

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ**

Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

КАЗМІРУК ІРИНА АНДРІЙВНА

**ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В
ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

Науковий керівник:

НИНЮК ІННА ІВАНІВНА,

кандидат наук з державного управління

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол № _____

засідання кафедри політології та публічного управління

від _____ 2025 р.

Завідувач кафедри

_____ д.політ.н., проф. В. В. Бусленко

Луцьк – 2025

АНОТАЦІЯ

Казмірук І. А. Особливості надання адміністративних в органах публічної влади. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття ступеня магістра в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», була виконана в Волинському національному університеті імені Лесі Українки, Луцьк, у 2025 році.

Кваліфікаційна магістерська робота викладена на 89 сторінках, містить 3 розділи, 101 джерел в переліку посилань.

Мета магістерської роботи – з’ясування теоретичних та практичних особливостей надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні, аналіз існуючих проблем у цій сфері та розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності, якості й доступності таких послуг у контексті сучасних реформ державного управління та цифрової трансформації.

Об’єкт дослідження – процес надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні як складова діяльності держави, спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян та суб’єктів господарювання.

Предмет дослідження – сукупність організаційно-правових засад, механізмів та особливостей діяльності органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг, та шляхи підвищення їх ефективності та якості в умовах сучасних реформ державного управління.

Зміст роботи: Теоретичні основи надання адміністративних послуг органами публічної влади; поняття, ознаки та класифікація адміністративних послуг; нормативно-правова основа надання адміністративних послуг; процес надання адміністративних послуг: світовий та вітчизняний досвід; державний механізм надання адміністративних послуг в Україні; міжнародний досвід застосування інноваційних технологій у сфері публічних послуг; особливості надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства державною

міграційною службою України; функціонування Державної міграційної служби у сфері надання адміністративних послуг; аналіз ефективності надання адміністративних послуг Управління державної міграційної служби у Волинській області.

Ключові слова: послуга, адміністративні, публічні та міграційні послуги, органи публічної влади, інноваційних технологій у сфері публічних послуг, державна міграційна служба, Центр надання адміністративних послуг.

ANNOTATION

Kazmiruk I. A. Features of the provision of administrative services in public authorities. – Qualification master's thesis in the form of a manuscript.

Master's thesis for the degree of master in the field of knowledge 28 «Public management and administration», specialty 281 «Public management and administration», was completed at the Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, in 2025.

The master's thesis is 89 pages long, contains 3 sections, and 101 references.

The purpose of the master's thesis is to clarify the theoretical and practical features of the provision of administrative services by public authorities in Ukraine, the analysis of existing problems in this area, and the development of proposals for improving the efficiency, quality and availability of such services in the context of modern public administration reforms and digital transformation.

The object of the study is the process of providing administrative services by public authorities in Ukraine as a component of state activity aimed at realizing the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and business entities.

The subject of the research is a set of organizational and legal foundations, mechanisms and features of the activities of public authorities in the field of providing administrative services and ways to improve their efficiency and quality in the context of modern public administration reforms.

Content of the work: The theoretical basis for providing administrative assistance is provided to public authorities; understanding, recognition and classification of administrative services; the regulatory framework for providing administrative services; the process of performing administrative services: light and information dossier; the state mechanism for providing administrative assistance in Ukraine; international recognition of the stagnation of innovative technologies in spherical publishing services; individualization of the provision of public services in the field of migration and the community of the State Migration Service of Ukraine; the functioning of the State Migration Service in the field of servicing administrative services; analysis of the efficiency of administrative services of the State Migration Service in the Volyn region.

Keywords: service, administrative, public and migration services, public authorities, innovative technologies in the field of public services, state migration service, Center for the Provision of Administrative Services.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ...	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	..9
1.1. Поняття, ознаки та класифікація адміністративних послуг.....	..9
1.2. Нормативно-правова основа надання адміністративних послуг	20
РОЗДІЛ 2 ПРОЦЕС НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД.....	29
2.1. Державний механізм надання адміністративних послуг в Україні.....	29
2.2. Міжнародний досвід застосування інноваційних технологій у сфері публічних послуг.....	38
РОЗДІЛ 3 ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСТВА ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ	47
3.1 Функціонування Державної міграційної служби у сфері надання адміністративних послуг.....	47
3.2 Аналіз ефективності надання адміністративних послуг Управління державної міграційної служби у Волинській області.....	55
ВИСНОВКИ.....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	78

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України;

ДМС – Державна міграційна служба;

ДП – Державне підприємство;

ЄДДР – Єдиний державний демографічний реєстр;

ЄС – Європейський Союз;

КМУ – Кабінет Міністрів України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

МВС – Міністерство внутрішніх справ;

ООН – Організація Об'єднаних Націй;

УДМС – Управління Державна міграційна служба;

ЦППР – Центр політико-правових реформ;

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг;

HRMIS – інформаційна система управління людськими ресурсами

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Становлення України як сучасної правової та економічно розвиненої держави, а також її активне входження у глобальний простір потребують перегляду й оновлення засад функціонування публічної влади. За цих умов особливої ваги набуває формування результативної моделі державного управління, здатної забезпечити якісний сервіс для громадян на всіх рівнях. Підвищення авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування значною мірою залежить від того, наскільки ефективно й професійно вони організовують систему адміністративних послуг, яка сьогодні є ключовим каналом взаємодії держави з людиною.

У процесі розбудови демократичної та соціально орієнтованої України питання удосконалення механізмів надання адміністративних послуг стає визначальним. Саме рівень прозорості, оперативності та доступності таких послуг формує ступінь довіри суспільства до влади, сприяє зміцненню легітимності державних інституцій та забезпечує належний рівень гарантування прав і свобод громадян.

Реформування цієї сфери, на нашу думку, виступає стратегічним напрямом державної політики, що охоплює процеси децентралізації, цифрову трансформацію управління та перехід до моделі сервісної держави. Розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг, широке впровадження електронних платформ, передусім екосистеми «Дія», істотно змінили характер взаємодії між громадянами та органами влади, зробивши її більш зручною, передбачуваною та технологічною.

Попри позитивні зрушення, система адміністративних послуг усе ще стикається з низкою труднощів. Серед них – територіальна нерівність у доступі до сервісів, брак кваліфікованих фахівців, наявність прогалин у нормативному регулюванні, а також недостатній рівень цифрових компетентностей у частини населення. Сукупність цих чинників створює потребу у ґрунтовному

дослідженні організаційних, правових і технічних аспектів функціонування публічної влади у сфері надання послуг.

Особливого значення ця проблематика набуває в умовах воєнного стану та майбутнього відновлення держави, коли органи влади зобов'язані забезпечувати безперервність та доступність адміністративних сервісів навіть за дефіциту ресурсів, безпекових ризиків та інфраструктурних обмежень. У цьому контексті аналіз сучасного стану, викликів і шляхів оптимізації системи адміністративних послуг є важливим як для теоретичного осмислення, так і для практичного вдосконалення державного управління в Україні.

Об'єкт дослідження – процес надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні як складова діяльності держави, спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання.

Предмет дослідження – сукупність організаційно-правових засад, механізмів та особливостей діяльності органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг, та шляхи підвищення їх ефективності та якості в умовах сучасних реформ державного управління.

Мета і завдання дослідження. *Метою роботи* є з'ясування теоретичних та практичних особливостей надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні, аналіз існуючих проблем у цій сфері та розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності, якості й доступності таких послуг у контексті сучасних реформ державного управління та цифрової трансформації.

Реалізація мети передбачає виконання таких **завдань**:

- розкрити сутність, поняття, основні ознаки та класифікацію адміністративних послуг у системі публічного управління;
- проаналізувати нормативно-правову базу, що регулює надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні;
- дослідити державний механізм організації та функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні;
- вивчити міжнародний досвід упровадження інноваційних технологій у

сфері публічних послуг і визначити можливості його адаптації в українських реаліях;

- охарактеризувати особливості діяльності Державної міграційної служби України у сфері надання адміністративних послуг, зокрема у питаннях міграції та громадянства;

- провести аналіз ефективності надання адміністративних послуг Управлінням Державної міграційної служби у Волинській області;

- сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг органами публічної влади на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Метододи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів, що забезпечують комплексне, об'єктивне та системне вивчення процесу надання адміністративних послуг органами публічної влади.

У процесі виконання роботи були використані такі методи дослідження:

діалектичний метод – застосовувався для розкриття сутності, ознак та еволюції поняття адміністративних послуг, а також взаємозв'язку між державними інституціями та громадянами в процесі їх надання;

системно-структурний метод – дав змогу розглянути систему надання адміністративних послуг як цілісного механізму, що включає нормативно-правову, організаційну та управлінську складові;

порівняльно-правовий метод – використано для аналізу вітчизняного та міжнародного досвіду надання адміністративних послуг, насамперед, у країнах Європейського Союзу;

функціональний метод – застосовано для дослідження ролі та повноважень органів публічної влади, передусім, Державної міграційної служби України, у реалізації державної політики у сфері адміністративних послуг;

статистичний метод – використано для аналізу кількісних показників ефективності надання адміністративних послуг, на прикладі Управління

Державної міграційної служби у Волинській області;

метод аналізу та синтезу – сприяв узагальненню теоретичних положень, визначенню тенденцій розвитку системи адміністративних послуг та формуванню висновків;

логіко-правовий метод – застосовувався для тлумачення нормативно-правових норм, що регулюють порядок надання адміністративних послуг в Україні.

Водночас, у роботі використовувалися *емпіричні методи* – спостереження, вивчення практики діяльності органів публічної влади, аналіз офіційних документів, звітів та відкритих даних.

На нашу думку, комплексне застосування зазначених методів дозволило забезпечити наукову обґрунтованість отриманих результатів і сприяло формуванню пропозицій щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні.

Наукова новизна результатів дослідження. Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному дослідженні теоретичних, правових та організаційних аспектів надання адміністративних послуг органами публічної влади, а також у формулюванні пропозицій щодо вдосконалення механізмів їх реалізації в сучасних умовах державного управління.

Основні положення, що становлять наукову новизну, полягають у такому:

уточнено поняття адміністративних послуг, яке розглядається не лише як результат діяльності органів публічної влади, а й як інструмент реалізації принципу сервісної держави, спрямований на забезпечення прав і свобод громадян;

систематизовано класифікацію адміністративних послуг за критеріями суб'єкта надання, способу реалізації та рівня доступності, що дозволяє більш точно визначати підходи до їх оптимізації;

розкрито особливості державного механізму надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації та цифровізації управлінських процесів;

удосконалено підхід до аналізу діяльності Державної міграційної служби України як прикладу органу, що забезпечує реалізацію публічних послуг у сфері міграції та громадянства;

запропоновано напрями підвищення ефективності надання адміністративних послуг, зокрема шляхом розвитку електронного урядування, удосконалення нормативно-правового регулювання та підвищення рівня професійної підготовки кадрів у сфері публічної служби.

Таким чином, результати дослідження мають теоретичне та прикладне значення для подальшого вдосконалення діяльності органів публічної влади в Україні та формування ефективної моделі взаємодії держави й громадян.

Апробація результатів дослідження. Окремі аспекти магістерської роботи апробовано на Всеукраїнській науково-практичній конференції (Київ, 18 лютого 2025 р.) «Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку». Тема доповіді: «Цифрова трансформація державної міграційної служби у Волинській області».

Структура дослідження. Магістерське дослідження складається зі вступу, трьох розділів, розділених по два підрозділи, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 89 сторінок. Список використаних джерел налічує 101 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Поняття, ознаки та класифікація адміністративних послуг

Модернізація та подальше вдосконалення системи адміністративних сервісів становлять один із ключових напрямів трансформаційних процесів, пов'язаних із децентралізацією публічної влади в Україні. Саме ця реформа стала підґрунтям для масштабного перерозподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності від центральних органів виконавчої влади до місцевого самоврядування. Її концептуальною основою виступають принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та міжнародні стандарти функціонування публічної адміністрації.

У таких умовах діяльність центрів надання адміністративних послуг набуває особливої актуальності, оскільки саме вони формують нову модель взаємодії держави з громадянином. Це зумовлює потребу глибокого переосмислення та побудови ефективного механізму організації сервісного обслуговування.

Для з'ясування сутності поняття «послуга» доцільно звернутися до його змістового наповнення. У загальному розумінні послуга являє собою діяльність різних суб'єктів – установ, організацій чи фізичних осіб – спрямовану на задоволення потреб інших осіб. Її результат не набуває матеріальної форми, а споживається у ході самого процесу виконання. У науковому дискурсі наводяться різні дефініції цього терміна, однак більшість дослідників наголошують, що послуга є нематеріальним благом, яке виникає внаслідок цілеспрямованої діяльності виконавця й задовольняє потреби замовника.

У вихідних характеристиках послуг зазвичай підкреслюють такі їх риси:

- нематеріальний характер та відсутність завершеного матеріального продукту;
- нерозривний зв'язок із діяльністю виконавця і способом її здійснення;
- самотійність як результату, що не дорівнює самим діям виконавця, а являє собою особливу форму нематеріального блага.

Поряд із цим науковці подають й інші підходи, визначаючи послугу як діяльність, що здійснюється за ініціативою особи та спрямована на задоволення її конкретних потреб.

У законодавстві України термін «послуга» вживається досить широко й трактується залежно від сфери правового регулювання. Його можна знайти в таких актах, як закони «Про громадянство України», «Про об'єднання громадян», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про імміграцію», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про стандартизацію», законодавство у сфері державних закупівель тощо.

Особливої уваги заслуговує підхід, відповідно до якого послуга розглядається як форма реалізації зобов'язань держави перед фізичними чи юридичними особами, що забезпечує юридичне оформлення умов для повного та належного здійснення їх прав і охоронюваних законом інтересів. Така інтерпретація відповідає сучасній концепції «держави-сервісу», у межах якої органи влади виконують функцію не контролюючої інстанції, а інституції, покликаної забезпечувати потреби громадян.

У нормативно-правовій базі термін «послуга» використовується для позначення різних видів суспільно корисної діяльності, що знаходить відображення у словосполученнях «адміністративна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», «публічна послуга», «соціальна послуга» чи «управлінська послуга». Саме така багатоформатність засвідчує широту підходів до розуміння ролі публічних сервісів у сучасній системі державного управління [10, с. 56–60].

У сучасній українській правовій науці відсутній усталений підхід до тлумачення поняття «адміністративна послуга», що свідчить про неоднозначність і дискусійність цього питання. Частина науковців пропонує розглядати адміністративні послуги як визначену законом розпорядчу діяльність органів публічної адміністрації – зокрема виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, – яка здійснюється на підставі звернення громадян чи організацій і спрямована на забезпечення реалізації їхніх прав та законних інтересів.

Водночас інші дослідники трактують адміністративні послуги як окремий різновид публічних сервісів, що надаються суб'єктами владних повноважень і безпосередньо пов'язані з виконанням ними функцій державного управління. Такий підхід підкреслює невід'ємний зв'язок адміністративної послуги з владною природою органу, який її надає.

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, адміністративна послуга визначається як результат реалізації владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що забезпечує юридичне оформлення умов, необхідних для здійснення фізичними та юридичними особами своїх прав і законних інтересів на підставі поданого ними звернення. Сюди належить видача різноманітних дозволів, сертифікатів, посвідчень, здійснення реєстраційних дій та інші процедури.

Беручи до уваги суб'єктний склад таких правовідносин, адміністративну послугу можна аналізувати у двох вимірах. Перший - позиція органу влади. З огляду на норми законодавства та наукові джерела, адміністративна послуга в цьому аспекті розглядається як форма публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на створення належних юридичних умов для реалізації прав заявника.

Другий – позиція особи, яка звертається по послугу. У цьому випадку адміністративна послуга постає як результат діяльності уповноваженого органу, у ході якої забезпечується юридичне оформлення можливостей для здійснення суб'єктивних прав фізичної чи юридичної особи.

У деяких наукових працях пропонується ще один підхід: адміністративна послуга розуміється як специфічні правовідносини, що виникають під час звернення особи до органу публічної влади з метою реалізації її прав та отримання певного юридично значущого результату. Такий підхід підкреслює процесуальний характер взаємодії між заявником і владним суб'єктом та фокусує увагу на правовій природі цих відносин [46, с. 269-274].

У науковій літературі прийнято розрізняти дві групи характеристик адміністративних послуг - універсальні, притаманні всім без винятку послугам цього типу, та специфічні, властиві лише окремим їх різновидам. З огляду на це можна виділити коло базових рис, що визначають природу адміністративних послуг.

До загальних ознак належать:

- орієнтація на публічний інтерес, тобто спрямованість на задоволення потреб суспільного значення;
- обов'язок органів публічної влади забезпечити можливість отримання послуги, створивши передумови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- державні гарантії щодо доступності й належного надання послуги;
- необхідність бюджетного забезпечення процесу її надання;
- законодавча природа підстав для отримання послуги: право особи звернутися й відповідне повноваження органу влади мають бути прямо передбачені законом;
- ініціювання процедури заявником, чиє звернення стає приводом для здійснення юридично значущих дій;
- наявність уповноваженого суб'єкта – органу чи посадовця, який має владні повноваження для надання послуги;
- відповідальність посадових осіб за порушення встановлених процедур або неналежне виконання своїх обов'язків;
- визначеність суб'єкта, що звертається, – конкретної фізичної чи юридичної особи, яка є адресатом дії;

- наявність взаємних прав та обов'язків у заявника і уповноваженого суб'єкта;

- регламентація порядку надання послуги спеціальними нормативно-правовими актами;

- оформлення результату у вигляді адміністративного акта.

Поділяється також позиція К. В. Ніколаєнка, який виокремлює групу особливих характеристик адміністративних послуг, зокрема:

- цільове призначення – забезпечення реалізації певного права чи виконання обов'язку заявника;

- галузеву належність (наприклад, соціальна, підприємницька, дозвільна сфера);

- форму звернення – від офіційної заяви до повідомлення;

- суб'єкта, який безпосередньо надає послугу (орган виконавчої влади або місцеве самоврядування);

- особу, яка отримує послугу – фізичну чи юридичну;

- платність або безоплатність послуги;

- джерела фінансування (державний чи місцевий бюджет);

- змістовну форму результату – від ліцензії, дозволу чи сертифіката до паспорта, реєстрації чи посвідчення.

Систематизація цих загальних і спеціальних ознак дає змогу дійти висновку, що ключовою характеристикою адміністративних послуг є їх публічно-владна природа. Вона випливає з поєднання двох сутнісних складових: «публічності» – відкритості, суспільної значущості та доступності – і «владності» – зв'язку з державними функціями, виконавчою діяльністю та повноваженнями суб'єктів публічної адміністрації. Це поєднання визначає особливий статус адміністративної послуги як форми взаємодії громадянина з державою[47, с. 269–276].

В. Б. Авер'янов серед ключових характеристик адміністративних (виконавчих) послуг виокремлює положення про те, що особа, яка отримала

таку послугу, на власний розсуд вирішує, яким саме чином використовувати її результат [1, с. 55].

Узагалі такий підхід можна визнати прийнятним, але необхідно враховувати й інший аспект: рішення адміністративного органу, ухвалене щодо конкретної особи, нерідко тягне за собою юридичні наслідки, уникнути яких неможливо, навіть якщо сам одержувач формально «вільний» у їх подальшому використанні.

Другорядною рисою адміністративних послуг дослідники часто називають їх стандартизованість і рутинність. Ця характеристика особливо помітна у сфері функціонування так званих «універсамів послуг», де взаємодія між заявником та уповноваженим органом відбувається переважно шляхом обміну документами, а необхідність особистої комунікації зазвичай мінімізована.

