

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2810-1з спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»  
А.Б. Луц

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та управління, к.філос. н. Цапліна І.С.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії та управління, доцент, к.філос.н. Ель Гуессаб К.

Запоріжжя – 2021

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління  
Кафедра соціальної філософії та управління  
Рівень вищої освіти магістр  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної філософії  
та управління

\_\_\_\_\_ Г.І.Бутченко  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

Луц Анастасії Болеславівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Публічно-правове регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації

керівник роботи Цапліна Ірина Сергіївна, к.філос.н.,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 року

3. Вихідні дані до роботи Муц Л. Ф. Формування та реалізація державної міграційної політики: теорія, методологія, практика : дис. ... д-ра наук з держ упр. : 25.00.02 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2019. 475 с.;  
Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці : дис. ... к-та юр. наук : 12.00.01 / Національний університет «Львівська Політехніка». Львів, 2019. 210 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. З'ясувати стан наукової розробки проблеми публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби. 2. Уточнити головні поняття дослідження: «публічно-правове регулювання», «діяльність», «Державна міграційна служба», «децентралізація». 3. Визначити принципи та методи публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації. 4. Розкрити організаційно-правові засади діяльності міграційної служби. 5. Зазначити види адміністративних послуг в Державній міграційній службі України. 6. З'ясувати порядок надання міграційних адміністративних послуг. 7. Дослідити трансформацію надання міграційних послуг в умовах децентралізації в Україні; 8. Проаналізувати рівень ефективності надання адміністративних послуг в Управлінні Державної міграційної служби у Запорізькій області; 9. Сформулювати рекомендації щодо підвищення якості надання міграційних адміністративних послуг в умовах децентралізації в Україні.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Цапліна І.С., доцент кафедри соціальної філософії та управління	17.06.2021	17.06.2021
Розділ 2	Цапліна І.С., доцент кафедри соціальної філософії та управління	30.08.2021	30.08.2021
Розділ 3	Цапліна І.С., доцент кафедри соціальної філософії та управління	14.10.2021	14.10.2021

7. Дата видачі завдання 18 червня 2021 року

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2021	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2021	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2021	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень – липень 2021	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – вересень 2021	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2021	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад 2021	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2021	<i>виконано</i>

Студент \_\_\_\_\_ А.Б. Луц \_\_\_\_\_

Керівник роботи \_\_\_\_\_ І.С. Цапліна \_\_\_\_\_

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ І.С. Цапліна \_\_\_\_\_

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 80 сторінок, 94 позиції у списку літератури, 1 додатку.

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ, МІГРАЦІЙНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

*Мета дослідження:* вивчити особливості публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації.

*Об'єкт дослідження:* діяльність Державної міграційної служби України.

*Предмет дослідження:* публічно-правове регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації.

*Методи дослідження:* узагальнення, систематизації, історичний, аналізу, діалектичний, формально-юридичний, логіко-семантичний, статистичний, прогнозування.

*Новизна дослідження:* у роботі досліджене публічно-правове регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації та представлені пропозиції щодо покращення якості надання міграційних адміністративних послуг.

*Гіпотеза:* на сьогоднішній день відбувається делегування повноважень від Державної міграційної служби України органам місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність вдосконалення функціонування відповідних органів з надання міграційних адміністративних послуг.

*Висновки:* 1. Існує значна частина проблем в сфері надання міграційних адміністративних послуг, однією із яких є необхідність підвищення якості обслуговування населення через центри надання адміністративних послуг.

2. В сфері міграційної політики відбувається не розподіл повноважень між відповідними органами публічного адміністрування, а делегування повноважень органам місцевого самоврядування від Державної міграційної служби України та її територіальних підрозділів.

3. Доступність міграційних послуг реалізується шляхом розширення мережі центрів надання адміністративних послуг.

### **SUMMARY**

The qualifying work consists of 80 pages, 94 items in the bibliography and a one addition.

**STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE, MIGRATION ADMINISTRATIVE SERVICES, DECENTRALIZATION, CENTERS OF ADMINISTRATIVE SERVICES**

*The purpose of the study:* to study the features of public law regulation of the State Migration Service in the context of decentralization.

*Object of research:* activity of the State Migration Service in Ukraine.

*Subject of research:* public law regulation of the State Migration Service in the context of decentralization.

*Research methods:* generalization, systematization, historical, analysis, dialectical, formal-legal, logical-semantic, statistical, forecasting.

*The novelty of the study:* the paper examines the public law regulation of the State Migration Service in the context of decentralization and presents proposals for improving the quality of migration administrative services.

*Hypothesis:* currently there is a delegation of powers from the State Migration Service to local governments, which is due to the reform of decentralization and consolidation of districts.

*Conclusions:* 1. There are many problems in the provision of migration administrative services, one of which is the need to improve the quality of public services through the centers of administrative services.

2. In the field of migration policy, it is not the division of powers between the relevant public administration bodies, but the delegation of powers to local governments from the State Migration Service of Ukraine and its territorial subdivisions.

3. The availability of migration services is being realized by expanding the network of administrative service centers.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	11
1.1. Стан наукової розробки проблеми публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби .....	11
1.2. Уточнення основних понять дослідження: «публічно-правове регулювання», «діяльність», «Державна міграційна служба», «децентралізація».....	20
1.3. Принципи та методи дослідження публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації.....	24
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....	29
2.1. Організаційно-правові засади діяльності міграційної служби.....	29
2.2. Види адміністративних послуг в Державній міграційній службі України.....	41
2.3. Порядок надання міграційних адміністративних послуг.....	46
2.4. Трансформація надання міграційних послуг в умовах децентралізації в Україні.....	51
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	56
3.1. Рівень ефективності надання адміністративних послуг в Управлінні Державної міграційної служби у Запорізькій області.....	57
3.2. Рекомендації щодо підвищення якості надання міграційних адміністративних послуг в умовах децентралізації в Україні.....	60
ВИСНОВКИ.....	65
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	68
ДОДАТКИ.....	79

## ВСТУП

*Актуальність дослідження.* Відповідно до ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України. Слід зосередити увагу на тому, що громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Також, виходячи із основного Закону держави, громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство та не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Окрім цього, іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законодавством. Відповідно до ст. 313 Цивільного кодексу України фізична особа, яка досягла шістнадцяти років, має право на вільний самостійний виїзд за межі України.

Можемо стверджувати, що реалізація зазначених прав безпосередньо пов'язана із діяльністю Державної міграційної служби України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

*Проблемна ситуація* полягає у тому, що останнім часом в Україні відзначається значна активізація міграційних процесів. Як засвідчує статистика, яка розміщена на офіційному сайті Державної міграційної служби України, станом на 19 жовтня 2021 року в Україні видано 17454886 паспортів для виїзду за кордон. Також, оформлено 6840350 ID-карток. Це говорить про

значний рівень потреб населення у отриманні відповідних міграційних адміністративних послуг.

Виходячи із норм вітчизняного законодавства, органи державної влади та місцевого самоврядування повинні максимально сприяти у реалізації громадянами їхніх конституційних прав. Зокрема, одним із елементів механізму реалізації громадянами прав є можливість отримання відповідних адміністративних послуг, що виходить із сфери діяльності Державної міграційної служби України.

Варто констатувати, що повноваження органів державної влади в сфері міграційної політики довгий час було розпорошене з поміж різних органів державної влади, що створювало ряд незручностей та суттєвою мірою гальмувало розвиток державної міграційної політики. І тільки 20 серпня 2014 року Кабінет Міністрів України видав Постанову № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України», якою було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, яке діє на даний момент та закладає основні функціональні засади її діяльності.

Разом з цим, станом на сьогоднішній день відбувається певна трансформація в сфері надання міграційних послуг, яка пов'язана із проведенням децентралізаційних процесів у державі, метою яких є передача значної частини повноважень на місцевий рівень та спрощення процедури отримання адміністративних послуг в цілому, та міграційних адміністративних послуг, зокрема.

Питання діяльності Державної міграційної служби України під широким кутом розглядалося в різних галузях знань:

- державного управління (В. Т. Васільєв, А. В. Дергач, Ю. В. Козаченко, А. Б. Лис, І. Огірко, Л. В. Прудіус, О. В. Самойлова, А. Серант, М. Л. Файсал);
- правової (О. М. Буханевич, О. Г. Власенко, І. А. Гончарова, С. М. Гусаров, Т. О. Коломоєць, Ю. А. Кучеренко, А. В. Максименко, К. А. Фуглевич, О. К. Туркова,);
- економіки (А. О. Сенін, І. В. Олександренко, О. В. Махонюк).



Окремої уваги заслуговують праці науковців, які присвячені питанням децентралізаційних процесів в державі (О. В. Ременяк, П. Б. Чернописький).

Разом з цим, значна частина питань пов'язаних із публічно-правовим регулюванням діяльності Державної міграційної служби України в умовах децентралізації залишаються не розкритими, що актуалізує наше дослідження.

*Об'єкт дослідження:* діяльність Державної міграційної служби України.

*Предмет дослідження:* публічно-правове регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації.

*Метою дослідження* є вивчити особливості публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації.

Досягнення зазначеної мети передбачає вирішення таких *дослідних завдань:*

- З'ясувати стан наукової розробки публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби;
- Уточнити головні поняття дослідження: «публічно-правове регулювання», «діяльність», «Державна міграційна служба», «децентралізація»;
- Визначити принципи та методи публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби України в умовах децентралізації;
- Розкрити організаційно-правові засади діяльності Державної міграційної служби;
- Зазначити види адміністративних послуг в Державній міграційній службі України;
- З'ясувати порядок надання міграційних адміністративних послуг;
- Дослідити трансформацію надання міграційних послуг в умовах децентралізації в Україні;
- Проаналізувати рівень ефективності надання адміністративних послуг в Управлінні Державної міграційної служби у Запорізькій області;
- Сформулювати рекомендації щодо підвищення якості надання міграційних адміністративних послуг в умовах децентралізації в Україні.

*Гіпотеза* дослідження полягає у тому, що на сьогоднішній день відбувається делегування повноважень від Державної міграційної служби України органам місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність вдосконалення функціонування відповідних органів з надання міграційних адміністративних послуг.

*Структура роботи:* кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури та додатку.

## РОЗДІЛ 1

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### **1.1. Стан наукової розробки проблеми публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби**

Як нами вже зазначалося у вступі до нашого дослідження, одними із ключових прав громадян є право на свободу пересування, реалізація якого пов'язана із необхідністю оформлення відповідних документів, які засвідчують особу та дають право на перетин державного кордону. Тільки за останні шість місяців було видано 844635 паспортів громадянина України для виїзду за кордон. Це зайвий раз підкреслює, що міграція була і залишається одним із ключових явищ в історії людства.

Враховуючи це, питання пов'язані з міграційною політикою були предметом багатьох досліджень. У своїх працях науковці присвячували увагу як діяльності міграційної служби в цілому, так і адміністративним послугам та ефективності їх надання зокрема.

Розпочати аналіз наукових розробок вважаємо за необхідне із дисертаційного дослідження Муца Луай Файсал «Формування та реалізація державної міграційної політики: теорія, методологія, практика» (2019) в якому науковець висловлює ряд цікавих пропозицій. Так, ним запропоновано вектор розвитку державної політики у напрямку зниження кількості правопорушень при здійсненні прикордонного контролю, який включає в себе такі компоненти як цілісний комплекс процесів, що впливають на регулювання прикордонного контролю (прикордонне співробітництво, міграційні процеси, інноваційні процеси), характерні ознаки регулювання (геополітична трансформація, національні параметри прикордонного контролю, лібералізація візового контролю). Також, зосереджуємо увагу на запропонованій ним схемі

компонентів підвищення якості обслуговування населення через Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів), яка відображена у названій праці та побудована із дотриманням принципів раціоналізації, демократичності, результативності, відкритості та прозорості, що передбачатимуть налагодження комунікацій та активну співпрацю між усіма структурами (органами державної виконавчої влади на місцевому рівні та місцевого самоврядування, громадянами, іноземцями, особами без громадянства та представниками бізнес-структур) [37, с. 28–29]. У вказаній праці науковець детально розглядає порядок діяльності ЦНАПів та надає цікаві статистичні данні, які засвідчують рівень динаміки відкриття таких центрів та приріст рівня надання у них міграційних послуг [37, с. 428–431].

