

ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ТА ПРАВОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE SERVICES OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE IN THE MIND OF FINANCIAL AND LEGAL DECENTRALIZATION OF PUBLIC POWER

Легеца Ю.О., д.ю.н., професор
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

Гладій О.В., к.ю.н., адвокат
АО «Абсолют»

Актуальність статті обумовлена зростаючими темпами міграції, пов'язаними із змінами у суспільно-політичному положенні у світі. Авторами визначено, що за своїм адміністративно-правовим статусом Державна міграційна служба України 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. Метою статті є здійснення характеристики визначення змісту надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах воєнного стану. Авторами визначено, що на підставі здійсненого ретроспективного процесу нормативного регулювання надання адміністративних послуг у сфері міграції в Україні зроблено висновок про наявність ряду організаційно-правових проблем забезпечення його ефективності, зокрема, таких, як: нормативна невизначеність критеріїв реалізації обсягу дискреційних повноважень; дублювання повноважень Державної міграційної служби України та інших юридичних осіб публічного права у сфері міграції та оформлення громадянства; незавершений процес забезпечення фінансової децентралізації публічної влади; наявність корупційних ризиків, що проявляються у створенні суб'єктивних перешкод до належного надання адміністративних послуг. Наголошено на позитивних зрушеннях з питань забезпечення реалізації нормативних принципів здійснення адміністративних процедур, що спрямовується на їх прозорість, оперативність отримання. Зокрема, на позитивну оцінку безсумнівно претендує функціонування сервісу «Дія», що дозволяє оперативно та доступно реалізувати права приватних осіб у сфері міграції та громадянства України.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративні процедури, децентралізація, діджиталізація, доступність, Державна міграційна служба, міграція, оперативність, прозорість, цифровізація.

The relevance of the article is due to the growing rates of migration associated with changes in the social and political situation in the world. The authors determined that according to its administrative and legal status, the State Migration Service of Ukraine is the central body of the executive power, whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs and which implements state policy in the areas of migration (immigration and emigration), including countermeasures illegal (illegal) migration, citizenship, registration of individuals, refugees and other legally defined categories of migrants. The purpose of the article is to characterize the definition of the content of the provision of administrative services by the State Migration Service of Ukraine under martial law. The authors determined that on the basis of the retrospective process of regulatory regulation of the provision of administrative services in the field of migration in Ukraine, it was concluded that there are a number of organizational and legal problems of ensuring its effectiveness, in particular, such as: regulatory uncertainty of the criteria for implementing the scope of discretionary powers; duplication of powers of the State Migration Service of Ukraine and other legal entities under public law in the field of migration and registration of citizenship; the unfinished process of ensuring financial decentralization of public authorities; the presence of corruption risks manifested in the creation of subjective obstacles to the proper provision of administrative services. Emphasis is placed on positive developments in the issues of ensuring the implementation of normative principles of the implementation of administrative procedures aimed at their transparency, promptness of receipt. In particular, the functioning of the "Diya" service, which allows you to quickly and affordably realize the rights of private individuals in the field of migration and citizenship of Ukraine, undoubtedly deserves a positive assessment.

Key words: administrative services, administrative procedures, decentralization, digitalization, accessibility, State Migration Service, migration, efficiency, transparency, digitalization.

Постановка проблеми. Воєнний стан, запроваджений в Україні 24 лютого 2022 року спричинив створення під-вищення рівня переміщення людей як в межах національного територіального простору із тимчасово окупованих агресором регіонів, так і за межі державного кордону. Відповідно до здійснених Міжнародною організацією з міграції узагальнень станом на 1 травня 2022 року до переліку внутрішньо переміщених осіб відносяться більше ніж 7 млн. людей [1], на утримання яких та соціальне забезпечення за даними Міністерства соціальної політики України було виокремлено понад 5 млрд грн [2].

Процеси внутрішньої міграції в Україні обумовлюються тимчасовою окупацією національних східних регіонів та південних територій областей. За межі державного кордону України за даними на травень 2022 року виїхало понад 5,2 млн осіб, переважна більшість яких є жінками та дітьми. Відповідно до відомостей Агентства ООН у справах біженців у країнах Європи перебувають понад

4,9 млн українських біженців, міграція яких обумовлена російською військовою агресією. Серед країн, до яких мігрують українці, найбільш питомо вагу обіймають Республіка Польща (понад 1,5 млн осіб), Федеративна Республіка Німеччина (близько 700 тис. осіб), Чеська Республіка (близько 400 тис. осіб), Іспанія (понад 100 тис. людей), Італія (майже 100 тис. біженців) [3]. Отже, близько 10-15%, а за не офіційними статичними опитуваннями, близько 30% українців в 2022 році звернулися за отриманням адміністративних послуг до територіальних управлінь Державною міграційною службою України, що обумовлює актуальність досліджуваної тематики.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження специфіки надання адміністративних послуг в цілому, і зокрема, - у сфері міграції було здійснено в межах наукових розробок таких вчених, як І.В. Михайлишин, С.О. Мосьондз, В.І. Олефір, О.П. Сікорський, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Н.В. Коваленко, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпа-

ков, А.Т. Комзюк, С.О. Лєгеца, Р.С. Мельник, В.П. Тимошук та інших. При цьому встановлення змісту та специфіки надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах воєнного стану в межах об'єктивних обставин досі не становили наукової актуальності для розвитку вітчизняної юриспруденції, а відтак мають визначитися як мало досліджувані. Саме вказані обставини зумовили обрання цієї теми.