Ключовими, системоутворювальними ознаками адміністративних послуг виступають:

заявний характер – ініціатором отримання послуги завжди є конкретна особа (або її представник), яка звертається за результатом;

владно-монопольна природа – зміст послуги зводиться до ухвалення правового акта чи здійснення реєстраційної дії, що може виконати лише відповідний орган влади.

Оптимально адміністративна послуга повинна мати завершений, самостійний результат – певний документ, рішення чи реєстрацію. Роздрібнення процедури на проміжні етапи, як-от погодження, висновки, затвердження, можливе лише тоді, коли такі дії не є внутрішніми процесами органу, що бере участь у діяльності ЦНАП, а справді становлять самостійний правовий результат.

Монопольний характер означає, що заявник не має альтернативи - той чи інший документ чи рішення може бути видано виключно визначеним законом органом. У цьому контексті важливо враховувати й правову підставу діяльності такого органу: наявність спеціального закону, який надає йому право

ухвалювати рішення, є критерієм, що дозволяє відокремити легітимні адміністративні послуги від «послуг», що не мають законного підґрунтя.

Таким чином, не підпадають під категорію адміністративних послуг і не можуть бути включені до відповідних переліків:

- контрольні та інспекційні заходи, які здійснюються без звернення конкретної особи;
- фактичні дії, що не передбачають ухвалення індивідуального юридичного рішення (наприклад, організація харчування бездомних осіб);
- окремі технічні чи процедурні операції, що не мають самостійного юридичного результату (приймання заяв, реєстрація кореспонденції тощо);
- звернення, які не пов'язані з реалізацією суб'єктивних прав заявника.

Під час формування Переліку адміністративних послуг особливо важливим є точність формулювання їх назв, що повинні чітко передавати зміст відповідної дії, наприклад «державна реєстрація фізичної особи-підприємця».

У наукових джерелах існують численні й нерідко суперечливі варіанти класифікації адміністративних послуг. Узагальнення цих підходів дозволяє визначити основні критерії їх поділу. Найчастіше адміністративні послуги класифікують залежно від: змісту адміністративної діяльності; рівня правового регулювання та встановлення повноважень; форми реалізації; предмета звернення; платності чи безоплатності; органу, який надає послугу.

I. За змістом адміністративної діяльності виокремлюють такі групи:

дозвільні послуги – видача дозволів, ліцензій, погоджень, у тому числі атестація, сертифікація, акредитація;

реєстраційні послуги – реєстрація актів цивільного стану, транспортних засобів, суб'єктів підприємництва, легалізація об'єднань громадян;

послуги, пов'язані з легалізацією документів – консульська легалізація, нострифікація дипломів, підтвердження сертифікатів походження товарів тощо.

Водночас за однією й тією ж назвою може приховуватися різний зміст. Тому визначальним при встановленні процедури має бути саме результат, на який розраховує заявник.

II. За рівнем регулювання повноважень щодо надання адміністративних послуг:

централізоване регулювання – норми законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів та актів центральних органів виконавчої влади;

локальне регулювання – рішення органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади;

змішане регулювання – коли процедура визначається одночасно на центральному та місцевому рівнях.

Такий підхід дозволяє глибше зрозуміти внутрішню структуру адміністративних послуг і забезпечити їх чітке нормативне закріплення.

Запропонована класифікація дозволяє сформувати низку принципів, які варто враховувати під час організації системи надання адміністративних послуг, особливо тих, що регулюються на місцевому рівні.

Насамперед важливо обережно та обдуманно впроваджувати нові види послуг, оцінюючи наявність кадрових, фінансових і технічних можливостей для забезпечення їх якісного надання. Неприпустимими є ситуації, коли орган влади ухвалює рішення про запровадження нових дозволів чи процедур, але при цьому не має опрацьованої процедури, відповідної інфраструктури або ресурсної бази для їх реального виконання.

Другою важливою умовою є активна участь органів місцевого самоврядування у вдосконаленні механізмів надання «локальних» послуг. Практика доводить, що саме на місцевому рівні нерідко недооцінюють необхідність чіткого процедурного врегулювання. Щодо послуг зі змішаним типом регулювання, тут також існує потенціал для уточнення й конкретизації процедурних норм. У деяких випадках локальні положення фактично визначають порядок надання послуги, навіть за наявності загального регулювання на центральному рівні.

III. За формою реалізації адміністративні послуги поділяють на дві групи:

- послуги, спрямовані на безпосереднє забезпечення реалізації конституційних прав громадян (у сферах освіти, медицини, соціального захисту, культури тощо);

- власне адміністративні послуги, що забезпечують юридичне оформлення умов для здійснення таких прав (отримання ліцензій, довідок, свідоцтв та інших офіційних документів).

IV. Якщо враховувати зміст питань, з вирішенням яких особи звертаються до адміністративних органів, послуги можна поділити на: підприємницькі (господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні; житлові та інші.

Така класифікація повністю узгоджується із загальним визначенням адміністративних послуг, оскільки всі зазначені сфери належать до галузей законодавства, що історично походять із адміністративного права та зберігають його природу. Процедурні механізми також залишаються подібними: надання послуги здійснюється адміністративним органом і завершується ухваленням індивідуального адміністративного акта.

Порівняння цих груп показує, що вони мають як спільні риси, так і окремі специфічні елементи. Зокрема, нормативно-правова база, що регулює соціальну сферу, є надзвичайно динамічною та часто змінюється, хоча переважно залишається деталізованою. Соціальні послуги, як правило, реалізуються на базовому рівні місцевої влади, що є логічним, адже їх користувачами є широкі групи населення, для яких важливо мати доступ до таких сервісів у найближчому адміністративному центрі [31].

V. За ознакою оплати адміністративні послуги традиційно поділяють на ті, що надаються безкоштовно, та ті, за які стягується плата.

У Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій Указом Президента від 22 липня 1998 року, було закріплено підхід, за яким базовим стандартом визначалося безоплатне надання адміністративних послуг. Водночас документ передбачав і можливість упровадження платних послуг – залежно від виду сервісу та потреб заявника. На сучасному етапі розвитку

державного управління переважає тенденція до розширення сфери платних адміністративних послуг.

Поширюється ідея, що безоплатними слід залишати лише ті послуги, які: стосуються призначення пенсій, інших видів державної соціальної допомоги; прямо пов'язані з реалізацією базових прав і свобод людини.

Окремо наголошується, що окремі послуги можуть надаватися безкоштовно також тоді, коли розмір потенційного платежу є настільки незначним, що витрати на його стягнення перевищують фінансовий сенс запровадження такої оплати.

Поряд із цим усе частіше підкреслюється доцільність надання значної частини адміністративних послуг на платній основі. Такий підхід вважається обґрунтованим із кількох причин:

- він відповідає принципу соціальної справедливості, адже частина громадян може ніколи не користуватися певними послугами, тоді як інші потребують їх регулярно;

- запровадження плати зменшує корупційні ризики, оскільки усуває «безкоштовну невизначеність», яка нерідко стимулює тіньові домовленості;

- отримані кошти можуть бути спрямовані на фінансування роботи відповідного органу влади, що створює додатковий ресурс для мотивації персоналу та підвищення якості обслуговування.

Таким чином, платність у сфері адміністративних послуг розглядається як один із механізмів підвищення прозорості, відповідальності й ефективності роботи публічної адміністрації [85].

З огляду на наведені міркування варто підкреслити: упорядковане та справедливе встановлення вартості адміністративних послуг може стати дієвим запобіжником корупційних проявів. Ситуація, коли послуга формально безоплатна, але процедури її отримання невизначені або надто складні, часто породжує спокусу шукати неформальні шляхи розв'язання питання. Чітка тарифікація усуває таку невизначеність і робить процес прозорішим.

Крім того, надходження від плати за адміністративні послуги здатні виконувати мотиваційну функцію для працівників публічної адміністрації, особливо якщо вони стають елементом формування бюджету відповідного органу та впливають на систему заохочень персоналу.

Разом з тим окремі категорії послуг мають залишатися безкоштовними, зокрема ті, що стосуються призначення пенсій або соціальної допомоги. Водночас навіть у країнах з високим рівнем економічного розвитку переважна більшість адміністративних послуг надається на платній основі.

Проблематика оплати має бути системно врегульована, оскільки сьогодні за одні послуги справляється державне мито, за інші - податкові платежі або різноманітні збори (наприклад, за державну реєстрацію суб'єктів господарювання). При цьому ціноутворення повинно відповідати положенням статті 3 Закону України «Про ціни і ціноутворення». Якщо держава встановлює, що частина послуг фінансується виключно за бюджетні кошти, а інші – за рахунок оплати з боку заявника, має існувати чітка логіка визначення, які послуги підлягають оплаті повністю, частково або повинні бути безоплатними.

Аналіз практики функціонування органів і установ, що мають право надавати платні послуги, свідчить про відсутність прозорого принципу наділення їх такими повноваженнями. У низці випадків це виглядає як прагнення отримати додаткові джерела фінансування, без належного обґрунтування необхідності таких платежів. У багатьох іноземних державах подібні моделі фінансової автономії є поширеними, але вони спираються на вибудовану систему інституційних гарантій і контролю, що забезпечує позитивні результати.

Визначаючи розмір плати, слід ураховувати неприпустимість створення фінансових бар'єрів для реалізації прав громадян. Органи влади фінансуються за рахунок податків, тому неприпустимо перетворювати виконання державних функцій на комерційний прибутковий процес.

Державні та комунальні установи як суб'єкти господарювання повинні мати можливість конкурувати з приватним сектором у наданні послуг, проте за умови належного контролю за використанням публічних фінансів і коректним формуванням цін.

VI. За ознакою суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх можна класифікувати на два види:

державні послуги – надаються органами державної влади, а також державними підприємствами, установами та організаціями;

муніципальні послуги – забезпечуються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами й організаціями.

Такий поділ відображає рівень публічної влади, відповідальної за надання конкретного виду сервісу, та дозволяє чіткіше структурувати систему адміністративних послуг [3].

1.2. Нормативно-правова основа надання адміністративних послуг

У лютому 2006 року уряд України ухвалив Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, що фактично стало першим офіційним сигналом про намір держави модернізувати цю сферу. Хоча документ формально стосувався саме виконавчої гілки влади, його принципи та рекомендації безперечно релевантні й для органів місцевого самоврядування, оскільки логіка надання адміністративних послуг однакова на всіх рівнях публічної адміністрації.

У Концепції були описані ключові елементи доктрини адміністративних послуг – від визначення їх сутності й ознак до окреслення принципів організації сервісного обслуговування. Також визначено низку першочергових завдань.

До законодавчих завдань належало: нормативне закріплення повноважень щодо надання адміністративних послуг виключно законами; заборона поділу єдиної адміністративної послуги на низку дрібних процедур; установлення обґрунтованих та прозорих тарифів; визначення реалістичних і чітких строків надання послуг; спрощення процедур і мінімізація бюрократичних бар'єрів.

До практичних завдань віднесено: установлення прийняттого та зручного для громадян графіка роботи; забезпечення простого доступу до інформації; недопущення перекладання обов'язків органів влади на заявників; заборона вимагати зайві документи; формування поважного ставлення до заявників.

Окремий акцент уряд зробив на децентралізації надання адміністративних послуг, що мало наблизити їх до жителів конкретних територіальних громад та забезпечити зручність користування.

Серед важливих завдань також передбачалося запровадження нових організаційних моделей, зокрема створення сучасних центрів надання адміністративних послуг за принципом максимального об'єднання найпоширеніших сервісів в одному місці. Хоча термін «універсам послуг» у тексті Концепції не застосовувався, саме така ідеологія лежала в її основі.

Особливу увагу документ приділяв визначенню критеріїв якості адміністративних послуг, які мали стати основою для їх стандартизації та оцінювання. До них належать:

результативність – орієнтація на позитивне вирішення справи заявника;

своєчасність – обов'язкове дотримання строків, установлених законодавством, та їх попереднє нормативне визначення;

доступність – зручне розташування органу, наявність транспорту, вказівників, можливість безперешкодного входу до приміщення, безкоштовні бланки та інші елементи інклюзивності;

зручність надання послуг – можливість обрати спосіб звернення, робота за принципом «єдиного вікна», комфортний графік, зручні механізми оплати;

відкритість інформації – повний доступ до опису процедури, переліку документів, строків, розміру плати, підстав для відмови, порядку оскарження;

оприлюднення актуальної інформації на стендах, сайтах та в інших джерелах; можливість отримати консультацію телефоном, електронною поштою чи поштою;

шанобливе ставлення – рівноправне ставлення до всіх заявників, наявність належних умов у приміщенні для відвідувачів;

професійність персоналу – достатній рівень компетентності, володіння необхідними знаннями, вміння консулювати та чітко виконувати службові обов'язки.

Таким чином, Концепція 2006 року стала першим комплексним документом, що визначив стратегічні орієнтири розвитку адміністративних послуг в Україні, заклав нормативні та організаційні основи майбутньої реформи та започаткував формування сучасного сервісного підходу у сфері публічного управління [90, с. 45].

На наш погляд, чергове посилення уваги уряду до проблематики адміністративних послуг відбулося приблизно через півтора року після ухвалення попередніх рішень. Зокрема, уже у 2009 році Кабінет Міністрів, шукаючи додаткові фінансові надходження, зосередився на питанні платних державних (у тому числі адміністративних) послуг. Уряд почав майже щомісяця ухвалювати нормативні акти з цього приводу, починаючи з розпорядження «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25.02.2009 № 251.

Варто зазначити, що тодішні урядові ініціативи не були спрямовані на покращення якості надання послуг чи оптимізацію процедур. Основний фокус влади полягав у фінансовому аспекті: куди саме надходять кошти, отримані за надання державних платних послуг. На думку урядовців, державний бюджет щорічно втрачав значні суми, оскільки частину таких послуг фактично надавали суб'єкти, які не мали статусу бюджетних установ. У результаті платежі за ці послуги не потрапляли до державної казни.

Задля упорядкування фінансових потоків Кабінет Міністрів України висунув низку ключових пропозицій, серед яких:

- зобов'язати спрямовувати всі кошти за надання платних державних послуг безпосередньо до Державного бюджету;
- заборонити передавати функції з надання платних державних послуг суб'єктам господарювання, які не є бюджетними установами;
- ліквідувати організації, створені спеціально для надання таких платних послуг.

Таким чином, акцент уряду у 2009 році був зміщений у бік фінансового контролю та централізації грошових надходжень, а не на вдосконалення самої системи надання адміністративних сервісів [82–85].

Закон України «Про адміністративні послуги» [62] був прийнятий 06.09.2012 після більш ніж чотирирічної підготовки, яку здійснювала робоча група при Міністерстві юстиції. Основою цього нормативного акта стала концепція адміністративних послуг, розроблена Центром політико-правових реформ із використанням найкращих міжнародних напрацювань. Фахівці ЦППР брали безпосередню участь у створенні законопроекту, зокрема й на етапі його фінального доопрацювання у профільному комітеті Верховної Ради України. Коментатори закону наголошують, що він запровадив низку важливих нововведень [4; 27; 41].

Одним із ключових здобутків стало закріплення принципу держави-сервісу, тобто орієнтації публічної влади на задоволення потреб громадян і суб'єктів господарювання шляхом якісного надання адміністративних послуг. Значним кроком уперед стало і законодавче зобов'язання органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій створювати ЦНАП. Це сприяло формуванню зручніших, відкритіших і доступніших каналів взаємодії громадян з органами влади [91-92].

Основні переваги Закону України «Про адміністративні послуги» можна звести до кількох ключових положень, які суттєво змінили підходи держави до надання сервісів громадянам і бізнесу.

По-перше, закон вперше на нормативному рівні дав чітке, однозначне визначення поняття «адміністративна послуга», що усунуло багаторічні термінологічні суперечки.

По-друге, важливою новацією стало обов'язкове створення центрів надання адміністративних послуг, покликаних забезпечити громадянам максимально комфортний та швидкий доступ до сервісів органів влади.

По-третє, закон установив принцип, за яким ключові параметри адміністративної послуги можуть визначатися виключно законами. Йдеться про: перелік самих послуг; умови та порядок їх надання; перелік документів, необхідних для їх отримання; визначення платних і безоплатних послуг; встановлення граничних строків розгляду; перелік підстав для відмови у видачі результату.

По-четверте, було введено нове поняття – «адміністративний збір», який замінив неузгоджену систему платежів, що раніше включала державне мито, різні реєстраційні та ліцензійні збори.

По-п'яте, закон унормував питання надходження коштів: плата за адміністративні послуги має зараховуватися до державного або відповідного місцевого бюджету.

По-шосте, категорично заборонено надання органами влади будь-яких інших платних послуг, крім адміністративних (зокрема ксерокопіювання, консультацій тощо), що усунуло численні зловживання.

По-сьоме, заборонено передавати функції надання адміністративних послуг приватним суб'єктам, що гарантує владний характер відповідних дій.

По-восьме, запроваджено принцип, за яким від заявника не можуть вимагати документи чи інформацію, якою вже володіє орган влади і яку він може отримати самостійно.

По-дев'яте, закон уперше передбачив можливість подання документів та надання адміністративних послуг в електронній формі, що стало фундаментом для подальшого розвитку цифрових сервісів і платформи «Дія».

У відповідності до Концепції розвитку системи адміністративних послуг, адміністративна послуга розглядається як результат здійснення уповноваженим органом своїх владних повноважень – результат, який забезпечує юридичне оформлення умов для реалізації особою її прав та інтересів за власною заявою (йдеться про видачу дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстраційних дій тощо) [85].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [17] було затверджено офіційний перелік адміністративних послуг, які органи виконавчої влади зобов'язані надавати через ЦНАП. Документ також урегулював низку організаційних аспектів, визначивши конкретні завдання для місцевих державних адміністрацій та органів виконавчої влади, що виступають надавачами відповідних послуг. Крім того, четвертим пунктом розпорядження органам місцевого самоврядування рекомендовано використовувати його положення у своїй діяльності для забезпечення належного функціонування центрів надання адміністративних послуг.

Водночас такий підхід свідчить про суттєву залежність органів місцевого самоврядування від рішень центральної влади, що об'єктивно зменшує їхню автономію у сфері організації адміністративних сервісів. Фактично державні органи продовжують визначати ключові правила та стандарти функціонування ЦНАПів, що суперечить ідеї повної самостійності місцевого рівня.

Не менш важливою перешкодою для ефективного запровадження нової системи є те, що надання адміністративних послуг - одна з найбільш «владних» функцій держави. Її трансформація натрапляє на опір, який зумовлений зокрема застарілими управлінськими підходами, інерцією мислення працівників органів влади, а також існуванням тіньових, неформальних способів розв'язання проблем, якими нерідко користуються громадяни.

Ці фактори потребують активної нормотворчої діяльності, спрямованої на детальне регулювання функціонування ЦНАПів, порядок взаємодії суб'єктів

звернення з центрами, вимоги до документів, процедур та стандартів обслуговування. Саме тому Кабінет Міністрів України ухвалив низку важливих підзаконних актів, серед яких, постанова:

- «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20.02.2013 № 118 [80];

- «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 № 57 [76];

- «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 03.01.2013 № 13 [75];

- «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30.01.2013 № 44

У сукупності ці документи створили нормативне підґрунтя, необхідне для формування єдиної, стандартизованої та прогнозованої системи адміністративних послуг в Україні [70].