Безперечний інтерес становить праця О. В. Махонюка «Формування та розвиток ринку міграційних послуг в Україні» в якій досліджено теоретико-методологічні аспекти функціонування ринку міграційних послуг в Україні. Науковцем уточнено зміст понять «ринок міграційних послуг» та «міграційна послуга», обґрунтовано основні концептуальні засади формування такого ринку. О. В. Махонюк виділяє наступні функції ринку міграційних послуг: забезпечуюча, інформаційна, посередницька, стимулююча, врівноважуюча та захисна [33]. Аналіз відповідної праці дає підстави стверджувати про влучне застосування термінологічного апарату, адже, дійсно, в реаліях сьогодення доцільно говорити саме про ринок надання міграційних адміністративних послуг, що зумовлене збільшенням кількості суб'єктів надання відповідних послуг.

Окрім цього, О. В. Махонюк деталізував інституційне середовище функціонування ринку міграційних послуг в Україні (далі – РМП), зокрема, діяльність Державної міграційної служби України (далі – ДМС України), ДП «Документ», ЦНАПів, консульств та візових центрів. Науковець прийшов висновку щодо наявності значних розбіжностей функціонування цих структур. На його думку: «Суттєвою відмінністю в якості надання міграційних послуг є різні стандарти безпосереднього обслуговування громадян». Цілком поділяємо

позицію щодо необхідності покращення функціонування відповідних державних структур [33, с 183–184].

Механізмам державного управління міграційними процесами в Україні присвячені праці А. В. Дергач, якою вперше представлена соціально-орієнтована модель механізмів державного управління міграційними процесами, яка побудована на засадах детермінованості впливу відповідних механізмів. Модель передбачає гармонізацію законодавства, після чого має стартувати комплексний запуск суспільно-політичного, безпекового, інформаційного, мотиваційного, контролюючого та організаційного механізмів для формування в Україні високих соціальних стандартів. Також, науковцем констатується необхідність, з урахуванням специфікації, удосконалення вітчизняного законодавства про міграцію, що дасть можливість сформулювати більш змістовні нормативно-правові засади для управління міграційними процесами відповідно до соціально-економічної ситуації в державі та забезпечення прав і свобод людини [12, с. 3–4].

Як нами вже зазначалося, останнім часом відбувається трансформація надання міграційних послуг, отже, необхідним є сконцентрувати увагу на працях науковців в яких розкривається суть поняття «Децентралізація», про яке ми детально поговоримо у підрозділі 1.2. нашого дослідження.

У дисертаційному дослідженні «Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці» О. В. Ременяк слушно підмічає, що «Основними формами децентралізації публічної влади є: адміністративна, суть якої полягає у перерозподілі, делегуванні та передачі повноважень між рівнями влади; політична, змістом якої є надання громадам та їх представникам в органах публічної влади повноважень щодо прийняття рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування; економічна, що передбачає відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств та недержавних організацій; фінансова (бюджетна), сутність якої зводиться до чіткого закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів для забезпечення

виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [83, с. 72]. Окрім цього, у вказаній праці доволі змістовно розкривається закордонний досвід запровадження децентралізації.

Зауважимо, що в контексті нашої роботи ми говоримо саме про адміністративну форму децентралізації при якій значна частина повноважень в сфері міграційної політики делегується органами ДМС України до ЦНАПів, які утворюються при органах місцевого самоврядування.

П. Б. Чернописький у праці «Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект», порівнюючи досвід України з Латвією, констатує факт нерівномірності розвитку територій в Україні, що, на його думку, веде до зростання міграції з окремих регіонів та подальшої асиметрії розвитку [92, с. 124].

Цілком поділяємо позицію П. Б. Чернописького згідно якої: «Децентралізація повинна розумітися як заміна усталеної парадигми державного управління суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі засобами імперативного впливу із великим обсягом контролюючих функцій на таку модель розподілу владних повноважень, за якої первинним буде вирішення будь-якої проблеми на локальному рівні (рівні громади та рівні регіону), а інклюзивність участі центральних органів виконавчої влади розглядатиметься як додатковий, але не основний інструмент для її подолання. Тобто, виникаючи на рівні певної території, будь-яка проблема повинна і вирішуватися засобами доступними та достатніми для цієї території та такого масштабу» [92, с. 157]. Вважаємо, що ця позиція в повній мірі відображає суть децентралізаційних процесів, які мають сприяти максимальному спрощенню надання адміністративних послуг населенню. В цьому аспекті міграційні адміністративні послуги не є виключенням. Зокрема, одним із перших кроків стало передання повноважень з реєстрації місця проживання органам місцевого самоврядування. Також, розширяється сфера надання міграційних послуг через ЦНАПи.

Для комплексного розкриття теми магістерської роботи існує потреба у дослідженні праць, в яких йдеться про правову природу адміністративних послуг в цілому та міграційних послуг зокрема. Виділяємо праці А. Б. Лиса та О. К. Туркової.

Зокрема, в праці А. Б. Лиса «Механізми державного управління процесами надання адміністративних послуг» проаналізовано стан процесів надання публічних послуг, а також висловлені думки та пропозиції безпосередніх споживачів адміністративних послуг. Науковцем визначено, що до найбільш узагальнених факторів, які генерують проблеми у сфері надання адміністративних послуг належать як організаційні та функціональні фактори, так і людські чинники (віковий та освітній стан, володіння навиками, брак мотивації, непоінформованість, незадоволення, конфліктність тощо). На основі проведеного аналізу висловлено припущення щодо необхідності інноваційного удосконалення функціонування системи «суб'єкт звернення – суб'єкт надання» адміністративної послуги [31, с. 116]. Ця система є запорукою успіху та покращення рівня надання міграційних адміністративних послуг (про що ми поговоримо у третьому розділі роботи).

У праці О. К. Туркової «Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні» здійснено комплексне дослідження правової природи процедур надання адміністративних послуг в Україні та сформульовано низку теоретичних положень, які спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів публічного управління в цілому та міграційної служби зокрема.

Науковець прийшла до цікавого висновку, що «регламентація порядку дій фізичних і юридичних осіб в аспекті адміністративних процедур є особливо важливою з урахуванням вимог забезпечення якості їх надання в Україні, яка стала на шлях боротьби з корупцією в усій системі публічної адміністрації. За умови чіткого встановлення мінімального обсягу обов'язків потенційних споживачів таких послуг у рамках легкої, швидкої і зручної процедури їх надання можна мінімізувати корупційні ризики під час взаємодії фізичних і

юридичних осіб із суб'єктами надання досліджуваних послуг» [89, с. 197]. Зазначена позиція вкрай актуалізується в контексті боротьби з корупцією. Як зазначається з цього приводу на Урядовому порталі України «необхідно створити дієву систему запобігання проявам корупції, що базуватиметься на принципах правопорядку, належного управління державними справами та майном, чесності й непідкупності, активного громадського контролю» [4].

На суттєвих корупційних ризиках зосереджує увагу і А. О. Сеніна у праці «Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг» в якій науковець цілком справедливо констатує факт низького рівня надання адміністративних послуг через складність технологічного процесу і, як наслідок, констатує факт надмірної бюрократизації та наявності корупційних ризиків. У вказаній праці висловлені численні пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази [84, с. 1–9].

Питанням процедурного регулювання надання адміністративних послуг приділена увага у праці К. А. Фуглевич «Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання». Серед іншого, авторка пропонує встановити ряд цікавих дефініцій. Зокрема, під стандартом надання адміністративної послуги запропонувала мати на увазі нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий компетентним органом, що містить модель діяльності суб'єкта надання адміністративних послуг щодо їх надання, яка включає в себе процедурні і змістовні юридично та соціально значущі характеристики такої діяльності. Деталізовано увагу і на питанні роботи Реєстру адміністративних послуг [90, с. 4].

Адміністративно-правовим аспектам процедури надання адміністративних послуг присвячена праця І. А. Гончарової в якій науковець доводить необхідність включення принципу мовчазної згоди до системи принципів процедури надання адміністративної послуги, вважаючи його дієвим заходом дотримання принципів процедури надання адміністративних послуг та підвищення рівня суспільної довіри до суб'єктів надання адміністративних послуг з боку споживачів таких послуг [11, с. 4].



Розглядаючи критерії оцінювання якості надання публічних послуг Ю. В. Козаченко дійшов висновку, що наразі не встановлені чітко визначені межі критеріїв якості надання публічних послуг, що, на думку науковця, є причиною недостатньої ефективності діяльності місцевих органів влади. Цілком поділяємо його точку зору згідно до якої «впровадження системи оцінювання критеріїв якості надання публічних послуг є одним з ефективних засобів підвищення результативності органів місцевого самоврядування» [24, с. 86]. Вважаємо, що в цьому аспекті слід підвищити рівень взаємодії ДМС України з органами місцевого самоврядування.

Доволі слушні пропозиції відображені у науковій розробці Л. В. Прудіус «Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід». У вказаній праці автором представлені роздуми щодо необхідності визначення низки дефініцій цих конструкцій. Зокрема, під якістю надання послуг пропонується розуміти відповідність наданої адміністративної послуги встановленим у методиках процесів стандартам якості. Результативність науковець пропонує визначати як ступінь досягнення цілей та реалізації показників політики якості органів державної влади щодо надання якісної адміністративної послуги. Ефективність пропонує вважати співвідношення результативності наданих адміністративних послуг з витраченими ресурсами [81, с. 25–26].

Аналізуючи методичні підходи до діагностики ефективності діяльності підприємства уважно дослідили праці І. В. Олександренка, який стверджує, що «достовірна інформація, що буде отримана в результаті діагностики слугуватиме підґрунтям для ефективної роботи підприємства та визначення раціональних шляхів підвищення прибутковості, що є запорукою економічного розвитку регіону та країни в цілому» [40, с. 9].

Безперечний інтерес становить праця В. Т. Васільєва «Система показників оцінювання ефективності державного управління у сфері міграційної політики в умовах децентралізації влади в Україні» в якій запропонована система показників оцінювання ефективності державної

міграційної політики, що дає змогу впровадити новий аналітичний інструментарій оцінювання ефективності міграційної політики та відкриває нові можливості публічного регулювання міграційних процесів [7, с. 85].

Значний обсяг матеріалу по досліджуваній проблематиці представлений у академічному підручнику «Міграційне право» за загальною редакцією д.ю.н. С. М. Гусарова у якому розглянуто основні питання міграційного права, зокрема його поняття та місце в правовій системі України, правовий статус суб'єктів міграційного права, правовий режим міграції в Україні тощо [35].

Говорячи про історичний екскурс зауважимо, що формування міграційної політики нашої держави почалося з перших днів проголошення незалежності. Мусимо констатувати, що довгий час в Україні була значна невизначеність відносно принципів міграційної політики та повноваження відповідного органу державної влади, який би реалізовував державну політику у сферах міграції, протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Зазначене питання суттєво актуалізувалося з моменту прийняття Конституції України у 1996 році. Саме Конституція України встановила ключові напрями розвитку міграційної політики, закріпивши відповідні конституційні права громадян (на свободу пересування, право на входження до громадянства і тд.).

Фактично, повноваження органів державної влади в сфері міграційної політики довгий час було розпорошене з поміж різних державних органів, що призводило до незручностей та певних складнощів у реалізації прав громадян.

Значним поштовхом в сфері розвитку міграційної політики стало прийняття у 2002 році плану дій «Україна – ЄС», одним із пріоритетних напрямів якого було визначено співробітництва у сфері реадмісії та міграції [52].

Враховуючи цей факт, у цьому ж році питання міграційної політики було розглянуто на засіданні Ради національної безпеки і оборони, яке

завершилося прийняттям ряду рішень, які були введені в дію Указом Президента України від 11 червня 2002 року [73]. Серед іншого, цим Указом Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) було зобов'язано утворити у двомісячний строк урядовий орган державного управління (у складі МВС) з питань імміграції – Департамент з питань громадянства та імміграції. Це хоча і дало поштовх для подальшого розвитку міграційної політики, але залишило ряд неузгодженостей, що призвело до другого невтішного висновку щодо міграційної політики, який було винесено на засіданні РНБО (2007-2008 роки) [74].

24 червня 2009 року була прийнята Постанова КМУ № 643 «Про утворення Державної міграційної служби України», якою було утворено Державну міграційну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [78]. Але, ця Постанова втратила чинність 16 липня 2010 року згідно з Постановою КМУ № 559 від 7 липня 2010 р. «Деякі питання державного управління у сфері міграції» [48]. Було встановлено, що правонаступниками ДМС з питань громадянства, реєстрації фізичних осіб та імміграції є Міністерство внутрішніх справ, а з питань міграції в межах, визначених законодавством про біженців, – Державний комітет у справах національностей та релігій.

