової трансформації  
України



## ЗМІСТ

---

Перелік скорочень	5
Вступ	6
Загальні питання функціонування ЦНАП	12
1. Доступність до адміністративних послуг	13
2. Фінансові потреби для забезпечення сталої роботи ЦНАП	18
Секторальні питання щодо інтеграції послуг у ЦНАП	20
1. Реєстрація актів цивільного стану	21
2. Реєстрація місця проживання	25
3. Адміністративні послуги соціального характеру	28
4. Паспортні послуги	31
5. Реєстрація бізнесу та нерухомості	33
6. Реєстрація земельних ділянок та видача відомостей з ДЗК	36
7. Нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами ОМС	38
8. Видача посвідчень водія та реєстрація транспортних засобів	39
9. Перспективні групи адміністративних послуг для інтеграції у ЦНАП	41
а. Пенсійні послуги та послуги у сфері зайнятості населення	41
б. Податкові послуги	42
с. Публічні послуги для ветеранів	43
Міжсекторальні питання	46
1. Наскрізний гендерний підхід у наданні адміністративних послуг	47
2. Роль старости в наближенні доступності адміністративних послуг до населення	49
3. Мобільне обслуговування, як інструмент інклюзивного наближення публічних послуг до громадян	51
Висновки	55
Перелік ключових зацікавлених сторін	57

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

АПСХ	Адміністративні послуги соціального характеру
ВРУ	Верховна Рада України
ВРМ	Віддалене робоче місце адміністратора
ДЗК	Державний земельний кадастр
ДМС	Державна міграційна служба України
ДП «УСС»	Державне підприємство «Українські спеціальні системи»
ДРАЦС / ДРАЦСГ	Державна реєстрація актів цивільного стану / Державний реєстр актів цивільного стану громадян
ІК	Інформаційна картка адміністративної послуги
КМУ	Кабінет Міністрів України
КСЗІ	Комплексна система захисту інформації
МТД	Міжнародна технічна допомога
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
Мінінфраструктури	Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України
Мінцифри	Міністерство цифрової трансформації України
Мін'юст	Міністерство юстиції України
м.о.з.	Міста обласного значення
НСКЗ	Національна система конфіденційного зв'язку
ОВВ	Органи виконавчої влади
ОДА (ОВА)	Обласна державна (військова) адміністрація
ОМС	Орган місцевого самоврядування
СНАП	Суб'єкт надання адміністративних послуг
СЕВ ОВВ	Система електронної взаємодії органів виконавчої влади
ТГ	Територіальна громада
ПФУ	Пенсійний фонд України
ТК	Технологічна картка адміністративної послуги
ТСЦ	Територіальний сервісний центр
УСЗН	Управління соціального захисту населення
ЦЗ	Центр зайнятості
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
ЦОВВ	Центральний орган виконавчої влади

## ВСТУП

---

Ця Біла книга є результатом аналізу проблем, викликів і можливих рішень у сфері адміністративних послуг (далі — адмінпослуга), проведеного експертами шведсько-українського Проєкту PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні» (далі — Проєкт). Метою Проєкту є посилення потенціалу органів місцевого самоврядування надавати послуги мешканцям громад. Попередні дві редакції зазначеного документа були підготовлені експертами другого компонента Програми ЄС «U-LEAD з Європою» у 2019–2021 роках.

Багаторічний досвід роботи експертів Проєкту з ОМС щодо покращення якості надання адміністративних послуг (зокрема через створення та інституційну підтримку роботи ЦНАП, залучення старост до надання адміністративних послуг, кризове реагування у сфері адміністративних послуг під час пандемії COVID-19, підготовку рекомендацій щодо роботи ЦНАП в умовах війни, відновлення доступності до адміністративних послуг на деокупованих територіях тощо) у всіх областях України дозволяє виявляти практичні проблеми та прогалини в законодавстві і практиці, що ускладнюють формування/відновлення ефективної системи надання адміністративних послуг у територіальних громадах. Експерти Проєкту зібрили ці проблеми, опрацювали і підготували пропозиції щодо їхнього вирішення. Під час цієї роботи додатково проводилось:

- опитування серед керівників ЦНАП щодо проблем політики у сфері адміністративних послуг, у якому взяли участь 286 респондентів,
- обговорення проблем політики у сфері адмінпослуг із керівниками окремих ЦНАП (що представляють міські, сільські, селищні ТГ/ЦНАП) представниками всеукраїнських асоціацій ОМС та асоціації ЦНАП, Мінцифри та профільних неурядових організацій (зокрема, Центру політико-правових реформ),
- а також моніторинги, конференції та онлайн-обговорення щодо питань політики (з англійської — policy) у сфері адміністративних послуг.

Метою документа є актуалізація проблем, що впливають на доступність і якість надання адміністративних послуг населенню. Цільовою аудиторією для Білої книги є насамперед Мінцифри як міністерство, що відповідає за формування політики у сфері адміністративних послуг, а також інші міністерства та ЦОВВ, народні депутати України, що відповідають за надання адміністративних послуг. Крім того, цей документ буде корисним у роботі представників асоціацій ОМС, ЦНАП та проєктів МТД, що працюють над покращенням якості надання адміністративних послуг населенню.

Отже, ціль цього документа — звернути увагу відповідальних органів державної влади на проблеми законодавства та практики у сфері адміністративних послуг і запропонувати шляхи їхнього вирішення для покращення умов надання доступних і якісних адміністративних послуг.

### Біла книга формувалася на основі таких принципів:



**ЦНАП — це насамперед доступний перелік базових послуг** (найбільш запитуваних громадянами)<sup>1</sup>. Саме інтегрованість різних послуг в одному місці відрізняє ЦНАП від відомчих офісів;



**невідкладне (за один візит) надання адміністративних послуг, де це можливо.** Механізм взаємодії зі ЦНАП через адміністратора як «посередника» не повинен ускладнювати надання послуг, передбачати зайві візити до ЦНАП чи збільшувати час очікування результату. Тому адміністратори можуть бути уповноважені на безпосереднє надання послуг, де це можливо. У разі потреби, до роботи в ЦНАП можуть бути залучені представники суб'єктів надання адміністративних послуг;



**територіальна доступність послуг.** ЦНАП має забезпечувати зручний і наближений доступ до послуг громадянам із різних типів населених пунктів. Серед іншого, ЦНАП як система включає віддалені робочі місця, територіальні підрозділи, а також передбачає залучення старост;



**ЦНАП — це безбар'єрний відкритий простір,** де в комфортних умовах мають надаватися послуги для всіх, зокрема й осіб з інвалідністю, батьків із малими дітьми;



**цифрові рішення у ЦНАП** — одна з передумов ефективного надання послуг;



**модель життєвих ситуацій** — пов'язаність різних адміністративних послуг між собою у разі виникнення певних життєвих подій. Для прикладу, при народженні дитини має бути можливість зареєструвати факт народження, місце проживання та оформити державну допомогу; під час реєстрації шлюбу має бути можливість змінити прізвище, обміняти паспорт, зареєструвати нове місце проживання тощо;

1 / Реєстрація: актів цивільного стану, місця проживання, бізнесу, нерухомості та земельних ділянок; адмінпослуги соціального характеру, зокрема призначення житлових субсидій і державних допомог, пільг; пенсійні послуги; вклеювання фотографій у паспорти, видача паспортів; нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами ОМС.



**раціональне використання публічних ресурсів** — утворення ЦНАП має здійснюватися без марнотратства. При утворенні ЦНАП з інтеграцією всіх базових послуг відпадає потреба в утриманні спеціально облаштованих відомчих фронт-офісів СНАП.

Перша редакція Білої книги була опублікована в лютому 2020 року, але вже за рік була потреба в її оновленні (2 редакція, квітень 2021 року). З часу публікації 2-ї редакції Білої книги в Україні розпочато активну імплементацію Закону про мережу ЦНАП, змінено підходи до реєстрації місця проживання, запроваджено нові інструменти моніторингу роботи ЦНАП, передано повноваження СНАП щодо окремих АПСХ до компетенції ПФУ тощо. Багато нових викликів зумовлені повномасштабним вторгненням РФ і впливом війни на сферу адмінпослуг (виклики збереження персоналу, відновлення інфраструктури тощо). Внаслідок цього та з урахуванням напрацьованого досвіду співпраці команди проєкту PROSTO з ОМС щодо покращення якості надання адмінпослуг виникла потреба в актуалізації рекомендацій (документів політики).

За оцінками експертів Проєкту **понад, 50 % пропозицій із першої та другої редакцій Білої книги вже реалізовано повністю або частково.**

**Серед ключових досягнень** варто звернути увагу на таке:

- діє розвинена мережа ЦНАП, зокрема через заміщення ЦНАП районних державних адміністрацій на ЦНАП ОМС і переважно ефективний розподіл державної субвенції на розвиток мережі ЦНАП ОМС;
- впроваджено послідовну політику щодо інтеграції АПСХ у ЦНАП;
- поліпшено державне програмне забезпечення для ведення ОМС реєстрів територіальних громад;
- врегульовано можливість надання послуг ДРАЦС ОМС у колишніх м.о.з.;
- зростає кількість ЦНАП, що надають паспортні послуги.

**Із актуальних викликів і завдань**, які ще потребують особливої уваги, можна виокремити потреби:

- забезпечення ефективних механізмів інтеграції адмінпослуг, що повинні обов'язково надаватися у ЦНАП, зокрема завдяки активній позиції Уряду загалом та Мінцифри й окремих міністерств у подоланні відомчих бар'єрів;
- узгодження нових пріоритетів щодо розвитку/відновлення мережі ЦНАП;



- забезпечення фінансової сталості функціонування та модернізації ЦНАП;
- делегування повноважень із реєстрації земельних ділянок спроможним ОМС;
- повний перехід на повідомний принцип декларування/реєстрації місця проживання;
- повернення та одночасне використання обладнання і бланків попереднього зразка (разом із новими) для видачі посвідчень водія та реєстрації транспортних засобів для суттєвого збільшення доступного обладнання для цих функцій;
- відновлення/покращення доступності до професії державного реєстратора через оприлюднення тестових питань і регулярне проведення тестування для осіб, які мають намір здійснювати функції державного реєстратора;
- інтеграції окремих податкових послуг у ЦНАП, а також послуг ПФУ;
- підвищення ефективності використання різних форм мобільного обслуговування.

Нарешті, зауважимо, що ми віримо у європейський принцип субсидіарності, коли всі питання, що можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення. ОМС в Україні вже довели, що можуть ефективно забезпечувати громадян якісними адмінпослугами, тому **ми вважаємо, що делегування ОМС повноважень щодо надання базових адмінпослуг має залишатися стратегічним напрямом державної політики.**

Цей документ розроблено експертами проєкту PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні». Проєкт фінансується Урядом Швеції та реалізується шляхом делегованого співробітництва SALAR International — дочірньою компанією Шведської асоціації муніципалітетів і регіонів SALAR. Зміст цього документа не обов'язково відображає погляди згаданих донорів та імплементатора.

ПРОПОЗИЦІЇ

ПРОЄКТУ



## ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦНАП

---

Із затвердженням нового адміністративно-територіального устрою в Україні, прийняттям Закону щодо мережі ЦНАП від 03.11.2020 виникли нові можливості для розвитку ЦНАП як інституції. Цьому сприяла передача додаткових повноважень і ресурсів на місцевий рівень, заміщення ЦНАП РДА на ЦНАП ОМС, а також державна та донорська підтримка розвитку мережі ЦНАП.