Метою статті є здійснення характеристики визначення змісту надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. За своїм адміністративно-правовим статусом Державна міграційна служба України є «центральноним 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» (п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360) [4].

До змісту функціональних повноважень Державної міграційної служби України, що виникають у сфері надання адміністративних послуг, необхідно віднести такі положення Постанови Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360) [5], як: оформлення набуття громадянства України та їх скасування; оформлення та видання громадянам України документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, тобто паспорти, а також у передбачених законодавством випадках тимчасово затримання та вилучення таких документів; видання дозволу на імміграцію, а також відмова в його видачі та скасування такого дозволу; здійснення оформлення і видачу документів для тимчасового або постійного проживання в Україні; оформлення і видання документів для виїзду за межі України тощо.

Функціонування Державної міграційної служби України у часовому вимірі дорівнює близько 10 років. Створення Державної міграційної служби України відбулося у порядку розпорядчого провадження шляхом ухвалення Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 [6]. До моменту створення Державної міграційної служби України здійснення адміністративних процедур у сфері нормативного регулювання внутрішніх та зовнішніх переміщень відбувалось здійснювалось Державним департаментом громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що функціонував в межах структури Міністерства внутрішніх справ України.

Метою відокремлення та зосередження повноважень з питань переміщення та міграції в особі окремого органу центральної виконавчої влади, підзвітного та підконтрольного Кабінету Міністрів України, стала необхідність належності виконання функцій публічно-сервісного обслуговування населення. Отже, адміністративні послуги, що надаються Державною міграційною службою України, мають важливе значення у встановленні та нормативному закріпленні конституційно-правового статусу приватної фізичної особи у її взаємовідносинах із державою та суспільством щодо встановлення обсягу її політичних та виборчих прав, прав на проживання та пересування в межах території певної країни тощо [7, с. 43].

Однією із проблем надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України тривалий час за даними соціологічних опитувань, було непрозорість ціноутворення за відповідну сферу публічно-управлінської діяльності [8]. Подолання проблеми забезпечення прозорості надання адміністративних послуг пов'язується із запровадженням нормативних механізмів регулювання доступності та зрозумілості принципів оплати за ухвалення управлінських рішень у сфері міграції. Мова йде

передусім про ухвалення постанови Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2016 р. № 770 «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції» [9] та прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» № 523 від 16.05.2014 р. [10].

На вимогу реалізації зазначених урядових документів Державною міграційною службою України було розроблено та ухвалено Класифікатор адміністративних послуг, де імперативно було встановлено не лише інформаційний зміст відповідно публічно-сервісної діяльності, але і її вартість. Прагнення Державної міграційної служби України щодо належної систематизації нормативно-правового масиву у сфері надання адміністративних послуг втілюється у численних юридичних листах-роз'ясненнях, зокрема, з питань застосування відповідного категоріального ряду, що складається з таких понять «вартість адміністративної послуги», «розмір адміністративного збору», «гранична вартість» [11].

До проблем надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України є наявність у зазначеного центрального органу виконавчої влади широкого кола дискреційних повноважень [12]. Про широке кола дискреційних повноважень свідчать і результати судової практики, де визнаються неправомірність правозастосування законодавства у сфері міграції. Зокрема, в якості прикладу необхідно розглянути рішення Луганського окружного адміністративного суду від 21 травня 2018 р. у справі № 812/333/18, де було визнано неправомірним обсяг застосованих дискреційних повноважень Державної міграційної служби України до волонтера із Грузії [13]. Наявність неоднозначності положень актів адміністративно-процедурного законодавства з питань міграції створює передумови до необґрунтованого прояву збільшення обсягу дискреційних повноважень.

До проблем із надання адміністративних послуг у сфері міграції необхідно віднести і неналежний рівень регулювання здійснення делегованих Державною міграційною службою України та її територіальними управліннями повноважень іншим юридичним особам приватного та публічного права, серед яких особливе значення має функціонування Державного підприємства «Документ», що було створене у 2003 році, в межах якого функціонує електронний інформаційно-комунікативний ресурс «Паспортний сервіс». Державне підприємство «Документ» виконує повноваження із адміністрування функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, цільовим функціональним змістом діяльності якого є «впровадження нових сервісів і стандартів надання послуг, створення сучасних умов для обслуговування громадян України, іноземців та осіб без громадянства» [14].