Аналізуючи етапи формування українського інституту адміністративних послуг, варто згадати позицію Г. М. Писаренко, яка ще у 2006 році наголошувала: поява терміна «адміністративна послуга» не стільки вводить новий формат взаємодії між державою та приватними особами, скільки кардинально змінює підхід до розуміння цих відносин. Якщо традиційна модель владарювання передбачає підпорядкування громадян рішенням органу влади, то концепція адміністративної послуги формує інший, сервісно орієнтований тип взаємин, у якому орган діє не як «управитель», а як суб'єкт, що забезпечує потреби особи та працює в її інтересах [97, с. 14].

Безсумнівним є ціннісний фундамент цієї доктрини. Сам термін «послуга» передбачає доброзичливий, корисний характер дій виконавця та ключову роль того, хто звертається. У такому підході громадянин або юридична особа постає не об'єктом управління, а центральним учасником відносин, заради якого й здійснюється публічна діяльність.

Основою системи адміністративних послуг, що надаються органами місцевої влади, є конституційні принципи. Конституція України чітко

проголошує, що права і свободи людини визначають зміст діяльності держави, а держава несе відповідальність перед людиною за свої дії (стаття 3). Крім того, в Україні гарантовано верховенство права (стаття 8), визнано рівність і свободу всіх людей у їх гідності та правах (стаття 21), а громадяни користуються однаковими правами та є рівними перед законом.

Ці положення мають пряму дію і слугують концептуальним орієнтиром при вибудові діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Вони нагадують, що будь-які управлінські рішення та будь-яка діяльність публічного органу повинні бути насамперед спрямовані на захист прав людини, створення умов для реалізації її інтересів та підтримання такого суспільного порядку, у якому забезпечується гідне, безпечне та справедливе життя кожного члена суспільства [36].

Окремої уваги заслуговує стаття 40 Конституції України, у якій закріплено, що кожна особа має право подавати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також до їх посадових осіб. У свою чергу, зазначені органи зобов'язані розглянути такі звернення та надати вмотивовану відповідь у строки, визначені законом [36].

З огляду на це система адміністративних послуг може розглядатися як одна зі специфічних форм опрацювання звернень громадян. Через такі звернення особа ініціює процедури, пов'язані з набуттям, зміною чи припиненням її прав та/або обов'язків, а органи влади зобов'язані забезпечити належний результат у формі адміністративного акта.

Щодо місцевого рівня, розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р встановило перелік із 52 адміністративних послуг, які мають надаватися саме через центри надання адміністративних послуг. Такі центри створені при Київській міській державній адміністрації та при виконавчих органах міських рад обласних центрів. Крім того, адміністративні послуги можуть надаватися й через інші ЦНАПи, утворені відповідно до

Закону «Про адміністративні послуги», за умови досягнення узгоджених рішень між надавачами послуг і органами, що створили відповідні центри [62].

Отже, під конституційними засадами системи адміністративних послуг, які забезпечують органи місцевої влади, варто розуміти сукупність правових норм і принципів, що регулюють порядок реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав, свобод і охоронюваних законом інтересів шляхом звернення до публічних органів та отримання результату у вигляді адміністративних актів - документів, що спрямовані на встановлення, зміну або припинення відповідних прав і обов'язків.[30, с. 219].

РОЗДІЛ 2

ПРОЦЕС НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

2.1. Міжнародний досвід застосування інноваційних технологій у сфері публічних послуг

Узагальнюючи наведені міркування, можна стверджувати, що в сучасних умовах якісне й ефективне надання публічних послуг є невід’ємною складовою розвитку державного управління та важливим чинником підвищення добробуту населення. Стрімкий поступ цифрових технологій, автоматизація процедур і впровадження нових управлінських моделей відкривають можливості для суттєвого покращення доступності, прозорості та швидкості отримання адміністративних сервісів.

Аналіз практик інших країн дозволяє не лише виявити найбільш успішні підходи, але й адаптувати їх до національних реалій, що сприяє модернізації публічного управління та підвищенню рівня задоволеності громадян діями держави.

У європейській науковій та управлінській традиції для позначення різних видів суспільно важливих сервісів застосовують низку усталених понять:

публічні послуги – сервіси, що надаються в інтересах суспільства та базуються на публічній власності;

послуги, що становлять загальний інтерес – види діяльності, які органи публічної влади зобов’язані забезпечувати, оскільки вони відповідають потребам усього суспільства і передбачають спеціальні сервісні зобов’язання;

послуги загального економічного інтересу – діяльність, спрямована на досягнення суспільно значущих результатів, що при цьому здійснюється у ринковому середовищі під контролем або за участю держави;

соціальні послуги загального інтересу – елементи системи соціального забезпечення, які охоплюють ключові життєві ризики та включають, серед іншого, послуги, що в Україні часто класифікуються як адміністративні [1; 42].

Показово, що в адміністративно-правових системах держав ЄС окремий правовий інститут адміністративних послуг, у тому розумінні, яке існує в Україні, зазвичай не виділяється. Це пояснюється тим, що питання надання сервісів громадянам інтегровані в ширший контекст публічного адміністрування і не відмежовуються в окрему категорію [1; 42].

У країнах Європейського Союзу питання організації та забезпечення публічних послуг розглядається як один із ключових напрямів державної політики. Норми, що регулюють цю сферу, закріплені безпосередньо в установчих документах ЄС – зокрема, у Договорі про функціонування Європейського Союзу та Протоколі № 26 «Про послуги загального інтересу» [91]. Спираючись на ці положення, держави-члени сформували широку законодавчу й концептуальну основу, розробили національні стратегії, програми та стандарти, які не лише визначають загальні принципи діяльності публічної адміністрації, а й чітко регламентують якість надання послуг населенню.

Правові засади функціонування системи послуг відображені також у Хартії основних прав ЄС, Директиві 2006/123/ЄС про послуги на внутрішньому ринку, а також у рішеннях Європейського суду з прав людини та Суду ЄС. Це забезпечує комплексний підхід до регулювання сфери публічних сервісів.

Стратегічні орієнтири держав-членів щодо формування єдиного ринку послуг викладено в «Білій книзі про послуги, що становлять загальний інтерес» [10]. Документ визначає роль ЄС у стимулюванні розвитку якісних сервісів спільного інтересу та окреслює ключові напрями політики, спрямовані на те, щоб кожен мешканець і кожне підприємство Євросоюзу мали доступ до якісних і доступних послуг.

Аналіз європейського законодавства демонструє низку важливих особливостей:

- гарантується безумовне право на оскарження рішень органів публічної адміністрації;
- суб'єктами надання публічних послуг можуть виступати не тільки органи влади, а й приватні організації, які отримали відповідний дозвіл;
- межа між публічними послугами й сервісами приватного сектору поступово стирається;
- активно запроваджуються децентралізаційні механізми та делегування повноважень на місцевий рівень [96].

Європейська стратегія цифрового розвитку, викладена в документі «Цифровий порядок денний для Європи до 2020 року» [99], окреслює цифрові технології як ключовий драйвер економічного зростання, модернізації державного управління та підґрунтя сталого розвитку в довгостроковій перспективі.

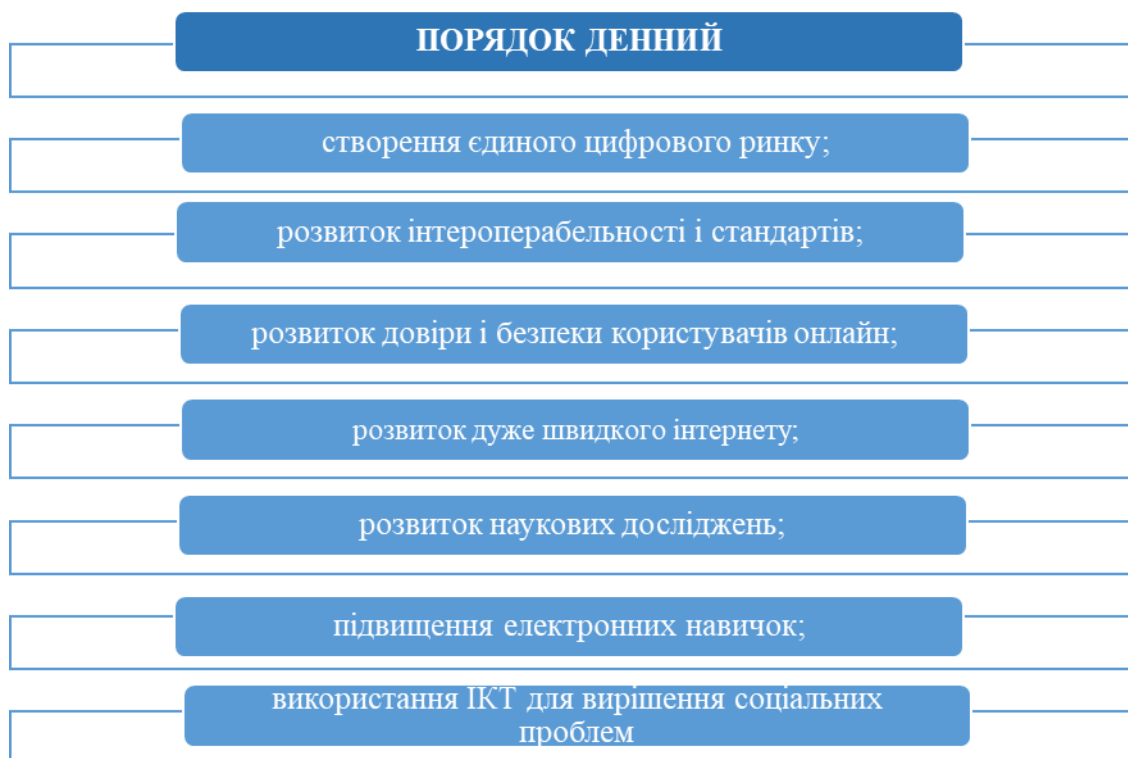


Рис. 2.1. Порядок денний «Цифровий порядок денний для Європи до 2020 року» [99].

Слід підкреслити, що національні правові системи окремих країн Європейського Союзу суттєво різняться між собою. Це зумовлено як історичними та адміністративними традиціями кожної держави, так і специфічними особливостями формування їхніх нормативних, організаційних та матеріальних механізмів у сфері надання публічних послуг.

З огляду на таку різноманітність, інституції ЄС здійснюють цілеспрямовані кроки щодо гармонізації законодавства держав-членів, щоб забезпечити єдині стандарти та гарантовано високий рівень якості послуг на всій території Союзу.

Варто також відзначити, що більшість розвинених західноєвропейських країн досягли значного прогресу у формуванні інформаційного суспільства. Уряди цих держав зробили інформаційно-комунікаційні технології одним із ключових інструментів соціально-економічного розвитку, а розгалужені системи моніторингу дозволяють відстежувати вплив цифрових технологій на основні показники розвитку суспільства й економіки.

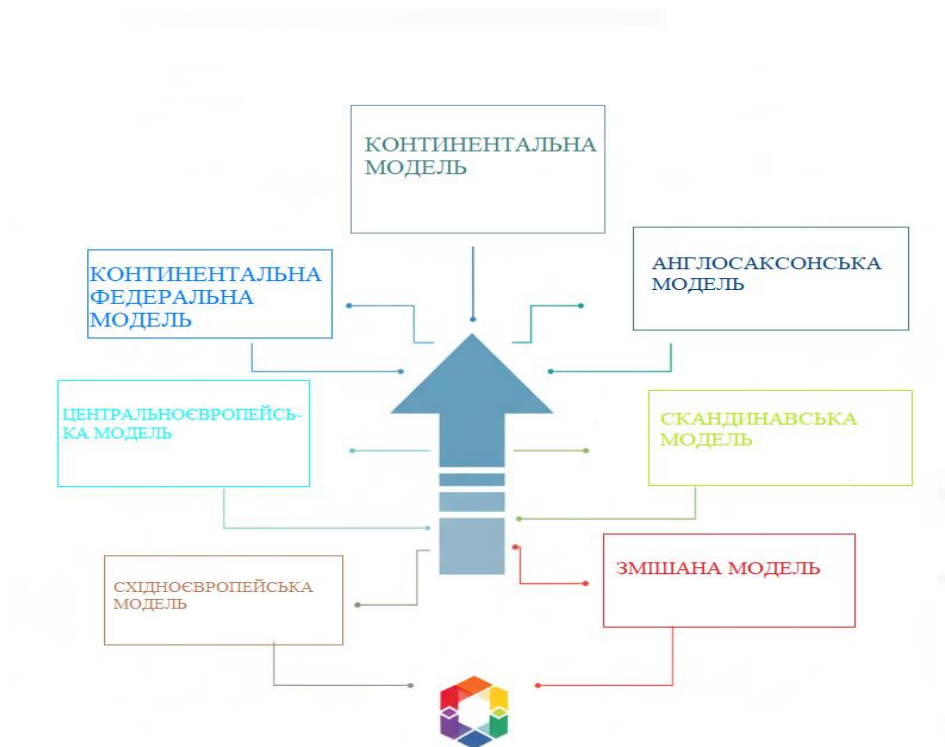


Рис. 2.2. Моделі надання публічних послуг (функціонування публічної адміністрації) [96].

Найхарактернішими представниками континентальної моделі організації публічних послуг вважають Францію, Італію, Іспанію, Португалію та Бельгію. Зокрема, у Франції створено сучасні та інноваційні центри державних послуг, у яких об'єднано сервіси, що перебувають у віданні різних інституцій: органів місцевого самоврядування, державних агентств, соціальних установ, а також приватних організацій, що працюють за державними контрактами [95–96].

До спільних характеристик таких центрів належать: постійне вдосконалення якості сервісного обслуговування; зосередження значної частини найбільш популярних послуг в одному приміщенні; розміщення центрів у локаціях, що максимально зручні та доступні для громадян; адаптація графіка роботи до потреб відвідувачів; створення комфортних умов перебування для користувачів; облаштування інклюзивної інфраструктури для людей з обмеженими фізичними можливостями; активний розвиток систем електронного урядування, що дозволяє отримувати більшість послуг онлайн [95–96].

Загальнодержавний портал адміністративних послуг Франції щомісяця відвідує понад чотири мільйони користувачів, що свідчить про високу довіру громадян та ефективність цифрової інфраструктури.

У Бельгії електронні сервіси розвинені настільки, що громадяни мають можливість подавати документи для реєстраційних процедур повністю онлайн. Основним інструментом є персональна електронна картка, яка дозволяє автоматично підтягувати частину даних із державних реєстрів, уникаючи повторного внесення інформації. Через цифрові сервіси можна отримати, зокрема: довідку про місце проживання; довідку про склад сім'ї; картку місцевого мешканця; витяги з поліцейських реєстрів; паркувальні талони; свідоцтва про народження, шлюб чи розірвання шлюбу тощо.

Таким чином, держави континентальної моделі демонструють високий рівень інтеграції цифрових технологій і сервісного підходу у сфері публічних послуг, який може слугувати орієнтиром і для України [95-96].

До континентальної федеральної моделі публічної адміністрації належать Німеччина, Австрія та Швейцарія. Важливою рисою німецької адміністративної традиції є наявність єдиного кодифікованого правового акта, який визначає порядок функціонування органів публічної влади, включно з процедурами ухвалення, зміни та скасування адміністративних актів.

У Німеччині концепція «офісів для громадян» (аналогів центрів надання послуг) базується на ідеї трансформації органів влади у зручні сервісні установи, де людина може отримати необхідні послуги швидко і без зайвих бюрократичних бар'єрів – бажано під час одного відвідування. На федеральному рівні вже понад 170 видів адміністративних сервісів доступні в онлайн-режимі. Значну увагу Німеччина приділяє також спрощенню реєстраційних процедур для малого і середнього бізнесу. Урядовий електронний портал щомісяця відвідують більше 1,5 мільйона користувачів [43].

Англосаксонська модель, натомість, ґрунтується на загальному та прецедентному праві, що зумовлює провідну роль судової практики у врегулюванні питань, пов'язаних з наданням публічних послуг. Її класичними представниками є Велика Британія та Північна Ірландія.

У Великій Британії функціонує інтегрований онлайн-ресурс органів публічної адміністрації, через який громадяни можуть отримати широкий спектр електронних сервісів. Для зручності користувачів послуги згруповано за тематичними напрямками, серед яких: отримання соціальних виплат; реєстрація народження, смерті, укладання чи розірвання шлюбу; сервіси для підприємців та бізнесу; оформлення громадянства або дозволу на постійне проживання; послуги, пов'язані з реалізацією політичних прав; сервіси у сфері діяльності судів та поліції; окрема категорія послуг для людей з інвалідністю; операції, що стосуються права власності; імміграційні процедури; група послуг, спрямованих на забезпечення трудових прав громадян.

Таким чином, і континентальна федеральна, і англосаксонська модель демонструють високий рівень сервісності та цифровізації, хоча й спираються на різні правові та інституційні традиції [91].

Скандинавська модель організації публічної адміністрації вирізняється надзвичайно високим рівнем розвитку місцевого самоврядування. Саме муніципалітети відіграють ключову роль у регулюванні порядку надання публічних послуг і несуть повну відповідальність за їхню якість та доступність. Такий підхід характерний насамперед для Швеції, Данії та Норвегії, де державна політика стабільно орієнтована на модернізацію публічного управління та активне впровадження електронного урядування.

У Швеції, наприклад, діє спеціалізований цифровий портал для бізнесу, метою якого є максимальне спрощення процедур відкриття власної справи. Реєстрація індивідуальної підприємницької діяльності відбувається швидко та практично без бюрократичних бар'єрів: заявник вводить персональний ідентифікаційний код, заповнює базові дані про себе та майбутню діяльність, після чого реєстраційний збір автоматично списується з особового рахунку [8].

У Норвегії функціонує загальнонаціональна платформа електронних послуг, яка дозволяє громадянам отримати широкий спектр сервісів, згрупованих за життєвими ситуаціями – від реєстрації народження чи оформлення батьківства до процедур, пов'язаних із успадкуванням, зміною місця проживання, шлюбом чи розлученням. Крім того, кожен муніципалітет Норвегії має власний електронний портал, доступ до якого можна отримати через спеціальний пошуковий ресурс.

Відповідно до програми цифрової трансформації державного сектору «Цифрові послуги в публічному секторі», уряд Норвегії визначає кілька стратегічних пріоритетів: максимальна доступність органів влади в онлайн-форматі; електронні сервіси мають стати основним способом комунікації держави з громадянами та бізнесом; безперервне вдосконалення цифрових послуг; цифровізація публічного управління має сприяти вивільненню ресурсів, необхідних для розвитку інших важливих сфер.

Таким чином, скандинавська модель демонструє гармонійне поєднання потужної децентралізації, інноваційності та високого рівня сервісності, що робить її однією з найуспішніших у світі [8].

Країни Центральної та Східної Європи, особливо ті, що вийшли з пострадянського простору й нині є членами ЄС, активно реформують сферу публічних послуг. Основний акцент робиться на кодифікації процедурного законодавства та переосмисленні взаємин між громадянами і державою. Нова парадигма ґрунтується на принципі взаємної відповідальності: органи влади зобов'язані забезпечувати якісні послуги, а громадяни – дотримуватися встановлених правил. Найпомітнішими представниками цього напрямку є Польща, Румунія, Болгарія та Угорщина.

У теорії також виділяють змішану модель, що поєднує елементи французької та німецької адміністративних традицій. Вона характерна, зокрема, для Нідерландів і Греції. У Нідерландах сформована одна з найефективніших у Європі систем універсамів послуг, що працює за дворівневою структурою: центральний офіс, який забезпечує найбільш складні та спеціалізовані послуги; мережа районних офісів, де можна отримати широкий спектр частіше запитуваних сервісів.