Із початком широкомасштабного вторгнення РФ в Україну роль ЦНАП лише зросла, але з'явилися і нові виклики, насамперед безпекові. В умовах війни задля безпеки персоналу та відвідувачів важливо забезпечити наявність укриттів. Адміністративні будівлі вже неодноразово потрапляли під ворожі обстріли, тож з огляду на ризики ОМС повинні потурбуватись про доступність укриттів для людей у місцях скупчення населення. Водночас треба намагатися взагалі не допускати скупчення людей у ЦНАП. Із цим може допомогти впровадження попереднього запису (телефоном, через електронну чергу), цифровізація адміністративних послуг, відкриття додаткових розосереджених точок доступу до послуг (ТП, ВРМ). Організація надання адміністративних послуг за один візит там, де це можливо, також може зменшити скупчення людей у ЦНАП.

ЦНАП часто отримували підвищену увагу з боку ворожих військ через наявність техніки, баз даних тощо, тому значна кількість ЦНАП на окупованих (а згодом — деокупованих) територіях була пошкоджена/зруйнована, а їхнє майно розкрадене.

Викликом залишається і віддаленість адмінпослуг від населення у сільських населених пунктах, навіть у разі надання адмінпослуг через ВРМ або ж старостами. Їхній перелік залишається досить обмеженим, тож громадянам доводиться долати десятки кілометрів для реєстрації нерухомості, бізнесу, отримання паспортних послуг тощо. Важливим є забезпечення належних каналів / точок доступності до адмінпослуг для населення з урахуванням соціальних, економічних, гендерних бар'єрів.

Окремої уваги потребують випадки запровадження певних виключно електронних адміністративних послуг (тобто доступних лише електронно і недоступних фізично), що може створювати дискримінацію в обслуговуванні громадян. При цьому деякі послуги, що легко доступні електронними каналами, досі не можна отримати через адміністраторів ЦНАП (як-от витяг про несудимість, повторні свідоцтва та витяги ДРАЦС, подання заяви на відшкодування пошкодженого майна тощо).

Однією з передумов забезпечення сталого функціонування ЦНАП є фінансові надходження від адміністративного збору для утримання професійного персоналу (про нестачу якого ОМС уже неодноразово порушували питання), облаштування належної інфраструктури, матеріально-технічного забезпечення, безбар'єрного доступу до послуг тощо.

**1** **Визначити державні пріоритети в підтримці розвитку/відновлення мережі ЦНАП**

Закон про мережу ЦНАП<sup>2</sup> визначив таку пріоритетність створення ЦНАП у громадах: до 2022 року — громади, що були районними центрами станом на 01.01.2020, до 2023 року — громади з населенням понад 10 тисяч жителів, до січня 2024 року — громади із населенням до 10 тисяч жителів (у разі наявності державного фінансування).

На початок 2022 року мережа ЦНАП в Україні складалася з 1027 ЦНАП, 1712 віддалених робочих місць, 124 територіальних підрозділів та 28 мобільних ЦНАП. Варто відзначити, що завдяки державній підтримці — політичному лідерству Мінцифри та субвенціям на розвиток мережі ЦНАП — були шанси відкрити ЦНАП у всіх територіальних громадах України у передбачені законодавством строки.

Водночас, широкомасштабне вторгнення РФ суттєво вплинуло на розвиток мережі ЦНАП, зокрема:

1. скасовано субвенцію на розвиток мережі ЦНАП;
2. частина громад були/залишаються тимчасово окупованими;
3. частина ЦНАП (зокрема їхні ТП, ВРМ, мобільні ЦНАП) були пошкоджені/зруйновані.

Стає очевидно, що у таких умовах неможливо досягнути бажаного результату — ЦНАП у кожній територіальній громаді до 2024 року. Хоча навіть в умовах війни є великий прогрес у розвитку мережі ЦНАП. Станом на третій квартал 2023 року мережа ЦНАП складається з 1168 ЦНАП (84 із яких не функціонують або знаходяться на тимчасово окупованій території), 2320 віддалених робочих місць (232 з яких не функціонують або знаходяться на тимчасово окупованій території), 139 територіальних підрозділів (15 із яких не функціонують або знаходяться на тимчасово окупованій території) та 13 мобільних ЦНАП (ще 17 мобільних ЦНАП було знищено/захоплено або ж евакуйовано в безпечні регіони, де вони використовуються зараз для забезпечення гуманітарних потреб евакуйованих громад).

З огляду на зазначене, потрібно визначити пріоритети щодо відновлення/розвитку мережі ЦНАП. Водночас державна та донорська підтримка має бути максимально ефективною, потрібно орієнтуватись на вже наявну у громадах інфраструктуру для створення ЦНАП та її покращення, а нове будівництво розглядати у виключних ви-

2 / <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>

падках. Також не варто на цьому етапі розпорозувати ресурси на непершочергові витрати.

Крім того, для швидкого відновлення доступності до адміністративних послуг на деокупованих територіях, як тимчасове рішення, може бути використання мобільних ЦНАП та «виїзних ВРМ» — кросоверів із адміністраторами ЦНАП і «мобільними валізами» громад, які готові передати таке обладнання у тимчасове користування чи надавати послуги в деокупованих громадах самостійно.

## 2 Актуалізувати стратегічне бачення цифровізації сфери адміністративних послуг з урахуванням ролі ЦНАП

Із 2019 року в Україні прослідковується пріоритетний курс на цифровізацію сфери адміністративних послуг. Варто констатувати, що розвиток електронних послуг не мав негативного впливу на розвиток мережі ЦНАП, щодо чого були певні застереження на початкових етапах. До того ж упровадження електронних послуг і нових ІТ-продуктів дозволяє інтегрувати в ЦНАП більшу кількість послуг. Непоодинокими є приклади, які підтверджують те, що загалом розвиток е-послуг позитивно вплинув і на розвиток доступності до послуг у ЦНАП (єМалятко, будівельні послуги тощо).

До прикладу, в Європейському Союзі прийнято документ Європейської Комісії «Цифровий компас — 2030: європейський шлях до цифрового десятиліття», який має на меті також і розвиток цифрових публічних послуг. Подібні стратегічні документи прийняті й окремими країнами-членами ЄС.

Водночас в Україні наразі не існує комплексного урядового документа, який би визначав державну стратегію цифровізації сфери адмінпослуг, зокрема щодо:

- загального бачення цифровізації адміністративних послуг;
- пріоритетності (черговості) запровадження е-взаємодій саме для інформаційних систем ЦНАП та актуалізації пріоритетів цифровізації адміністративних послуг;
- реалізації концепції адміністратора ЦНАП як «цифрового посередника/представника»;
- сприяння розвитку цифровізації місцевих адміністративних послуг (у межах власних повноважень ОМС);
- ролі ЦНАП як одного з дієвих місць сприяння просуванню і подальшому застосуванню громадянами е-послуг.

3

### **Забезпечити ефективні механізми інтеграції адміністративних послуг, що повинні обов'язково надаватися у ЦНАП**

Стаття 12 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає, що у ЦНАП має надаватися визначений перелік послуг. До цього переліку обов'язково мають, зокрема, входити затверджені КМУ адміністративні послуги органів виконавчої влади та адміністративні послуги, що надаються ОМС у порядку виконання делегованих повноважень.

Затверджений розпорядженням КМУ від 16 травня 2014 р. № 523-р «Про деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» (зі змінами) перелік адміністративних послуг містить 444 послуги. Залежно від типу територіальної громади цей перелік може бути дещо меншим. У зазначеному переліку містяться й умовно «базові» послуги, як от ДРАЦС, реєстрація місця проживання, реєстрація речових прав на нерухоме майно, і значно менш затребувані — послуги для перевізників, орендарів водних об'єктів тощо.

Водночас без належних механізмів інтеграції зазначених послуг у ЦНАП зазначений широкий перелік призводить до вимушеного масового порушення законодавства ОМС, які не можуть без підтримки уряду виконати ці норми і забезпечити фактичне надання всіх цих послуг у ЦНАП. СНАП через відомчі інтереси часто блокують інтеграцію окремих груп послуг у ЦНАП.

З огляду на зазначене, пропонується запровадити поетапне обов'язкове запровадження адмінпослуг у ЦНАП із паралельним контролем за виконанням як з боку ЦНАП/ОМС, так і з боку Уряду, СНАП. Уряд загалом, Мінцифри, Мініфраструктури та інші міністерства повинні максимально дієво сприяти ОМС у подоланні відомчих бар'єрів, нормативних і технічних перешкод. Такий підхід дозволить ЦНАП рівномірно планувати навантаження на персонал і сприятиме подоланню відомчих інтересів окремих СНАП.

4

### **Раціоналізувати підхід до розробки і затвердження ІК**

Стаття 8 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає обов'язкове затвердження СНАП ІК, ТК, які вони передають ЦНАП (у разі інтеграції відповідної послуги у ЦНАП).

Керуючись розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Про деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» (зі змінами) ЦНАП необхідно інтегрувати сотні адмінпослуг, і на кожну з таких послуг має бути розроблено та затверджено ІК. Тому ЦНАП вимушені генерувати сотні паперових документів для затвердження, актуалізації ІК, через що робочий час персоналу як СНАП, так і ЦНАП часто використовується неефективно.

Крім того, на практиці різні СНАП розробляють ІК із суттєвими відмінностями, а інколи навіть вказують нечіткі (неконкретизовані) формулювання, як-от у переліку документів: «інші документи, які необхідні для розгляду питання по суті (у разі потреби)»<sup>3</sup>, що унеможлиблює повноцінне використання ІК та якісне надання адміністративних послуг.

Задля вирішення проблеми пропонується раціоналізувати підхід до розробки та затвердження ІК, щоб запобігти масовому обміну паперовими копіями документів (ІК) між ЦНАП та СНАП. Також затвердження ІК та їхній зміст тепер має враховувати норми Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема принцип офіційності. Водночас задля налагодження зручної взаємодії між СНАП і ЦНАП може бути використано потенціал і можливості Гіду з державних послуг (у разі його часткової модернізації).

**5 Розвиток доступності у ЦНАП електронних публічних послуг задля забезпечення рівного доступу до послуг осіб, які через певні причини самостійно не можуть отримати е-послуги («100 % доступних послуг»)**

«100 % доступних послуг» є значно ширшою і більш комплексною категорією, ніж «100 % цифрових послуг». Адже доступність — це і про електронну доступність послуг, і про фізичну, насамперед для людей з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, а також про доступність для усіх категорій громадян, які не в змозі отримувати е-послуги з різних причин. Тобто це передбачає і мінімізацію цифрової нерівності, і перспективу рівного доступу до послуг.

Є випадки, коли доступність окремих послуг через ЦНАП є гіршою порівняно з е доступністю та/або доступністю через СНАП. Наприклад, витяг із ДРАЦСГ, повторні свідоцтва про ДРАЦС тощо.

Інколи для ЦНАП відсутні ІТ-інструменти для надання окремих швидких послуг адміністраторами ЦНАП, які доступні електронно (наприклад, витяг про несудимість).

Складова доступності до послуг через різні канали, насамперед через ЦНАП, має враховуватися при проектуванні нових е-послуг, а наявні е-послуги мають бути модернізовані, якщо вони не враховують усі складові доступності.

---

2 / Типова інформаційна картка послуги з надання субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива



Пропоновані підходи для забезпечення «100 % доступних послуг»:

- реалізація концепції адміністратора ЦНАП як «цифрового посередника/представника», розробка відповідних IT-рішень сприятиме реалізації цієї мети;
- встановлення та популяризація комп'ютеризованих місць для самообслуговування у ЦНАП;
- запровадження відеоконсультації від СНАП у ЦНАП, їхніх територіальних підрозділах і ВРМ, а також залучення операторів поштового зв'язку до надсилання документів. Таке рішення особливо актуальне для сільських територій, де простежується погана доступність до послуг окремих ЦОБВ (податкові, пенсійні, із питань зайнятості тощо). У межах Проєкту PROSTO в окремих сільських громадах проведено пілотне втілення цього рішення (проєкт «Віртуальний адміністратор»). Його варто застосовувати і в інших громадах, де це рішення може бути корисним.