Варто зробити наголос на тому, що відбувається певне дублювання повноважень державного підприємства «Документ» та Державної міграційної служби у сфері видання закордонного паспорту громадянина України, однак при цьому оплата за надання адміністративних послуг першим із зазначених суб'єктів є вищою, а відтак і є такою, що здатна забезпечити оперативність та зручність доступу населення до відповідних адміністративних процедур. В цілому така тенденція спрямована на забезпечення належного рівня реалізації суб'єктивних публічних прав людини, однак при цьому справляє негативний вплив на формуванні позитивного іміджу Державної міграційної служби України [15].

Крім того в межах відносин у сфері міграції поряд із функціонуванням державного підприємства «Документ» діють центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), як постійно діючі робочі органи або структурні підрозділи місцевої держадміністрації або виконавчого органу місцевої ради, зокрема і Державної міграційної

служби України, що виступають як засіб надання адміністративних послуг у сфері міграції та громадянства. До кола повноважень ЦНАП у сфері міграції та оформлення громадянства України відноситься оформлення та видання паспорту громадянина України, реєстрація місця проживання особи, оформлення, видання та обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон.

Отже, у сфері публічно-управлінських відносин в цілому, і зокрема, у сфері міграції, функціональний зміст діяльності ЦНАП реалізується через забезпечення впровадження ідеї децентралізації влади. Попри те, що відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 523 від 16.05.2014 р. відбувається децентралізація відносин у сфері громадянства України, посвідчення особи чи її спеціального статусу, такі процеси не можуть бути охарактеризовані як комплексні, завершальні, фіналізовані, ще передусім обумовлюється формалізованим підходом до забезпечення фінансової самостійності регіонів.

Висновки. Здійснений ретроспективний процес нормативного регулювання надання адміністративних послуг у сфері міграції в Україні дозволяє зробити висновок про

наявність ряду організаційно-правових проблем забезпечення його ефективності, зокрема, таких, як: нормативна невизначеність критеріїв реалізації обсягу дискреційних повноважень; дублювання повноважень Державної міграційної служби України та інших юридичних осіб публічного права у сфері міграції та оформлення громадянства; незавершений процес забезпечення фінансової децентралізації публічної влади; наявність корупційних ризиків, що проявляються у створенні суб'єктивних перешкод до належного надання адміністративних послуг.

Але при цьому попри наявність зазначених правозастосовчих та правореалізуючих проблем надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України неможливо не акцентувати дослідницьку увагу на позитивних зрушеннях з питань забезпечення реалізації нормативних принципів здійснення адміністративних процедур, що спрямовується на їх прозорість, оперативність отримання. Зокрема, на позитивну оцінку безсумнівно претендує функціонування сервісу «Дія», що дозволяє оперативно та доступно реалізувати права приватних осіб у сфері міграції та громадянства України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні опитування загального населення. Раунд 5. 23 травня 2022 року. URL.: <https://displacement.iom.int/reports/zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-raund-5-23>
2. 5,2 мільярда гривень перераховано для виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам. URL.: <https://www.msp.gov.ua/news/21804.html>
3. Ukraine Situation: Refugees from Ukraine across Europe. URL.: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/92974>
4. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p#Text>
5. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p#Text>
6. Державна міграційна служба України: офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/find.html>
7. Легеза Є. О. Проведення з надання електронних послуг органами виконавчої влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Сер.: Юриспруденція.* 2016. № 19. С. 42–44
8. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження. Науково-практичне видання / під заг. ред. Белоусова Ю.Л., Батчаєва В.К. Київ, 2013. 92 с.
9. Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2016 р. № 770. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-p#Text>
10. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 523 від 16.05.2014 р. *Офіційний вісник України.* 2014. № 45. Ст. 1193.
11. Державна міграційна служба України: офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/poslugi/dokumenti-dlya-vijzdu-za-kordon/vidachapasporta-gromadyanina-ukrajnidlya-vijzdu-za-kordon.html>
12. Завдяки юристам УГСПЛ особа без громадянства виграла суд у Державної міграційної служби. Українська Гельсінська спілка з прав людини: офіц. сайт. Новини від 30.08.2017. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/zavdyaky-yurystam-uhsposoba-bez-hromadyanstva-vygrala-sud-uderzhavnoji-mihratsijnoji-sluzhby/>
13. Рішення Луганського окружного адміністративного суду України від 21 травня 2018 року у справі № 812/333/18. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74225642>
14. Про ДП «Документ». URL.: <https://passport.org.ua/about>
15. Єрмаков Ю. В. Державна міграційна служба України як основний суб'єкт здійснення адміністративної процедури у сфері міграції. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. № 3. Т. 2. С. 51–55.