Такий підхід оптимізує використання ресурсів і дозволяє максимально наблизити послуги до громадян залежно від їхніх потреб [91]. Подібна модель дедалі активніше реалізується й в Україні через розбудову регіональних і районних ЦНАП.

Європейський досвід відрізняється від українського за кількома параметрами: значно ширший спектр сервісів (включаючи соціальні, комунальні та інші послуги, що виходять за межі адміністративних); масове використання електронної форми взаємодії; розвинена система електронного документообігу та інтегрованість інформаційних баз між різними органами влади; поширення моделей «one-stop-shop» - точок єдиного доступу.

Одним із найбільш інноваційних напрямів розвитку європейської системи е-послуг є формування єдиного цифрового ринку публічних сервісів. Оскільки

електронні послуги в ЄС стрімко розширюють масштаби, ключовим завданням стає забезпечення сумісності між цифровими платформами різних країн. Це питання врегульоване такими документами, як:

- Регламент Європейського Парламенту та Ради щодо електронної ідентифікації та довірчих послуг, який визначає загальні правила для електронних транзакцій;

- Рішення Європейського парламенту та Ради про запуск програми ISA2, що створює спільні стандарти сумісності для публічних адміністрацій, бізнесу та громадян;

- програма STORK, яка спрямована на уніфікацію електронної ідентифікації (ID-автентифікації) у всіх державах ЄС, забезпечуючи єдиний технічний і правовий підхід до обробки даних.

Запровадження таких систем формує підґрунтя для транснаціональної взаємодії, робить отримання послуг більш доступним і зрозумілим для громадян будь-якої країни ЄС та сприяє побудові цілісного європейського цифрового простору [95].

Варто підкреслити, що впровадження електронної форми адміністративних послуг в Україні розпочалося порівняно недавно. Першим вагомим кроком стало видання наказу Міністерства юстиції України від 31.03.2015 № 466/5 «Про деякі питання надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [66]. У цьому документі вперше було закріплено, що витяги, виписки та довідки в електронній та паперовій формах мають однакову юридичну силу відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [67].

Аналогічний підхід передбачено і в Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», де зазначено, що інформація, отримана з Державного реєстру прав у електронному або паперовому вигляді, є рівнозначною з правової точки зору. Проте закріплення рівної юридичної сили адміністративних актів – як електронних, так і

паперових – має бути визначено не окремими спеціальними законами, а єдиним кодифікованим актом, що регулює всю адміністративну процедуру [36].

Для повноцінного впровадження електронних сервісів було прийнято один із найважливіших законів у сфері цифрового врядування – Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [69]. Він не просто створює можливість для органів влади запроваджувати е-послуги, а прямо зобов’язує їх робити це. Закон докорінно оновлює систему використання інфраструктури відкритих ключів, регулює діяльність у сфері електронних довірчих послуг та орієнтує її на відповідність міжнародним стандартам.

Документ також стимулює формування національного «простору довіри» на основі єдиної системи електронних підписів і печаток, відкриває шлях до взаємного визнання іноземних сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів в Україні, що значно розширює можливості транскордонної взаємодії. Усе це сприяє глибшому залученню України до глобального інформаційного середовища та підсилює її інтеграційні процеси у міжнародному цифровому просторі.

2.2. Державний механізм надання адміністративних послуг в Україні.

Як уже згадувалося, Закон України «Про адміністративні послуги» трактує адміністративну послугу як результат реалізації суб’єктом владних повноважень на підставі звернення фізичної або юридичної особи. Такий результат спрямований на набуття, зміну або припинення її прав чи обов’язків відповідно до норм законодавства. Тобто адміністративні послуги – це різновид публічних сервісів (державних і муніципальних), що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування або іншими уповноваженими суб’єктами й безпосередньо пов’язані з прийняттям адміністративного акта на звернення особи. Цей акт може передбачати видачу

ліцензії, сертифіката, дозволу, посвідчення чи іншого документа, необхідного для реалізації прав або виконання встановлених законом обов'язків [69].

До базових характеристик адміністративних послуг належать: їх надання виключно за ініціативою (заявою) фізичної чи юридичної особи; спрямованість на забезпечення можливості реалізувати особисті суб'єктивні права шляхом створення юридично значущих умов; їх надання виключно тими суб'єктами, які мають відповідні владні повноваження, тобто адміністративними органами; обов'язковий владний характер рішення, що приймається за результатом звернення.

Упродовж останнього десятиліття теоретичний фундамент адміністративних послуг в Україні зазнав суттєвого розвитку. Від початкових концептуальних напрацювань ця сфера поступово перейшла до системного наукового осмислення, підготовки навчальних матеріалів та формування повноцінної правової доктрини. Важливою віхою стало ухвалення Кабінетом Міністрів України у 2006 році Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [85].

Згодом питання вдосконалення адміністративних сервісів набуло статусу одного з ключових напрямів державної політики. Починаючи з 2009 року уряд регулярно ухвалював нормативні акти, спрямовані на реформування цієї сфери. Логічним завершенням цього етапу стало прийняття у вересні 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги» [69], який визначив правові засади взаємодії громадян і держави в частині отримання послуг, унормував діяльність органів влади в цій сфері та сформував законодавче підґрунтя для створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Основні принципи діяльності ЦНАП представлено на рис. 2.3.

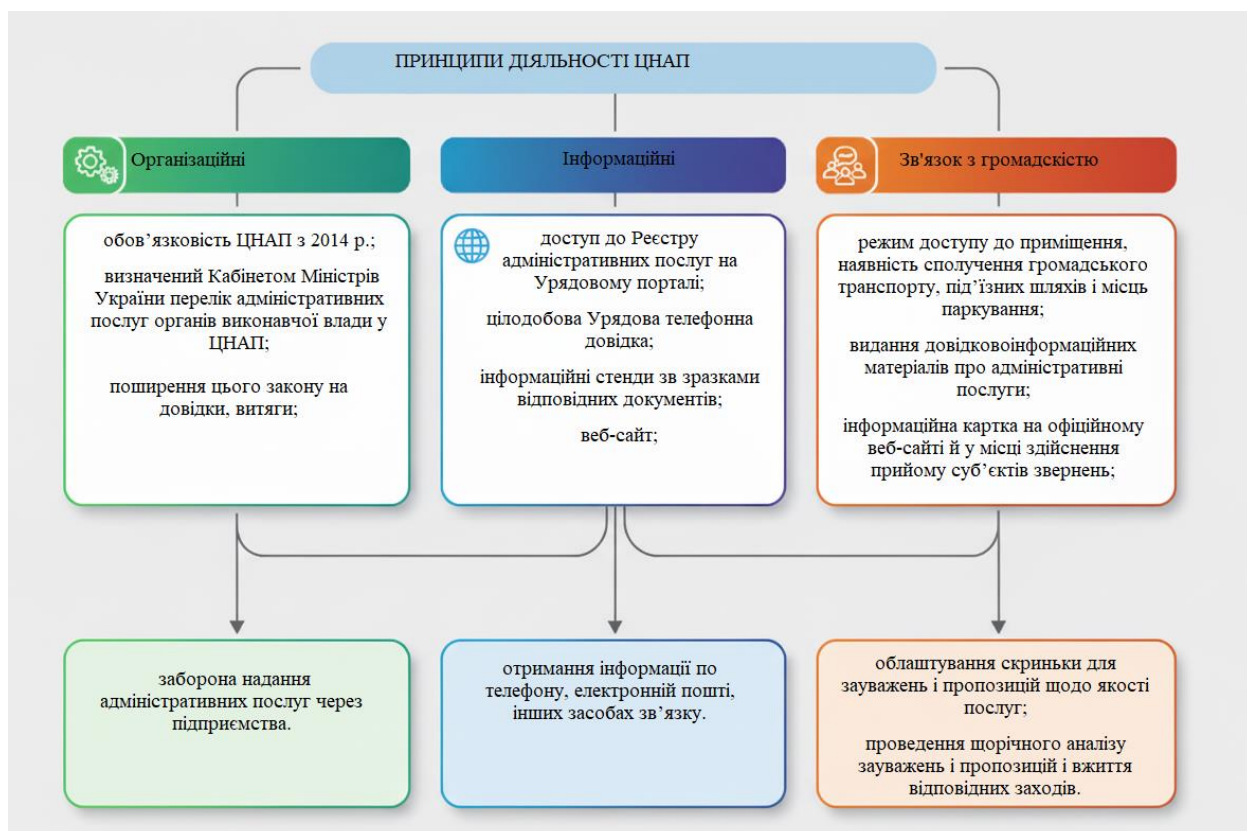


Рис.2.3. Принципи діяльності ЦНАП згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» [50]

Сучасний етап розвитку системи адміністративних послуг в Україні характеризується активним наближенням до європейських стандартів публічного управління. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність глибокої модернізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оскільки саме механізми якісного надання публічних послуг є фундаментом ефективної влади в демократичній державі [49-50].

Разом із тим, у процесі передачі значної частини послуг органів виконавчої влади до ЦНАП виявлено низку характерних проблем, серед яких:

а) недостатня координація між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів влади, що суттєво ускладнює організацію надання послуг через ЦНАП;

б) неповна готовність суб'єктів надання адміністративних послуг до роботи в новому форматі: несвоєчасне оновлення технологічних і

інформаційних карток, затримки з передачею бланків та формулярів, відсутність своєчасних змін у нормативно-правових актах, що регулюють цю сферу;

в) організаційна та кадрова неготовність багатьох ЦНАПів: нестача працівників і площ, недостатній рівень підготовки персоналу для роботи з послугами органів виконавчої влади, низька мотивація та невисока заробітна плата;

г) відсутність електронного документообігу між ЦНАПами та суб'єктами надання адміністративних послуг, що створює зайве навантаження на персонал, уповільнює процеси й ускладнює обмін інформацією [28].

Водночас у сфері адміністративних послуг уже досягнуто суттєвих результатів. Серед найбільш значущих:

- передача широкого спектра владних повноважень органам місцевого самоврядування (зокрема в частині реєстрації актів цивільного стану, реєстрації транспортних засобів, оформлення посвідчень водія, документів моряка тощо);

- реальне наближення послуг до громадян, що суттєво підвищило їх якість і зручність;

- поступовий перехід ЦНАП, які раніше працювали при державних адміністраціях, до структури місцевого самоврядування;

- стрімке зростання кількості е-послуг;

- модернізація Єдиного державного вебпорталу електронних послуг;

- активний розвиток екосистеми порталу та застосунку «Дія»;

- розширення переліку державних реєстрів і інформаційних систем, підключених до системи електронної взаємодії «Трембіта».

На сучасному етапі ключовими принципами роботи ЦНАП залишаються: доступність послуг для населення, комфортність отримання сервісів, максимально швидка обробка звернень та абсолютна прозорість процедур. Саме ці орієнтири визначають подальший розвиток системи адміністративних послуг в Україні [50].

Для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв'язати головні проблеми у системі надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Проблеми системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

З огляду на потреби отримувачів адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг мають забезпечувати максимально широкий перелік сервісів, обов'язково включаючи ті, що належать до найбільш затребуваних та базових. Оскільки значна частина таких послуг перебуває у віданні органів виконавчої влади, можливість їх включення до переліку послуг ЦНАП безпосередньо залежить від рішень Кабінету Міністрів України.

Показником результативності діяльності ЦНАП традиційно вважається кількість наданих ними послуг. Лише упродовж 2024 року українці скористалися сервісами ЦНАП понад 20 мільйонів разів, а загальна кількість оформлених послуг склала 20296944. Попри умови повномасштабної війни, мережа центрів продовжувала розширюватися: протягом року запрацювали 33 нові центри, а ще 14 – модернізувалися відповідно до стандартів «Дія. Центр». Більшість послуг і надалі надаються офлайн швидко, комфортно та з можливістю подати звернення в онлайн-форматі [51].

Станом на 01.01.2025 у Волинській області функціонує розгалужена мережа надання адміністративних послуг. До неї входять 53 ЦНАПи, мобільний центр у місті Устилуг, 6 територіальних підрозділів, 126 віддалених робочих місць та 47 старостатів, що забезпечує доступність сервісів для мешканців усіх громад регіону [51].



Рис.2.5. Мережа центрів надання адміністративних послуг [51].

Волинська область сьогодні впевнено входить до переліку регіонів-лідерів у сфері цифрової трансформації, а покращення якості та доступності адміністративних послуг визначено одним із ключових напрямів діяльності місцевої та державної влади. У ЦНАПах регіону громадяни можуть отримати широкий спектр сервісів: паспортні, соціальні, будівельні послуги, комплексну послугу «єМалятко», витяги з реєстру територіальної громади, послуги для ветеранів, а також оформити документи, пов'язані з державною реєстрацією нерухомості, бізнесу, громадських формувань, подати заяву на субсидію тощо.

Упродовж 2024 року центри області надали понад 880 тисяч адміністративних послуг – це на 116 тисяч більше, ніж у попередньому році

[51], що свідчить про зростання довіри громадян і підвищення ефективності роботи ЦНАПів.



Рис. 2.6. Кількість наданих послуг у Волинській області [51].

Окремий акцент робиться на забезпеченні якісного сервісу для ветеранів та членів їхніх родин. Їх обслуговування організоване за принципом «єдиного вікна» у 159 населених пунктах області, де працюють 228 адміністраторів. Загалом створено 37 спеціалізованих «єдиних вікон» для ветеранів. Крім того, у 14 ЦНАПах діє обладнання для оформлення паспортних документів, а 20 центрів використовують мобільні цифрові валізи, що дозволяє надавати послуги навіть у віддалених громадах [28].

Важливим результатом розвитку мережі ЦНАП у Волинській області стало те, що у 2024 році чотири центри – Луцький, Нововолинський, Вишнівський та Смідинський – були відзначені нагородою «Дієвий ЦНАП 2024». Крім того, у попередні роки Волинь отримала спеціальну відзнаку від Міністерства цифрової трансформації України за значні успіхи у сфері паспортизації, адже саме цей регіон першим в країні впровадив оформлення ID-карток.

На нашу думку, підвищення якості адміністративних послуг потребує створення цілісного державного механізму, спрямованого на максимально можливе спрощення процедур їх надання. Це можливо завдяки впровадженню сучасних цифрових технологій, оптимізації організаційних процесів та системному оновленню нормативно-правової бази.

Ключовими напрямками такого механізму мають стати: децентралізація владних повноважень, дерегуляція та усунення зайвих бюрократичних бар'єрів, спрощення процедур, підвищення інституційної спроможності органів влади, а також активна комунікаційна підтримка реформ (рис. 2.7).

Отже, реалізація напряму децентралізації має забезпечити нормативне закріплення передачі ключових адміністративних послуг на рівень обласних центрів, районів, а згодом – і територіальних громад. Також необхідним є ухвалення Кабінетом Міністрів України постанови, яка встановлюватиме чіткі критерії оцінювання якості адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП.

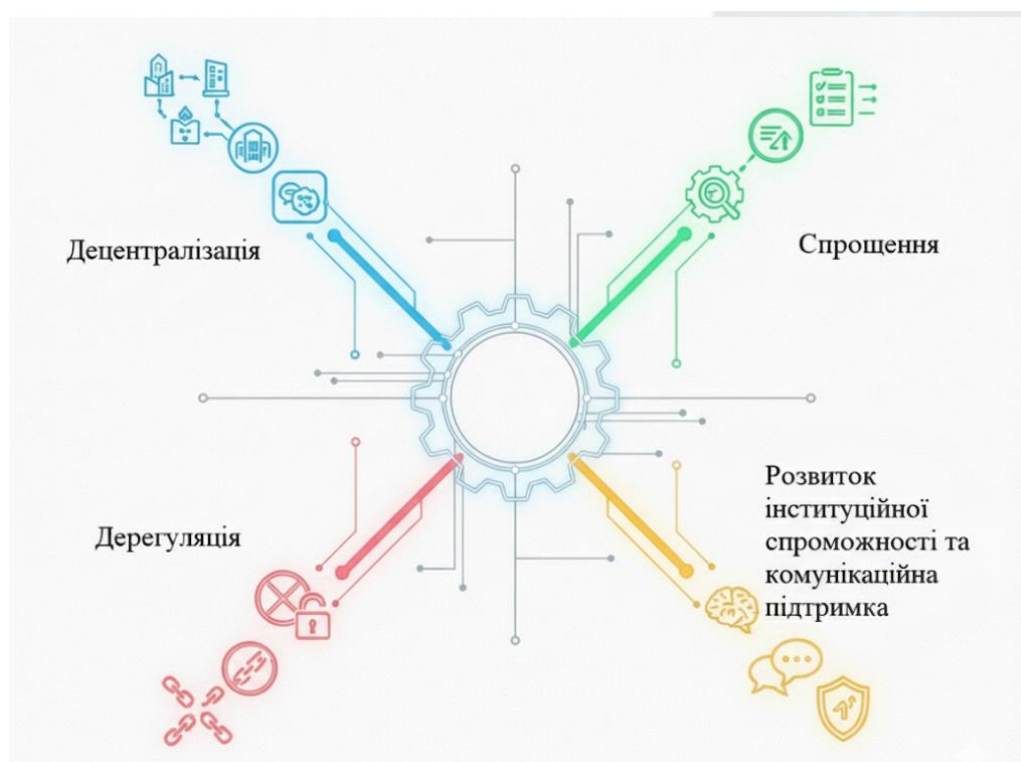


Рис. 2.7. Основні напрямки розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні.

Напрямок спрощення передбачає підготовку та внесення до Верховної Ради України законопроекту про вичерпний перелік адміністративних послуг і правила формування плати за їх надання. Крім того, потрібне ухвалення законодавчих актів, які дозволять адміністраторам ЦНАП оперативно надавати так звані «швидкі» послуги.

Напрямок дерегуляції повинен забезпечити узгодження законодавства про ліцензування підприємницької діяльності із Законом України «Про адміністративні послуги». Окремо слід розробити Адміністративно-процедурний кодекс і домогтися його прийняття.

Що стосується інституційної спроможності та комунікаційної підтримки, тут необхідно: створити програму розвитку професійних компетенцій керівників ЦНАП і реалізувати комплекс навчань; розширювати громадський моніторинг якості надання послуг; запроваджувати конкурси найкращих практик у сфері адміністративних послуг; забезпечити повноцінне функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

У сфері управління людськими ресурсами актуальними залишаються завдання:

- впровадження HRMIS – сучасної системи управління персоналом у центральних органах виконавчої влади;
- модернізація підходів до професійного розвитку державних службовців;
- створення централізованої бази даних кадрового резерву, відкритої для всіх органів влади;
- формування нової організаційної культури державної служби [28].

Таким чином, ефективність роботи державних службовців та посадових осіб безпосередньо визначає результативність системи адміністративних послуг. Нині серед найбільш проблемних питань залишаються: поділ однієї послуги на декілька платних процедур, відсутність єдиних стандартів надання сервісів, надання послуг, не передбачених законом, недостатній доступ громадян до інформації, а також невинновато висока або неузгоджена плата за окремі адміністративні послуги.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСТВА ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

3.1. Аналіз ефективності надання адміністративних послуг Управління державної міграційної служби у Волинській області.

Незаперечно, що функціонування системи надання адміністративних послуг у межах Державної міграційної служби України посідає центральне місце у механізмі державного управління міграційними процесами. Саме якість роботи цього органу визначає рівень реалізації прав і свобод людини, виконання міжнародних зобов'язань держави та ступінь довіри громадян до владних інституцій.