6 квітня 2011 р. Президент України видав Указ № 405 «Питання Державної міграційної служби України» [71], яким було затверджено Положення про Державну міграційну службу України. Відповідним Указом Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству культури України, Державному комітету України у справах національностей та релігій було надане доручення забезпечити належне виконання функцій, які належали до сфери повноважень названих органів до набрання чинності цим Указом і передаються до повноважень ДМС, до завершення формування системи її органів.

У свою чергу 15 червня 2011 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 658 «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» [79]. Доречі, саме цією Постановою було утворено Управління ДМС у Запорізькій області, як юридичну особу публічного права.

20 серпня 2014 року КМУ видав Постанову № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України», якою було затверджено Положення про ДМС, яке діє на даний момент та закладає основні функціональні засади діяльності ДМС [53].

## **1.2. Уточнення основних понять дослідження: «публічно-правове регулювання», «діяльність», «Державна міграційна служба», «децентралізація»**

Перше поняття, яке слід розкрити у нашому дослідженні є «публічно-правове регулювання». Одразу варто обумовити, що, на наше переконання, зазначена дефініція пов'язана із терміном «правове регулювання», під яким слід розуміти упорядкування суспільних відносин здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток.

Окрім цього, слід виходити із теорії поділу права на публічне і приватне, який був закріплений з Римських часів. Його сутність обґрунтував Доміцій Ульпіан, який вважав, що «публічне право є тим, що стосується користі Римської держави, а приватне право – користі окремих осіб».

Публічне право – це підсистема права, яка складається з норм, що регулюють відносини, пов'язані зі здійсненням функцій публічної влади у сфері реалізації інтересів держави і місцевого самоврядування за допомогою імперативного методу правового регулювання [82].

До галузей публічного права перш за все відносять такі: конституційне право, кримінальне право, фінансове право, екологічне право, адміністративне право, бюджетне право, митне право, податкове право.

Виходячи із вищенаведеного у нашій роботі під публічно-правовим регулюванням пропонуємо розуміти сукупність закріплених нормами права публічно-правового циклу положень, що регулюють відносини, пов'язані із діяльністю у сфері реалізації міграційної політики держави.

Слідуючи із запропонованого визначення слід розкрити зміст поняття «діяльність». Перш за все, звернемося до академічного тлумачного словника української мови в якому зазначається наступне: «Робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини і т. ін.» [8]. Як йдеться в філософському енциклопедичному словнику за редакцією В. І. Шинкарук: «Діяльність – форма активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті. Ці зміни можуть стосуватися речового та енергетичного статусу об'єктів або їх інформаційного потенціалу» [94, с. 163].

Отже, приходимо до висновку, що під діяльністю у нашій роботі слід розуміти виконання покладених завдань на ДМС України. Варто зазначити, що на сайті ДМС України є відповідний розділ «Діяльність», змістовним наповненням якого є нормативно-правова база, статистичні данні, відкриті данні, моніторинг міграційних процесів, міжнародне співробітництво, управління персоналом, запобігання та протидія корупції, матеріально-технічне забезпечення, звернення громадян, дотримання гендерної рівності та недискримінації, доступ до публічної інформації, консультації з громадськістю, взаємодія із ЗМІ. Саме це і є спектром діяльності ДМС України.

Як зазначається у Положенні про ДМС України: «ДМС України з метою організації своєї діяльності:

- 1) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті ДМС, її територіальних органах та територіальних підрозділах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

- 2) організовує проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби в апараті ДМС, керівників територіальних органів ДМС та їх заступників, керівників територіальних підрозділів ДМС, в установленому

порядку призначає керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, забезпечує в межах повноважень, визначених законом, організацію підвищення рівня професійної компетенції державних службовців і працівників апарату ДМС, її територіальних органів;

3) контролює та координує діяльність територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС;

4) надає територіальним органам та територіальним підрозділам методичну і практичну допомогу, проводить перевірки їх діяльності;

5) організовує планово-фінансову роботу в апараті ДМС, її територіальних органах та територіальних підрозділах, пунктах тимчасового розміщення біженців, пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

6) взаємодіє з громадськими об'єднаннями та міжнародними неурядовими організаціями, в тому числі тими, що надають гуманітарну та інші види допомоги біженцям та іншим категоріям мігрантів, шляхом реалізації спільних проектів (програм);

7) забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

8) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів в апараті ДМС відповідно до встановлених правил;

9) забезпечує самопредставництво ДМС у судах через Голову ДМС, його заступників, а також без окремого доручення через державних службовців юридичної служби ДМС;

10) забезпечує самопредставництво ДМС у судах за окремим дорученням через керівників її територіальних органів, у тому числі міжрегіональних, державних службовців структурних підрозділів апарату ДМС

та державних службовців структурних підрозділів її територіальних органів, у тому числі міжрегіональних» [53].

Державна міграційна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Основними завданнями ДМС є:

1) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Слідуючи із мети нашої роботи ми досліджуємо діяльність ДМС України в умовах децентралізації. Як зазначається на урядовому сайті «Децентралізація дає можливості», децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Як йшлося у підрозділі 1.1. нашої роботи, нами досліджувалися праці науковців в яких розкривалася суть поняття децентралізації та специфіки її запровадження.

Термін «децентралізація» походить від терміну «централізація», який у свою чергу, означає зосередження керівництва, управління в єдиному центрі

[86, с. 738] чи, як трактує великий тлумачний словник сучасної української мови – зосередження більшої частини державних функцій у віданні центральних установ [30, с. 1360].

Ю. С. Шемшученко стверджує, що децентралізація публічної влади передбачає передачу управлінських функцій і завдань із верхніх на нижчі поверхи влади, насамперед органам місцевого самоврядування [93, с. 22].

Доволі цікавою вважаємо позицію викладену у працях В. І. Борденюка, який пише, що під децентралізацією державної влади (державного управління) можна розуміти будь-які процеси розподілу повноважень по здійсненню владних управлінських функцій між відповідними органами публічної влади, що складають державний механізм [6, с. 92].

Але, в рамках нашого дослідження цю позицію не можна застосувати, адже в сфері міграційної політики відбувається не розподіл повноважень між відповідними органами публічного адміністрування, а саме передача повноважень органам місцевого самоврядування від ДМС України та її територіальних підрозділів органам місцевого самоврядування.

### **1.3. Принципи та методи дослідження публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації**

В ході написання нашої роботи було використано комплекс взаємопов'язаних загальнонаукових та спеціальних методів, що дало змогу проаналізувати публічно-правове регулювання діяльності державної міграційної служби в умовах децентралізації.

Вагому роль при розкритті змісту роботи зіграв метод узагальнення, завдяки якому було зведено теоретичну інформацію викладену в різних наукових працях з метою виявлення типових рис і закономірностей, які притаманні діяльності ДМС України. Завдяки цьому методу було з'ясовано, що



питання діяльності ДМС України розглядалося під кутом різних галузей знань (державного управління, права, економіки).

Також, метод узагальнення застосовувався при проведенні комплексного аналізу наявної нормативно-правової бази по заявленій темі, що дало підстави констатувати, що організаційно-правові засади функціонування ДМС України закладені в багатьох нормативно-правових актах та становлять єдину законодавчу систему, якою здійснюється правове регулювання функціонування цього державного органу.

Шляхом методу систематизації було здійснено загальний огляд всього масиву інформації щодо діяльності ДМС України, реформи децентралізації, міграційних адміністративних послуг та статистики, завдяки чому було структуровано наявний матеріал по підрозділах роботи, згідно із представленим планом. Вважаємо, що це підвищило ефективність дослідження та суттєво полегшить пошук необхідної інформації у підрозділах роботи.

Метод систематизації широко застосовувався при роботі над підрозділом 2.1. «Організаційно-правові засади функціонування міграційної служби» в якому було з'ясовано, що ДМС України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами ВРУ, актами КМУ, іншими актами законодавства. Саме використання цього методу дало можливість структурувати нормативно-правові акти.

Шляхом застосування історичного методу у підрозділі 1.2. (в якому нами розкривалися головні поняття роботи) були досліджені історичні аспекти формування ДМС України та етапи формування відповідного законодавства, що дало підстави зробити висновки згідно яких в Україні довгий час була значна невизначеність відносно принципів міграційної політики та повноваження органів державної влади, які були покликані реалізовувати державну політику у сферах міграції, протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Застосування історичного методу дало підстави стверджувати, що повноваження органів державної влади в сфері міграційної політики довгий час було розпорошене з поміж різних органів державної влади, що, на нашу думку, суттєво гальмувало розвиток державної міграційної політики.

Метод аналізу широко застосовувався при роботі над підрозділом 3.1. «Рівень ефективності надання адміністративних послуг в Управлінні Державної міграційної служби України в Запорізькій області». Зокрема, шляхом аналізу відповідної інформації (звітів та статистичних даних) було проведено порівняння кількісних показників надання адміністративних послуг. Завдяки цьому методу були проаналізовані нормативно-правові акти, що видаються органами ДМС України та її територіальними підрозділами, міністерствами, прикордонною службою, регіональними органами управління тощо.

За допомогою діалектичного методу розглянуто можливі проблеми з якими можна зіштовхнутися при отриманні міграційних адміністративних послуг, що сприяло більш ґрунтовному та вичерпному формулюванню висновків магістерської роботи. Зокрема, з метою зняття зайвого навантаження на органи ДМС України було запропоновано розширити перелік міграційних адміністративних послуг, які надаються ЦНАПами. Окрім цього, враховуючи реформу децентралізації, ми констатуємо необхідність збільшення кількості ЦНАПів, адже метою цієї важливої реформи є покращення якості надання послуг та їх наближення до громадян у віддалених регіонах.

Враховуючи значний обсяг нормативно-правових актів, якими регулюється процедура надання міграційних адміністративних послуг, суттєве значення для дослідження відіграв формально-юридичний метод, який було використано для констатації та аналізу окремих правових норм у сфері процедури надання міграційних адміністративних послуг. Досліджуючи етапи надання адміністративних послуг було зроблено висновок, що міграційні адміністративні послуги (не залежно від органу надання) проходять три змістовні етапи кожен з яких регламентується відповідними нормативно-правовими актами та деталізується в інформаційних та технологічних картках

надання адміністративної послуги, які затверджуються ДМС України та мають розміщуватися для ознайомлення.

При роботі над підрозділом 1.2. було застосовано логіко-семантичний метод, який дав можливість побудувати й конкретизувати категоріальний апарат та висловити власні пропозиції щодо певних дефініцій. Зокрема, під публічно-правовим регулюванням у роботі запропоновано розуміти сукупність закріплених нормами права публічно-правового циклу положень, що регулюють відносини, пов'язані із діяльністю у сфері реалізації міграційної політики держави. Під діяльністю – виконання покладених завдань на ДМС України. Під децентралізацією – передачу управлінських функцій і завдань із верхніх (державних органів влади) на нижчі поверхи влади (органам місцевого самоврядування). Окрім цього, у роботі розкривався зміст міграційних адміністративних послуг під якими ми вважаємо результат здійснення владних повноважень органами ДМС України за заявою фізичної особи, який спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків заявника відповідно до законодавства.

При формуванні пропозицій щодо збільшення ефективності роботи Управління міграційної служби в Запорізькій області було використано статистичний метод, який дав можливість проаналізувати показники ефективності за 2019, 2020 та 2021 роки. Наприклад, було з'ясовано, що за 2019 рік територіальними підрозділами УДМС в Запорізькій області оформлено 62 492 паспорти громадянина України у формі картки (ID картка), що на 21,4% більше ніж у 2020 році. Статистика засвідчила про загальне зменшення надання адміністративних послуг УДМС в Запорізькій області на 34 %.

Метод прогнозування було використано для надання рекомендацій щодо підвищення якості надання міграційних адміністративних послуг.

Серед принципів нами широко застосовувався принцип єдності теорії і практики, яким констатується визначальна роль практики в процесі пізнання, яка є критерієм істинності теоретичних положень.

За підсумками аналізу методологічних засад дослідження публічно-правового регулювання діяльності державної міграційної служби в умовах децентралізації можемо стверджувати, що протягом останнього часу намітилася позитивна динаміка у дослідженні публічно-правового регулювання діяльності ДМС України, що пояснюється підвищенням попиту громадян на оформлення закордонних паспортів та ID-карток, що суттєво полегшує їм реалізацію значного переліку прав, завдяки можливостям використання застосунку «Дія» та зумовлює необхідність у розробці наукових підходів при застосуванні способів та методів перевірки ефективності надання відповідних міграційних послуг.