«100 % доступних послуг» є важливим, комплексним завданням політики, адже передбачає максимальне наближення послуг до громадян за допомогою:

- формування методології впровадження «100 % доступних послуг»;
- інтеграції принципу «100 % доступних послуг» у документи політики та підзаконні акти (як-от порядок надання відповідних послуг);
- імплементації принципу «100 % доступних послуг» під час реінжинірингу надання публічних, включно з адмінпослугами, зокрема в електронній формі;
- удосконалення підходів до забезпечення й оцінки комплексної доступності послуг.

**6 Реалізувати принцип офіційності при наданні послуг у ЦНАП**

Принцип офіційності, визначений Законом «Про адміністративну процедуру», має враховуватися при наданні будь-якої послуги.

Інформація про заявника, що є у власності держави, а також інша інформація, що необхідна для надання адміністративної послуги і якою вже володіє держава (органи державної влади, ОМС, підприємства, установи організації у сфері їхнього управління), не має запитуватися у заявників. Тому держава при наданні будь-якої послуги має запровадити, зокрема у ЦНАП, дієві механізми, насамперед цифрові, отримання необхідної інформації.

**7 Актуалізувати розміри плати за адміністративні послуги (адміністративний збір) через ухвалення Закону «Про адміністративний збір»**

ЦНАП не має на меті заробляння коштів чи отримання прибутку. ЦНАП — це насамперед публічна сервісна інституція, а у ТГ особливо важлива її соціальна функція, забезпечення доступу до адмінпослуг. Проте співвідношення надходжень від адміністративного збору (плати за адміністративні послуги) із видатками на підтримання системи можуть впливати на сталість ЦНАП і його розвиток, якість послуг.

Отримані від адміністративного збору кошти нині є вкрай недостатніми для забезпечення сталого функціонування ЦНАП, що призводить до покриття більшості видатків на утримання ЦНАП податками з місцевого бюджету. З одного боку, особливо в умовах поточного бюджетного дефіциту, це може призвести до поступового погіршення інфраструктури ЦНАП, а з іншого — уже давно погіршує доступ громадян до певних послуг, які ОМС «невигідно» надавати. Наприклад, послуги з реєстрації бізнесу (що нині є безкоштовними) надають на 40 % менше ОМС порівняно з реєстрацією нерухомого майна (платні послуги).

Коливання в доходах місцевих бюджетів від адміністративного збору здебільшого залежить від типу послуг, що надаються в ЦНАП. Зокрема, паспортні послуги в більших громадах суттєво підвищують «окупність» ЦНАП, також відчутні надходження дають послуги у сфері реєстрації нерухомості. Але послуги ДРАЦС, «місцевого нотаріату», реєстрації місця проживання, реєстрації бізнесу, реєстрації земельних ділянок, вклеювання фотографії у паспорт (25/45 років) або безкоштовні, або з мізерними розмірами плати. Без раціоналізації розмірів адміністративного збору можливість якісного надання адмінпослуг буде під загрозою.

На цю проблему додатково впливатиме брак публічних ресурсів через повномасштабну війну та висока залежність України від донорського фінансування. Тому країна повинна вишукувати всі можливі адекватні джерела ресурсів, а система надання адміністративних послуг має значний потенціал до компенсації витрат на її утримання та розвиток.

**8 Внести зміни до бюджетного законодавства, якими передбачити зарахування частини коштів, що надходять за видачу відомостей з реєстрів Мін'юсту, до місцевих бюджетів — за місцем надання цих послуг**

ОМС, які утворили органи державної реєстрації та/або ЦНАП, взагалі не отримують коштів за видачу відомостей з реєстрів Мін'юсту. Усі кошти надходять виключно до державного бюджету (85 % у загальний фонд, 15 % у спецфонд). Це перетворює таку діяльність на витратний тягар для ОМС, потребуючи відповідного обладнання, паперу, часу персоналу ОМС/ЦНАП; тому до 85 % цього адміністративного збору треба передати до місцевих бюджетів.

## 9 **Забезпечити державну підтримку для ефективного функціонування / розвитку мережі ЦНАП**

Для належного надання адміністративних послуг у ЦНАП повинна бути інклюзивна інфраструктура, комп'ютерна техніка та професійний персонал, який потребує конкурентних заробітних плат. Крім того, інтеграція окремих адміністративних послуг у ЦНАП, як-от паспортних, потребує закупівлі дороговартісного обладнання.

На попередніх етапах розвитку мережі ЦНАП була значна підтримка від донорів і субвенція. Наразі ж і на утримання діючих ЦНАП, зокрема на їхню модернізацію, і на відновлення і створення нових ЦНАП потрібні ресурси, яких на місцевому рівні, особливо у сільських/селищних громадах, недостатньо.

Державна політика і далі повинна базуватись на пошуку інструментів фінансової підтримки для мережі ЦНАП (через субвенції, актуальні розміри адміністративного збору, залучення донорської підтримки), при цьому важливо ефективно використовувати бюджетні кошти на утримання мережі фронт-офісів для надання адміністративних послуг. Відомчі офіси ДРАЦС («Open Space») Міністерства юстиції України та «Прозорі офіси» (раніше де-факто суто УСЗН)<sup>4</sup> можуть і надалі розглядатись як додаткове джерело оптимізації витрат на сферу адміністративних послуг, зокрема залишається можливість ефективно використати ці приміщення через облаштування, наприклад, територіальних підрозділів ЦНАП (за потреби), а також використання меблів і техніки для покращення матеріального забезпечення ЦНАП / системи надання послуг у ТГ.

Водночас пріоритетність державної підтримки на модернізацію створення ЦНАП повинна визначатись на підставі ефективних інструментів оцінки стану мережі ЦНАП (із урахуванням інклюзивності приміщень, наявності техніки, персоналу, кількості жителів територіальної громади, можливості обслуговування жителів сусідніх територіальних громад тощо).

---

4 / Відкриття відомчих офісів протягом 2017–2020 років відображало непослідовність державної політики, що призвело до неефективного витрачання публічних ресурсів, коли облаштовувалися офіси лише для надання окремої групи послуг, замість їхньої інтеграції у ЦНАП. Такі підходи створювали незручності для громадян, зокрема втрачалася можливість отримання послуг за моделлю «життєвих ситуацій».



Послуги з державної реєстрації актів цивільного стану (ДРАЦС) — затребувана група адмінпослуг для всіх громадян. Актуальність інтеграції послуг ДРАЦС у ЦНАП є принциповою, адже з ними пов'язано багато інших послуг, тобто можливість комплексного обслуговування громадян за моделлю життєвих ситуацій (наприклад, при народженні дитини це і реєстрація факту народження, і реєстрація місця проживання дитини, і призначення державної допомоги тощо; при укладанні шлюбу — обмін паспорта, посвідчення водія, зміни в різні реєстри; у разі смерті — потреба зняття з реєстрації місця проживання, АПСХ тощо).

Інтеграція послуг ДРАЦС у ЦНАП наразі ускладнена, що також негативно впливає на результати децентралізаційної реформи; простежується супротив окремих міжрегіональних управлінь Мін'юсту при набутті повноважень у сфері ДРАЦС ОМС.

У результаті зусиль профільного Комітету ВРУ, Офісу Конгресу місцевих і регіональних влад, спільноти ЦНАП та громадськості у липні-серпні 2023 року відбулися зрушення у цій сфері, зокрема міжрегіональними управліннями юстиції було оприлюднено *Алгоритм дій для здійснення делегованих повноважень у сфері державної реєстрації актів цивільного стану виконавчими органами місцевого самоврядування*. Цим офіційним повідомленням знято окремі перешкоди в реалізації ОМС і їхніх ЦНАП делегованих повноважень у сфері ДРАЦС, а також на практиці, до певної міри, стала конструктивнішою взаємодія органів Мін'юсту з ОМС.

У цьому Алгоритмі відсутні вимоги набуття виконавчим органом місцевої ради статусу юридичної особи для реалізації повноважень ДРАЦС (це також окремо підтверджується і в окремому листі Мін'юсту від 03.05.2023 № 55161/4311-4-23/8.4.2) – відсутність у виконавчого органу ОМС статусу юридичної особи не є підставою ненадання відповідному ОМС доступу до ДРАЦСГ. Також не висуваються вимоги щодо зміни/перереєстрації найменувань ОМС (їхніх виконавчих органів), із зазначенням в назві ОМС району та області (що раніше теж було перешкодою у доступі до реєстру ДРАЦСГ та отриманні повноважень ДРАЦС).

Зафіксоване положення про безоплатність навчання персоналу ОМС у відділах ДРАЦС Мін'юсту, хоча на практиці ОМС все ж здійснюють оплату, тому з реалізацією безоплатності навчання на практиці є проблеми.

## ПРОПОЗИЦІЇ:

- 10 **Створити належні умови надання Мін'юстом ефективної методичної та практичної допомоги для всіх ОМС з реалізації ними делегованих повноважень ДРАЦС, зокрема реєстрації народження, шлюбу, смерті.**

Найкращий досвід інтеграції будь-яких адміністративних послуг ґрунтується на принципі, що відповідні повноваження належать до власних або делегованих повноважень ОМС. І у такому випадку орган, що утворює ЦНАП і відповідає за виконання цих повноважень, може забезпечити надання таких послуг у найраціональніший із організаційного погляду спосіб.

Уповноваження посадових осіб ОМС на надання окремих послуг ДРАЦС відбувається дуже повільно. Навіть прийняття у квітні 2021 року Закону № 1427-IX одразу не принесло значних результатів, адже спроби колишніх м.о.з. і громад із адміністративними центрами у «старих» райцентрах реалізовувати делеговані законом повноваження у сфері ДРАЦС зустрічали відомчий спротив Мін'юсту.

До проблемних питань досі можна віднести:

- підключення до реєстру ДРАЦСГ можливе лише після проходження платного навчання для посадових осіб ОМС;
- недостатнє методичне забезпечення роботи посадових осіб ОМС у сфері ДРАЦС із боку Мін'юсту та його територіальних управлінь;
- безкоштовні послуги або мізерні розміри адміністративного збору у сфері ДРАЦС не заохочують окремі ОМС до взяття цих повноважень;
- вкрай обтяжливі для процедури ОМС процедури з обігом спецбланків у сфері ДРАЦС, адже ОМС повинні забезпечувати отримання/передачу/відвезення документів (спеціальна бланкова продукція, актові записи) на великі відстані до відділів ДРАЦС, які при цьому не організують доставку документів назад у ЦНАП.

На перспективу всі повноваження ДРАЦС доцільно делегувати ОМС, а за державою залишити адміністрування реєстру ДРАЦСГ і фаховий адміністративний контроль за законністю дій ОМС.