Державна міграційна служба України була інституційно оформлена Указом Президента від 06.04.2011 № 405/2011, яким їй надано статус центрального органу виконавчої влади.

Як уже зазначалося раніше, ДМС України функціонує під координацією Кабінету Міністрів через Міністра внутрішніх справ і реалізує державну політику у сферах міграції (включно з питаннями імміграції та еміграції), протидії нелегальним міграційним процесам, громадянства, реєстрації фізичних осіб, а також у питаннях, що стосуються біженців та інших категорій мігрантів, визначених законодавством.

До створення ДМС повноваження у цій сфері виконувались Державним департаментом громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України, діяльність якого акцентувалася переважно на правоохоронних функціях і запобіганні правопорушенням.

Реформування структури було спрямоване на перехід від карально-наглядового підходу до створення органу сервісного типу, орієнтованого на надання якісних публічних послуг.

Мережу територіальних підрозділів ДМС було сформовано відповідно до адміністративно-територіального устрою, що діяв до 2021 року, забезпечивши присутність Служби у кожному районному центрі країни. Такий підхід був продиктований необхідністю забезпечити максимальну відкритість діяльності, доступність сервісів та зручність їх отримання. Потреба в цьому особливо зросла після запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС у 2017 році.

На сьогодні ДМС надає широкий спектр адміністративних сервісів, зокрема у сферах:

громадянства – оформлення та видача паспорта громадянина України, набуття або припинення громадянства, поновлення у громадянстві, оформлення довідок про належність до громадянства тощо;

імміграції – оформлення дозволів на імміграцію, посвідок на постійне проживання для іноземців та осіб без громадянства;

еміграції – підготовка документів для виїзду громадян України на постійне проживання за кордон.

Таким чином, адміністративні послуги у сфері міграції та громадянства являють собою спеціалізовані моделі адміністративних проваджень, які становлять окремий сегмент адміністративно-процедурної діяльності та спрямовані на реалізацію і захист прав заявників у визначених законом сферах [38, с. 43].

Сфера надання публічних послуг у галузі міграції та громадянства за останні роки зазнала суттєвих змін, що проявилися у численних спробах модернізувати та впорядкувати нормативно-правову базу, яка регулює порядок отримання таких послуг як у загальному вимірі, так і в межах спеціалізованих процедур.

Якщо ще у 2013 році діяльність ДМС супроводжувалася хаотичними, неузгодженими й несистемними змінами законодавства, що визначало правила здійснення адміністративних процедур її територіальними підрозділами [2, с. 12], то сьогодні можна говорити про поступове формування впорядкованої та послідовної системи регулювання. Хоча процес оптимізації та спрощення адміністративних процедур у сфері міграції й громадянства триває, проблему непрозорості та низької якості сервісу вже значною мірою усунуто.

У період 2011–2019 років ключові зусилля ДМС були спрямовані на такі напрями:

- оновлення та вдосконалення законодавства, пов'язаного з управлінням міграційними процесами та боротьбою з нелегальною міграцією;
- створення технологічної інфраструктури Єдиного державного демографічного реєстру та інформаційно-телекомунікаційної системи Єдиної інформаційно-аналітичної системи міграційного менеджменту;
- забезпечення оформлення паспортних документів нового покоління - ID-картки, закордонного паспорта, посвідок на тимчасове і постійне проживання, а також посвідчень для осіб без громадянства;
- автоматизацію обліку документів, що були втрачені, викрадені, визнані недійсними або знищені;
- удосконалення процедур подання заяв, персоналізації та видачі паспортних документів, забезпечення їх захищеності;
- цифровізацію процесів, пов'язаних з оформленням документів іноземцям;
- переведення у електронний формат архівних матеріалів, включаючи заяви на паспорти старих зразків (1974 та 1994 років).

Ці кроки дали можливість значно оптимізувати механізм надання адміністративних послуг як громадянам України, так і іноземцям та особам без громадянства. Завдяки активному розвитку цифрових сервісів, поступовому переходу до принципу «без паперів» та запровадженню автоматизованих процедур ДМС змогла підвищити ефективність своєї роботи.

Дотримуючись вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації», Служба забезпечує відкритість своєї діяльності: на офіційному веб-сайті розміщено повний перелік відомостей щодо кожної адміністративної послуги – порядок її отримання, строки розгляду, умови відмови, перелік необхідних документів та вартість. Це створює необхідний рівень прозорості та орієнтує заявників у процедурі звернення [52].

На виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції» [18] Державною міграційною службою було ухвалено «Класифікатор адміністративних послуг» [18], у якому для кожної послуги обов'язково зазначалося її вартість у національній валюті. Протягом часу цей документ неодноразово переглядався та коригувався. Паралельно із розширенням відкритості роботи та підвищенням доступності сервісів, ДМС послідовно впроваджувала політику децентралізації та посилення ролі органів місцевого самоврядування у процесі надання послуг.

На наш погляд, саме чітке нормативне закріплення механізму взаємодії між органами публічної влади та громадянами, а також неухильне дотримання законодавчих вимог, забезпечує виконання повноважень суб'єктами владних інституцій виключно в межах їх правової компетенції.

Важливим елементом у системі делегування окремих функцій ДМС є діяльність Державного підприємства «Документ». Засноване у 2003 році, воно є адміністратором Єдиного державного демографічного реєстру та позиціонується як структура, покликана впроваджувати сучасні стандарти сервісу й створювати комфортні умови для обслуговування громадян України, іноземців та осіб без громадянства [16].

Однак функції цього підприємства частково дублюють роботу територіальних підрозділів міграційної служби, а тарифи на послуги нерідко вищі, ніж у самій ДМС. У сфері паспортних послуг «Документ» фактично конкурує як із ДМС, так і з центрами надання адміністративних послуг.

З квітня 2016 року органам місцевого самоврядування передано повноваження щодо реєстрації місця проживання громадян. Одночасно

розширювалася співпраця з ЦНАПами щодо їх підключення до Державного демографічного реєстру з метою надання через них найзатребуваніших адміністративних послуг – оформлення ID-карток та закордонних паспортів. Із січня 2020 року центри надання адміністративних послуг отримали можливість долучатися й до процедури оформлення іноземцям посвідок на тимчасове проживання.

ЦНАПи – як структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування – разом із територіальними органами ДМС формують регіональний рівень системи надання послуг у сфері міграції та громадянства. Водночас їх компетенція у цій сфері є обмеженою та зосереджена переважно на видачі й обміні паспортних документів, реєстрації місця проживання та оформленні закордонних паспортів.

Стратегічне призначення ЦНАПів полягає у створенні децентралізованої, максимально наближеної до громадян системи надання адміністративних послуг – підхід, закріплений у розпорядженні КМУ від 16.05.2014 № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [18].

Процес децентралізації у публічно-сервісному сегменті міграційної сфери нині вибудовується навколо двох ключових орієнтирів:

- центри надання адміністративних послуг мають отримати провідну роль у сфері паспортного обслуговування населення;
- діяльність Державної міграційної служби повинна бути зосереджена переважно на питаннях, пов'язаних із оформленням документів для громадян України, які планують постійне проживання за кордоном, а також із забезпеченням адміністративних процедур для іноземців та осіб без громадянства, що прагнуть отримати дозвіл на проживання в Україні.

Такий поділ функцій передбачає, що усі базові операції, пов'язані з поточним обліком населення, оформленням, обміном чи заміною паспортних документів, мають здійснюватися саме ЦНАПами. Натомість ведення

міграційного обліку та виконання спеціалізованих процедур повинно залишатися у компетенції територіальних підрозділів ДМС.

Єдиним винятком мають бути дії, пов'язані з документуванням громадян України, які проживають у районах, що тимчасово не контролюються українською владою. У силу підвищених ризиків та безпосереднього зв'язку із забезпеченням національної безпеки, такі процедури мають здійснюватися виключно органами центральної виконавчої влади, тобто міграційною службою [26, с. 55].

В останні роки було внесено низку змін, спрямованих на забезпечення максимальної відкритості адміністративних процедур та усунення можливостей суб'єктивного підходу посадових осіб при визначенні вартості послуг. Ці новації можна розглядати як важливий етап реформування адміністративно-процедурної системи [26, с. 55].

Попри це, залишається низка невирішених питань, пов'язаних із формуванням цілісної та узгодженої нормативної основи. Необхідним є ухвалення комплексного Закону України «Про адміністративні процедури», а також більш детальне врегулювання окремих процедур, зокрема тих, що стосуються роботи з громадянами, які проживають на тимчасово окупованих територіях.

Слід також зважати на те, що міграційні явища є динамічними й постійно зазнають трансформацій. Нині спостерігається тенденція зміщення пріоритетів: від розширення доступності адміністративних послуг – до посилення заходів із протидії нелегальній міграції, яка дедалі частіше має організований характер і використовується як інструмент політичного чи економічного впливу.

У такій ситуації особливої ваги набуває потреба у прогнозуванні можливих міграційних ризиків та своєчасному реагуванні на них.

Проведена оцінка спроможності територіальних підрозділів ДМС показала, що нинішня структура служби не повною мірою відповідає новим загрозам та потребує прискорених організаційних і функціональних реформ.

Тому одним із першочергових завдань міграційної служби є перегляд та оптимізація структури її територіальних органів. Вивільнені кадрові ресурси планується скерувати на посилення ключових напрямів – протидію нелегальній міграції, ідентифікацію іноземців, аналітику міграційних процесів і ризиків, а також на вдосконалення контрольно-наглядових функцій.

ДМС окреслює низку стратегічних напрямів модернізації, які повинні забезпечити її відповідність сучасним викликам та європейським стандартам. Передусім ідеться про:

- формування ефективної, мобільної та адаптивної організаційної структури, спроможної швидко реагувати на будь-які форми міграційних загроз і оперативно приймати управлінські рішення;

- трансформацію внутрішніх підходів і методів роботи Служби, що передбачає орієнтацію на принципи відкритості, простоти процедур, доступності сервісів, результативності та клієнтоцентричності, а також створення привабливого й конкурентоспроможного робочого середовища для персоналу;

- упровадження сучасної моделі клієнтоорієнтованої діяльності, у межах якої кожна адміністративна дія повинна бути максимально зрозумілою, швидкою, прозорою та технічно зручною, а загальна політика Служби - відповідати стандартам цифрової публічної адміністрації за принципами «без паперу», відсутності корупційних ризиків і максимальної швидкодії;

- поглиблення цифрової трансформації сервісів міграційної служби, що включає повну відмову від паперового документообігу, переведення внутрішніх та зовнішніх процесів у цифрову форму та комплексну автоматизацію всіх процедур, пов'язаних із обслуговуванням громадян;

- систематичне проведення інформаційно-просвітницьких кампаній, спрямованих на роз'яснення діяльності Служби, цілей та інструментів державної міграційної політики, популяризацію переваг легального перебування в Україні, а також підвищення обізнаності українців щодо

необхідності дотримання міграційних правил за кордоном і переваг добровільного повернення порівняно з примусовим.

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що трансформація Державної міграційної служби України та системи надання адміністративних послуг у цілому є необхідною відповіддю на сучасні суспільні виклики, міжнародні зобов'язання та зміну характеру міграційних процесів. Децентралізація, цифровізація, спрощення процедур і підвищення прозорості функціонування публічних органів створили підґрунтя для формування якісно нової моделі взаємодії держави з громадянами та іноземцями.

У контексті діяльності ДМС ключовими орієнтирами розвитку стали: побудова гнучкої управлінської структури, розширення електронних сервісів, впровадження принципів клієнтоорієнтованості та «paperless», автоматизація адміністративних процедур і підвищення ефективності взаємодії з ЦНАПами. Важливою складовою цих процесів є також посилення спроможності держави реагувати на нелегальну міграцію та міграційні ризики, що стають дедалі складнішими й динамічнішими.

Усе це дає підстави стверджувати, що оновлення системи надання адміністративних послуг у сфері міграції є не лише технологічною модернізацією, а й глибинною зміною філософії діяльності публічної адміністрації. В її основі – сервісний підхід, орієнтація на потреби людини, забезпечення законності, доступності, швидкості та прозорості процедур.

Таким чином, комплекс реформ, які впроваджуються, створює умови для підвищення якості державного управління, зміцнює довіру громадян до влади та сприяє формуванню сучасної, ефективної та відкритої системи публічних сервісів, що відповідає стандартам європейського демократичного врядування.

3.2. Аналіз надання адміністративних послуг Управлінням державної міграційної служби у Волинській області.

Варто підкреслити, що Управління Державної міграційної служби у Волинській області функціонує як регіональна ланка ДМС України та діє на підставі чинного конституційного й законодавчого поля. У своїй роботі воно керується Конституцією України, законодавчими актами, указами Президента, постановами Уряду, нормативними документами МВС і ДМС, а також власним положенням, затвердженим наказом ДМС від 18.07.2011 № 28 (із змінами).

Організаційна структура УДМС у Волинській області включає центральний апарат управління та мережу територіальних підрозділів у містах і районах області. До неї входять: апарат управління; Луцькі відділи № 1 та № 2; Нововолинський, Володимир-Волинський, Горохівський, Камінь-Каширський, Ківерцівський, Ковельський, Любомльський, Маневицький, Ратнівський та Рожищенський відділи; а також Іваничівський, Локачинський, Любешівський, Старовижівський, Турійський та Шацький сектори.

На сьогодні повноцінно працюють тринадцять територіальних підрозділів і апарат Управління; ще чотири підрозділи перебувають у стані простою. Водночас усі інформаційні ресурси та електронні системи ДМС функціонують безперебійно, що забезпечує стабільність сервісів.

Управління ДМС у Волинській області реалізує державну міграційну політику та забезпечує широкий спектр адміністративних послуг. Найбільш затребуваними серед населення є: оформлення ID-картки – паспорта громадянина України; виготовлення біометричного закордонного паспорта; вклеювання фотографій до паспортів зразка 1994 року при досягненні 25 і 45 років; реєстрація та зняття з реєстрації місця проживання; оформлення дозволів на імміграцію та посвідок на проживання для іноземців; оформлення документів на виїзд громадян України на ПМП за кордон; процедури, пов'язані з набуттям і припиненням громадянства України.

Таким чином, УДМС у Волинській області виступає ключовим інституційним суб'єктом, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції та гарантує громадянам доступ до важливих адміністративних сервісів [81].

Для забезпечення максимальної зручності для відвідувачів у системі ДМС запроваджено електронну чергу, що дає змогу раціонально планувати час подання документів та уникати тривалого очікування. Крім того, громадяни активно користуються онлайн-інструментами, доступними на офіційному порталі ДМС України: сервісами відстеження стану виготовлення документів, електронної оплати, реєстрації на прийом, а також так званим «міграційним калькулятором».

З метою розширення доступності адміністративних послуг Управління ДМС у Волинській області вибудовує ефективну співпрацю з Центрами надання адміністративних послуг та державним підприємством «Документ». Така модель взаємодії, на наше переконання, дозволяє максимально наблизити міграційні сервіси до жителів області, усуваючи потребу їхати до обласного центру для отримання базових послуг.

У регіоні діє розгалужена мережа з понад п'ятдесяти ЦНАПів, серед яких: 53 стаціонарні центри, 1 мобільний офіс, а також 6 територіальних підрозділів, з яких тринадцять уже інтегровані до Єдиного державного демографічного реєстру. До таких підключених центрів належать, зокрема: департамент «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку»; ЦНАП Володимирської міської ради; Маневицький, Горохівський та Голобський центри; адміністративні центри Ковельської, Нововолинської та Вишнівської громад; ЦНАП Цуманської селищної ради; а також відділення ДП «Документ» у м. Луцьку.

Це забезпечує широке географічне покриття та реальну можливість для мешканців Волині отримати якісні адміністративні послуги у найзручнішому форматі та найближчому населеному пункті.

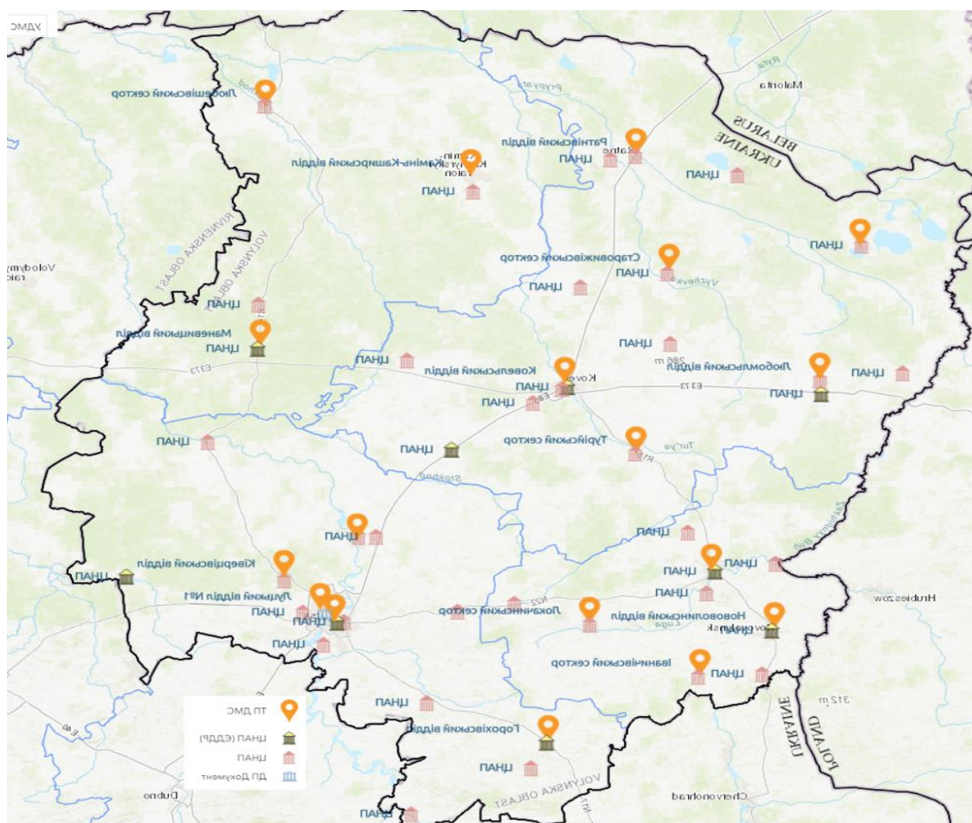


Рис. 3.1. Центри надання адміністративних послуг у Волинській області.

Для забезпечення максимальної зручності громадян ЦНАПи виконують функцію первинної ланки обслуговування: приймають заяви та документи, здійснюють їх попередню перевірку, а потім передають до Управління ДМС, що суттєво полегшує процес для заявників і скорочує час отримання результату.

Усі територіальні підрозділи УДМС у Волинській області облаштовані відповідно до сучасних стандартів сервісного обслуговування. У приміщеннях створено комфортні зони очікування, облаштовано пандуси та кнопки виклику для осіб з інвалідністю, встановлено інформаційні стенди з актуальними зразками документів, а також облаштовано дитячі куточки для відвідувачів із дітьми. Співробітники служби працюють у чітко регламентованому форматі ідентифікації – щоразу з бейджами, а громадяни можуть залишати свої пропозиції й зауваження у спеціальних скриньках або через електронні сервіси. У межах цифрової трансформації УДМС у Волинській області активно впроваджує низку електронних інструментів: систему безготівкових платежів,

можливість онлайн-звернень та віддалених консультацій, чат-боти у Viber та Telegram для отримання інформаційної підтримки, а також електронне опитування громадян для оцінки якості послуг. Такі цифрові рішення підвищують прозорість, зменшують корупційні ризики та сприяють більшій відкритості служби.