Повноваження органів державної влади в сфері міграційної політики довгий час було розпорошене з поміж різних інстанцій, що створювало ряд незручностей та гальмувало розвиток міграційної політики.

Станом на сьогоднішній день в сфері міграційної політики відбувається делегування повноважень органам місцевого самоврядування від ДМС України та її територіальних підрозділів, що актуалізує питання діяльності відповідних органів у сфері надання міграційних адміністративних послуг.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### 2.1. Організаційно-правові засади діяльності міграційної служби

Перш ніж перейти до розкриття змісту цього підрозділу дещо зупинимося на терміні «організаційно-правові засади». Серед науковців існують різні підходи до розкриття змісту цієї дефініції. Так, М. І. Легенький запропонував під адміністративно-правовими засадами розглядати сукупність основних методологічних характеристик та принципів регулювання суспільних відносин в окресленій сфері, яка встановлюється нормами адміністративного права та передбачає категоріальне, нормативно-правове і організаційно-управлінське забезпечення» [30, с. 25–31].

Н. С. Панова, досліджуючи проблеми адміністративно-правових засад розвитку державного управління в сучасній Україні, характеризує їх як «... сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою вдосконалення їхнього владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, та оптимізації внутрішньо-організаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень» [41, с. 9].

Окрім цього, зауважимо, що в наукових колах широко підтримується позиція наявності синонімічних конструкцій терміну «організаційно-правові засади». Зокрема, О. О. Навроцький констатує наявність таких конструкцій, як адміністративно-правові основи, адміністративно-правові аспекти, адміністративно-правове регулювання, публічне адміністрування, що, на думку

науковця, робить категорію «організаційно-правових засад» повною мірою не визначеною [39, с. 35–38.].

Аналізуючи нормативно-правову базу можемо помітити, що законодавець вживає відповідні словосполучення в назвах законів. В якості прикладу можемо привести ЗУ «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Як зазначається в преамбулі законодавчого акту, ним визначаються головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю. Отже, цим терміном законодавець встановлює «головні напрями загальнодержавної політики» [70].

Іншим важливим нормативно-правоим актом є ЗУ «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», яким визначені основні засади політики у сфері розбудови державності, серед яких:

- розвиток демократії шляхом удосконалення механізму державного управління;
- модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності;
- посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади, судах, правоохоронних органах;
- посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, суддями, керівниками правоохоронних органів і силових структур;
- боротьба із злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, оптимізації їх структури, належного забезпечення їх діяльності [51].

Проаналізувавши вищевикладене можемо стверджувати, що під організаційно-правовими засадами діяльності міграційної служби слід розуміти сукупність нормативно-правових актів, що містять юридичні принципи і норми, спрямовані на адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері виконання покладених завдань на ДМС України.

Говорячи про національну правову базу, слід зосередити увагу на тому, що науковці поділяють її за різними критеріями. Зокрема, А. В. Максименко поділяє її на дві групи: зовнішні (прийняті не ДМС України) та внутрішні (прийняті ДМС України) нормативно правові акти. В свою чергу зовнішні нормативно-правові акти діляться на певні підгрупи в залежності від сфери діяльності ДМС України:

- 1) ті, які регулюють загальні положення діяльності ДМС України;
- 2) ті, нормами яких врегульовані питання реєстрації місця проживання та перебування;
- 3) ті, нормами яких врегульовані питання міграції;
- 4) ті, нормами яких врегульовані питання громадянства;
- 5) ті, нормами яких врегульовані питання притягнення до відповідальності за порушення правил паспортно-реєстраційної системи та щодо нелегальної міграції;
- 6) ті, нормами яких врегульовані інші питання діяльності ДМС України [32, с. 63–68].

Л. Ф. Муц пропонує нормативно-правову базу, що регулює міграційні процеси розділити на наступні групи:

- 1) Конституція України;
- 2) Законодавство України про міграції загальної дії;
- 3) Спеціальне законодавство України про міграції;
- 4) Міжнародні правові акти регулювання процесу міграції [37].

Для цілей нашої магістерської роботи ми візьмемо за основу п. 2 Положення Про ДМС України у якому зазначається, що ДМС України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента

України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Як нами вже зазначалося в першому розділі роботи 20 серпня 2014 року КМУ видав Постанову № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України», якою було затверджено Положення про ДМС, яким закладені основні засади діяльності ДМС України [53]. Разом із цим, реалізація функцій ДМС України, які передбачені в Положенні Про ДМС України можлива шляхом їх належного правового регулювання відповідними нормативно-правовими актами. Говорячи про відповідне Положення, можемо відмітити його сталість, оскільки з моменту прийняття цього нормативно-правового акту до нього було внесено лише чотири зміни, остання з яких (від 24.02.2021 р.) стосується представництва ДМС України у судових інстанціях.

Стаття 25 Конституції України встановлює, що громадяни України не можуть бути позбавлені громадянства і права змінити громадянство та не можуть бути вигнаними за межі України або видані іншій державі. Україною гарантується піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Згідно з основним Законом нашої держави іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законодавством.

Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну [27].

Закони ми пропонуємо поділити на наступні групи:

- які забезпечують діяльність ДМС, як центральний орган виконавчої влади;



- які забезпечують функціонування міграційної політики в аспекті окремо взятих напрямків;

- які забезпечують діяльність органів, що можуть надавати міграційні адміністративні послуги (наприклад, ЦНАПи).

Основа діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому, та ДМС України зокрема становить Закон України (далі – ЗУ) «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України та встановлює принципи їх діяльності та загальні аспекти діяльності центральних органів виконавчої влади та контролю за їх діяльністю [80].

Стаття 2 цього Закону встановлює принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а саме: «Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (до яких відноситься і ДМС України) ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом». Можемо стверджувати, що цією статтею встановлені основні принципи діяльності ДМС та підлеглих їй державних підприємств, таких як ДП «Документ» [80].

Окрім цього, відповідно до ст. 22 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади в центральному органі виконавчої влади може утворюватись колегія як консультативно-дорадчий орган [80]. Персональний склад Колегії ДМС затверджено наказами ДМС від 07.09.2018 №134 «Про внесення змін до персонального складу Колегії ДМС України», від 06.02.2019

№38 «Про внесення змін до персонального складу Колегії ДМС України», від 10.06.2019 №173 «Про внесення змін до персонального складу Колегії ДМС України"» та від 29.01.2020 №20 «Про внесення змін до персонального складу Колегії ДМС України», від 09.08.2021 №124 «Про внесення змін до персонального складу Колегії ДМС України» та від 14.09.2021 №147 «Про внесення змін до персонального складу Колегії ДМС України».

Важливе значення має ЗУ «Про державну службу», який встановлює основні принципи державної служби, а саме:

- 1) верховенства права;
- 2) законності;
- 3) професіоналізму;
- 4) патріотизму;
- 5) добросовісності;
- 6) ефективності;
- 7) забезпечення рівного доступу до державної служби;
- 8) політичної неупередженості;
- 9) прозорості;
- 10) стабільності [47];

ЗУ «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. В контексті нашої магістерської роботи Закон забезпечує громадянам України можливість участі в управлінні міграційними процесами, впливу на поліпшення роботи ДМС [66].

Відносно законів, які забезпечують функціонування міграційної політики в аспекті окремо взятих напрямків слід виділити:

– ЗУ «Про громадянство України» – визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення,

повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб;

– ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» – визначає правові та організаційні засади створення та функціонування Єдиного державного демографічного реєстру та видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також права та обов'язки осіб, на ім'я яких видані такі документи. Цим законом розкривається важлива термінологія: «безконтактний електронний носій», «біометричні дані», «біометричні параметри» тощо;

Документи, оформлення яких передбачається цим Законом із застосуванням засобів Реєстру, відповідно до їх функціонального призначення поділяються на:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України:

а) паспорт громадянина України; б) паспорт громадянина України для виїзду за кордон; в) дипломатичний паспорт України; г) службовий паспорт України; г) посвідчення особи моряка; д) посвідчення члена екіпажу; е) посвідчення особи на повернення в Україну; є) тимчасове посвідчення громадянина України;

2) документи, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус: а) посвідчення водія; б) посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон; в) посвідка на постійне проживання; г) посвідка на тимчасове проживання; г) картка мігранта; д) посвідчення біженця; е) проїзний документ біженця; є) посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту; ж) проїзний документ особи, якій надано додатковий захист.

Отже, відповідний закон встановлює вимоги до міграційних документів та порядок їх оформлення;

– ЗУ «Про національні меншини в Україні» [69] відповідно до ст. 3 якого до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Критеріями, які слугують для визначення національної приналежності можуть бути родинні відносини та місце становлення людини як особистості, формування її життєвих цінностей, а саме: освіта, релігія, територіальні або національні традиції, виховання, вплив певної національної групи людей (оточення) тощо.

Враховуючи досвід роботи в органах ДМС, можна зазначити, що трапляються непоодинокі випадки у необхідності підтвердження належності до певної національності. З цим питанням громадяни помилково звертаються до ДМС. Аналізуючи діюче законодавство та відповідну судову практику, мусимо зазначити про наявність значної прогалини в цьому питанні. До 1999 року в Україні діяв Указ Президента «Про порядок зміни громадянами України національності» (втратив чинність) в якому встановлювався механізм зміни національності. З урахуванням суспільного запиту у вирішенні цього питання вважаємо, що існує потреба його врегулювання шляхом внесення законодавчих змін;

– ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», який, серед іншого, забезпечує права громадян, які проживають на тимчасово окупованій території на отримання документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус [49];

– ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», в якому визначено порядок реєстрації місця проживання цих осіб, забезпечення прав на отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України тощо [50];

– ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію», який у ст. 17 встановлює, що «Центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень здійснюють з державами перебування обмін інформацією з питань зовнішньої трудової

міграції, зокрема про зразки документів, що видаються уповноваженими державними органами України чи іноземної держави та підтверджують громадянство, посвідчують особу пред'явника, дають право на в'їзд або виїзд з держави і визнані Україною, а також документів, що надають право на здійснення трудової діяльності в державі перебування [67];

– ЗУ «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» – регулює порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, визначає випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і встановлює порядок розв'язання спорів у цій сфері [72];

– ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [46].

Серед Указів Президента варто відзначити Указ «Про Концепцію державної міграційної політики» (2011 р.), якою визначані напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації Концепції [68].

Важливе значення має Указ Президента «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» яким, серед іншого, затверджене Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства [43].

Серед цьогорічних Указів назовемо Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України», яким затверджено Стратегію зовнішньополітичної діяльності України, яка включає в себе здійснення подальшого міжнародного співробітництва у сферах боротьби з нелегальною міграцією. Окрім цього Статегія передбачає окремий підрозділ «Відносини із закордонними українцями. Зовнішня трудова міграція» в якому, серед іншого, йдеться про те, що «Національне законодавство про закордонних

українців та зовнішню трудову міграцію має передбачати конкретні механізми, спрямовані на збереження та утвердження національної ідентичності українців».

Говорячи про Постанови ВРУ виділемо Постанову «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон», в якій встановлено порядок видачі, обміну паспорта і користування ним та встановлено відповідальність за порушення правил користування паспортом та термін його дії, а також, визначено дизайн бланку паспорта, мова, внесення до паспорта додаткової інформації.

До найважливіших нормативно-правових актів КМУ в системі формування міграційної політики належать Положення про ДМС України, Постанови від 26 червня 2015 року № 441 «Про посвідчення особи моряка», від 7 травня 2014 року № 152 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення», від 1 червня 2011 року № 567 «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» тощо.

Окремо виділяємо:

- Постанову КМУ «Про затвердження Правил оформлення й видачі тимчасового посвідчення громадянина України» [55].

- Постанову КМУ «Про затвердження Порядку отримання, вилучення з Єдиного державного демографічного реєстру та знищення відцифрованих відбитків пальців рук особи» [56].

Постанову КМУ «Про затвердження Положення про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист» [57].

Постанова КМУ «Про затвердження Положення про посвідчення біженця», яке є паспортним документом, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт визнання його біженцем в Україні. Воно є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків [58].

Постанова КМУ «Про затвердження Положення про проїзний документ біженця» [59].

21 липня, 2021 року на засіданні КМУ схвалено постанову, якою внесені зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2020 року № 259 «Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції на період установлення на всій території України карантину». Як йдеться на сайті ДМС України «Внесення цих змін дозволить уникнути колізій законодавства та сприятиме підвищенню рівня запобігання та протидії нелегальній міграції в Україні, іншим порушенням міграційного законодавства на період установлення на всій території України карантину» [23].