- 11 **Урівняти в повноваженнях органи ДРАЦС ОМС з відділами ДРАЦС Мін'юсту**

Попри те, що всі ОМС за законом отримали повноваження щодо надання окремих послуг у сфері ДРАЦС (реєстрація народження, шлюбу, смерті), можливості їхньої

реалізації суттєво обмежені порівняно з відділами ДРАЦС Мін'юсту, що надають аналогічні послуги. До таких відмінностей можна віднести:

- потребу затвердження (верифікації) актових записів вчинених ОМС в реєстрі відділами ДРАЦС Мін'юсту (що до того ж відповідно до підзаконного регулювання відбувається лише один раз на місяць), що уможливорює зловживання у цій сфері та перешкоджає реалізації окремих прав громадян (що залежать від наявності інформації в реєстрі ДРАЦСГ). Тактично необхідно прискорити механізми внесення інформації у реєстр (її підтвердження) через скорочення відповідних строків, але стратегічно — треба взагалі усунути дискримінаційну щодо ОМС норму Закону «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», що обмежує їх у «веденні реєстру» (внесенні інформації в реєстр без потреби її перевірки/підтвердження персоналом Мін'юсту);
- відсутність у ОМС можливості видавати витяги з реєстру ДРАЦСГ і повторні свідоцтва;
- відсутність у ОМС можливості видавати витяги про смерть (а не лише «довідку»), на відміну від відділів ДРАЦС. Це виступає бар'єром для громадян в отриманні допомоги на поховання та для інших правовідносин, де довідки від ОМС може бути недостатньо;
- неможливість апостилювання свідоцтв, що видані ОМС;
- обмеження ОМС у межах надання комплексної послуги «єМалятко». Підзаконними актами участь у процедурі надання комплексної послуги «єМалятко» як суб'єкта надання цієї комплексної послуги передбачена виключно для відділів ДРАЦС Мін'юсту.

## 12 Відмова від використання спеціальних бланків у сфері ДРАЦС

Рівень захисту спецбланків у сфері ДРАЦС мінімальний, власне, звідси і їхня вартість в межах 2–3 гривень за одиницю. При цьому використання спеціальних бланків створює значне навантаження на ОМС і персонал відділів ДРАЦС Мін'юсту, а також інші супутні видатки. Відмова ж від спеціальних бланків дозволить спростити вимоги до приміщень (зокрема, і ЦНАП) для зберігання спеціальних бланків ДРАЦС та умови для роботи з ними, а також зменшити видатки держави на їхній друк, доставку, облік, зберігання і використання.

Якщо в сферах державної реєстрації нерухомості та бізнесу держава змогла відмовитися від використання спеціальних бланків, то аналогічний крок варто здійснити й у сфері ДРАЦС. Основним (еталонним) джерелом інформації має бути

електронний реєстр ДРАЦСГ. Крім того, відсутність / видача меншої кількості за фактичну потребу бланків ускладнює надання послуг ОМС/ЦНАП.

- 13 **Узгодити пілотні ініціативи (зокрема, «шлюб за добу»), додаткові платні послуги від відділів ДРАЦС Мін'юсту з чинним законодавством та зі стратегічними напрямками державної політики — децентралізацією, інтеграцією адміністративних послуг із ЦНАП, впорядкуванням плати за адмінпослуги**

Окремі пілотні ініціативи («експерименти») не відповідають стратегічним напрямкам державної політики, відволікають ресурси держави та ОМС, особливо сумнівними є ініціативи, що не узгоджуються із законами. Наприклад для реалізації «шлюбу за добу» необхідні зміни до Законів «Про ДРАЦС» та Сімейного кодексу, де передбачений місячний строк для ухвалення рішення органу ДРАЦС про реєстрацію шлюбу від часу подання заяви. Таке пілотування триває вже понад сім років, що суперечить п. 7 розділу 32 Регламенту Кабінету Міністрів України, де зазначається, що строк реалізації таких проєктів не повинен перевищувати двох років. Крім того, це призводить до непрозорого ціноутворення у сфері адмінпослуг, коли в місцевий бюджет надходить лише 85 копійок державного мита, натомість різноманітні державні та комунальні підприємства заробляють по кілька тисяч гривень від таких «послуг».



Реєстрація місця проживання здійснюється всіма ОМС. Інтеграція цієї групи послуг в ЦНАП дуже важлива, адже є однією з найпопулярніших, і до того ж вона часто використовується в ланцюзі надання послуг за моделлю різних життєвих ситуацій.

Через складну процедуру реєстрації місця проживання близько 7 млн осіб не проживали за місцем реєстрації у 2019 році. Разом із цим вони обмежені в користуванні багатьма правами, зокрема це стосується труднощів у отриманні окремих публічних послуг (шкільної освіти, спеціалізованої медичної допомоги, низки адміністративних послуг — першого паспорта громадянина України, вклейки фотографії до паспорта громадянина України у формі книжечки при досягненні 25/45 років тощо), що переважно надаються за зареєстрованим місцем проживання. Ще більшого масштабу проблема набула в умовах воєнного стану та мільйонів ВПО.

#### ПРОПОЗИЦІЇ:

- 14 **Перейти на декларативний принцип реєстрації місця проживання, тобто реєстрація місця проживання має здійснюватися на підставі декларації особи, без потреби підтвердження права власності / користування житлом**

Наявна система реєстрації місця проживання продовжує перебувати в стані, близькому до дозвільної. Підставою для реєстрації є не фактичне проживання в житлі, а документально підтвержене право на проживання в ньому або згода власника житла на реєстрацію місця проживання. Така процедура створює перешкоди в реєстрації місця проживання, і часто особа, що має намір зареєструвати місце свого фактичного проживання, не може цього зробити.

1 грудня 2021 року набрав чинності Закон України від 5 листопада 2021 року № 1871-IX «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» (далі — Закон № 1871-IX), який регулює відносини у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні. Згідно з Законом, якщо особа не є власником (співвласником) житла, за адресою якого декларується місце її проживання та відомості про яке внесені до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, у декларації про місце проживання додатково до вищезазначеної інформації зазначаються відомості про власника (співвласників) житла окремо стосовно кожного власника (співвласника) житла. Згода власника (співвласників) житла, уповноваженої особи житла підтверджується електронним підписом, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису та відображається в декларації під час її формування.

Отже актуальність запровадження реального декларативного принципу реєстрації місця проживання залишається, водночас важливо і надалі зберегти повноваження з реєстрації місця проживання за територіальними громадами, що вже довели свою ефективність у наданні цих послуг, оцифруванні паперових даних, інтеграції послуг до ЦНАП, забезпечили стабільне функціонування електронних реєстрів територіальних громад.

#### **14 Скасувати адміністративну відповідальність громадян у сфері реєстрації місця проживання**

За проживання громадян без реєстрації чи несвоєчасну реєстрацію/декларування місця проживання досі передбачене адміністративне стягнення (вперше — попередження), що виноситься в письмовій формі складанням постанови (повторні правопорушення тягнуть за собою накладення штрафу). Внаслідок цього персонал ЦНАП та/або органи реєстрації витрачають дорогоцінний час на складання постанов за вчинення правопорушення в цій сфері, але водночас така відповідальність практично не має виховного чи регулятивного значення.

#### **15 Скасування обов'язкової вимоги щодо наявності витягу з реєстру територіальної громади як підтвердження місця проживання**

При внесенні змін до законодавства щодо реєстрації місця проживання побічно було створено передумови масового замовлення витягів із реєстру територіальної громади населенням (через скасування дії штампів у паспорті-книжечці із реєстрацією місця проживання), оскільки від цього залежить більшість публічних послуг населення.

Зазначені зміни призвели до суттєвого навантаження на персонал ЦНАП і до потреби у населення замовляти адміністративну послугу, яка в перспективі має зникнути через застосування технологічних рішень. Тим паче, що цей витяг громадянину не потрібен, він потрібен відповідному суб'єкту надання публічної послуги чи послуги у приватному секторі при наданні іншої послуги.

При роботі з питаннями політики завжди важливо розглядати й оцінювати альтернативні варіанти. З огляду на потенційну проблему, яку потрібно вирішити, є кілька альтернативних варіантів, зокрема:

##### **1 альтернатива**

повернути офіційне використання штампа у паспорті-книжечці і запровадити наклею на ID-картці з інформацією про місце реєстрації;

## **2 альтернатива**

наклейка на ID-картці чи в паспорті-книжечці з інформацією про зареєстроване місце проживання та цифровим кодом (QR чи іншим) для верифікації зазначеної інформації через обмін даними з відповідним Реєстром територіальної громади.

## **3 альтернатива**

цифрове рішення, яке дозволить відповідному суб'єкту із застосуванням ІТ-інструментів отримувати підтвердження факту реєстрації місця проживання особи за певною адресою.

Такий підхід суттєво зменшить навантаження на персонал ЦНАП, оскільки відповідні дані вже оцифровані, взаємодія з відповідними реєстрами у застосунку Дія відбувається практично миттєво, то і запровадження відповідного рішення не буде ресурсозатратним для держави.

Доступ громадян, які потребують підтримки держави, до адміністративних послуг соціального характеру є важливим для України, особливо в умовах воєнного стану. Мінсоцполітики обрало підхід щодо забезпечення доступу до АПСХ через мережу фронт-офісів в ОМС (ЦНАП) та бек-офісів у територіальних підрозділах Пенсійного фонду України та управлінь соціального захисту місцевих державних адміністрацій, управлінь соцзахисту ОМС. Фактично, після децентралізаційної реформи відбулася централізація надання АПСХ і окремі повноваження забрали навіть в ОМС колишніх м.о.з.

Взаємодія ЦНАП зі СНАП залишається ускладненою через відсутність належних каналів комунікації, обміну інформації та доступу до реєстрів, пов'язаних із наданням АПСХ.

#### ПРОПОЗИЦІЇ:

##### 17 Доопрацювати механізм надання АПСХ у ЦНАП

У листопаді 2022 року надання окремих АПСХ (найбільш масових, як-от призначення житлових субсидій та окремих видів державних пільг) перейшло від УСЗН до ПФУ. Це породило низку проблем із наданням відповідних послуг, перш за все через погано налагоджені комунікації та інструменти взаємодії між ПФУ та ЦНАП.

Спостерігається відсутність належного зворотного зв'язку СНАП (ПФУ, УСЗН) із ЦНАП про результат надання адміністративної послуги та/або нечітке мотивування відмовних рішень, а також системне порушення строків надання послуг СНАП.

Екстериторіальність роботи СНАП, з одного боку, дозволяє рівномірно розподіляти навантаження серед працівників ПФУ, але з іншого — виступає суттєвим бар'єром у налагодженні комунікації СНАП і ЦНАП через недостатньо розвинутий функціонал для взаємодії між адміністраторами ЦНАП і СНАП у відповідних електронних системах, унаслідок чого під час розгляду справ і консультування суб'єкта звернення, працівники ЦНАП не бачать, у кого на розгляді перебувають документи та, відповідно, не можуть зв'язуватися з відповідальними працівниками для уточнення деталей, зокрема для з'ясування на вимогу суб'єктів інформації про стан розгляду справи, причини її несвоєчасного розгляду, підстави у відмовних рішеннях тощо.

Іншим стратегічним варіантом вирішення проблеми може бути поступове делегування надання АПСХ на місцевий рівень.

Також варто, за потреби, коригувати законодавство, якщо для надання АПСХ потрібно більше інформації про статус особи та/або довші строки на вирішення справи, адже здебільшого лише заяви та декларації особи недостатньо, а строк вирішення цих справ часто не дотримується.

**18** **Відповідальним ЦОВВ (ПФУ, Державній службі зайнятості тощо) удосконалити типові інформаційні картки на АПСХ та зразки технологічних карток і забезпечити їхнє дотримання з боку СНАП**

Через низьку якість окремих типових ІК та зразків ТК зі сторони СНАП вбачається порушення певних процесів надання адмінпослуг. Крім того, у ЦНАП є наявні конфлікти з відвідувачами, коли за наполяганням СНАП доводиться вимагати додаткові документи, не передбачені інформаційними картками, для надання адмінпослуги. Окремі ІК взагалі містять невичерпний перелік документів, що мають надаватися заявниками на послугу, що суперечить Закону.

