

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.12>

**Т. П. Мінка**, доктор юридичних наук, професор,  
в.о. завідувача кафедри публічного та приватного права  
Університету митної справи та фінансів

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

Стаття присвячена висвітленню проблем і стану адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції. У статті зазначається, що міграційні процеси, обумовлені війною в Україні, вимагають докорінного перегляду адміністративно-правового регулювання процесів міграції та розроблення ефективного законодавства та механізму надання органами публічної адміністрації послуг у цій сфері. Обґрунтовується, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання надання міграційних послуг в електронний спосіб потребує удосконалення, а також свідчить про прогалини та недоліки, які потребують вирішення. Так, проблемним є стан нормативно-правового регулювання та фінансування органів публічної адміністрації, який свідчить про наявність низки проблем, які також пов'язані з труднощами в наданні електронних послуг. Робиться висновок, що проблемою удосконалення надання міграційних послуг в електронний спосіб є відсутність відповідної концепції їх розвитку та планів заходів з її реалізації. У статті підкреслюється, що сьогодні вирішення існуючих проблем передбачає комплексне бачення ситуації на найближчу перспективу. Концепція розвитку електронних послуг у сфері міграції має бути науково обґрунтованою і вирішувати важливі й актуальні питання розв'язання існуючих проблем щодо надання таких послуг, а також кореспондуватися з іншими важливими концептуальними документами і стратегічним розвитком України. Центральною ідеєю данної концепції має стати якість міграційних послуг. У статті наголошується, що адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції потребує розвитку нормативної та організаційної складової.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, електронні послуги, адміністративні послуги, міграція, публічна адміністрація, діяльність, надання.

### *T. P. Minka. Administrative and legal regulation of public administration activities regarding the provision of electronic services in the field of migration*

The article is devoted to highlighting the problems and the state of administrative and legal regulation of the activities of the public administration regarding the provision of electronic services in the field of migration. The article states that the migration processes caused by the war in Ukraine require a radical revision of the administrative and legal regulation of migration processes and the development of effective legislation and a mechanism for the provision of services by public administration bodies in this area. It is substantiated that the current state of administrative and legal regulation of the provision of migration services electronically needs improvement, and also indicates gaps and shortcomings that need to be resolved. Yes, the state of legal regulation and financing of public administration bodies is problematic, which indicates the presence of a number of problems that are also related to difficulties in providing electronic services. It is concluded that the problem of improving the provision of migration services electronically is the lack of an appropriate concept of their development and plans of measures for its implementation. The article emphasizes that solving existing problems today requires a comprehensive vision of the situation for the near future. The concept of the development of electronic services in the field of migration should be scientifically based and solve important and urgent issues of solving existing problems regarding the provision of such services, as well as correspond with other important conceptual documents and strategic development of Ukraine. The central idea of this concept should be the quality of migration services. The article emphasizes that the administrative and legal regulation of the activities of the public administration regarding the provision of electronic services in the field of migration requires the development of a normative and organizational component. Attention is drawn to the fact that, despite the large number of acts related to the development of electronic services in the field of migration adopted during the time of Ukraine's independence, a number of shortcomings are inherent in their provision: imperfect administrative and legal legislation and constant changes in the institutional system; inconsistency of acts among themselves; imperfect practice of law enforcement; lack of adequate financing and material and technical support of both the subjects of the provision of these services and the software of this area, and others.

Key words: administrative and legal regulation, electronic services, administrative services, migration, public administration, activity, provision.

**Актуальність статті.** Міграційні процеси, обумовлені війною в Україні, вимагають докорінного перегляду адміністративно-правового регулювання процесів міграції та розроблення ефективного законодавства та механізму надання органами публічної адміністрації послуг у цій сфері. В умовах війни існуючою є проблема доступу до таких послуг, у зв'язку з чим актуалізується питання покращення стану надання органами

© Т. П. Мінка, 2022

публічної влади саме електронних послуг у сфері міграції, створення ефективного механізму, завдяки якому населення України зможе отримати якісну послугу у сфері міграції незалежно від місця свого знаходження. У зв'язку з чим актуальним є питання покращення стану адміністративно-правового регулювання надання міграційних послуг в електронний спосіб та електронного врядування у цій сфері.