Як уже зазначалося, діяльність ДМС спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ. Отже, значна частина відносин в сфері діяльності ДМС регулюється Наказами МВС:

– Наказ МВС України «Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання», який розроблений відповідно до Законів України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [60];

- Наказ МВС «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України» [61];

- Наказ МВС «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» [62];

- Наказ МВС «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» [63];

- Наказ МВС «Про затвердження Порядку використання безконтактного електронного носія, який імплантовано в паспорт громадянина України». Цим

Наказом встановлено механізм здійснення операцій із внесення інформації до безконтактного електронного носія, який імплантовано в паспорт громадянина України з урахуванням міжнародних стандартів. Крім того, Наказ встановлює загальні вимоги до використання безконтактного електронного носія [64].

В рамках повноважень керівництво ДМС України видає Накази, які, здебільшого, регулюють внутрішню роботу служби. Серед Наказів ДМС виданих у 2021 році назвемо наступні:

- Наказ ДМС від 21.01.2021 №22 «Про затвердження Змін до типових інформаційних карток адміністративних послуг ДМС»;
- Наказ ДМС від 25.01.2021 №7 «Про затвердження типових інформаційних карток і зразків технологічних карток адміністративних послуг ДМС стосовно іноземців та осіб без громадянства»;
- Наказ ДМС від 29.10.2021 №169 «Про затвердження Довідників кодів»
- Наказ ДМС від 21.09.2021 №150 «Про внесення змін до Шифрів» тощо.

Цілковито повністю поділяємо позицію укладачів навчального посібника «Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів» в якому зазначається, що система міграційно-правових джерел знаходиться під впливом міжнародного права, яке значно впливає на зміст «внутрішньодержавних міграційних джерел» [1, с. 40].

До міжнародних документів слід віднести:

- Загальну декларацію прав людини (1948 р.), яка у ст. 13 гарантує право вільно пересуватися, обирати собі місце проживання у межах кожної держави, право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну і повертатися у свою країну [20];
- Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод (1950 р.) відповідно до якої кожен має право на свободу та особисту недоторканність та не може бути позбавлено свободи, крім певних випадків і відповідно до процедури, встановленої законом [25];
- Міжнародний пакт про громадські й політичні права (1966 р.) відповідно до ст. 12 якого кожному, хто законно перебуває на території



будь-якої держави, належить, у межах цієї території, право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання, право покидати будь-яку країну, включаючи свою власну. Згадані вище права не можуть бути об'єктом ніяких обмежень, крім тих, які передбачено законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших і є сумісними з іншими правами, визначеними в цьому Пакті. Забороняється свавільне позбавлення права на в'їзд у свою власну країну;

- Статут Міжнародної організації з міграції [85];

- Конвенцію про статус біженців від 28 липня 1951 р., ратифіковану Україною 10 січня 2002 р. [26];

- Європейську Конвенцію про громадянство, ратифіковану Україною 20 вересня 2006 р., яка встановлює принципи та правила, що стосуються громадянства фізичних осіб, і правила, що регулюють виконання військового обов'язку у випадках множинного громадянства, з якими має узгоджуватися внутрішньодержавне право держав-учасниць [18].

Варто виділити і Угоди між Україною та іншими державами щодо спрощеного порядку зміни громадянства [75; 76; 77] та ін.

Отже, як бачимо, організаційно-правові засади діяльності ДМС закладені в багатьох нормативно-правових актах та становлять єдину законодавчу систему, якою здійснюється правове регулювання функціонування ДМС.

## **2.2. Види адміністративних послуг в Державній міграційній службі України**

Метою діяльності органів державної влади в цілому, та ДМС України зокрема, є сприяння у реалізації громадянами конституційних прав про які ми говорили у попередньому підрозділі роботи. Одним із елементів у механізмі

реалізації громадянами прав є можливість отримання відповідних адміністративних послуг.

Статистика засвідчує збільшення попиту на міграційні адміністративні послуги. Цілком поділяємо позицію О. В. Моханюк, яка наголошує на підвищенні вимог до відповідних послуг та акцентує увагу на тому, що зусилля держави в регулюванні чинників РМП на макро- та мезорівнях мають бути реально націлені на стимулювання розвитку ринку, шляхом створення сприятливого середовища функціонування суб'єктів РМП, оптимального поєднання приватного і державного секторів надання міграційних послуг, підвищення якості та доступності зазначених послуг [33, с. 52–53].

Категорія «адміністративна послуга» найповніше й системно відображає засади реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування й повною мірою відтворює публічно-сервісний характер діяльності суб'єктів владних повноважень [42, с. 99–104].

ЗУ «Про адміністративні послуги» встановлює, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [45].

Академік В. Б. Авер'янов пропонував вважати це діяльністю відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси. [9, с. 269].

Доволі цікавим є підхід І. І. Котюка, який вирізняє одразу декілька підходів до дефініції «адміністративна послуга»:

а) як характеристика діяльності органів державної влади щодо громадян, підприємств, організацій;

б) як діяльність органів державної влади щодо обслуговування населення, підприємств, організацій [28, с. 106–107].

Свої позиції щодо відповідної дефініції висловлювали і інші науковці серед яких Ю. Шаров [17, с. 22], Е. Демський [29, с. 250], К. А. Фуглевич [90, с. 8], В. П. Тимощука [87, с. 32–33], Я. Б. Михайлюк [34, с. 7] та інші.

Відповідно до Положення про ДМС України одним із завдань служби є надання адміністративних послуг відповідно до закону. Також, служба удосконалює процедури надання адміністративних послуг, у тому числі шляхом впровадження електронних сервісів, зокрема електронної черги, оплати вартості адміністративних послуг платіжними картками.

Враховуючи вище викладене під адміністративними послугами в нашому дослідженні ми розуміємо результат здійснення владних повноважень органами ДМС України за заявою фізичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи відповідно до законодавства.

Переходячи до більш предметного дослідження тематики підрозділу можемо констатувати, що існують різні наукові погляди щодо критеріїв поділу адміністративних послуг в сфері міграційної політики. Доволі цікавою в цьому аспекті є думка О. Г. Власенка, який виділяє наступні критерії класифікації адміністративних послуг у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб:

- за результатом видачі адміністративно-правового акта залежно від назви (посвідчення, посвідка, паспорт, довідка, запрошення, реєстрація, дозвіл);
- за змістом та обсягом процедурних дій (основні послуги, супутні послуги, додаткові послуги);
- за юридичними наслідками (послуги правонаділяючого, правоприпиняючого характеру);
- за платністю (платні, безоплатні);
- за юридичною силою нормативно-правових актів (законодавчі, підзаконні, змішані);
- за предметом регулювання правовідносин (щодо громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб [10, с. 8]).

М. О. Єфремова розглядаючи адміністративні послуги в контексті компетенції ДМС України визначає компетенцію ДМС як складову сукупності владних прав та обов'язків, які надаються останнім для надання адміністративних послуг у сфері міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо [19, с. 195].

Структурований перелік видів адміністративних послуг ДМС України міститься на офіційному сайті служби. Кожен із відповідних розділів містить поділ на підрозділи:

#### 1. Паспорт громадянина України:

- ID: Оформлення паспорта громадянина України у формі картки (у разі обміну паспорта, замість втраченого або викраденого);

- ID: Видача паспорта громадянина України у формі картки по досягненню 14-річного віку (вперше);

- вклеювання фотографій до паспорта громадянина України при досягненні 25- та 45-річного віку;

- оформлення та видача паспорта громадянина України зразка 1994 року вперше особі, щодо якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання ДМС оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року;

- обмін паспорта громадянина України зразка 1994 року особі, щодо якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання ДМС оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року;

- оформлення та видача паспорта громадянина України зразка 1994 року особі, щодо якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання ДМС оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року замість утраченого або викраденого.

#### 2. Набуття громадянства України:

- за народженням;

- за територіальним походженням;

- прийняття до громадянства України;

- поновлення у громадянстві України;
- набуття дітьми громадянства України внаслідок усиновлення;
- набуття громадянства внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сімю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;
- набуття громадянства України особою, визнаною судом недієздатною, внаслідок встановлення над нею опіки громадянина України;
- набуття громадянства України дитиною у зв'язку з перебуванням у громадянстві України її батьків чи одного з них;
- набуття громадянства України внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;
- оформлення та видача довідки про реєстрацію особи громадянином України;
- видача тимчасового посвідчення громадянина України.

### 3. Документи для виїзду за кордон:

- видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон;
- оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання.

### 4. Документування іноземців:

- отримання спеціального дозволу для в'їзду до Криму;
- продовження строку перебування на території України (обчислення дозволеного строку перебування);
- оформлення посвідки на тимчасове проживання;
- оформлення дозволу на імміграцію;
- оформлення посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства, які іммігрували в Україну на постійне проживання;
- оформлення і видача запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну;
- оформлення посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон;

- відповідальність за порушення міграційного законодавства;

5. Набуття статусу біженця або додаткового захисту [38].

Акцентуємо увагу на тому, що цей перелік є вичерпним.

### **2.3. Порядок надання міграційних адміністративних послуг**

Надання міграційних адміністративних послуг складається із певних етапів, які проходить особа від моменту звернення до моменту отримання бажаного результату.

В наукових колах частіше застосовують такі поняття як «адміністративна процедура», «адміністративний процес», «адміністративний механізм» тощо. Зокрема, І. А. Гончарова виокремлює такі стадії процедури надання адміністративних послуг:

- 1) порушення дозвільної (ліцензійної) процедури (подання заяви зацікавленою в одержанні дозволу (ліцензії) особою);
- 2) опрацювання звернення (безпосереднє вивчення компетентним підрозділом органу публічної адміністрації поданих документів);
- 3) оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги;
- 4) оскарження рішення (факультативна стадія);
- 5) видача результату надання адміністративної послуги [11, с. 6–8]

Існують позиції ототожнення поняття стадій, етапів, процесів. Ми ж у свою чергу виходимо з того, що під порядком надання міграційних адміністративних послуг слід розуміти проходження певних етапів від моменту надходження звернення до завершального етапу отримання відповідної міграційної послуги. То ж виділяємо три етапи надання міграційних адміністративних послуг:

- 1) Реєстрацію (оформлення) звернення;
- 2) Опрацювання звернення;

3) Видачу документу, як кінцевого результату надання адміністративної послуги.

В контексті розкриття змісту підрозділу варто відмітити важливість таких документів, як інформаційна та технологічні картки надання адміністративних послуг. Відповідно до ст. 8 ЗУ «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки [45].

Інформаційна картка адміністративної послуги, що надається територіальним органом центрального органу виконавчої влади, іншого державного органу, їх посадовими особами, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративну послугу, затверджується на підставі типової інформаційної картки, затвердженої відповідним центральним органом виконавчої влади, іншим державним органом та містить інформацію про:

1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);

2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;

3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги [45].

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень (на відповідних стендах).

Технологічна ж картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги.

У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються:

- 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
- 2) відповідальна посадова особа;
- 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
- 4) строки виконання етапів (дії, рішення) [45].

Отже, можемо зробити висновок, що інформаційна картка спрямована на споживача відповідної міграційної послуги в той час як технологічна картка є внутрішнім документом для працівників, які надають відповідну адміністративну послугу.

На виконання вимог законодавства ДМС України було видано Наказ № 33 від 1 лютого 2020 року «Про затвердження типових інформаційних карток і зразків технологічних карток адміністративних послуг ДМС». Саме зазначеним нормативно-правовим актом конкретизуються стадії та етапи надання кожної міграційної адміністративної послуги [65]. Разом з цим, Наказом ДМС України від 21.01.2021 р. № 22 «Про затвердження Змін до типових інформаційних карток адміністративних послуг ДМС» були внесені зміни до наказу від 2020 року. Але, ці зміни стосуються виключно збільшення вартості надання відповідних послуг.

Окрім цього існують встановлені принципи надання міграційних адміністративних послуг. в цьому аспекті цілком поділяємо позицію Н. В. Блюк згідно з якою державна міграційна політика має спиратися на такі принципи:

- забезпечення свободи пересування на всій території України згідно чинного законодавства та Конституції України;
- забезпечення національної безпеки в питаннях міграційної політики;



- забезпечення належного захисту відповідно чинного законодавства громадян України іноземців та осіб без громадянства, рівність перед законом;
- недопущення дискримінації відносно мігрантів, щодо їх реалізації прав, свобод і законних інтересів;
- зупинення неврегульованого процесу міграції з урахуванням сучасної та передбачуваної соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації;
- недопущення нелегального працевлаштування трудових мігрантів;
- рівноправні відносини з країнами партнерами в міграційного процесі [3, с. 20–27].