**19** **Мінцифри, Мінсоцполітики у співпраці з проектами міжнародної технічної допомоги організувати розроблення та запровадження е-взаємодій між інформаційними системами Мінсоцполітики, ПФУ та ЦНАП**

Наслідком відсутності у працівників ЦНАП доступу до інформації про заявників із реєстрів / баз даних Мінсоцполітики та ПФУ, а також інших баз даних та реєстрів, які СНАП використовують у своїй роботі, є неякісне інформування та консультування заявників і перепони для ефективного надання адмінпослуг соціальної сфери у ЦНАП. Адже без оперативного доступу до таких даних працівник ЦНАП не може надати вичерпну та індивідуалізовану консультацію суб'єкту звернення, прийняти документи без потреби додаткового донесення/уточнення даних, а іноді — навіть визначитися у потребі особи звернення за послугою.

**20** **Розробити/удосконалити ІТ-рішення для адміністраторів ЦНАП для оптимізації процесу прийняття документів на надання АПСХ**

Відповідальним за прийом документів на надання АПСХ доводиться паралельно працювати та дублювати дані в декілька інформаційних систем (ЄІССС, вебпортал ПФУ, ІС «Соціальна Громада»). Це призводить до неефективного використання робочого часу адміністратора, прийом заявника може досягати 40–60 хвилин, що також має негативні наслідки, насамперед формування черг при обслуговуванні відвідувачів.

Крім того, від адміністраторів надходять скарги на неможливість зберігати заяву під час її формування, що призводить до кількаразового внесення даних. Вирішення цієї проблеми стало особливо актуальним в умовах повітряних тривог і ворожих атак на енергетичну інфраструктуру України, що призводить до періодичного відключення електроенергії.

Покращення роботи інформаційних систем для роботи ЦНАП із АПСХ, застосування дієвих електронних інформаційних взаємодій, ефективна е-комунікація між ЦНАП і СНАП дозволить покращити якість обслуговування громадян і оптимізувати використання робочого часу адміністраторів ЦНАП.

Паспортні послуги (оформлення і видача паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон) — одні з найпопулярніших та найнеобхідніших серед населення. Тому паспортні послуги, в ідеалі, повинні бути доступними в усіх ЦНАП, адже ці послуги належать до базових, а також до ключових у багатьох життєвих ситуаціях.

На фоні суттєвого скорочення мережі територіальних підрозділів (секторів) ДМС, інтеграція паспортних послуг у ЦНАП відбувається дуже повільно: станом на липень 2023 року лише 252 з понад 1100 ЦНАП надавали паспортні послуги. Зазначені послуги складно та дорого інтегрувати в ЦНАП через низку бар'єрів: висока вартість обладнання; вартість організації та обслуговування захищеного каналу зв'язку у мережі НСКЗ; відмова ДМС розміщувати своїх працівників з обладнанням у ЦНАП. Як наслідок, залишається низькою доступність громадян до паспортних послуг у ЦНАП, особливо в невеликих громадах.

#### ПРОПОЗИЦІЇ:

- 21 **Відпрацювати способи зменшення вартості робочих станцій та організації захищеного каналу зв'язку з використанням Національної системи конфіденційного зв'язку**

Вартість робочої станції для оформлення та видачі документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, із комплектом обладнання для зняття біометричних даних (параметрів) особи (далі — робоча станція) у 2023 році становить близько 500 тис. грн. Деякі складові комплекту (зчитувачі для документів і біометричних даних) постачаються лише одним суб'єктом господарювання в Україні, що фактично створює умови для монополізації закупівель у цій сфері та звуження кола суб'єктів підприємницької діяльності, які є кінцевими постачальниками обладнання. На практиці така ситуація призводить до вимушеної закупівлі ОМС звичайного комп'ютерного обладнання за завищеними цінами, аніж його можна було б придбати на ринку окремо від зчитувачів. Аналогічна ситуація є і з підключенням до КСЗІ (близько 300 000 грн), та масово надається лише одним постачальником ДП «УСС», яке підпорядковується Держспецзв'язку, що здійснює регулювання у відповідній сфері.

- 22 **Передбачити державну фінансову підтримку на придбання робочих станцій, підключення до КСЗІ, принаймні для громад колишніх районних центрів, а згодом — для селищних/сільських територіальних громад**

Виконання доручених для ОМС повноважень повинно супроводжуватись і фінансовим забезпеченням.

Актуальність надання паспортних послуг ОМС набуває ще більшої актуальності поряд зі скороченням мережі відділів/секторів ДМС.

Задля забезпечення належної доступності до паспортних послуг необхідно забезпечити ОМС робочими станціями та доступним підключенням до КСЗІ. До широкомасштабного вторгнення покращити доступність до паспортних послуг допомагала субвенція на розвиток мережі ЦНАП, в межах якої закуповувалися і робочі станції для ЦНАП. Надалі задля належної доступності до паспортних послуг субвенції з державного бюджету на закупівлю робочих станцій для ОМС необхідно відновити.

**23 Створити умови для передачі робочих станцій у ЦНАП ОМС там, де сектори ДМС закриваються**

Мережа секторів ДМС у колишніх районних центрах активно скорочується. Сектори ДМС на території відповідних територіальних громад здебільшого були єдиною точкою доступу до паспортних послуг. І тепер громадянам доводиться долати десятки, а то й сотні кілометрів для отримання паспортних послуг.

Вирішенням проблеми з доступністю до паспортних послуг, у разі закриття сектора ДМС у колишньому районному центрі, де немає інших точок доступу до відповідних послуг, може бути передача у тимчасове/постійне користування (власність) робочих станцій ДМС.

**24 Поінформувати ОМС/ОВА про техніко-технологічне рішення, специфікацію обладнання, завдяки чому буде можливість надавати паспортні послуги через мобільні ЦНАП**

Відсутність паспортних послуг у мобільних ЦНАП обмежує їхню доступність для громадян із віддалених населених пунктів. Крім того, погіршується ефективність експлуатації мобільних ЦНАП, через що ОМС менш зацікавлені інвестувати у застосування такої моделі надання адмінпослуг.

У листах від ДМС уже йшлося про можливість інтеграції паспортних послуг у мобільний ЦНАП, водночас зазначену інформацію не було офіційно доведено до відома ОВА/ОМС, що можуть потребувати відповідних рішень в роботі мобільного ЦНАП.



Послуги у сфері державної реєстрації нерухомості та бізнесу є дуже популярними серед громадян і суб'єктів господарювання. Але через нерегулярне тестування, яке вкрай рідко проводиться, і неоприлюднення питань до тестування доступ до цих послуг невиправдано обмежений. Особливо гострим це питання є в деокупованих громадах.

#### ПРОПОЗИЦІЇ:

- 25 **Забезпечити регулярне проведення тестування осіб, які мають намір здійснювати функції державного реєстратора нерухомості та бізнесу, з одночасним висвітленням питань для тестування та проведенням відповідних навчань (зокрема розробка онлайн-курсу, його постійна актуалізація)**

12 червня 2023 року, після майже дворічної перерви, в Україні відбулося тестування державних реєстраторів прав на нерухоме майно та державних реєстраторів фізичних осіб – підприємців і юридичних осіб. Однак дані цього тестування засвідчили, що його система потребує суттєвих змін. Так, на державних реєстраторів нерухомості було протестовано 191 учасника, однак із них успішно склали іспит лише 16 осіб (8 %). На державних реєстраторів бізнесу, в свою чергу, успішно тестування склали лише 5 кандидатів зі 158 учасників (3 %). Наступне тестування заплановано на 18–22 грудня 2023 року, тобто проміжок між тестуванням складає понад 6 місяців.

Зазначена ситуація створює надмірні бар'єри для доступу до професії та, як наслідок, погіршує доступ до адміністративних послуг для населення. Зазначені проблеми були зумовлені:

1. Відсутністю регулярного проведення тестування осіб, які мають намір здійснювати функції державного реєстратора нерухомості та бізнесу (хоча б раз на 2–3 місяці);
2. Відсутністю оприлюднених питань для підготовки до тестування (що свідчить про різні підходи Мін'юсту в інших сферах, як-от нотаріату, виконавчої служби); крім того, задля підвищення довіри до відповідного тестування, розробку питань варто зробити більш інклюзивною;
3. Відсутність підготовчих курсів (зокрема онлайн) та інших навчальних можливостей для осіб, які мають намір здійснювати функції державного реєстратора нерухомості та бізнесу.

**26 Переглянути строки та вартість послуг, пов'язаних із реєстрацією нерухомого майна**

Через суттєве збільшення з 2016 року кількості суб'єктів державної реєстрації та задоволення попиту на послуги з реєстрації нерухомості втратив актуальність встановлений розподіл строків надання цих послуг і розмірів адміністративних зборів за їхнє надання (із різницею в 50 разів). Натомість суб'єкти звернення обмежені в можливостях термінової реєстрації прав на нерухомість — державні реєстратори не можуть ухвалювати швидких рішень, навіть якщо це фізично можливо, оскільки залежать від сплаченого розміру адміністративного збору.

**27 Інтегрувати до ЄДРПОУ та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно інформацію/заборони із Єдиного державного реєстру судових рішень**

При вчиненні реєстраційних дій у сфері нерухомості та бізнесу важливо володіти інформацією про відсутність будь-яких судових обмежень/заборон для забезпечення державних реєстраторів від неправомірних дій та, відповідно, захисту прав добросовісних власників

Задля мінімізації вчинення реєстраційних дій всупереч рішенням суду, необхідно інтегрувати до ЄДРПОУ та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно інформацію/заборони із Єдиного державного реєстру судових рішень.

**28 Забезпечити належний доступ до інформації про інвентаризацію нерухомого майна**

При вчиненні реєстраційних дій державні реєстратори повинні звертатись до БТІ для отримання відомостей про зареєстровані до 01.01.2013 відповідні речові права або про відсутність таких прав.

Держателі реєстрів БТІ (комунальні та приватні підприємства, установи, організації) зберігають необхідну для державних реєстраторів інформацію виключно у паперовій формі, що ускладнює оперативний обмін інформацією. Крім того, не всі БТІ надають інформацію протягом трьох днів і безкоштовно, як цього вимагає закон, а вимагають безпосереднього звернення заявника й оплати.

Ще більшої гостроти набуває проблема у деокупованих громадах, де реєстри/документи БТІ були знищені/пошкоджені. На зазначених територіях є значні руйнування, а громадяни обмежені в своєму праві на реєстрацію пошкодженого/зруйнованого майна (якщо таке майно не внесено в ДРРП) та отриманні відповідної компенсації. Крім того, деякі БТІ евакуювалися з тимчасово окупованих територій з архівами без офіційних повідомлень про нове місце перебування. Задля забез-

печення сталого доступу до інформації необхідно зобов'язати держателів відповідних архівів оцифрувати наявну інформацію та передбачити для цього реалістичні терміни виконання та ресурси. В подальшому важливо створити умови для доступу до інформації з реєстрів БТІ в ДРРП і, відповідно, до електронного обміну інформацією і повідомленнями для уточнення даних.

Реєстрація земельних ділянок і видача відомостей з ДЗК залишається затребуваною групою адміністративних послуг як для жителів міст, так і для мешканців сільської місцевості. При цьому кількість точок доступу (фронт-офісів) збільшується, а кількість державних кадастрових реєстраторів — зменшується у зв'язку з періодичними «оптимізаціями» Держгеокадастру.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423-IX передбачив наділення повноваженнями у сфері реєстрації земельних ділянок «сертифікованих інженерів-землевпорядників». Варто нагадати, що, як показала практика, функціонування «акредитованих суб'єктів» у сфері державної реєстрації нерухомості і бізнесу призвело до того, що саме ними здійснювались основні порушення, пов'язані з рейдерством. Тому ця практика була скасована. Натомість, якщо повноваження у сфері реєстрації земельних ділянок будуть делеговані ОМС, то буде значно більше довіри до правочинів у сфері реєстрації земельних ділянок, визначеності з правонаступництвом і відповідальністю, покращиться територіальна доступність до таких послуг.