Важливою складовою діяльності УДМС є боротьба з незаконною міграцією. У тісній взаємодії з Національною поліцією та Державною прикордонною службою проводяться заходи з перевірки законності перебування іноземців. За результатами перевірок у разі виявлення порушень застосовується адміністративний вплив - від штрафних санкцій до примусового повернення або видворення з країни.

Після початку повномасштабної агресії РФ проти України робота служби зазнала додаткового навантаження та змінила свої пріоритети. У центрі уваги опинилися: оформлення документів внутрішньо переміщеним особам; спрощені процедури для громадян в умовах надзвичайної ситуації; посилений контроль за перебуванням іноземців, особливо громадян держави-агресора.

Такі завдання потребують від працівників підвищеної відповідальності, швидкості реагування та високої професійної компетентності.

Особливого значення у воєнний час набуває статистика щодо нелегальної міграції. За підсумками 12 місяців 2024 року в області було виявлено 31 нелегального мігранта, що на 3 % більше порівняно з аналогічним періодом попереднього року (30 осіб). За даними УДМС Волині, серед них найбільшу частку становлять:

громадяни РФ – 8 осіб (25,8 %), що на 11 % менше, ніж торік (9 осіб);

громадяни Узбекистану – 4 особи (12,9 %), на рівні попереднього року;

громадяни Білорусі – 4 особи (12,9 %), так само без змін;

громадяни Польщі – 3 особи (9,7 %), у 2023 році таких випадків не було;

громадяни Грузії – 3 особи (9,7 %), що у три рази більше, ніж торік (1 особа);

громадяни Азербайджану – 2 особи (6,5 %), що на третину менше ніж торік (3 особи);

громадяни США – 2 особи (6,5 %), тоді як торік не було жодного випадку;
інші країни – 16,1 %.

Таким чином, робота УДМС у Волинській області не лише охоплює адміністративні сервіси, а й передбачає значний обсяг заходів безпекового характеру, що особливо актуально в умовах воєнного стану.

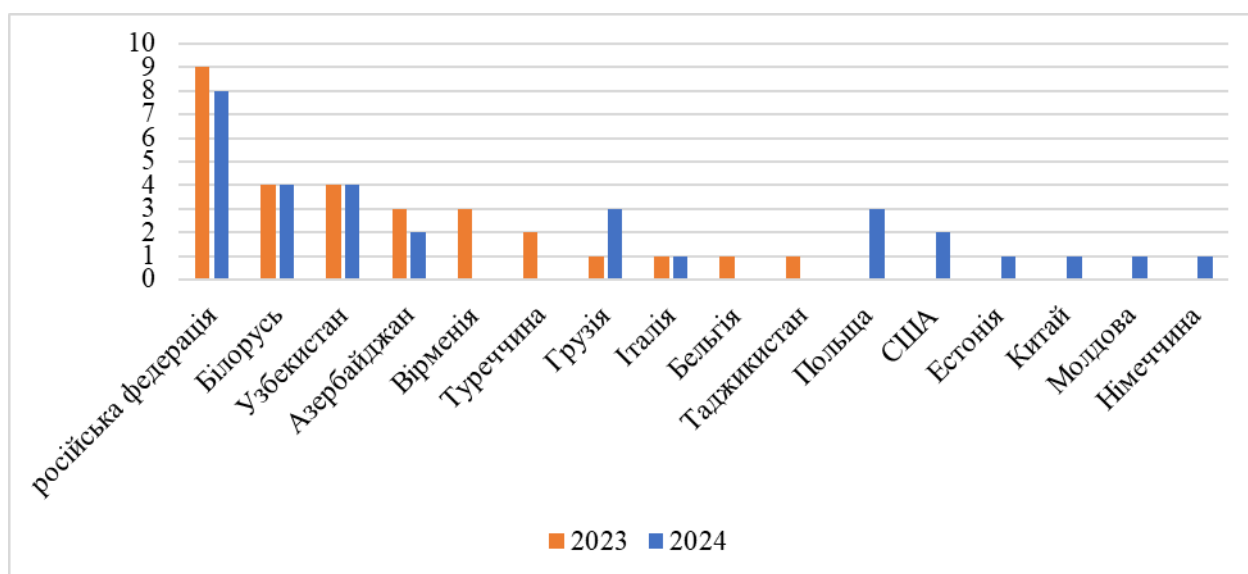


Рис. 3.2 Кількість нелегальних мігрантів виявлених за 2023-2024 роки.

Найчисельнішу групу порушників міграційного законодавства, як і торік, становлять вихідці з росії (25,8 %), хоча їхній показник дещо знизився порівняно з попереднім періодом. Частка громадян Узбекистану та Білорусі залишається на стабільному рівні. Вперше зафіксовано осіб, що незаконно перебували на території області, і які походять із Польщі та США. Найпомітніше зростання демонструють вихідці з Грузії – їх кількість збільшилася у три рази (+200 %). Загалом простежується тенденція до розширення географічного спектра походження нелегальних мігрантів, що може свідчити про трансформацію міграційних потоків та маршрутів.

Щодо територіального розподілу, то найбільша концентрація таких осіб припадає на обласний центр – Луцьк, де виявлено 19 нелегальних мігрантів

(61,3 % від загальної кількості зафіксованих випадків). У Ковелі виявлено 4 особи (12,9 %), у Ківерцях – 2 (6,5 %), та у Камені-Каширському – також 2 (6,5 %). На інші населені пункти припадає близько 9,7 % випадків.

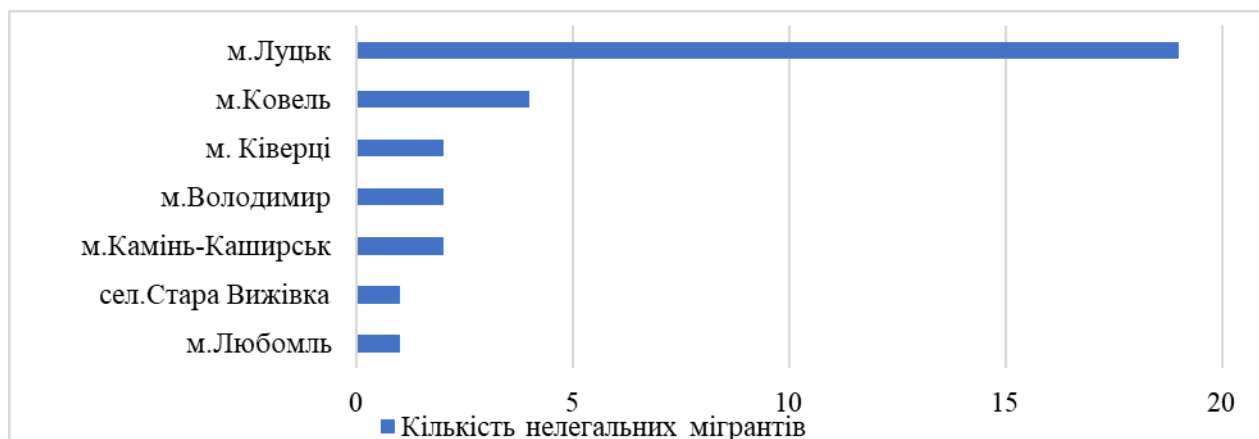


Рис.3.3. Зосередження міграційної активності (нелегальні мігранти) [48].

Переважна частина осіб, які перебували на території області незаконно, була виявлена саме у Луцьку – тут припадає понад 60 % від загального числа зафіксованих випадків. Значно менше порушників встановлено у Ковелі, Ківерцях та Камені-Каширському. На частку інших населених пунктів припадає менш ніж десята частина всіх випадків, що свідчить про концентрацію основних міграційних потоків у найбільших урбанізованих центрах регіону.

Щодо рішень, ухвалених у 2024 році стосовно нелегальних мігрантів, протягом 12 місяців було зафіксовано такі показники:

рішення про примусове повернення – 23 випадки (незначне зниження на 4 % порівняно з 2023 роком);

рішення про примусове видворення – 7 випадків (на рівні попереднього року);

рішення про затримання з метою забезпечення передачі відповідно до міжнародних договорів про реадмісію – 1 випадок (аналогічно 2023 року);

рішення про заборону в'їзду в Україну строком на три роки – 124 випадки (зменшення на 11 %);

рішення про поміщення до ПТПП – 7 випадків (стабільно порівняно з минулим роком).

Отже, загальна кількість адміністративних рішень у 2024 році дещо скоротилася. Наймасовішою категорією залишаються заборони на в'їзд – понад сімдесят відсотків від усіх ухвалених рішень. Зниження кількості примусових повернень може свідчити як про ефективнішу превентивну діяльність, так і про зміни у маршрутах нелегальних міграційних потоків. Інші показники зберегли стабільність, що вказує на усталений характер роботи відповідних органів.

У сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства також спостерігається тенденція до зменшення. З початку 2024 року було оштрафовано 120 таких осіб, тоді як у 2023 році їх було 157 (скорочення на 13 %). Із них:

за статтею 203 КУпАП – 112 осіб (проти 145 торік, зменшення на 12 %);

за статтею 205 КУпАП – 8 осіб (у 2023 році – 10, зниження на 1,2 %).

За територіальним розподілом найбільше порушників виявлено у Луцьку – 44 особи (36,7 %). Далі йдуть: Ковель – 18 осіб (15 %), Володимир – 11 осіб (9,25 %), Камінь-Каширський – 9 осіб (7,5 %), Любомль – 8 осіб (6,7 %), Любешів – 8 осіб (6,7 %), Нововолинськ – 8 осіб (6,7 %), Ратне – 6 осіб (5 %), Ківерці – 4 особи (3,3 %), Стара Виживка – 4 особи (3,3 %).

Таким чином, загальна картина свідчить про концентрацію міграційних порушень у найбільших містах області, водночас демонструючи поступову тенденцію до зменшення кількості правопорушень у сфері міграційного законодавства [49].

З наведених даних помітно, що загальний обсяг порушень міграційного законодавства скоротився на 13 %, що може свідчити про посилення контрольних заходів та ефективнішу профілактику серед іноземних громадян. Понад 93 % виявлених випадків стосуються недотримання правил перебування в Україні (стпття 203 КУпАП). Найбільша концентрація таких правопорушень зафіксована у Луцьку, де припадає понад третина усіх епізодів. У менших

населених пунктах, зокрема Ратному, Ківерцях і Старій Виживці, кількість порушень менша, однак вони проявляються доволі стабільно.

У межах посилення превентивних заходів проводилися комплексні операції під умовною назвою «Мігрант». Здійснення таких заходів було організовано відповідно до доручення Міністра внутрішніх справ від 25.04.2024 № 42/01/36, наказів ДМС № 105 та № 226, і проходило у двох етапах: з 29.04.2024 до 26.07.2024 та з 09.09.2024 до 30.11.2024. До роботи залучалися представники Державної прикордонної служби, Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Державної служби з питань праці, Міністерства освіти і науки та інших органів державної влади і місцевого самоврядування (за згодою). Операції проводилися на всій території країни, за винятком зон активних бойових дій та тимчасово окупованих територій.

У підсумку, у період із січня по грудень 2024 року в межах заходів «Мігрант» в області було виявлено 23 іноземців, які перебували в Україні незаконно. Аналіз їх походження свідчить, що найчисельнішою групою стали громадяни Російської Федерації – 7 осіб (30,4 %), далі за чисельністю – вихідці з Грузії та Польщі (по 13 %), Білорусі, Азербайджану й Узбекистану (по 8,7 %), а також представники інших держав – 17,4 %.

Під час першої хвилі заходів (29.04. – 26.07.2024) було виявлено 10 осіб із незаконним статусом перебування. За результатами перевірок УДМС у Волинській області ухвалено 6 рішень щодо примусового повернення, 3 рішення про видворення, троє іноземців були поміщені до ПТПП, а 23 особам встановлено заборону на в'їзд до України.

Таким чином, проведені заходи підтверджують, що системна взаємодія між державними структурами дозволяє результативніше виявляти та припиняти нелегальні міграційні потоки, а також забезпечувати контроль за дотриманням міграційних правил на території України [52].

За підсумками року до адміністративної відповідальності було притягнуто 48 осіб - як іноземців, так і громадян України - за різні порушення міграційних правил. Переважна більшість протоколів складена за частиною 2

статті 203 КУпАП (38 випадків), ще 8 – за частиною 1 статті 203, один – за частиною 3 статті 203, і один – за частиною 1 статті 205. Загальна сума накладених штрафів перевищила 148 тисяч гривень, з яких держава реально отримала понад 131 тис. грн.

У період другої хвилі заходів «Мігрант» (09.09–30.11.2024) було виявлено 13 осіб, що незаконно перебували на території України. За їх результатами ухвалено 11 рішень про примусове повернення та 2 – про видворення. Одного порушника поміщено до ПТП, а для 42 іноземців встановлено заборону на в'їзд. У цей же період до адмінвідповідальності притягнуто 42 осіб: 29 – за частиною 2 статті 203 КУпАП, 10 – за частиною 1 статті 203 та 3 – за статтею 205. Сума штрафів склала понад 119 тисяч гривень, з яких більше 108 тисяч гривень фактично стягнуто.

Загальні тенденції у сфері протидії нелегальній міграції впродовж 2024 року окреслюють невелике (близько 3 %) збільшення кількості виявлених нелегальних мігрантів порівняно з 2023 роком. Водночас частина країн традиційного міграційного ризику продемонструвала спад показників (Білорусь, Узбекистан, Вірменія). Натомість уперше зафіксовано появу порушників із таких країн, як Польща, США, Естонія, Китай, Молдова та Німеччина. Це може сигналізувати про трансформацію міграційних маршрутів та зміну географії потоків.

Найбільша концентрація порушень, як і раніше, припадає на Луцьк – найбільший адміністративний центр області. Кількість рішень щодо примусового повернення дещо знизилася (–4 %), тоді як показники примусового видворення лишилися стабільними. Рішень про заборону в'їзду у 2024 році стало на 11 % менше. Загальна кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, зменшилася на 13 %, що може свідчити про підвищення ефективності превентивних заходів та посилений контроль.

Станом на 31 грудня 2024 року на обліку в УДМС у Волинській області перебували 3465 іноземців і осіб без громадянства, що мають посвідку на постійне проживання. Це на 0,35 % менше, ніж роком раніше (3477 осіб). Серед

них найбільшу групу складають вихідці з Російської Федерації – 1690 осіб (майже 49 %), хоча їх кількість порівняно з минулим роком дещо скоротилася. Другою за чисельністю є група громадян Білорусі – 752 особи. Дещо збільшилася кількість іноземців із Польщі, Молдови, Туреччини, Грузії, Литви та США. Натомість частка вихідців з Азербайджану, Вірменії та Німеччини дещо зменшилась.

Загалом структура постійно проживаючих іноземців лишається стабільною, а зміни у чисельності представників окремих держав відображають поступові коригування міграційних процесів у регіоні.

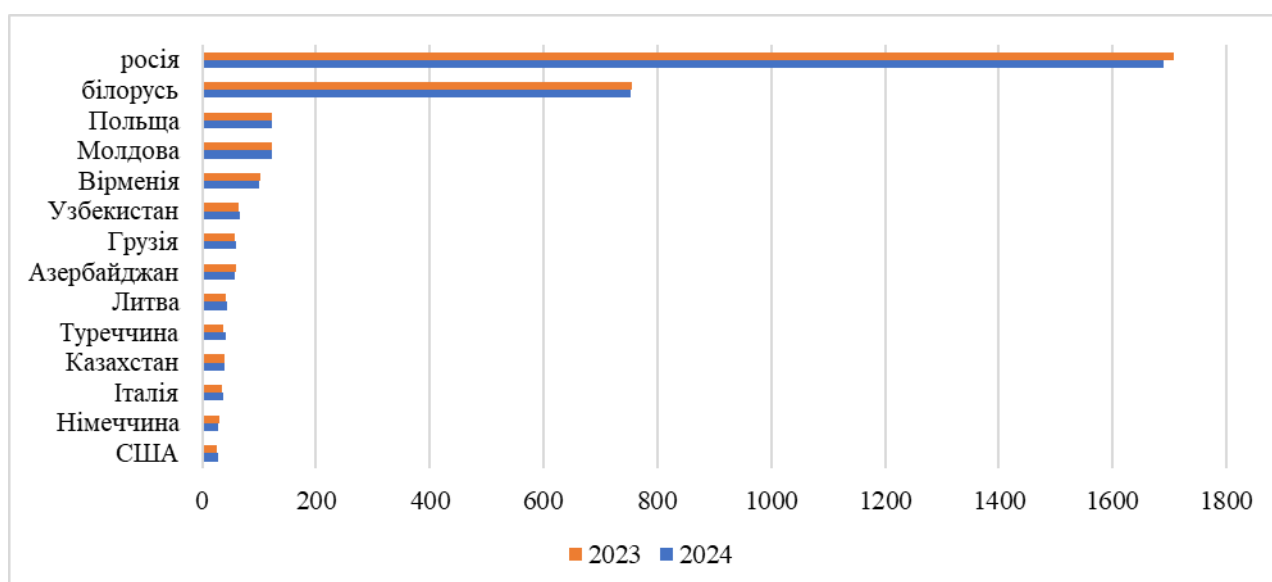


Рис. 3.4. Документовані іноземців посвідками на постійне проживання 2023-2024 роки.

Станом на грудень 2024 року в облікових даних УДМС у Волинській області фіксувалося 349 іноземців та осіб без громадянства, які мали посвідку на тимчасове проживання. Це становить зростання приблизно на 11 % порівняно з 314 особами у 2023 році.

Основу цієї категорії складають громадяни таких держав:

Польща – 43 особи (збільшення на 19,4 % порівняно з минулим роком, коли їх було 36);

Білорусь – 42 особи (скорочення на 10,6 %, торік – 47);

Молдова – 27 осіб (зростання на 12,5 % порівняно з 24);
Узбекистан – 26 осіб (значне збільшення – на 73 % порівняно з 15);
Грузія – 23 особи (приріст на 21 %, торік – 19);
Туреччина – 23 особи (зростання на 9 %, порівняно з 21);
Азербайджан – 18 осіб (зростання на 12,5 %, торік – 16);
США – 17 осіб (збільшення на 13 %, від 15 торік);
Німеччина – 15 осіб (зростання на 7 %, проти 14 минулого року);
Італія – 13 осіб (приріст на 8,3 %, у 2023 році – 12);
Китай – 12 осіб (зростання на 50 %, порівняно з 8);
Литва – 10 осіб (збільшення на 11 %, торік – 9);
Російська Федерація – 8 осіб (різке падіння на 60 % від 20 минулого року);
Вірменія – 6 осіб (зростання втричі – +200 %, порівняно з 2).
інші країни – 62 особи.

Ці зміни свідчать як про зміну регіональних міграційних тенденцій, так і про зростання привабливості Волинської області для трудових або навчальних мігрантів окремих держав.

У сфері документування іноземців протягом 2024 року територіальні підрозділи ДМС оформили та видали:

236 тимчасових посвідок на проживання (84 – вперше, 152 – у зв'язку з обміном), що на 2 % більше, ніж у попередньому році (231);

74 посвідки на постійне проживання (35 – первинне оформлення, 39 – обмін), що на 36 % менше, ніж у 2023 році (117);

36 дозволів на імміграцію – спад на 28 % порівняно з 50 торік;

1 посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм (у 2023 році – 3, тобто зниження на 66 %).