**Стан дослідження проблематики.** Проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг у сфері міграції висвітлювали у своїх працях такі вчені, як О. О. Бандурка, О. О. Воронятніков, Є. О. Легеза, І. В. Михайлишин, С. О. Мосьондз, В. І. Олєфір, Я. А. Поєдинок, Л. Л. Савранчук, С. С. Саїв, О. П. Сікорський, Є. В. Стрільченко, А. І. Супруновський. Разом з тим недостатньо на науковому рівні були вивчені питання сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації у питаннях надання електронних послуг у сфері міграції під час війни в Україні, нерозробленими є шляхи удосконалення стану законодавства у цій сфері.

Тому, метою статті є висвітлення проблем і стану адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції.

**Виклад основних положень.**

Процеси, які мають місце у сучасній міграційній сфері, в системі відносин з приводу регулювання зростаючої міграційної мобільності населення, у тому числі викликаними війною, є принципово новим явищем сучасного міждисциплінарного наукового дискурсу. Адже нині не тільки Європа, але й цілий світ потерпає від нестабільності економіки, мінливості (волатильності) ринків валют, тероризму і соціальної напруги та війни в нашій державі. Як наслідок, з'являються усе нові потоки трудових мігрантів та біженців. Міграція стала способом життя великої кількості людей, економічним феноменом із численними атрибутами. «Обслуговування» цього явища породжує появу новітніх термінів і понять, методів діагностики, форм співіснування, механізмів управління [1, с. 10].

Сьогодні для надання адміністративних послуг у сфері міграції створений цілий інституційний механізм – це зокрема, Державна міграційна служба (ДМС) України, Державне підприємство «Документ», Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи), Державна прикордонна служба (ДПС) України, Міністерство закордонних справ (МЗС) України, консульства та візові центри / пункти прийому візових анкет (ППВА). Вони відповідають за забезпечення основних міграційних послуг населенню (документування, облік, реєстр громадян тощо) відповідно до існуючих правових норм, а окремі з них займаються також контролем за здійсненням внутрішніх та зовнішніх міграційних процесів. Діяльність цих інститутів регулюється загальним національним законодавством (Конституція України, Законами України «Про державну службу», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про звернення громадян» тощо), нормативно-правовими положеннями щодо здійснення державної міграційної політики в Україні та спеціальною нормативно-правовою базою відносно кожного із зазначених інститутів та усіх загалом [1, с. 116-117].

Аналізуючи стан нормативно-правового регулювання надання послуг у сфері міграції слід звернути увагу на те, що значну частину нормативно-правових актів у цій сфері становлять закони. Саме законами регулюються питання надання цих послуг і діяльності публічної адміністрації.

Окремо варто виділити законодавство, яке є загальним і в цілому визначає засади надання електронних послуг. До нього слід віднести Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» в якому електронна послуга визначається як адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем [2]. Наступним є Закон України «Про електронні довірчі послуги» [3] в якому поняття «електронна послуга» сформульоване як будь-яка послуга, що надається через інформаційно-телекомунікаційну систему.

Важливим нормативно-правовим актом, який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг є Закон України «Про адміністративні послуги» [4]. Проаналізувавши зміст даного нормативно-правового акту, ми б хотіли акцентувати увагу на його всезагальності та наявності правових прогалин, які на нашу думку, ускладнюють прозорість розуміння видів послуг, що надаються державними органами та органами місцевого самоврядування, а особливо в умовах розширення мережі ЦНАПів та перекладання функцій з надання адміністративних послуг на місцеві органи публічної адміністрації [5].

Вказаний базовий закон регулює в цілому питання надання адміністративних послуг і нажалює досконали не визнає зміст їх надання в електронний спосіб.

Головними умовами забезпечення ефективної організації адміністративних послуг через онлайн-сервіси є: 1) наявність можливостей (доступність) та бажання (зрозумілість, інформованість) отримувачів послуг (фізичних та юридичних осіб) отримувати відповідні послуги через онлайнсервіси, належна інформатизація більшої (переважної) частини населення держави; 2) належна оснащеність органів державної влади та місцевого самоврядування, інших суб'єктів надання адміністративних послуг інформаційно-комунікаційними технологіями, програмним забезпеченням, що відповідає єдиним стандартам якості, має достатні технічні характеристики; 3) забезпечення безпеки зберігання персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних

системах надавачів адміністративних послуг, контроль за достовірністю інформації, що міститься у таких базах даних; 4) налагодження взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами надання адміністративних послуг, що передбачає доступ відповідних суб'єктів до баз даних, сумісність інформаційно-комунікаційних систем різних суб'єктів надання адміністративних послуг (інтероперабельність), що дає можливість для їх онлайн взаємодії; 5) наявність законодавчої бази, що регламентує механізм надання адміністративних послуг через онлайн-сервіси [6]. Однак, міграційні послуги, які надаються в електронний спосіб, на жаль зараз не зовсім відповідають таким критеріям.