Саме на основі вказаних принципів надаються адміністративні послуги в ДМС.

Розглянемо на прикладі однієї міграційної адміністративної послуги етапи її надання. Для прикладу візьмемо видачу паспорта громадянина України у формі картки по досягненню 14-річного віку (вперше):

1) Реєстрація звернення суб'єкта звернення.

Громадянин, який досяг 14-річного віку, подає заяву-анкету, яка заповнюється працівником ДМС, адміністратором ЦНАП або працівником центру обслуговування «Паспортний сервіс» ДП «Документ». Документи особа подає відповідно до зареєстрованого місця проживання, або за місцем фактичного проживання (наприклад, тимчасово переміщена особа). Якщо ж особа проживає на тимчасово окупованій території України АРК або м. Севастополь документи, необхідні для оформлення паспорта, можна подавати до будь-якого територіального підрозділу ДМС, а також ЦНАПів, центрів обслуговування «Паспортний сервіс» ДП «Документ» за місцем звернення.

Необхідно підготувати наступні документи:

- свідоцтво про народження;
- оригінали документів, що підтверджують громадянство та посвідчують особу батьків або одного з них, які на момент народження перебували у громадянстві України (для підтвердження факту належності особи до громадянства України);

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон (для осіб, які постійно проживали за кордоном, після повернення їх в установленому порядку на проживання в Україну та для осіб, які набули громадянство України за кордоном);

- посвідчення про взяття на облік бездомних осіб (для бездомних осіб);

- довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (для внутрішньо переміщених осіб);

- документи, що підтверджують відомості для внесення додаткової змінної інформації до безконтактного електронного носія та у паспорт (за наявності таких документів):

- про місце проживання – довідку органу реєстрації встановленого зразка;

- про народження дітей – свідоцтва про народження дітей;

- про шлюб і розірвання шлюбу – свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу, яке набрало законної сили, або виданий компетентними органами іноземної держави документ, який згідно з її національним законодавством підтверджує відповідний факт;

- про зміну імені – свідоцтво про зміну імені, свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу, яке набрало законної сили, або виданий компетентними органами іноземної держави документ, який згідно з її національним законодавством підтверджує відповідний факт;

- довідку про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або повідомлення про відмову від його прийняття (за наявності) [65].

2) Опрацювання звернення. Зазначений етап є найдовшим. Він включає в себе ідентифікацію особи, прийняття рішення про видачу документу, виготовлення паспорту ДП «Поліграфічний комбінат «Україна» та його доставка до територіального підрозділу ДМС.

3) Видача паспорту громадянина України.

Отже, міграційні адміністративні послуги (не залежно від органу надання) проходять три змістовні етапи кожен з яких регламентується відповідними нормативно-правовими актами та деталізується в інформаційних та технологічних картках надання адміністративної послуги.

В якості іншого прикладу розглянемо порядок прийняття до громадянства України. Для цього є необхідним:

- Зібрати необхідні документи;
- Звернутися до територіального підрозділу ДМС України за місцем проживання;
- Подати заяву разом із необхідними документами;
- Отримати довідку про реєстрацію особи громадянином України (що є підставою для оформлення паспорта громадянина України) у територіальному органі або підрозділі ДМС України за місцем проживання [65].

Слід звернути увагу на можливі зміни у процедурі, які можуть виникати через епідемічну ситуацію в Україні внаслідок COVID-19. Відповідно до підпункту 3 пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 17.03.2020 № 530-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» встановлено, що на період встановлення карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) з дня оголошення карантину зупиняється перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг та строків надання цих послуг, визначених законом.

#### **2.4. Трансформація надання міграційних послуг в умовах децентралізації в Україні**

Як нами вже зазначалося у роботі, на сьогоднішній день в Україні відбувається реформа децентралізації за підсумками якої кількість районів в Запорізькій області зменшилася до 5. Кількість територіальних громад

становить 67. Кількість населених пунктів – 953. Все це, безперечно, впливає і на структуру територіальних підрозділів ДМС України в Запорізькій області. Так, у зв'язку із адміністративно-територіальною реформою, зміною штатного розпису УДМС та введенням нової структури в жовтні поточного року в Запорізькій області ліквідовано два територіальні підрозділи – Великобілозерський та Розівський сектори міграційної служби.

Ключова мета реформи децентралізації полягає у спрощенні надання адміністративних послуг через ЦНАПи. Існує певний перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через ЦНАПи.

Одним із важливих критеріїв надання адміністративних послуг є доступність. Рівень та якість послуг повинні відповідати стандартам, визначеним державою, з можливістю їх корегування органами місцевого самоврядування в бік покращення залежно від фінансових спроможностей.

З огляду на викладене можемо стверджувати, що доступність міграційних послуг реалізується шляхом розширення мережі ЦНАПів, які надають відповідні послуги. Разом з цим, в структурі ДМС України збережено розгалужену систему територіальних підрозділів в яких надаються відповідні послуги. Вважаємо, що саме від критерію доступності залежить кількісний показник. Так, по всій території держави актуалізується питання проведення спільних зустрічей працівників ДМС України із представниками ЦНАПів в ході яких керівники територіальних підрозділів ДМС України обговорюють із колегами недоліки спільної роботи та розглядають можливі їх шляхи усунення.

Акцентуємо увагу на тому, що процес передачі повноважень від ДМС України до органів місцевого самоврядування розпочався ще у 2016 році. Зокрема до 2016 року питаннями реєстрації місця проживання займалися органи ДМС України, але, 4 квітня 2016 року набрала чинності постанова КМУ від 02.03.2016 р. № 207 «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного

державного демографічного реєстру». Цією постановою були встановлені нові правила реєстрації місця проживання громадян – функцію з реєстрації місця проживання було передано до виконавчих органів територіальних громад, а підрозділи ДМС України припинили здійснення реєстрації місця проживання. Станом на сьогоднішній день Міністерство цифрової трансформації запроваджує електронну зміну реєстрації місця проживання у додатку «Дія». До кінця поточного року ця послуга має запрацювати у всіх регіонах нашої країни.

Повертаючись до питання надання міграційних адміністративних послуг у ЦНАПах зазначимо, що КМУ затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через ЦНАПи (розпорядження КМУ від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг»).

Але, зосереджуємо увагу на тому, що більшість міграційних адміністративних послуг можуть надаватися лише в тих ЦНАПах, які забезпечені відповідним обладнанням. Це стосується наступних послуг:

- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм вперше після досягнення 14-річного віку;
- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у зв'язку з втратою/викраденням паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм;
- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у зв'язку з втратою/викраденням паспорта громадянина України зразка 1994 року (у формі книжечки);
- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у разі обміну паспорта громадянина України (у формі картки) у зв'язку: із зміною інформації, внесеної до паспорта (крім додаткової змінної інформації); отримання реєстраційного номера облікової картки

платника податків з державного реєстру фізичних осіб - платників податків (РНОКПП) або повідомлення про відмову від прийняття зазначеного номера (за бажанням); виявлення помилки в інформації, внесеної до паспорта; закінчення строку дії паспорта; непридатності паспорта для подальшого використання;

- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у разі обміну паспорта громадянина України зразка 1994 року (у формі книжечки) у зв'язку: із зміною інформації, внесеної до паспорта (прізвища, імені, по батькові, дати народження, місця народження); виявлення помилки в інформації, внесеної до паспорта; непридатності паспорта для подальшого використання; якщо особа досягла 25- чи 45-річного віку та не звернулася в установленому законодавством порядку не пізніше як через місяць після досягнення відповідного віку для вклеювання до паспорта громадянина України зразка 1994 року нових фотокарток; у разі обміну паспорта громадянина України зразка 1994 року на паспорт громадянина України з безконтактним електронним носієм (за бажанням);

- оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм вперше особі у віці з 14 до 18 років з одночасною реєстрацією у Державному реєстрі фізичних осіб - платників податків

- оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм;

- оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм замість втраченого або викраденого;

- оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм у зв'язку з обміном у разі: зміни інформації, внесеної до паспорта для виїзду за кордон; виявлення помилки в інформації, внесеної до паспорта для виїзду за кордон; закінчення строку дії паспорта для виїзду за кордон; непридатності паспорта для виїзду за кордон для подальшого використання;

- оформлення та видача посвідки на постійне проживання;

- оформлення та видача у зв'язку із втратою або викраденням посвідки на постійне проживання, її обміну;

- оформлення та видача посвідки на тимчасове проживання;

- оформлення та видача у зв'язку із втратою або викраденням посвідки на тимчасове проживання, її обміну;

Абсолютно у всіх ЦНАПах мають надаватися наступні послуги:

- вклеювання до паспорта громадянина України (зразка 1994 року) фотокартки при досягненні 25- і 45-річного віку;

- внесення до паспорта громадянина України відомостей про зміну нумерації будинків, перейменування вулиць (проспектів, бульварів, площ, провулків, кварталів тощо), населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць, зміни в адміністративно-територіальному устрої.

Оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання має надаватися у:

- центрах надання адміністративних послуг, утворених міськими, селищними радами у населених пунктах - адміністративних центрах районів;

- центрах надання адміністративних послуг, утворених міськими радами у населених пунктах - містах обласного значення;

- центрах надання адміністративних послуг, утворених Київською міською, районною у м. Києві державною адміністрацією або Київською міською радою [14].

Наведене вище дає підстави стверджувати, що далеко не всі ЦНАПи оснащені необхідним обладнанням для надання всього спектру міграційних послуг. На нашу думку це питання потребує вирішення шляхом залучення додаткових коштів на придбання, встановлення необхідного обладнання та навчання працівників ЦНАПів відносно його використання.

Таким чином, перелік адміністративних послуг в органах ДМС України поступово зменшується. Вважаємо, що з метою зняття зайвого навантаження на органи ДМС України цілком логічним кроком може бути розширення переліку міграційних адміністративних послуг, які можуть надаватися ЦНАПами.

За підсумками дослідження теоретичних засад публічно-правового регулювання діяльності ДМС України в умовах децентралізації можна зробити наступні висновки: 1. Під організаційно-правовими засадами діяльності міграційної служби слід розуміти сукупність нормативно-правових актів, що містять юридичні принципи і норми, які спрямовані на адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері виконання покладених завдань на ДМС України.

2. Організаційно-правові засади функціонування ДМС України закладені в багатьох нормативно-правових актах та становлять єдину законодавчу систему, якою здійснюється правове регулювання функціонування ДМС України.

3. Міграційні адміністративні послуги проходять три змістовні етапи кожен з яких регламентується нормативно-правовими актами та деталізується в інформаційних та технологічних картках надання адміністративної послуги, які затверджуються наказами ДМС України.



## РОЗДІЛ 3

### ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### **3.1. Аналіз рівня ефективності надання адміністративних послуг в Управлінні Державної міграційної служби у Запорізькій області**

Одним із завдань ДМС України є постійне удосконалення процедури надання адміністративних послуг, що неможливе без проведення оцінки ефективності надання адміністративних послуг, оскільки лише шляхом аналізу можливих помилок можна вдосконалити процедуру надання міграційних послуг. З урахуванням того, що в діючому законодавстві відсутнє визначення оцінка ефективності надання адміністративних послуг, це питання систематично розглядається науковцями.

В. П. Тимошук під оцінюванням якості надання адміністративних послуг розуміє перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, у тому числі результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів, тобто відповідним критеріям [88, с.6].

Л. В. Прудус у своїй науковій розробці «Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід» встановив, що критерії оцінки якості надання адміністративних послуг – це визначені системні якісні характеристики (ознаки) послуги, що є підставою для оцінки її відповідності встановленим вимогам, а показники оцінки якості надання адміністративної послуги визначають кількісні та якісні характеристики послуги відповідно до визначеного критерію її оцінки [81].

О. Бабінова вважає, що оцінка якості надання адміністративних послуг може бути як внутрішня (здійснюватися з точки зору держави), так і зовнішня (з точки зору споживачів) [2].

Н. І. Калинець слушно зауважив, що «основним завданням удосконалення оцінок якості публічних послуг, що надаються громадянам є удосконалення механізму відносин між громадянами та державними органами влади [22, с. 211–219].

Досліджуючи питання критеріїв ефективності надання адміністративних послуг констатуємо, що більшість науковців оцінюють якість адміністративних послуг за такими критеріями:

1. Результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі.

2. Своєчасність – надання адміністративної послуги в установлений законом строк.

3. Доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою.

4. Зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг.

5. Відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах.

6. Повага до особи – ввічливе ставлення до отримувача адміністративної послуги.

7. Професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу [5, с. 44].

Розглянемо кожен із цих критеріїв на прикладі роботи Управління Державної міграційної служби України в Запорізькій області. Для цього нами проведено аналіз статистичних даних, довідкових матеріалів, протоколів нарад

Управління Державної міграційної служби України в Запорізькій області з 2018 по 2021 роки.

1. Результативність. Варто констатувати той факт, що спостерігається тенденція по зменшенню рівня надання певних видів адміністративних послуг, що є цілком закономірним явищем, враховуючи пандемію та загальну тенденцію по отриманню, наприклад, паспортів у минулі роки (знижується загальна потрібність). Але, прослідковується і приріст по певних адміністративних послугах, що відображене в таблиці (див. Додаток А).

Говорячи про результативність роботи у 2021 році можемо зазначити, що восени, наприклад, попит на оформлення паспортів для виїзду за кордон очікувано зменшився. В жовтні поточного року підрозділами Міграційної служби було оформлено на 15% менше закордонних документів, ніж у вересні. При цьому популярність ID-карток серед жителів області, в порівнянні з першим півріччям, зросла на 25-30% та залишається сталою. Загалом, з січня 2021 року по кінець жовтня в Запорізькій області видано 56234 ID-карток та 65839 закордонних паспортів.

2. Своєчасність. В ході проведення підсумкових щорічних нарад в Управлінні ДМС Запорізької області неодноразово зосереджувалася увагу на тому, що повідомлення заявникам про прийняті рішення з питань громадянства необхідно направляти у термін, передбачений Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затвердженого Указом Президента України № 215 від 27.03.2001 року. Але, це є поодинокі випадки.

3. Доступність. В Запорізькій області працює 14 відділів та 20 секторів УДМС в Запорізькій області. Окрім цього в області працює 106 ЦНАПів (враховуючи віддаленні робочі місця). В цілому спостерігається тенденція до зменшення кількості секторів УДМС в Запорізькій області про що ми вже говорили у роботі.

4. Зручність. Однією із ключових ознак цього критерію є можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою (через територіальні

органи ДМС України, ЦНАПи, єдинний портал адміністративних послуг, центр обслуговування «Паспортний сервіс» ДП «Документ»). Разом з цим, цей критерій включає і такі ознаки як, наприклад, наявність можливостей зробити ксерокопію документів, наявність банківського відділення для зручності сплати послуги тощо. Важливим критерієм є і режим роботи. Так, наприклад, територіальні підрозділи УДМС в Запорізькій області працюють і по суботах, що дає можливість значній кількості громадян (в яких субота вихідний) реалізувати свої права та отримати відповідні адміністративні послуги.

Окрім цього, у громадян є можливість скористатися дистанційними засобами зв'язку (електронні черги, листування через електронні пошти тощо), що є вкрай актуальним в період пандемії.

5. Відкритість. Цей критерій реалізується шляхом безперешкодного одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах, веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах. Зокрема, відповідно до наказу ДМС № 33 від 10 лютого 2020 року начальники ГУДМС та УДМС в областях та ЦМУ в м. Києві та Київській області затвердили типові зразки інформаційних карток і технологічних карток адміністративних послуг, які розміщені в місцях прийому громадян та в мережі інтернет на відповідних сторінках сайтів територіальних органів ДМС [65].

6. Повага до особи. Цей критерій повною мірою розкривається через статтю 62 ЗУ «Про державну службу» відповідно до якої державний службовець зобов'язаний, серед іншого, не допускати вчинків несумісних із статусом державного службовця, виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців.

З метою забезпечення реалізації цього критерію в ДМС функціонує приймальна електронних звернень громадян. Однією із тематик звернення передбачених в електронній системі є «неетична поведінка працівника ДМС».

7. Професійність. В УДМС в Запорізькій області систематично проводяться тренінги та семінари метою яких є підвищення кваліфікації державних службовців. Зокрема, в вересня 2019 року спеціалісти відділу управління персоналом УДМС взяли участь у тематичному короткостроковому семінар-тренінгу з актуальних питань діяльності служби управління персоналом, ініційованому Міжрегіональним управлінням Національного агентства України з питань державної служби у Дніпропетровській та Запорізькій областях[44].

### **3.2. Рекомендації щодо підвищення якості надання міграційних адміністративних послуг в умовах децентралізації в Україні**

Як нами вже зазначалося у роботі, якісне надання населенню адміністративних послуг, в першу чергу, залежить від належного виконання працівниками свої посадових інструкцій та ввічливого і тактовного ставлення до громадян.

З метою налагодження взаємодії між працівниками, які надають міграційні адміністративні послуги та одержувачами послуг необхідно посилити функціонування системи «суб'єкт звернення – суб'єкт надання» про яку йдеться у праці А. Б. Лиса «Механізми державного управління процесами надання адміністративних послуг» в якій науковець стверджує, що до найбільш узагальнених факторів, які генерують проблеми у сфері надання адміністративних послуг належать як організаційні та функціональні фактори, так і людські чинники [31, с. 116]. Запропонована система суттєво покращить зв'язок між одержувачами послуг та працівниками ДМС України. Окрім цього, це дозволить проводити систематичну роботу над покращенням якості міграційних адміністративних послуг. Запропонована пропозиція суттєво актуалізується в процесі делегування повноважень від ДМС України органам місцевого самоврядування, працівники яких, доволі часто, необізнані належним

чином у питаннях надання міграційних послуг та потребують відповідних консультацій.

З метою оперативного виявлення та подолання людського чинника при роботі УДМС в Запорізькій області, цілком підтримуємо пропозицію запровадити автоматизовану систему моніторингу надання послуг, що має підвищити якість надання адміністративних послуг в УДМС в Запорізькій області.

Серед недоліків роботи відділів та секторів УДМС в Запорізькій області можна виділити:

- неналежне оформлення інформаційних стендів (застаріла інформація, відсутність необхідної інформації тощо) та скриньок скарг;
- наявність у матеріалах справ чернеток із персональними даними громадян (копії паспортних даних, ідентифікаційних кодів), що являється грубим порушенням захисту персональних даних.

В цьому аспекті керівникам територіальних підрозділів необхідно посилити контроль за дотриманням та виконанням підлеглими співробітниками нормативно-правових актів чинного законодавства, які регламентують діяльність ДМС України.

Також, необхідно забезпечити безумовне дотримання вимог Закону України «Про громадянство України» від 18.01.2001 № 2491-III, Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затвердженого Указом Президента України від 27.03.2001 № 215, наказу МВС України № 715, Постанови КМУ № 1111 від 17.07.2003 «Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України».

Вважаємо, що необхідно збільшити кількість правових тренінгів для працівників територіальних підрозділів, адже це дасть можливість посилити правову освіченість працівників та зменшити кількість можливих порушень законодавства в ході надання адміністративних послуг.

Також, доцільним є посилення контролю за якістю підготовки висновків, які оформлюються відповідно до ст. 10 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» в частині присвоєння одній особі декількох УНЗР при оформленні паспорту громадянина України або паспорта громадянина України для виїзду за кордон виготовлених засобами ЄДДР. Висновок має готуватися на той документ, який буде вилучатися.

Враховуючи те, що результати роботи територіальних органів ДМС України щодо протидії нелегальній міграції знаходиться на постійному контролі ДМС, та щоквартально/щорічно здійснюється порівнювальний (з минулим роком) аналіз ефективності діяльності територіальних органів ДМС та з метою недопущення зниження цих показників, керівникам територіальних підрозділів необхідно постійно здійснювати контроль з притягнення порушників міграційного законодавства до адміністративної відповідальності, з прийняття відповідних рішень про примусове повернення/видворення з України, та вжиття інших передбачених законодавством заходів.

Говорячи про проведення внутрішнього аудиту діяльності УДМС в Запорізькій області цілком поділяємо позицію Є. А. Морозової, яка досліджуючи послуги соціального захисту, акцентує увагу на тому, що внутрішній аудит у повній мірі не може сформулювати інформаційний комплекс щодо ефективності її діяльності [36, с. 149]. За аналогією можемо стверджувати і про оцінку якості надання адміністративних послуг в УДМС в Запорізькій області. Більш дієвим механізмом, на нашу думку, є розширення переліку осіб, які залучаються до аудиту та проведення соціологічних досліджень, які забезпечують можливість відносно вільного агрегування даних.

Окрім цього, важливим фактором для підвищення якості надання міграційних адміністративних послуг стане розширення мережі ЦНАПів та забезпечення їх необхідним обладнанням, яке надасть можливість надавати міграційні адміністративні послуги. Як нами вже зазначалося у дослідженні,

значна частина ЦНАПів не має належного обладнання для надання всього спектру міграційних послуг, що створює ряд незручностей громадянам, які вимушені отримувати такі послуги поза своїх населених пунктах. Вважаємо, що від покращення факторів доступності та зручності суттєво збільшиться і фактор результативності надання міграційних адміністративних послуг.

За підсумками роботи над розділом «Рівень ефективності надання міграційних адміністративних послуг в умовах децентралізації» ми дійшли наступних висновків:

1. Управління Державної міграційної служби України в Запорізькій області демонструє високий рівень ефективності, який було досягнуто завдяки злагодженій роботі територіальних підрозділів та апарату Управління.

2. Простежується тенденція по зменшенню кількості територіальних відділів та секторів УДМС в Запорізькій області, що пов'язане із реформою децентралізації та зміною адміністративно-територіального устрою України.

3. З метою налагодження взаємодії між працівниками УДМС в Запорізькій області та одержувачами послуг необхідно посилити функціонування системи «суб'єкт звернення – суб'єкт надання» адміністративних послуг.

4. Важливим фактором для підвищення якості надання міграційних адміністративних послуг стане розширення мережі ЦНАПів та забезпечення їх необхідним обладнанням, яке надасть можливість надавати міграційні адміністративні послуги.



## ВИСНОВКИ

В процесі комплексного аналізу публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби в умовах децентралізації, проведеного в межах кваліфікаційної роботи на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення ряду наукових праць у різних областях знань, сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, які полягають у наступному.

1. Протягом останнього часу намітилася позитивна динаміка у дослідженні публічно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби (під кутами державного управління, права, економіки), що зумовлюється підвищенням попиту громадян на оформлення закордонних паспортів та ID-карток, що суттєво полегшує їм реалізацію значного переліку прав, завдяки можливостям використання застосунку «Дія» та зумовлює необхідність у розробці наукових підходів при застосуванні способів та методів перевірки ефективності надання відповідних міграційних послуг.

2. Державна міграційна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

3. В ході магістерського дослідження використані наступні методи: узагальнення, систематизації, історичний, аналізу, діалектичний, формально-юридичний, логіко-семантичний, статистичний, прогнозування.

4. Під організаційно-правовими засадами діяльності міграційної служби слід розуміти сукупність нормативно-правових актів, що містять юридичні принципи і норми, спрямовані на адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері виконання покладених завдань на Державну міграційну службу України, яка у своїй діяльності керується Конституцією та

законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, які можна поділити на такі групи: які забезпечують діяльність ДМС, як центральний орган виконавчої влади; які забезпечують функціонування міграційної політики в аспекті окремо взятих напрямків; які забезпечують діяльність органів, що можуть надавати міграційні адміністративні послуги.

5. Органами Державної міграційної служби України надаються адміністративні послуги, які пов'язані із:

- видачею паспорта громадянина України та внесення до нього певних змін (вклеювання фотокарток);
- набуттям громадянства України;
- оформленням та видачею документів для виїзду за кордон;
- документування іноземців;
- набуттям статусу біженця або додаткового захисту.

6. Під порядком надання міграційних адміністративних послуг слід розуміти проходження певних етапів (кожен з яких регламентується відповідними нормативно-правовими актами та деталізується в інформаційних та технологічних картках надання адміністративної послуги) від моменту надходження звернення до завершального етапу отримання відповідної міграційної послуги.

7. Процес передачі повноважень від Державної міграційної служби України до органів місцевого самоврядування розпочався ще у 2016 році, коли набрала чинності постанова КМУ від 02.03.2016 № 207 «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру», якою функцію з реєстрації місця проживання було передано до виконавчих органів територіальних громад, а підрозділи Міграційної служби припинили здійснення реєстрації місця проживання. На сьогоднішній день простежується тенденція по зменшенню кількості територіальних відділів та секторів УДМС в

Запорізькій області, що пов'язане із реформою децентралізації та зміною адміністративно-територіального устрою України.