Таким чином, попри зростання кількості іноземців із посвідками на тимчасове проживання, обсяги оформлення документів постійного характеру (посвідки на ПМП, дозволи на імміграцію) демонструють тенденцію до скорочення. Це відображає загальну динаміку міграційних процесів, де

тимчасові перебування стають переважальною формою легалізації іноземців у регіоні.

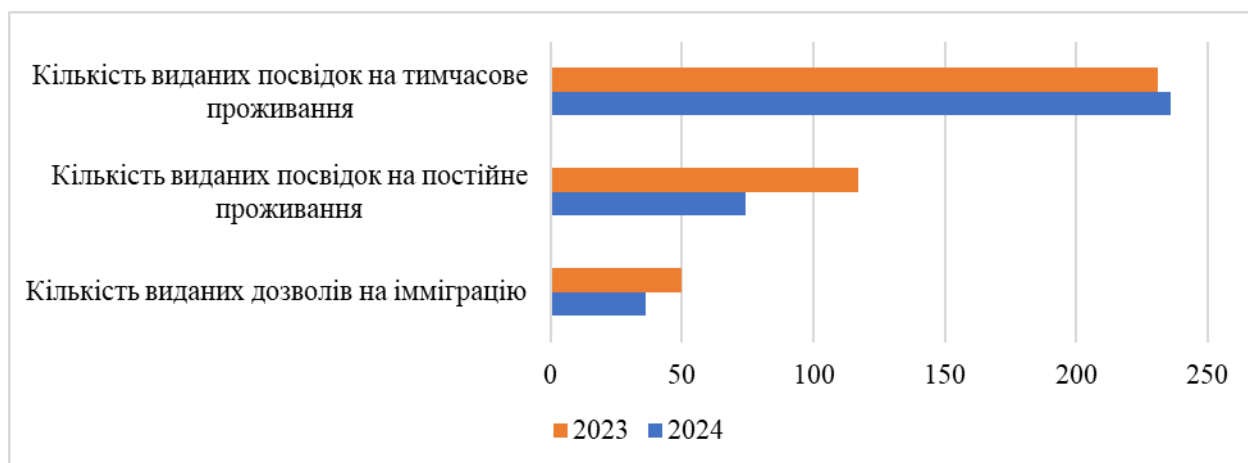


Рис. 3.5. Територіальні органами та територіальними підрозділами ДМС за 2023-2024 роки оформили.

Від початку 2024 року кількість іноземців, яким було продовжено строк законного перебування в Україні, становила 32 особи, що приблизно на 11 % менше, ніж у минулому році (36 осіб).

Станом на грудень 2024 року в обліку УДМС у Волинській області перебували:

- 22 особи зі статусом додаткового захисту, серед них 5 дітей;
- 2 особи, офіційно визнані біженцями.

Протягом дванадцяти місяців 2024 року із заявами про надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, звернулися 17 заявників (16 чоловіків і 1 жінка), що на 13 % перевищує показник 2023 року (15 осіб, включно з представником, який діяв в інтересах дитини, розлученої з родиною).

У 2024 році було ухвалено 4 рішення за такими заявами – у чотири рази більше, ніж у попередньому році (коли було лише одне рішення). Зокрема:

- 1 особі відмовлено у оформленні документів для подальшого розгляду питання щодо набуття статусу (торік таких випадків не було);
- 1 заяву залишено без подальшого розгляду;

2 заявникам відмовлено у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (у 2023 році – 1 відмова).

Серед ключових тенденцій у сфері імміграції, документування іноземців та надання дозволів на проживання спостерігаються такі закономірності:

скорочення постійних резидентів – кількість іноземців із посвідками на постійне проживання зменшилась на 38 % порівняно з 2023 роком;

домінування громадян РФ серед постійних мешканців – попри зменшення їх чисельності на 1 %, громадяни Росії все ще становлять майже половину всіх постійних резидентів (48,77 %). Значними групами залишаються вихідці з Білорусі, Польщі, Молдови та Вірменії, що пояснюється історичними зв'язками, сусідством, економічними мотивами та політичними умовами;

зростання тимчасової міграції – кількість осіб, які мають посвідки на тимчасове проживання, збільшилася на 2 %, що свідчить про підвищену мобільність та зростання трудової або освітньої міграції;

пожвавлення міграції з окремих країн – відчутно зросла кількість тимчасових резидентів із Молдови, Польщі, Туреччини, Азербайджану, Грузії, Узбекистану та частини інших країн;

зменшення імміграційних дозволів – оформлено на 28 % менше дозволів на імміграцію, що може свідчити про зміну міграційних стратегій або посилення вимог;

менше продовжень дозволеного строку перебування – падіння на 11 % у цьому показнику свідчить про певну стабілізацію міграційних потоків або зміну характеру перебування іноземців;

більше шукачів притулку – збільшення звернень на 13 % може бути наслідком воєнно-політичних криз у країнах походження заявників.

Усі ці тенденції свідчать про динамічність міграційних процесів, ускладнення міграційних маршрутів, а також потребу адаптувати діяльність ДМС до нових безпекових, соціальних та правових викликів.

Упродовж дванадцяти місяців 2024 року Управління ДМС у Волинській області ухвалило 204 рішення щодо набуття особами громадянства України. Це

на 23 % менше порівняно з показником 2023 року (268 рішень). Структура таких рішень виглядає так:

- 192 особи отримали громадянство за народженням, що становить спад на 22,8 % відносно попереднього року (249 осіб у 2023-му);

- 8 осіб, серед них двоє дітей, були прийняті до громадянства за територіальним походженням, що на 20 % менше, ніж торік (10 осіб);

- 1 особа поновлена у громадянстві, тоді як у 2023 році таких випадків не було;

- 5 осіб встановили належність до громадянства України відповідно до пункту 1 частини 1 статті 3, що трохи більше, ніж у 2023 році (4 рішення);

- 1 особа була прийнята до громадянства Указом Президента України, тоді як торік таких рішень не приймалося.

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон. За 2024 рік підрозділи ДМС у Волинській області опрацювали значні обсяги звернень, хоча загальна динаміка демонструє спад активності населення:

- прийнято 59015 заяв на оформлення закордонного паспорта – на 17,4 % менше, ніж у 2023 році (71514 заяв);

- персоналізовано 59329 документів – спад на 22,3 % порівняно з минулим роком (76 391);

- видано 59382 паспорти – на 24,5 % менше за торішній показник (78678).

Паспорт громадянина України (ID-картка).

У сфері оформлення внутрішнього паспорта також простежується зменшення кількості звернень:

- подано 36428 заяв – на 6,6 % менше порівняно з минулим роком (39018);

- виготовлено 36 594 ID-картки – на 7,3 % менше, ніж у 2023-му (39491);

- видано 36 728 ID-карток – спад на 7,9 % порівняно з 2023 роком (39907);

- вклеєно 14 663 фотокартки у паспорти старого зразка у зв'язку з досягненням 25- і 45-річного віку, що на 6,8 % менше, ніж у попередньому році (15742).

Таким чином, статистика 2024 року свідчить про загальне зниження кількості процедур, пов'язаних із громадянством та паспортизацією, що може бути наслідком демографічних змін, міграційних процесів, воєнного стану, а також активнішого використання громадянами електронних сервісів і часткової оптимізації документальних процедур.

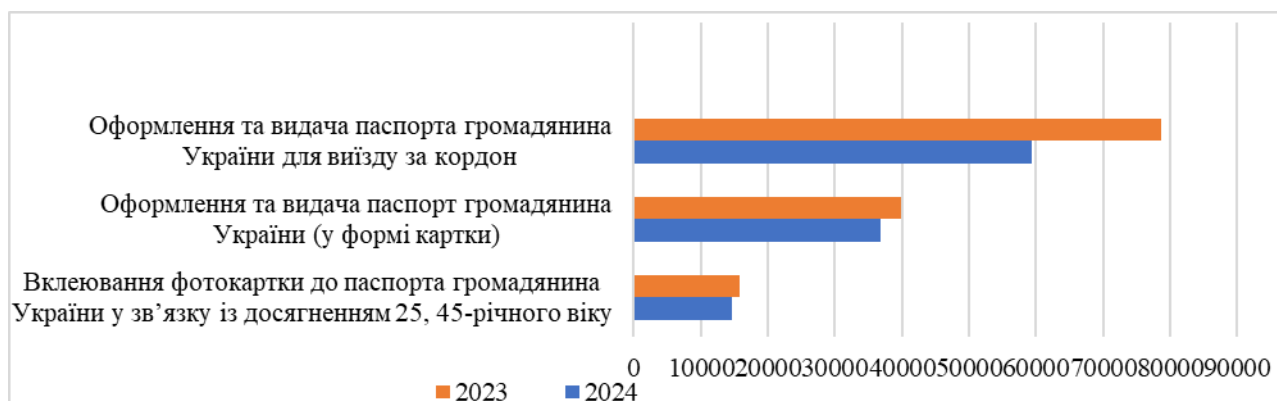


Рис. 3.6. Кількість наданих послуг з оформлення та видачі паспорт громадянина України зразка 1994 року.

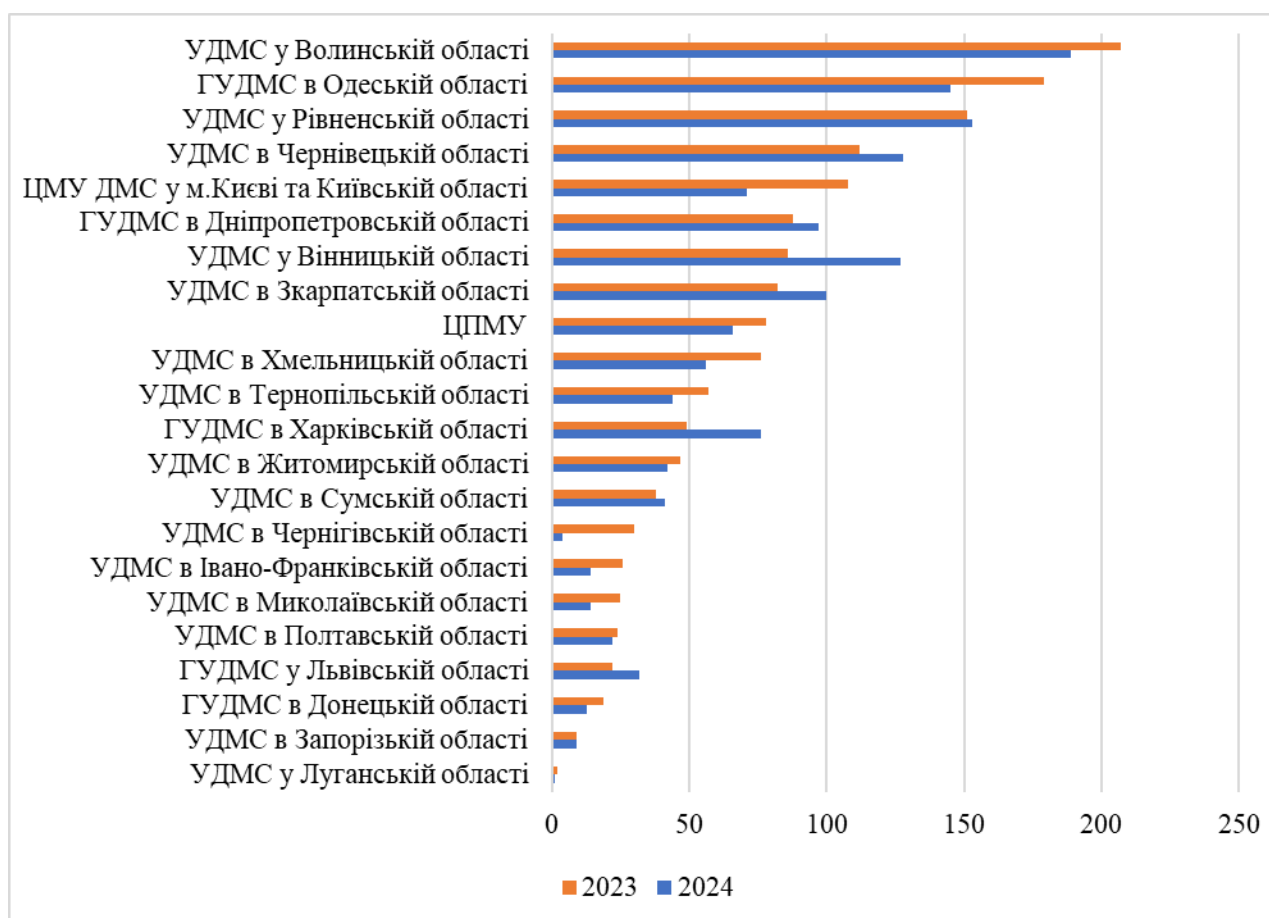


Рис. 3.7. Порівняльний аналіз виданих паспортів громадянина України у формі книжечки за 2023-2024 роки.

Упродовж 2023–2024 років Волинське управління ДМС утримувало лідерські позиції серед регіонів України за кількістю оформлених паспортів громадянина України у формі книжечки. Протягом 2024 року видано 207 таких документів, що відповідає зменшенню показника на 9,5 % порівняно з попереднім роком, коли було оформлено аналогічну кількість паспортів.

Паспортизація громадян, які проживають за кордоном.

У 2024 році управління здійснювало пересилання оформлених паспортних документів та копій заяв-анкет до закордонних дипломатичних установ і зарубіжних підрозділів відповідного державного підприємства. За рік: *передано 66 паспортів громадянина України – спад на 38,8 % порівняно з 2023 роком (108 документів);*

передано 109 закордонних паспортів – на 19,2 % менше, ніж у попередньому році (135 документів).

Оформлення виїзду на постійне проживання за кордон. У 2024 році оформлено 63 пакети документів для виїзду громадян України на постійне місце проживання за межі держави. Це на 5,9 % менше, ніж у 2023 році (67). Зокрема: *для дорослих – 54 пакети (майже на рівні показника 2023 року – 55); для дітей – 9 (зростання на 12,5 % порівняно з 8 у 2023 році).*

Повернення громадян до України.

До країни у 2024 році повернулися 33 громадяни України, що становить збільшення на 22,2 % відносно попереднього року (27 осіб). У структурі повернень: *дорослі – 25 осіб (зростання більш ніж удвічі – порівняно з 12 особами у 2023 році); діти – 5 (збільшення вчетверо порівняно з 1 випадком торік); пенсіонери – 3 (зменшення на 75 % у порівнянні з 12 у 2023 році).*

Декларування та реєстрація місця проживання.

У 2024 році зареєстрували або задекларували місце проживання 31573 громадянина України та 181 іноземець чи особа без громадянства. За цей самий період зняли з обліку 43 427 українців та 463 іноземців/ОБГ, що свідчить про активні міграційні переміщення всередині країни.

Направлення повідомлень до органів реєстрації.

Для оновлення інформації в реєстрах територіальних громад та їх подальшого передавання до ВІС ДМС було направлено 25471 повідомлення.

Розгляд звернень та запитів.

У 2024 році УДМС опрацювало та надало відповіді на 33092 звернення – це на 13 % менше порівняно з 2023 роком (38074 звернення). Йдеться про листи та запити від органів виконавчої влади, місцевих рад, різних установ та підприємств, судових і правоохоронних органів, народних депутатів, громадян і представників засобів масової інформації.

Узагальнюючи, у 2024 році діяльність УДМС у Волинській області характеризувалася помірним скороченням більшості показників, пов'язаних із паспортизацією та документуванням населення, а також стабільною роботою щодо реєстраційних процедур і розгляду звернень. Поряд із цим зросла кількість громадян, які повернулися до країни, та активізувалися процеси оновлення реєстраційних даних, що відображає динаміку внутрішніх і зовнішніх міграційних процесів у регіоні [55].

У сфері громадянства, паспортизації, еміграційних процесів та реєстрації фізичних осіб у 2024 році простежуються низка виразних тенденцій, що демонструють зміну як загальної міграційної ситуації, так і поведінкових пріоритетів населення та іноземців.

Насамперед спостерігається скорочення кількості рішень щодо набуття громадянства України: їхній обсяг зменшився приблизно на третину порівняно з попереднім роком. Водночас уперше за тривалий період за президентським указом було надано громадянство одній особі, тоді як у 2023 році такі рішення були відсутні. Окремим новим явищем стало зростання кількості заяв від дружин військовослужбовців Збройних Сил України, що пов'язано зі змінами у законодавстві, які спростили процедури для цієї категорії заявників.

Значно знизилася кількість поданих заяв на оформлення закордонних паспортів – на 17,4 %, що пов'язують із дією обмежень воєнного часу, складною економічною ситуацією та стабілізацією умов перебування українців за кордоном. Подібну динаміку демонструють і показники оформлення

документів для виїзду на постійне проживання за кордон: їхня кількість зменшилася майже на 6 %. Водночас кількість громадян, які повернулися в Україну, навпаки, збільшилася, особливо серед дорослого населення та дітей, що свідчить про зміну економічних і соціальних обставин, які спонукають до репатріації.

Реєстрація місця проживання також демонструє дисбаланс: хоча протягом року зареєструвалися понад 31 тисяча громадян, кількість тих, хто знявся з реєстрації, перевищує 43 тисячі. Така тенденція пояснюється насамперед впливом воєнних дій, економічною невизначеністю та прагненням українців шукати роботу або тимчасовий захист у більш стабільних регіонах чи за кордоном.

Стабільним залишається запит на паспорти громадянина України у формі книжечки. Це явище зумовлене релігійними переконаннями частини мешканців та їхньою недовірою до біометричних документів.

Зменшення кількості опрацьованих запитів та листів – на 13 % – є наслідком автоматизації процесів, цифровізації та ефективнішої організації роботи міграційних підрозділів.

У цілому міграційні процеси у Волинській області протягом 2024 року поєднують елементи стабільності та трансформації. Невелике зростання кількості нелегальних мігрантів вимагає активізації контролюючих заходів. Тенденція до зменшення кількості постійних резидентів супроводжується зростанням попиту на тимчасове проживання, що може вказувати на зміну стратегій перебування іноземців в Україні. Зниження кількості виданих паспортів і дозволів на імміграцію частково відображає демографічні зрушення та вплив воєнного стану. Натомість збільшення кількості осіб, які повертаються в Україну, сигналізує про поступове зміцнення соціально-економічних умов та зміну міграційних настроїв у населення.

ВИСНОВКИ

1. У першому розділі було здійснено ґрунтовний аналіз теоретичних і методологічних засад організації надання адміністративних послуг у системі публічного управління. Детально охарактеризовано зміст поняття «адміністративна послуга», виокремлено її ключові риси, принципові засади функціонування та особливості діяльності суб'єктів публічної влади, які забезпечують її надання. Підкреслено, що система адміністративних послуг є однією з базових форм практичної реалізації державних повноважень у взаємодії з громадянами та юридичними особами, а якість цих послуг визначає рівень легітимності влади та ступінь довіри суспільства до державних інституцій.

Проаналізовано трансформацію підходів до організації адміністративного сервісу, яка еволюціонувала від суворо формалізованої, бюрократичної моделі управління до сучасної моделі, орієнтованої на потреби та зручність отримувача послуг. Особлива увага приділена принципам відкритості, прозорості, рівноправності, доступності, оперативності та результативності, які стали фундаментом сучасної концепції публічного адміністрування.