### ПРОПОЗИЦІЇ:

#### 29 **Розробити й ухвалити закон, що передбачає делегування органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації земельних ділянок**

Загалом для держави стратегічним напрямом державної політики має бути делегування повноважень із надання адміністративних послуг ОМС. Натомість за державою мають зберігатися функції формування політики, адміністрування державних реєстрів і відомчий контроль за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування. У цій сфері таке делегування можна впроваджувати за аналогією зі сферою державного архітектурно-будівельного контролю, коли відповідні повноваження окремі ОМС отримують в ініціативному порядку добровільно.

Вже зараз спостерігається недостатня спроможність оптимізованої мережі територіальних органів Держгеокадастру опрацьовувати заяви від ЦНАП, що призводить до порушення строків надання відповідних послуг. Якщо ж заявники звертаються за іншими послугами до Держгеокадастру (окрім витягів з ДЗК) через ЦНАП, то терміни ще більше затягуються, адже є потреба у фізичній передачі документів (без використання СЕВ ОБВ).

Крім того, через брак повноважень в ОМС, під час звернення заявників у ЦНАП неможливо отримати витяги з нормативно-грошової оцінки (якщо земельна ділянка знаходиться поза межами населеного пункту), виправлення помилок в ДЗК тощо. Водночас наразі тактично важливо забезпечити безкоштовне для заявників виправлення помилок вчинених з вини СНАП.

Згідно з останніми затвердженими типовими ІК у сфері Держгеокадастру більшість послуг замовляються не через ЦНАП, а взагалі через інженерів-землевпорядників і вебканали. Тож роль ЦНАП як точки доступу до послуг Держгеокадастру взагалі ризикує суттєво знизитися.

Нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами ОМС у сільських населених пунктах формально не належать до адміністративних послуг (принаймні можливе тлумачення, що Закон «Про адміністративні послуги» не поширюється на ці відносини), але мають важливе значення для громадян, адже йдеться про такі поширені справи, як посвідчення заповітів, засвідчення копій документів тощо. Ці послуги також часто інтегруються у ЦНАП та їхні ТП/ВРМ у сільській місцевості.

За законодавством та практикою його тлумачення нині ОМС селищ міського типу та міст не можуть надавати такі нотаріальні послуги. Водночас, із 26.01.2024 набирає чинності Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», в межах якого селища міського типу будуть віднесені до сільських територій. Отже більша, та все ж не достатня, кількість ОМС зможе уповноважувати своїх посадових осіб на вчинення окремих нотаріальних дій.

### ПРОПОЗИЦІЇ:

#### 30 Доступ посадових осіб ОМС до реєстру довіреностей

Видача довіреностей посадовими особами ОМС є однією з найбільш затребуваних нотаріальних послуг на місцевому рівні.

Наказом Міністерства юстиції України «Про запровадження Єдиного реєстру довіреностей та внесення змін і доповнень до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України» від 28.12.2006 № 111/5 (зі змінами) не передбачено можливості для посадових осіб ОМС внесення записів до Єдиного реєстру довіреностей (функцій Реєстратора Єдиного реєстру). Водночас такі функції мають: державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви, приватні нотаріуси, дипломатичні представництва та консульські установи України.

Зазначене штучне обмеження посадових осіб ОМС, що вчиняють окремі нотаріальні дії (видають довіреності) призводить до того, що після посвідчення довіреності посадовою особою ОМС довірителю доводиться додатково звертатись до державної нотаріальної контори чи приватного нотаріуса для реєстрації зазначеної довіреності щоб відповідна довіреність набрала чинності.

Видача посвідчень водія та реєстрація транспортних засобів є також досить масовою групою послуг, але відстань для її отримання не є критичною, адже заявники переважно володіють транспортними засобами. Водночас для відсутності черг і якісного обслуговування має бути достатньо широка мережа точок доступу до зазначеної групи послуг. Варто відзначити позитивні рішення МВС та Головного сервісного центру МВС, які дозволяють інтегрувати зазначені послуги у ЦНАП (за наявності дороговартісного обладнання). У цій сфері не було серйозних проблем до моменту різкого скасування використання обладнання умовно «попереднього зразка» у 2022 році.

#### ПРОПОЗИЦІЇ:

- 31 **Повернення і паралельне використання обладнання, бланків попереднього зразка (разом з новими) для видачі посвідчень водія та реєстрації транспортних засобів**

15.05.2022 набула чинності постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 р. № 844» від 23.02.2022 № 275, якою внесені зміни до Технічного опису бланка реєстраційного посвідчення транспортного засобу та частково до бланка посвідчення водія. При цьому постанова передбачала можливість подальшого використання бланків старого зразка до повного їх використання, але не пізніше 31.12.2022.

Із 15.05.2022 Поліграфкомбінат «Україна» припинив виготовлення бланків реєстраційних свідоцтв транспортних засобів і посвідчень водія попереднього зразка та почав виготовлення бланків нового зразка. Водночас обладнання для друку та персоналізації реєстраційних свідоцтв транспортних засобів і посвідчення водія, яке закуповували для потреб ТСЦ МВС та ЦНАП, виявилось технічно непридатним для персоналізації бланків нового зразка попри те, що таке обладнання було придбано для багатьох ЦНАП лише у кінці 2021 року за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі ЦНАП в Україні (середня вартість одного комплексу такого обладнання складала 264 000 грн).

Зазначене рішення призводить до додаткових витрат публічних коштів із державного бюджету на сотні мільйонів гривень і, фактично, заміни одного постачальника обладнання на іншого. Водночас доступність до послуг суттєво погіршується, адже неможливо, та й фінансово складно, замінити необхідне обладнання навіть

у всіх ЦНАП та ТЦ МВС, які надавали відповідні послуги, не кажучи вже про розширення мережі.

З огляду на зазначене, з метою збереження бюджетних коштів, інших публічних ресурсів і доступності до послуг із видачі посвідчень водія та реєстрації транспортних засобів пропонується продовжити можливість паралельного використання обладнання та бланків попереднього і нового зразка.



**а. Пенсійні послуги та послуги у сфері зайнятості населення**

Пенсійні послуги є досить затребуваними в Україні — у 2023 році понад 10 млн українців отримували пенсії. Це переважно люди старшого віку, що мають обмежені фінансові ресурси та є менш мобільними порівняно з працездатними людьми, з гіршими цифровими навичками та засобами. Тому важливо забезпечити максимальну наближеність пенсійних послуг до населення, враховуючи їх затребуваність і специфіку цільової групи, що ці послуги отримує.

Для громадян, які потребують допомоги із працевлаштуванням питання доступності до послуг у сфері зайнятості відіграє суттєву роль. Фінансові бар'єри безробітних на поїздки до територіальних ЦЗ є перешкодою в отриманні відповідних послуг.

Територіальні управління ПФУ та Державної служби зайнятості України не запровадили належних механізмів для імплементації відповідних груп послуг через адміністраторів ЦНАП як фронт-офісів.

**ПРОПОЗИЦІЇ:**

- 32 **ПФУ, Державній службі зайнятості України забезпечити практичне впровадження надання пенсійних послуг, адміністративних послуг у сфері зайнятості через персонал (адміністраторів) ЦНАП як фронт-офісів**

Пенсійні послуги, адмінпослуги у сфері зайнятості навіть якщо і передбачені переліками послуг ЦНАП, то доступ до них обмежений лише періодами (графіком) приїзду представника ПФУ/ЦЗ. Ця практика не відповідає Закону України «Про адміністративні послуги», оскільки час прийому суб'єктів звернень має бути загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП. Також нині в дні і години роботи представника ПФУ в ЦНАП виникають черги саме на ці групи послуг, а громадяни змушені підлаштовуватися під графіки візитів представників ПФУ.

Включення пенсійних послуг та допомоги на поховання до Переліку обов'язкових послуг для ЦНАП (розпорядження КМУ № 523) пріоритетно потрібне, принаймні для тих громад, де немає територіальних підрозділів ПФУ.

## **в. Податкові послуги**

Реформа адміністративно-територіального устрою призвела до укрупнення територіальних громад, районів і, відповідно, реформування місцевих державних адміністрацій і територіальних органів ЦОВВ. Вже зараз ми бачимо укрупнення територіальних органів ЦОВВ на рівні новостворених районів. Така тенденція щодо оптимізації територіальної мережі ЦОВВ притаманна і Державній податковій службі (далі – ДПС), що віддаляє окремі послуги від споживачів та/або тих, хто не в змозі користуватися е-сервісами ДПС.

Водночас треба зважати на те, що найбільш масові податкові адмінпослуги (як-от пов'язані з РНОКПП) могли б ефективно надаватись через ЦНАП як фронт-офіси. Наразі в органах ДПС не має підтримки політика інтеграції податкових послуг у ЦНАП, навіть там, де громада хоче це організувати для зручності жителів.

### **ПРОПОЗИЦІЇ:**

#### **33 Забезпечити інтеграцію найбільш затребуваних серед громадян податкових послуг у ЦНАП**

За 9 місяців 2023 року до центрів обслуговування платників м. Києва надійшло 388 790 звернень щодо отримання адміністративних послуг (це видача довідок, свідоцтв, ліцензій та іншого), зокрема із початку поточного року видано 75 652 картки платника податків з одночасним внесенням до паспортів громадян України даних про реєстраційний номер облікової картки платника податків із Державного реєстру фізичних осіб-платників податків.<sup>5</sup> У масштабах країни мова може йти про більше мільйона податкових адміністративних послуг щороку, із яких — сотні тисяч адмінпослуг щодо видачі картки платника податків. Це свідчить про високу затребуваність зазначених послуг у населення.

Інтеграція податкових послуг у ЦНАП дозволяє поліпшити територіальну доступність відповідних послуг, особливо у малих населених пунктах України, де відсутні територіальні підрозділи ДПС. А у великих містах це створить додаткові точки доступу до відповідних послуг і збільшить спектр послуг, які можуть надаватись у ЦНАП за прикладом життєвих ситуацій.

Першим кроком на шляху до реалізації пропозиції може бути запровадження пілотних проектів для налагодження механізмів надання найбільш популярних податкових послуг, як-от видача реєстраційного номера облікової картки платника податків (РНОКПП); видача нової довідки про РНОКПП у разі зміни прізвища, імені, по батькові, зміни місця проживання.

---

5 / <https://kyiv.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/719636.html>

### с. Публічні послуги для ветеранів

Понад 9 років Україна відстоює свою незалежність і територіальну цілісність у збройній агресії РФ проти України. До повномасштабного вторгнення РФ в Україну налічувалось майже 900 тис. ветеранів війни, із яких майже 450 тис. — це ветерани АТО/ООС. Кількість ветеранів станом на сьогодні є не відомою, адже в умовах війни ця інформація засекречена. Водночас, з огляду масштаби бойових дій, не виникає сумніву, що їхня кількість суттєво зростає, як і затребуваність відповідних публічних послуг.

При поверненні у захисників/захисниць виникає ряд життєвих ситуацій, які нерозривно пов'язані з отриманням публічних послуг. Це насамперед встановлення відповідного статусу, який відкриває подальші можливості для отримання адміністративних, соціальних, медичних послуг тощо.

Обов'язком держави є забезпечення належних умов для гідного повернення захисників/захисниць до цивільного життя, а також підтримки членів їхніх сімей. Якісні та доступні послуги є одним з елементів прояву поваги та турботи про ветеранів і членів їхніх сімей з боку держави. Варто позитивно відзначити позицію Міністерства у справах ветеранів України, що ідентифікує ЦНАП як ключову точку доступу до публічних послуг для ветеранів і членів їхніх сімей, адже саме мережа ЦНАП є найбільш розгалуженою по всій території України. Отже, розуміючи подальшу важливу роль ЦНАП в обслуговуванні ветеранів, необхідно забезпечити підготовку їхнього персоналу, інфраструктуру, визначитися з переліком публічних послуг, що відповідатимуть сучасним потребам.