8. Управління Державної міграційної служби України в Запорізькій області демонструє високий рівень ефективності, який було досягнуто завдяки злагодженій роботі територіальних підрозділів та апарату Управління. Разом з тим, по певним видам адміністративних послуг простежується зменшення показників в порівнянні із попередніми роками, що пов'язане із зменшенням попиту населення на деякі послуги та пандемією.

9. З метою налагодження взаємодії між працівниками УДМС в Запорізькій області та одержувачами послуг необхідно посилити функціонування системи «суб'єкт звернення – суб'єкт надання» адміністративних послуг, запровадити автоматизовану систему моніторингу надання послуг, що має підвищити якість надання адміністративних послуг в УДМС в Запорізькій області.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів: навч. посібник / Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2012. 326 с.
2. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади. URL:<http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm> (дата звернення: 20.11.2021).
3. Блюк Н. В. Про міграційну політику в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2016. № 845. С. 20–27.
4. Боротьба з корупцією. *Урядовий портал* : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeu/borotba-z-korupciyeu> (дата звернення: 20.11.2021).
5. Буренко Т. О. Актуальні підходи до оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг в Україні. *Інвестиції: практика та досвід.* 2011. № 9. С. 100–103.
6. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монограф. К.: Парламентське вид-во,
7. Васільєв В. Т. Система показників оцінювання ефективності державного управління у сфері міграційної політики в умовах децентралізації влади в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління.* 2017. № 3. С. 81–86.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / за ред. В. Т. Бусел. Київ : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
9. Вибрані наукові праці / за ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

10. Власенко О. Г. Адміністративні послуги у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 19 с.
11. Гончарова І. А. Адміністративно-правовий аспект процедури надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 17 с.
12. Дергач А. В. Механізми державного управління міграційними процесами в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2018. 20 с.
13. Державне управління та державна служба : словник-довідник / за ред. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
14. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_004) (дата звернення: 20.11.2021).
15. ДСТУ КО 9000:2015. Основні положення та словник термінів. [чинний від 01.07.2016]. Київ, 2016. 45 с.
16. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань. Київ, 2008. 44 с.
17. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
18. Європейська Конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р. № ETS 166. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_004) (дата звернення: 20.11.2021).
19. Єфремова М. О. Адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки.* 2015. № 1(2). С. 195.
20. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 20.11.2021).

21. Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності / за ред. С. Ф. Гончаренко. Київ : Юрінком Інтер, 1995. С. 38–44.
22. Калинець Н. І. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. С. 211–219.
23. Карантин в Україні: нові правила у міграційній сфері. *Державна міграційна служба України*: веб-сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/7002.html> (дата звернення: 20.11.2021).
24. Козаченко Ю. В. Запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 82–86.
25. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 20.11.2021).
26. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011) (дата звернення: 20.11.2021).
27. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.11.2021).
28. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2010. № 84. С. 104–107.
29. Кунцевич М. П. Надання адміністративних послуг як форма реалізації виконавчої влади. *Держава і право*. 2012. № 58. С. 250.
30. Легенький М. І. Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія : Юридичні науки*. 2018. № 3. С. 25–31.
31. Лис А. Б. Механізми державного управління процесами надання адміністративних послуг : дис. ... к-та наук з держ. упр. : 25.00.02 / Івано-

Франківський національний технічний університет нафти і газу. Івано-Франківськ, 2016. 265 с.

32. Максименко А. В. Адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 63–68.

33. Махонюк О. В. Формування та розвиток ринку міграційних послуг в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.07 / Донецький нац. ун-т ім. Василя Стуса. Вінниця, 2019. 253 с.

34. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та України (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 21 с.

35. Міграційне право України / за ред. С. М. Гусарова. Харків : Дім реклами, 2016. 296 с.

36. Морозова Е. А. Социальная защищенность : сущность и методы изучения. *Соц. политика и социология*. 2006. №1. С. 143–156.

37. Муц Л. Ф. Формування та реалізація державної міграційної політики: теорія, методологія, практика : дис. ... д-ра наук з держ упр. : 25.00.02 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2019. 475 с.

38. Набуття статусу біженця або додаткового захисту. *Державна міграційна служба України* : веб-сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/poslugi/nabuttya-statusu-bizhenczya-abo-dodatkovogo-zaxistu.html> (дата звернення: 20.11.2021).

39. Навроцький, О. О. Сучасне розуміння організаційно-правових засад забезпечення прав і законних інтересів дітей. *Держава та регіони*. 2017. № 3. С. 35–38.

40. Олександренко І. В. Методичні підходи до діагностики ефективності діяльності підприємства. *Економічний форум*. 2015. № 4. С.125–135.

41. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. Наук : 12.00.07. Одеса, 2008. 24 с.

42. Петьовка В. В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2(10). С. 99–104.

43. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215/2001 URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/215/2001> (дата звернення: 20.11.2021).

44. Працівники міграційної служби Запоріжчини продовжують підвищувати свою професійну кваліфікацію. *Державна міграційна служба України* : веб-сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/region/5519.html> (дата звернення: 20.11.2021).

45. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

46. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон від 8 липня 2011 р. № 3671-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 20.11.2021).

47. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.11.2021).

48. Про деякі питання державного управління у сфері міграції: Постанова КМУ від 7 липня 2010 р. № 559. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2021).

49. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207\]\\$](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207]$) (дата звернення: 20.11.2021).

50. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 20.11.2021).



51. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 20.11.2021).

52. Про затвердження Плану дій Україна – Європейський Союз : Рішення Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693). (дата звернення: 20.11.2021).

53. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

54. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон: Постанова від 26 червня 1992 р. № 2503-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2503-12> (дата звернення: 20.11.2021).

55. Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України : Постанова КМУ від 17 липня 2003 р. № 1111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1111-2003-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2021).

56. Про затвердження Порядку отримання, вилучення з Єдиного державного демографічного реєстру та знищення відцифрованих відбитків пальців рук особи : Постанова КМУ від 26 листопада 2014 р. № 669. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/669-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2021).

57. Про затвердження Положення про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту: Постанова КМУ від 14 березня 2012 р. № 196. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2012-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2021).

58. Про затвердження Положення про посвідчення біженця: Постанова КМУ від 14 березня 2012 р. № 202. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2012-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2021).

59. Про затвердження Положення про проїзний документ біженця: Постанова КМУ від 14 березня 2012 р. № 203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203-2012-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2021).

60. Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання : Наказ Міністерства Внутрішніх Справ від 16.08.2016 № 816. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1241-16> (дата звернення: 20.11.2021).

61. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України: Наказ Міністерство внутрішніх справ України від 28 серпня 2013 р. № 825. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13> (дата звернення: 20.11.2021).

62. Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07 вересня 2011 р. № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11> (дата звернення: 20.11.2021).

63. Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 листопада 2012 р. № 1077. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2109-12> (дата звернення: 20.11.2021).

64. Про затвердження Порядку використання безконтактного електронного носія, який імплантовано в паспорт громадянина України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2016 р. № 104. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0372-16> (дата звернення: 20.11.2021).

65. Про затвердження типових інформаційних карток і зразків технологічних карток адміністративних послуг ДМС : Наказ ДМС України від 20 лютого 2020 р. № 33. URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n\\_2020\\_33.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n_2020_33.pdf) (дата звернення: 20.11.2021).

66. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

67. Про зовнішню трудову міграцію: Закон від 5 листопада 2015 р. №761-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-VIII> (дата звернення: 20.11.2021).

68. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ від 30 травня 2011 р. № 622/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011> (дата звернення: 20.11.2021).

69. Про національні меншини в Україні: Закон від 25 червня 1992 р. №2494-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12> (дата звернення: 20.11.2021).

70. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

71. Про питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>(дата звернення: 20.11.2021).

72. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон від 21 січня 1994 р. N 3857-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3857-12> (дата звернення: 20.11.2021).

73. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2002 року «Про зміцнення безпеки державного кордону України у контексті боротьби з міжнародним тероризмом, нелегальною міграцією та наркоторгівлею» : Указ Президента України від 11 червня 2002 р. N 532/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532/2002> (дата звернення: 20.11.2021).

74. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» : Указ Президента України від 20 липня 2007 р. N 657/2007. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/657/2007> (дата звернення: 20.11.2021).

75. Про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці білорусь, і громадянами Республіки білорусь, які постійно проживають в Україні: Угода між Україною та Республікою білорусь від 12 березня 1999 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/112\\_510](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/112_510) (дата звернення: 20.11.2021).

76. Про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Таджикистан, і громадянами Республіки Таджикистан, які постійно проживають в Україні : Угода між Україною та Республікою Таджикистан від 6 липня 2001 р., ратифікована 11 липня 2002 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/762\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/762_004) (дата звернення: 20.11.2021).

77. Про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами Киргизької Республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам без громадянства та подвійного громадянства : Угода між Україною і Киргизькою Республікою від 28 січня 2003 р., ратифікована 20 листопада 2003 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/417\\_025](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/417_025) (дата звернення: 20.11.2021).

78. Про утворення Державної міграційної служби України : Постанова КМУ від 24 червня 2009 р. № 643. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2021).

79. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби : Постанова КМУ від 15 червня 2011 р. № 658. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/658-2011-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2021).

80. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

81. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг : теоретико-методологічний підхід : наукова розробка. Київ : НАДУ, 2010. 40 с.

82. Публічне і приватне право. *Навчальні матеріали онлайн* : веб-сайт. URL: [https://pidru4niki.com/70660/pravo/publichne\\_privatne\\_pravo](https://pidru4niki.com/70660/pravo/publichne_privatne_pravo) (дата звернення: 20.11.2021).

83. Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці : дис. ... к-та юр. наук : 12.00.01 / Національний університет «Львівська Політехніка». Львів, 2019. 210 с.

84. Сеніна А. О. Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.00.03. Харків, 2016. 21 с.

85. Статут Міжнародної організації з міграції від 19 жовтня 1953 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/989\\_001/sp:wide#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/989_001/sp:wide#Text) (дата звернення: 20.11.2021).

86. Сучасний словник іншомовних слів / за ред. О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.

87. Тимощук В. П. Адміністративні послуги: посібник. Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

88. Тимощук В. П., Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ, 2005. 88 с.

89. Туркова О. К. Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... к-та юр. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 238 с. 6.

90. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 23 с.

91. Чемерис А. Оцінка ефективності державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. - № 2. С. 132–136.

92. Чернописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... к-та юр. наук : 12.00.02 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 235 с.

93. Шемшученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Видавничий Дім Ін Юре, 2015. С. 22–25.

94. Шинкарук В. І. Філософський енциклопедичний словник. Київ : Абрис, 2002. 743 с.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## Таблиця 1

Порівняльний аналіз кількісних показників надання міграційних послуг територіальними підрозділами Управління Державної міграційної служби у Запорізькій області за 2019–2020 роки

Вид надання послуги	12 місяців 2020 року	12 місяців 2019 року	Цифрова різниця -/+	Динаміка %
Подання заяв про прийняття у громадянство України	599	100	+ 499	в 5 разів
Оформлення та видача тимчасового посвідчення громадянина України	61	80	- 19	- 23,7 %
Видача довідки про реєстрацію особи громадянином України	673	1 026	- 353	- 34,4 %
Подання заяв про вихід з громадянства України	0	0	-	-
Оформлення та видача дозволу для виїзду громадянина України за кордон	176	413	- 237	- 57,3 %
Оформлення та видача дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства	410	455	- 45	- 9,8 %
Оформлення та видача посвідки на постійне проживання	764	955	- 191	- 25,0 %
Оформлення та видача посвідки на тимчасове проживання	1 627	2 243	- 616	- 27,4 %
Оформлення іноземцям та особам без громадянства продовження строку перебування на території України	296	422	- 126	- 29,8 %
Оформлення та видача	68 906	132 324	- 63 418	- 47,9 %

паспорта громадянина України для виїзду за кордон				
Оформлено та видано паспорт громадянина України з безконтактним електронним носієм (у формі картки)	49 118	62 492	- 13 374	- 21,4 %
Вклеювання фотокартки до паспорта громадянина України у зв'язку із досягненням 25, 45-річного віку	22 363	20 151	+ 2 212	+ 10,9 %
Оформлення та видача довідки про припинення громадянства України	14	1	+ 13	в 13 разів
Видача довідки про особу, яка добровільно повертається	1	10	- 9	в 9 разів
Оформлено та видано спеціальний дозвіл на в'їзд іноземця або особи без громадянства на тимчасово окуповану територію України та виїзд з неї	48	160	- 112	- 70,0 %
<b>ВСЬОГО</b>	<b>145 056</b>	<b>220 832</b>	<b>- 75 776</b>	<b>- 34,3 %</b>