У роботі висвітлено нормативно-правові підвалини функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні. Акцентовано, що нормативну основу сфери становлять Конституція України, Закон України «Про адміністративні послуги», а також значний масив підзаконних актів, які деталізують процедури та повноваження органів влади. Показано, що модернізація сфери адміністративних послуг відбувається у контексті процесів децентралізації, цифрової трансформації управління, упровадження електронних сервісів та підвищення стандартів клієнтського обслуговування.

Отже, теоретико-методичні засади, розглянуті в першому розділі, формують підґрунтя для побудови ефективної, прозорої та орієнтованої на потреби отримувача системи публічного сервісу, що відповідає принципам

належного врядування та спрямована на реальне забезпечення інтересів громадян і суб'єктів господарювання.

2. Узагальнення міжнародного й національного досвіду у сфері надання адміністративних послуг засвідчує, що результативність сучасної системи публічного управління прямо корелює з рівнем цифрової трансформації, масштабами впровадження інноваційних технологій та ступенем зручності сервісів для населення. Європейський простір демонструє широкий спектр організаційних моделей – від континентальної й скандинавської до англосаксонської та центральноєвропейської. Попри відмінності між ними, всі вони ґрунтуються на спільній ідеї: орієнтація на потреби людини, забезпечення відкритості, підзвітності та передбачуваності роботи органів влади.

Розвиток цифрових платформ, інтегрованих порталів е-послуг, універсальних сервісних центрів, використання електронної ідентифікації, онлайн-комунікації та принципу «єдиного вікна» став ключем до підвищення якості послуг, усунення надмірних бюрократичних бар'єрів і мінімізації корупційних ризиків. Особливе місце серед успішних практик займають Скандинавські держави та ФРН, де цифрові сервіси повністю інтегровані у суспільну, економічну та адміністративну діяльність.

В Україні протягом останнього десятиліття відбувається активне реформування системи адміністративних послуг із орієнтацією на європейські стандарти сервісу. Запровадження Закону «Про адміністративні послуги», формування розгалуженої мережі ЦНАПів, поява електронних сервісів у межах екосистеми «Дія» стали основними кроками у створенні сучасної сервісної держави. Попри прогрес, актуальними залишаються питання удосконалення міжвідомчої координації, кадрового забезпечення, модернізації електронного документообігу та підвищення професійної компетентності адміністраторів.

Приклад Волинської області демонструє значний потенціал регіонального розвитку: розширення мережі ЦНАП і віддалених локацій, впровадження цифрових сервісів, створення окремих напрямів обслуговування для ветеранів і

соціально вразливих груп істотно підвищили доступність і зручність отримання адміністративних послуг.

Отже, подальший прогрес у сфері адміністративного сервісу в Україні можливий за умови системного розвитку цифрових технологій, удосконалення нормативної бази, розширення міжвідомчої взаємодії та впровадження найкращих європейських стандартів. Таке комплексне оновлення дозволить підвищити ефективність роботи публічної адміністрації та покращити якість життя громадян.

3. Функціонування Державної міграційної служби України та її регіональних підрозділів, зокрема Управління ДМС у Волинській області, свідчить про поступовий, але послідовний перехід від моделі правоохоронного органу до повноцінної сервісної інституції. Цей процес відбувається на основі цифрової модернізації, розширення доступності послуг через децентралізацію та підвищення відкритості адміністративних процедур.

Узагальнюючи діяльність ДМС України, можна окреслити такі ключові тенденції.

По-перше, інституційне переформатування. Створення міграційної служби у 2011 році стало важливим рубежем, адже відокремило міграційні та громадянські функції від системи МВС і визначило пріоритет сервісної діяльності. Сьогодні ДМС охоплює широкий спектр процедур – від видачі паспортних документів до реалізації політики щодо імміграції, еміграції та роботи з іноземцями.

По-друге, цифрова трансформація та підвищення прозорості. Запровадження ЄДДР, електронних сервісів та принципу максимальної безпаперовості дозволило суттєво переглянути й оптимізувати робочі процеси. Громадянам доступна повна інформація щодо процедур, строків, підстав відмови та вартості послуг, що забезпечує відкритість і мінімізує можливості для зловживань.

По-третє, розвиток децентралізованої моделі надання послуг. Передача частини повноважень, насамперед щодо паспортного обслуговування, до

центрів надання адміністративних послуг дала змогу значно розширити територіальний доступ людей до сервісів. На 2024 рік паспортизація через ЦНАП доступна у більш ніж сотні населених пунктів, що є результатом успішної державної політики децентралізації.

По-четверте, актуальні виклики. З огляду на зміну міграційних потоків, загострення безпекової ситуації та зростання частки організованої нелегальної міграції, ДМС змушена переорієнтовуватися з акцентом на аналіз міграційних ризиків, протидію порушенням та адаптацію структурних підрозділів до нових загроз.

Аналіз роботи Управління ДМС у Волинській області дає змогу сформулювати такі підсумкові положення.

Регіон демонструє ефективно розбудовану сервісну інфраструктуру. Найпопулярніші послуги – оформлення ID-карток, закордонних паспортів, посвідок на проживання – надаються із застосуванням електронної черги, онлайн-оплати та інших інструментів цифрової взаємодії. Співпраця із 13 підключеними ЦНАПами та підприємством «Документ» значно розширює географію надання послуг. Наявність пандусів, інформаційних стендів, зон очікування та інших елементів комфортності підтверджує орієнтацію на якість сервісу.

Щодо протидії нелегальній міграції спостерігається така динаміка: загалом за рік виявлено 31 нелегального мігранта (з приростом +3 %), причому основне навантаження припадає на м. Луцьк. Хоча частка громадян російської федерації залишається найбільшою, відчутно збільшилася кількість вихідців із Грузії та вперше зафіксовано мігрантів зі США та Польщі. Це свідчить про розширення спектра міграційних маршрутів.

Адміністративна практика також демонструє позитивні зміни: зменшення загальної кількості порушень на 13 %, 124 рішення про заборону в'їзду, стабільність показників щодо видворення та примусового повернення. Масштабні спільні заходи «Мігрант» дозволили виявити 23 порушників та

накласти штрафи більш ніж на 267 тисяч гривень, що підтверджує ефективність міжвідомчої координації.

У підсумку, діяльність Управління ДМС у Волинській області демонструє належну реалізацію державної політики у сфері міграції та громадянства, а також високий рівень упровадження сучасних сервісних і цифрових стандартів. Водночас, для збереження ефективності службі необхідно й надалі зміцнювати свої аналітичні та контрольні функції, адже міграційні ризики еволюціонують, а географія потоків стає дедалі різноманітнішою. Подальші кроки мають бути спрямовані на укріплення клієнтоорієнтованої моделі, посилення інституційної спроможності й готовності до нових викликів у прикордонному регіоні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність влади. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: ІнЮре, 2002. 150 с.
2. 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.
3. Адміністративні послуги : навч. теми / Національна академія внутрішніх справ, 2017. Офіційний вебпортал. URL: https://arm.navs.edu.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec9.html (дата звернення: 28.08.2025).
4. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матер. / за заг. ред. В. П. Тимощука, О. В. Курінного. Київ, 2015. 428 с.
5. Аналітичний звіт щодо дослідження найкращих практик і законодавства ЄС щодо стандартизації наборів даних високої цінності. Київ: ГО «Тренінгово-консультаційний центр з доступу до інформації», 2024. 41 с.
6. Андрєєв О. В., Гугля О. С., Маценко М. М., Ткач Н. О., Шамрай Н. В. Посібник з надання адміністративних послуг (для адміністраторів ЦНАП): Київ, 2019. 240 с.
7. Андрєєв О., Остапенко П. Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації. Київ, 2018. 96 с. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/09/TSNAPs_manual-printed_final_2018.pdf
8. Андрєєва О. М. Електронне урядування країн Скандинавії: становлення та розвиток. *Проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 9. С. 154–168.
9. Белова О. І., Бумага К. Ю. Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо врегулювання плати за надання адміністративних послуг та встановлення розміру адміністративного збору згідно із законодавством країн

Європи та Європейського Союзу. / Дослідницькою службою Верховної Ради України. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/44057.pdf>.

10. Біла книга державної політики. У сфері адміністративних послуг (Ред. 3-тя – 2024 рік). URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/915/White_Book_web_2024.pdf.

11. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг : практ. посіб. / Упоряд.: І. Лепьошкін. Київ, 2017. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP.pdf.

12. Буханевич О. М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 12, том 1. С. 120–122.

13. Галам В.О. «Універсам послуг» як форма якісного надання адміністративних послуг населенню в країнах Європи. *Публічне право*. 2012. № 1. С. 64–69.

14. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України: навч. посіб. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

15. Дані моніторингу виконання державними органами законодавства щодо відкритих даних від 03.04.2020 року. URL: <https://data.gov.ua/blog/svizhi-dani-monitorynhu-vykonanniaderzhavnymy-orhanamy-postanovy-835>.

16. Державне підприємство «Документ». Державна міграційна служба України: офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-ta-kontakti/derzhavne-pidpriemstvo-dokument.html>.

17. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. Дата оновлення : 22.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p#Text> (дата звернення: 28.08.2025).

18. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2025

№ 1226. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1226-2025-п#Text> (дата звернення: 28.08.2025).

19. Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2016 № 770. Дата оновлення: 15.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-п#Text> (дата звернення: 28.08.2025).

20. Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 686-р. Дата оновлення : 05.02.2020. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2016-p>

21. Джига Т. В. Щодо напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1508>.

22. Директива № 2006/123/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 грудня 2006 року про послуги на внутрішньому ринку. *Офіційний Вісник Європейського Союзу*. URL: https://insat.org.ua/files/nav/law/3/dir_2006_123_uk.pdf (дата звернення: 28.08.2025).

23. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг: практ. посіб. Київ: ПРОМІС, 2017. 40 с.

24. Драган І. О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 4, 2014. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703>.

25. Електронні сервіси в господарській діяльності: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. / В.М. Адам, М.С. Долинська та ін.; за заг. ред. М.С. Долинської. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 282 с.

26. 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.

27. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матер. / Васильєва О.І, Васильєва Н.В., Ігнатенко О.С. та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.

28. Звіт за результатами аналітичного дослідження «Стан та перспективи розвитку державних електронних інформаційних ресурсів» у межах проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах», що проводиться спільно Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та Урядом Великобританії (DFID) та виконується Фондом «Євразія» у партнерстві з іншими урядовими та неурядовими організаціями. Тривалість проєкту – 5 років (серпень 2016 – липень 2021). URL: http://tapas.org.ua/wpcontent/uploads/2018/11/Report_SEIR_UKR.pdf.

29. Інтеграція в рамках асоціації: динаміка виконання Угоди між Україною та ЄС 2025. Вид. 6, допов. За ред. Ірини Коссе. URL: http://www.ier.com.ua/files/Projects/2025/UA_EU/Інтеграція_в_рамках_асоціації_6_видання_1.pdf.

30. Калиновський Б. В., Кулик Т. О. Конституційні засади системи надання адміністративних послуг органами місцевої публічної влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 3 (5). Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. 266 с.

31. Класифікація адміністративних послуг. Навчальні матеріали. URL: https://pidru4niki.com/1707011148228/pravo/klasifikatsiya_administrativnih_poslug.

32. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х. Дата оновлення: 17.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 02.10.2025).

33. Коліушко І. Б. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

34. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу 2010/C83/01. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

35. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / Пер. Г. Друзенка та С. Друзенко, за заг. ред. Г. Друзенка. Київ : К.І.С., 2010. 512 с.

36. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 02.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

37. Лавренова О. І., Білоус-Осінь Т. І., Могил С. К. Оцінювання якості надання адміністративних послуг: навч. посіб. Одеса, 2019. 56 с.

38. Легеза Є. О. Провадження з надання публічних послуг органами виконавчої влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Серія: Юриспруденція*. 2016. № 19. С. 42–44.

39. Ліпенцев А. Управлінські послуги: семантика понять та питання підвищення якості. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 4. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. С. 184–193.

40. Малікіна О. А., Фуртатов В. С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наукові праці : Науково-методичний журнал*. Вип. 223. Т. 235. Державне управління. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 144 с.

41. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 60–64.

42. Михайлюк Я. В. Надання адміністративних послуг в електронній формі: сучасний стан і перспективи розвитку. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 3. С. 135–138.

43. Михайлюк Я. В. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 2 (12). С. 37–44.

44. Місце адміністративних послуг у реформі державного управління. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL:

<https://parlament.org.ua/analytics/miscze-administratyvnyh-poslug-u-reformiderzhavnogo-upravlinnya>.

45. Надання адміністративних Волинська область ЦНАПи <https://voladm.gov.ua/new/u-2024-roci-cnapi-volini-nadali-880-tisyach-adminposlug> (дата звернення 02.10.2025).

46. Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право*. 2010. Вип. 47. С. 269–274.

47. Ніколаєнко К. В. Сутність та ознаки адміністративних послуг. *Держава і право*. 2010. Вип. 43. С. 269–276.

48. Орлова Н. С., Козирева О. В., Автомеєнко Є. М. Впровадження адміністративної процедури як шлях до євроінтеграції державного управління України. *Наукові інновації та передові технології*. 2025. №5 (45). С. 234–245.

49. Орлова Н. С., Козирева О. В. Особливості європейського електронного урядування та надання адміністративних послуг. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2025. №4(34). С. 426–433.

50. Орлова Н. С. Сталий розвиток регіонів та міст України в умовах децентралізації. Економіка міста та урбанізація : міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Київ, 23 березня 2018 р. Київ, 2018. С. 265–267.

51. Офіційний сайт Волинської обласної державної адміністрації. Інформація про надання адміністративних послуг у Волинській області. URL: <https://voladm.gov.ua>

52. Офіційний сайт Державної міграційної служби України. Інформація про надання адміністративних послуг в УДМС у Волинській області. URL: <https://dmsu.gov.ua>.

53. Офіційний сайт Державної служби статистики України. Офіційні статистичні дані щодо міграційних процесів. URL: <https://ukrstat.gov.ua>.

54. Офіційний сайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua>.

55. Офіційний сайт Управління Державної міграційної служби у Волинській області. Аналітична інформація про результати діяльності за 2024 рік. URL: <https://vl.dmsu.gov.ua>

56. Панькова З. Л. Адміністративні послуги у сфері економіки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 225 с.

57. Панькова З. Л. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг та його застосування в Україні. *Право: Історія, Теорія, Практика*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Дніпро, 18–19 лист. 2016 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. С. 144–146.

58. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137. Дата оновлення: 02.07.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text> (дата звернення 28.08.2025).

59. Плотнікова М. В., Руденко Л. Д., Швагер О. А. Європейські стандарти захисту прав споживачів фінансових послуг : навч. посіб. Суми : Сумський державний університет, 2023. 332 с.

60. Показники діяльності Державної міграційної служби України за 2024 рік. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2024_12.pdf.

61. Прийнято Закон України «Про адміністративні послуги». / Центр адміністративних послуг м. Харкова. URL : <https://dozvil.kh.ua/article/385.html>.

62. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Дата оновлення : 19.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 28.08.2025).

63. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 26.11.2015 № 834-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-19#Text> (дата звернення 28.08.2025).

64. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. Дата оновлення: 19.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> (дата звернення 28.08.2025).

65. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 15.05.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 28.08.2025).

66. Про деякі питання надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: наказ Міністерства юстиції України від 31.03.2015 № 466/5. Втрата чинності: 10.06.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0349-15#Text> (дата звернення 28.08.2025).

67. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. Дата оновлення: 01.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення 28.08.2025).

68. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення 28.08.2025).

69. Про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС: Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 23.07.2014 № 910/2014. *Офіційний вісник Європейського Союзу.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_016-14#Text.

70. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-п#Text> (дата звернення 28.08.2025).

71. Про затвердження класифікаторів адміністративних послуг, продукції і документів, що використовуються для оформлення адміністративних послуг, адміністративного збору, що включає вартість адміністративної послуги, вартість бланка документа та його персоналізацію: наказ Державної міграційної

служби України від 03.11.2016 № 280. Втрата чинності: 04.06.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0280839-16> (дата звернення 28.08.2025).

72. Про затвердження Класифікаторів : наказ Державної міграційної служби України від 04.06.2019 № 170. Втрата чинності: 04.06.2019 № 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0170839-19> (дата звернення 28.08.2025).

73. Про затвердження Класифікаторів : наказ Державної міграційної служби України від 29.08.2019 № 231. Втрата чинності: 18.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0231839-19> (дата звернення 28.08.2025).

74. Про затвердження Класифікаторів : наказ Державної міграційної служби України від 18.10.2024 № 267. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n_2024_267.pdf (дата звернення 28.08.2025).

75. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 13. Втрата чинності: 14.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-п#Text> (дата звернення 28.08.2025).

76. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 57. Втрата чинності: 14.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-п#Text> (дата звернення 28.08.2025).

77. Про затвердження Порядку використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях державної форми власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2023 № 798. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/798-2023-п#Text> (дата звернення 28.08.2025).

78. Про затвердження Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : наказ Міністерства юстиції України від 10.06.2016 № 1657/5. Втрата чинності: 05.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0839-16> (дата звернення 28.08.2025).

79. Про затвердження Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : наказ Міністерства юстиції України від 05.05.2023 № 1692/5. Дата оновлення: 21.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-23> (дата звернення 28.08.2025).

80. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 №118. Дата оновлення: 04.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п#Text> (дата звернення 28.08.2025).

81. Про затвердження Регламенту ДМС: Наказ Державної міграційної служби України від 14.10.2014 № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265839-14#Text> (дата звернення 02.10.2025).

82. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення 28.08.2025).

83. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737. Втрата чинності: 24.04.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-п#Text> (дата звернення 28.08.2025).

84. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 251-р. Втрата вчинності: 17.07.2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-2009-р#Text> (дата звернення 28.08.2025).

85. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р#Text> (дата звернення 28.08.2025).

86. Про ціни і ціноутворення : Закон України від 21.06.2012 № 5007-VI. Дата оновлення : 09.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17#Text> (дата звернення 28.08.2025).

87. Світлична А. В., Джос Д. С. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напручування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 20–25.

88. Телицька В. А. Практика надання адміністративних послуг населенню органами влади в Німеччині та Польщі. *Економіка і держава*. № 6. 2012. С. 119–121.

89. Тимощук В. П. Адміністративні послуги : посібник. Київ : Софія-А, 2012. 104 с.

90. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навч. посіб. для посад. осіб місц. самоврядування. / Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

91. Тихонова Д. С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та можливості його використання в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 4. С. 70–75.

92. Топча А. О. Організація надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах: досвід для України. *Чесотис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 350–353.

93. Туркова О. К. Надання електронних послуг в Естонії: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. Вип. 20. С. 60–62.

94. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. Вид. 2-ге, допов. і доопрацьоване. / Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А. [та ін.]; За заг. ред. Тимощука В.П. Київ: СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.

95. Циганов О. Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 2. С.185–190.

96. Циганов О. Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах європейського союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 111–114. http://lsej.org.ua/5_2017/31.pdf.

97. Циндря В. М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.

98. Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги»: посіб. для посадової особи. / Автор-упорядник В. Тимошук. Київ: Москаленко О.М., 2014. 140 с.

99. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Agenda for Europe. Brussels, COM/2010/0245. URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010DC0245>.

100. Progress since the 2004 White Paper on services of general interest. Brussels, COM (2007) 725 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SEC:2007:1515:FIN>.

101. Report on the implementation OF UKRAINE'S STRATEGY for Public Administration Reform for 2022–2025 in 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/2023/12.07.2023%20zvit/parreport2022eng230712183919-2.pdf> (дата звернення 02.10.2025).