#### ПРОПОЗИЦІЇ:

#### 34 Оптимізувати переліки пільг і допомог, що реально можуть бути надані ветеранам

На сьогодні законодавство передбачає понад 100 пільг, видів допомоги, соціальних гарантій, виплат і компенсацій для ветеранів і членів їхніх сімей, але значна кількість із них уже застаріла та потребує осучаснення. Отримання різного роду допомог, субсидій і пільг не дозволяє комплексно оцінити реальні потреби ветеранів і членів їхніх сімей, але одночасно створює значне навантаження на державний апарат та ОМС, що адмініструють відповідні процеси. Вирішенням проблеми могла б стати монетизація відповідних пільг на підставі оцінки реального стану та потреб ветеранів і членів їхніх сімей.

Крім того, є ряд соціальних гарантій і пільг для ветеранів, що втратили свою актуальність або ж їхнє справедливе надання для ветеранів є неможливим, зокрема:

- відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва — кількість наявних в Україні земельних ділянок не дозволяє забезпечити потреби ветеранів, тож зазначена можливість буде породжувати несправедливий розподіл і соціальну напругу;
- позачергове користування всіма послугами зв'язку та позачергове встановлення на пільгових умовах квартирних телефонів — квартирні телефони втратили свою актуальність із розвитком мережі мобільного зв'язку, що є наразі дешевшим і більш доступним рішенням;
- звільнення від орендної плати за гаражі під спецзасоби для пересування — реалізація цієї пільги унеможливується через відсутність відповідних гаражів для безоплатної оренди. Водночас, монетизація зазначеної пільги могла б вирішити ситуацію;
- позачергове забезпечення продовольчими товарами в спеціалізованих салонах-магазинах — зазначені спеціалізовані магазини не функціонують. Отримати цей вид допомоги неможливо, тож краще від нього відмовитись або ж монетизувати.

**35** **Забезпечити надання публічних послуг для ветеранів за прикладом життєвих ситуацій.**

Ключовою перевагою ЦНАП у наданні публічних послуг населенню, зокрема ветеранам, є наявність затребуваного переліку послуг, щоб не було потреби відвідувати різні установи. Наступним важливим кроком в ефективній організації адмінпослуг є їхнє надання за прикладами життєвих ситуацій, щоб оптимізувати витрати часу і громадянина, і адміністратора ЦНАП в їх наданні. Особливо актуальним є такий підхід для ветеранів і членів їхніх сімей, адже часто вони звертаються за широким спектром послуг, що може включати: ряд адмінпослуг (зокрема АПСХ), подачу запиту щодо отримання медичних послуг, психологічної підтримки, послуг центру зайнятості тощо.

Вже зараз окремі ЦНАП групують послуги для ветеранів і намагаються їх надавати на підставі однієї заяви. Водночас на державному рівні поки відсутні згруповані послуги за прикладом життєвих ситуацій та єдина форма заяви для їхнього отримання.

Також варто врахувати, що не всі ЦНАП наразі можуть інтегрувати послуги для ветеранів (відомчий супротив СНАП, брак коштів/персоналу тощо). Отже, паралельно із впровадженням надання послуг для ветеранів за прикладом життєвих

ситуацій, потрібно сприяти ОМС в інтеграції затребуваних для ветеранів переліків послуг у ЦНАП.

**36 Врахувати різну спроможність ОМС/ЦНАП при плануванні підходів до обслуговування ветеранів**

На рівні ОМС неможливо забезпечити рівний доступ до публічних послуг, пільг і допомог для ветеранів і членів їхніх сімей через неспівмірні бюджети, якими розпоряджаються сільські та міські територіальні громади. Для прикладу, у великих містах є можливість виділяти окремі простори та персонал для обслуговування ветеранів і членів їхніх сімей, а от в селах персонал ЦНАП може складатися з 3–4 осіб, тож усі вони готуються для універсального, взаємозамінного надання послуг як ветеранам і членам їхніх сімей, так і загалом населенню. За таких умов може й не виникати потреби у впровадженні «Єдиного вікна» для обслуговування ветеранів, що фактично адвокатується для впровадження у кожному ЦНАП.

До того ж частина пільг і допомог фінансується з місцевого бюджету, більше того, на місцевому рівні можуть бути власні програми підтримки ветеранів. З одного боку, добре, що ОМС можуть аналізувати потреби жителів громади та надавати навіть вищі соціальні гарантії, ніж передбачені на державному рівні; з іншого — це породжує несправедливість щодо підтримки ветеранів залежно від місця їхньої реєстрації/проживання. Для прикладу, в місті чи обласному центрі ветерани можуть отримувати близько 100 000 гривень на реабілітацію у разі поранення, а от в сусідніх селах в такій же ситуації може виділятися всього кілька тисяч гривень або й взагалі нічого не виділяється через брак коштів у місцевому бюджеті.

Одним із рішень, може бути запровадження цільової субвенції для ОМС залежно від кількості зареєстрованих у громаді ветеранів, що дозволить більш рівномірно розподіляти підтримку для ветеранів в межах ОМС і врахувати різні навантаження на місцеві бюджети залежно від кількості ветеранів у територіальній громаді.



Наскрізна, комплексна увага до гендерних аспектів надання адміністративних послуг дозволяє підвищувати доступність і якість цих послуг.

В умовах повномасштабної війни, як і під час будь-яких інших кризових ситуацій, наскрізний гендерний підхід набуває особливого значення, оскільки підвищується вразливість населення, змінюються потреби у послугах (зокрема й адміністративних) — може з'явитися запит на нові послуги, змінитись потреба в обсягах наявних, виникнути необхідність розширення доступності послуг тощо. Саме у відповідь на це, з огляду на актуальні потреби різних груп жінок і чоловіків, гендерний підхід робить послуги більш адресними, доступними та якісними.

Наразі ЦНАП потребують підтримки у питаннях впровадження гендерних підходів у свою діяльність. Більше того, посилення гендерної чутливості ЦНАП має стати елементом якісного та доступного надання адміністративних послуг.

### ПРОПОЗИЦІЇ:

#### 37 **Забезпечити впровадження державної політики щодо врахування гендерного підходу в наданні адміністративних послуг**

Гендерно орієнтований підхід є важливим у контексті якісного і доступного надання адміністративних послуг населенню. Молодь, працююче населення, пенсіонери, батьки з дітьми, люди з інвалідністю — ці та інші групи жінок і чоловіків можуть потребувати особливого підходу до обслуговування.

Варто зазначити, що на державному рівні вже визнано прихильність до гендерних підходів у державному управлінні. Водночас на місцевому рівні ще спостерігається нерозуміння потреб у гендерних підходах до урядування та надання адміністративних послуг. Крім того, фактор війни часто використовується як аргумент, що зазначене питання не на часі. Хоча це твердження є хибним, адже гендерні підходи до урядування та надання адміністративних послуг дозволяють реалізувати потенціал більшої кількості населення.

Першим кроком на шляху до ефективного впровадження гендерно орієнтованого підходу до надання адміністративних послуг має стати незалежний збір інформації про дотримання прав людини при наданні адміністративних послуг. Для цього може бути використано оціночну рамку AAAQ (з англійської — availability, accessibility, acceptability, quality), розроблену структурами ООН, яка дозволяє ви-

значати бар'єри у доступності та якості послуг. Адже бар'єри, що перешкоджають доступу до послуг, зокрема ті, які можуть бути не очевидними, збільшують ризик виникнення обмежень у користуванні адміністративними послугами, що є нічим іншим, як дискримінацією. Результати відповідного дослідження мають відобразитись у щорічних доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Зазначений аналіз стане одним із факторів, що впливатиме на подальше ухвалення рішень урядом, ОМС та іншими стейкхолдерами задля підвищення якості надання адмінпослуг населенню.

### 38 **Внести зміни до Примірнього регламенту ЦНАП щодо сприяння розв'язанню проблеми гендерно зумовленого насильства**

Гендерно зумовлене насильство як брутальний прояв гендерної нерівності і до широкомасштабного вторгнення було поширеним в Україні. На місцевому рівні часто існує брак інформації щодо можливих дій та захисту громадян, що можуть потерпати від гендерно зумовленого насильства. В умовах війни і в повоєнний період ситуація може ще більше загостритись через психологічні травми у населення України.

ЦНАП часто є відвідуваною адміністративною будівлею громади, тож може виступати інформаційним хабом по запобіганню та протидії гендерно зумовленому насильству за допомогою:

- включення до функціональних обов'язків особи з керівного складу ЦНАП сприяння рівності жінок і чоловіків через інтеграцію принципів гендерної рівності в діяльність ЦНАП;
- навчання персоналу ідентифікації та переадресації у випадку виявлення гендерно зумовленого насильства;
- забезпечення інформування клієнток(-ів) щодо проблеми гендерно зумовленого насильства через різні канали комунікації.

Без закріплення відповідних рекомендацій на рівні законодавчих актів, їхнє впровадження у ЦНАП буде вкрай важким.



## РОЛЬ СТАРОСТИ В НАБЛИЖЕННІ ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ДО НАСЕЛЕННЯ

---

Мешканці старостинських округів повинні бути забезпечені доступністю до адміністративних послуг (хоча б базових, як-от ДРАЦС, реєстрації місця проживання, АПСХ, окремих нотаріальних дій, що вчиняються посадовими особами ОМС).

Надання адміністративних послуг є одним із повноважень, що може покладатись на старосту для наближення адмінпослуг до населення. При цьому можуть бути й інші варіанти, як-от відкриття ТП, ВРМ (зокрема з використанням мобільних рішень). Також важливою є роль старост в частині інформування про графік і перелік послуг, що можуть надаватись на ВРМ, ТП, ЦНАП, або ж куди можна звернутись за відповідною послугою, якщо така послуга не надається в ЦНАП (для прикладу, паспортні послуги можуть і не надаватись у ЦНАП та центрі громади).

Можливість інтеграції послуг у ЦНАП прямо корелюється з послугами, що можуть надаватись і старостами, у разі покладання на них окремих повноважень адміністратора ЦНАП. Про відповідні виклики вже йшлося у розділі «Секторальні питання щодо інтеграції послуг у ЦНАП», тож не будемо додатково на них зупинятись.

### ПРОПОЗИЦІЇ:

#### 39 **Рекомендувати ОМС забезпечити сталість затвердження та перебування старост на посаді**

Відсутність старости на відповідній території населеного пункту створює нерівні умови для місцевих жителів у частині взаємодії з владою, вирішення актуальних для них проблем та, в окремих випадках, доступності адміністративних послуг.

Наразі процедура призначення старости може суттєво затягуватись і навіть бути заблокованою в разі відсутності консенсусу між головою та більшістю депутатів місцевої ради. Більше того, затвердження кандидатури старости інколи навіть використовують як політичні торги в межах громади. Тож повинні бути запобіжники, які дозволять забезпечити оперативне набуття повноважень старостою, із дотриманням необхідних процедур, зокрема можливість одноосібного призначення старости сільським, селищним чи міським головою у випадку бездіяльності відповідної місцевої ради або дострокового припинення нею повноважень.

Також не врегульовано питання призначення виконуючих обов'язки старости, що актуально і в період відпусток, тимчасової непрацездатності старости і в разі ви-

конання повноважень старости в межах відповідного старостинського округу до затвердження старости на посаду.

Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень. Це означає, що після обрання нової сільської, селищної, міської ради у громаді будуть відсутні старости до їхнього затвердження із дотриманням відповідної процедури. Тому пропонується забезпечити безперервність діяльності старости до затвердження новообраною місцевою радою нового старости.