Сучасний стан адміністративно-правового регулювання надання міграційних послуг в електронний спосіб потребує удосконалення, а також свідчить про прогалини та недоліки, які потребують вирішення. Так, проблемним є стан нормативно-правового регулювання та фінансування органів публічної адміністрації, який свідчить про наявність низки проблем, які також пов'язані з труднощами в наданні електронних послуг. Сьогодні міграційні послуги в електронний спосіб надають низка органів публічної адміністрації, яка предсавляє собою багаторівневу ієрархічну структуру. Важливою особливістю її є те, що між різними державними і територіальними органами, які надають послуги у сфері міграції існують децентралізовані зв'язки, при цьому, вся електронна інформація зосереджена в Державній міграційній службі, окремі реєстри в Державній прикордонній службі.

Для прикладу можна навести надання послуги стосовно отримання паспортів. Слід зауважити, що ні «Паспортні сервіси», ні територіальні відділення ДМС, ні ЦНАПи не виготовляють паспортів. Цю процедуру одноосібно здійснює державне підприємство «Поліграфічний комбінат «Україна» по виготовленню цінних паперів» [1, с. 125]. Що в свою чергу впливає на стан надання електронних послуг, на терміни отримання паспортів.

Важливою перешкодою щодо поширення надання електронних послуг у сфері міграції є недофінансування ЦНАП, адже кошти на їх утримання надходять в місцевому бюджету. Тому, дуже поширеним є те, що відсутність фінансування ускладнює впровадження електронних послуг в діяльності ЦНАП (незручні веб-сторінки та сервіси, або взагалі їх відсутність, підготовка адмінперсоналу, необхідне технічне оснащення тощо).

Одним із суб'єктів надання послуг у сфері міграції є консульські установи. Проте, збільшення навантаження на консульські установи у зв'язку зі значною міграцією наших громадян за кордон, недостатнє технічне обладнання установ, неефективні сервісні ресурси ускладнюють широке впровадження надання міграційних послуг в електронний спосіб. Але саме в такій формі їх надання сьогодні є вкрай необхідним.

Вважаємо, що проблемою удосконалення надання міграційних послуг в електронний спосіб є відсутність відповідної концепції їх розвитку та планів заходів з її реалізації. Адже сьогодні вирішення існуючих проблем передбачає комплексне бачення ситуації на найближчу перспективу. Концепція розвитку електронних послуг у сфері міграції має бути науково обґрунтованою і вирішувати важливі й актуальні питання розв'язання існуючих проблем щодо надання таких послуг, а також кореспондуватися з іншими важливими концептуальними документами і стратегічним розвитком України. Центральною ідеєю даної концепції має стати якість міграційних послуг.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері міграції потребує розвитку нормативної та організаційної складової. Не зважаючи на велику кількість прийнятих за часи незалежності України актів, що стосуються розвитку електронних послуг у сфері міграції, їх наданню притаманна низка недоліків: недосконале адміністративно-правове законодавство та постійні зміни в інституціональній системі; неузгодженість актів між собою; недосконала практика правозастосування; відсутність належного фінансування та матеріально-технічного забезпечення як суб'єктів надання цих послуг, так і програмного забезпечення цієї сфери та інші. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми вбачаємо шляхом впровадження концепції розвитку електронних послуг в сфері міграції.

#### Список використаних джерел:

1. Махонюк О.В. Формування та розвиток ринку міграційних послуг в Україні : дис. ... канд. економ. наук. Вінниця, 2019. С. 253.
2. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 918-р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>.
3. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. Гапонов О.О. Теоретико-правовий аналіз нормативно-правових основ регулювання адміністративно-правових послуг, що надаються державною міграційною службою. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/03/43-1.pdf>.
6. Берназюк Я. Адміністративні електронні послуги: поняття та умови впровадження. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 196–199.