Таким чином, зміни до законодавства повинні забезпечити повсюдність інституту старост в межах територіальної громади.

## МОБІЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНКЛЮЗИВНОГО НАБЛИЖЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ДО ГРОМАДЯН

---

Мобільне обслуговування є одним з рішень, що сприяє покращенню доступності адмінпослуг для населення. Мобільні рішення дозволяють забезпечити надання послуг за місцем перебування заявника, якщо в останнього є обмежені можливості пересування.

Крім надання адмінпослуг, мобільні рішення можуть сприяти вирішенню й інших питань у громаді, що стосуються обслуговування населення. Для прикладу, мобільні ЦНАП використовують для:

- доставки гуманітарної допомоги;
- організації виїзного консультування ЦНАП;
- організації підписання договорів на надання комунальних послуг і декларацій із сімейними лікарями;
- організації голосування за проекти «бюджету участі» в межах територіальної громади.

Залежно від потреб і можливостей громади можна виділити кілька видів мобільного обслуговування:



**Сервіс «Мобільний адміністратор»** — це обслуговування адміністратором ЦНАП за місцем проживання/перебування суб'єкта звернення (житло, заклад охорони здоров'я, заклад соціального захисту тощо) за допомогою ручного мобільного комплексу програмних і технічних засобів із вільним доступом до Інтернету.



**Мобільний ЦНАП** — це формат обслуговування громадян адміністратором і представниками суб'єктів надання адміністративних послуг на спеціально підготовленому майданчику у транспортному засобі, обладнаному відповідним комплектом програмних і технічних засобів із вільним доступом до Інтернету.



**Виїзне ВРМ** — надання адміністративних та інших публічних послуг проводиться адміністраторами та представниками суб'єктів надання адміністративних, інших публічних послуг, зазвичай у приміщеннях адміністративних або інших будівель у населених пунктах / старостинських округах ТГ та партнерських громад, зокрема з використанням наявного в таких приміщеннях стаціонарного обладнання та Інтернету, із застосуванням на постійній

основі для виїзду до місць надання послуг спеціально визначеного для цих цілей службового транспортного засобу (легкового автомобіля, зокрема підвищеної прохідності (кросовера)), оснащеного комплектом «Мобільна валіза» і додатковим обладнанням. У виняткових випадках «Виїзне ВРМ» може функціонувати у форматі «Мобільного ЦНАП» для надання послуги суб'єкту звернення в салоні автомобіля.

#### ПРОПОЗИЦІЇ:

#### 40 **Внести зміни до Примірного регламенту ЦНАП щодо виключення заборони на використання мобільних ЦНАП («Мобільних центрів») для інших цілей**

Пунктом 2 частини 65 Примірного регламенту ЦНАП<sup>6</sup> забороняється використовувати транспортний засіб, на базі якого функціонує сервіс, в інших цілях, аніж для надання адміністративних послуг.

Примірний регламент ЦНАП є документом рекомендаційного характеру, та все ж, ми бачимо його важливість для ОМС, які посилаючись на його норми не використовують весь потенціал мобільного ЦНАП для обслуговування населення.

За результатами моніторингу роботи мобільних ЦНАП в умовах війни, станом на 30 жовтня 2023 року середня собівартість надання адміністративної послуги через мобільний ЦНАП (без урахування оплати праці адміністратора ЦНАП) становила 512 грн. Отже, у разі універсального використання мобільних ЦНАП в межах громади можна оптимізувати видатки на обслуговування населення (зокрема для надання адміністративних послуг). Для прикладу, під час виїзду мобільного ЦНАП можна вирішувати ряд супутніх питань для населення, як-от: доставка гуманітарної допомоги, підписання декларацій із сімейними лікарями тощо, без потреби в організації додаткових виїздах для різних потреб.

#### 41 **Сприяти запуску пілотного проекту щодо інтеграції паспортних послуг у мобільний ЦНАП**

Поінформувати ОМС/ОВА про техніко-технологічне рішення, специфікацію обладнання, завдяки чому буде можливість надавати паспортні послуги через мобільні ЦНАП і сприяти запуску відповідного пілотного проекту

Відсутність паспортних послуг у мобільних ЦНАП обмежує їхню доступність для громадян із віддалених населених пунктів. Крім того, погіршується ефективність

---

6 / <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text>

експлуатації мобільних ЦНАП, через що ОМС менш зацікавлені інвестувати у застосування такої моделі надання адмінпослуг. Завдяки проектам МТД в Україні працюють уже десятки мобільних ЦНАП в ОМС, але вони досі не можуть надавати паспортні послуги через брак інформації щодо отримання такої можливості.

Можливість інтеграції паспортних послуг в мобільний ЦНАП вже була письмово підтверджена в комунікації Проекту, Мінцифри, одного ОМС із ДМС та Держспецзв'язку. Водночас ще жоден ОМС не спромігся інтегрувати паспортні послуги в мобільний ЦНАП через ряд причин:

1. відсутність практичного підтвердження доцільності зазначеного рішення (ризик неефективного використання бюджетних коштів);
2. високу вартість необхідного обладнання, його підключення та налаштування;
3. брак інформації про можливість інтеграції паспортних послуг у мобільний ЦНАП у ОМС та донорів, які розглядають можливість підтримки ОМС через передачу мобільних ЦНАП.

**42 Запровадити систему моніторингу роботи/застосування мобільного обслуговування та розробити методичні рекомендації для їхнього ефективного використання**

Попри наявність достатньої кількості кращих практик використання мобільних рішень для обслуговування населення, більшість ОМС ще не повністю розкрили їхній потенціал.

У системі моніторингу якості надання адмінпослуг береться до уваги лише наявність мобільного ЦНАП у громаді, водночас не приділяється увага ні показникам ефективності використання мобільних ЦНАП, ні іншим мобільним рішенням. При цьому, через відсутність необхідної інформації неможливо сформулювати загальне бачення щодо ефективності роботи мобільних рішень та їхньої затребуваності залежно від умов використання. Наступним етапом після аналізу даних моніторингу може стати розробка методичних рекомендацій для ефективного використання мобільних рішень при наданні адміністративних послуг населенню.

Крім того, актуальна інформація про роботу мобільних рішень на центральному рівні дозволить краще координувати роботу донорів для належного відбору ОМС, що потребують впровадження мобільних рішень.

ВИСХОВКИ

## ВИСНОВКИ

---

Посилення децентралізації (тобто делегування повноважень від ОБВ до компетенції ОМС) є найкращим варіантом усунення більшості з перелічених у цьому документі проблем. Адже такий підхід є зручним для громадян, наближаючи до них послуги, а ОМС отримують дієві важелі впливу для належної організації надання адмінпослуг, зокрема і через власні ЦНАП.

В ОМС найбільш розвинута мережа фронт-офісів (ЦНАП з їхніми ТП та ВРМ, старостоми), тож розвиток і утримання відомчих фронт-офісів стає менш ефективним і нераціональним з погляду ефективного використання публічних ресурсів. Більше того, саме ЦНАП стають ключовими фронт-офісами для організації надання більшості публічних послуг ветеранам.

Війна поставила нові виклики перед розвитком мережі ЦНАП: крім браку ресурсів, додалися ще й значні руйнування та навіть повне знищення окремих ЦНАП. Гострим є питання щодо відновлення доступності адміністративних послуг на деокупованих територіях. Отже необхідно визначити державні пріоритети в підтримці розвитку/відновлення мережі ЦНАП.

Наступним ключовим питанням в належному функціонуванні мережі ЦНАП є перелік послуг, що інтегруються у ЦНАП. На жаль, змушені констатувати подальший супротив окремих СНАП в інтеграції послуг у ЦНАП, тож за окремими послугами ДРАЦС, пенсійними послугами, паспортними послугами, реєстрацією нерухомості чи бізнесу часто доводиться звертатись безпосередньо до СНАП чи ЦНАП сусідніх громад. Крім того, діючі моделі інтеграції адміністративних послуг у ЦНАП не завжди дозволяють наближати їх до жителів віддалених населених пунктів через ТП, ВРМ (зокрема мобільні рішення).

Крім того, паралельно із розвитком мережі ЦНАП та інтеграцією послуг у ЦНАП потрібно сприяти забезпеченню «100 % доступних послуг». Зазначений підхід передбачає електронну та фізичну доступність послуг насамперед для людей із інвалідністю та інших маломобільних груп населення, а також доступність для всіх категорій громадян, які не в змозі отримувати е-послуги через різні причини.

Загалом, пропозиції в цьому документі можна розділити на дві групи:

- **стратегічні** (дозволяють системно та ефективно розв'язати проблему): 1, 3, 5, 7, 9, 10, 14, 19, 35, 36;
- **тактичні** (дозволяють за короткий проміжок часу досягти швидких перемог і покращити якість надання адміністративних послуг) — це всі інші пропозиції.

Усі пропозиції вже обговорювалися на численних заходах та отримали підтримку багатьох заінтересованих сторін. Водночас імплементація пропозицій потребує конкретних кроків від органів державної влади.

В окремих випадках достатньо рішення центрального органу виконавчої влади. Наприклад, Мінсоцполітики може своїм наказом надати доступ до відомчих баз даних (реєстрів) для працівників ЦНАП, відповідальних за організацію надання адмінпослуг соціальної сфери, або запровадити е-взаємодії з інформаційними системами, які застосовуються у ЦНАП. Мін'юст може запровадити регулярне проведення тестування кандидатів на посади державних реєстраторів та опублікувати відповідні тестові запитання для підготовки. Але є й низка питань, розв'язання яких потребує внесення змін до законодавства, зокрема прийняття Закону України «Про адміністративний збір», внесення змін до законодавства щодо делегування повноважень у сфері ДРАЦС для ОМС, бюджетного законодавства тощо.

Найбільш пріоритетними ми вважаємо пропозиції, що стосуються послуг ДРАЦС, паспортних послуг, послуг з реєстрації місця проживання, а також адміністративних послуг соціального характеру, оскільки ці групи послуг є дуже запитувані серед населення та додатково впливають на можливість надання комплексних послуг за моделлю життєвих ситуацій.

Ще одним із пріоритетних рішень задля забезпечення доступності до е-послуг могло б стати наділення адміністраторів ЦНАП новим повноваженням — «цифрового посередника», щоб була змога подавати заявки на адміністративні послуги онлайн, в інтересах заявника, та видавати йому результати послуги у друкованому вигляді.

Значна кількість пропозицій стосується різних органів державної влади, тому їхня імплементація може відбуватися одночасно.

В межах реалізації пропозицій першої та другої редакцій Білої книги треба відзначити активну роботу над впровадженням змін зі сторони Мінцифри та Комітету Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Також суттєвих зусиль було докладено Мінсоцполітики щодо покращення доступу до адміністративних послуг у ЦНАП і Мінінфраструктури щодо загального посилення спроможності територіальних громад. Водночас, попри постійну комунікацію, на жаль, не було досягнуто належних результатів у сферах ДРАЦС, державної реєстрації нерухомості і бізнесу, пенсійних і податкових послуг.



## ПЕРЕЛІК КЛЮЧОВИХ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

Антимонопольний комітет України

Асоціації органів місцевого самоврядування

Верховна Рада України

Державна міграційна служба України

Державна податкова служба України

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

Кабінет Міністрів України

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

Міністерство аграрної політики та продовольства України

Міністерство внутрішніх справ України

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України

Міністерство соціальної політики України

Міністерство фінансів України

Міністерство цифрової трансформації України

Міністерство юстиції України

Органи місцевого самоврядування

Пенсійний фонд України

Проекти міжнародної технічної допомоги та громадські організації, що працюють з питаннями адміністративних послуг

