

## **ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСТВА**

**ЮРЧЕНКО Віктор Валерійович - секретар судового засідання  
Господарського суду Дніпропетровської області**

**УДК: 342.95 : 351.74 (075) 35:078 (1-87)+477**

**DOI 10.32782/EP.2022.1.22**

*Наукова стаття присвячена висвітленню категорії процедури надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства у сфері міграції та громадянства. Метою цієї статті є формування поняття електронних послуг у сфері міграції та громадянства та з'ясування його сутності. Методи склали сукупність сучасних методів і прийомів пізнання об'єктивної дійсності, що поєднує як загальнонаукові, так і спеціальні методи пізнання. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод пізнання, відповідно до якого проблеми, що розглядаються у дисертації, представлені у вигляді єдності їх соціального змісту та юридичної форми.*

*Результатами є порівняння категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» і «адміністративне провадження». Розглядаються основні підходи щодо визначення поняття процедури надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства органами виконавчої влади та виділення ознак вищевказаного поняття.*

*В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах і, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права. Через те, що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно*

*діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії із цього питання в юриспруденції.*

*Електронні послуги у сфері міграції та громадянства – це послуги, які надаються за допомогою системи «Електронний Уряд» у зв'язку з тим, що «одним з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій».*

*Зроблено висновок, електронна послуга у сфері міграції та громадянства – це регламентована правовими актами діяльність органів публічної адміністрації за допомогою сучасних інформаційних комунікаційних технологій з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акту (дозволу (ліцензії), посвідчення, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.*

*Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, електронна послуга, процедура надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства.*

### **Постановка проблеми**

Європейський вибір України означає, зокрема, активніше впровадження електронних послуг у сфері міграції та громадянства у діяльність публічної адміністрації, без якої не можуть нормально розвиватися підприємницька, наукова і громадська діяльність, інші форми суспільної активності громадян, міжнародні зв'язки тощо.

Людина, її права та свободи в Україні визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням органів виконавчої влади визначено саме надання якісних послуг громадянам. Надання адміністративних (управлінських) послуг населенню органами виконавчої влади, зокрема і органами внутрішніх справ є пріоритетним напрямком їх діяльності, що як слід вимагає переосмислення ролі та призначення держави в суспільстві та радикальної зміни відносин між владою та громадянами, а саме від суто розпорядницької до обслуговуючої, у якій, як правильно, на нашу думку, зазначають В.П. Тимошук та А.В. Кірмач, «громадяни є не прохачами, а споживачами адміністративних послуг» [1, С.37]. Таким чином, одним із напрямків демократизації діяльності органів внутрішніх справ є більш широке надання ними так званих адміністративних електронних послуг у сфері міграції та громадянства фізичним та юридичним особам.

### **Огляд останніх досліджень та публікацій**

Так, завдяки науковим працям: В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, Є.О. Легези, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших учених-адміністративістів – досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг. Але в наукових дослідженнях питання надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства органами виконавчої влади майже не вивчалися.

### **Виклад основного матеріалу**

Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами по-

слуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах і, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права (В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук). Через те, що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [2, С. 109-114], це зумовило особливо жваві дискусії із цього питання в юриспруденції.

В англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services». Але через особливості категорійного апарату, так само, як термін «публічна адміністрація» помилково перекладається як «державне управління», замість терміна «публічні послуги» в Україні прижився спочатку термін «державні послуги». У Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовуються терміни «державні послуги» та «управлінські послуги». При цьому особливої межі між ними не проводиться. Останнім часом найбільш уживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки справедливо вважається, що категорія «управлінські послуги» вже має своє змістове навантаження в економічній науці. Визначення «адміністративні» є більш вдалим і тому, що вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [3, С. 117].

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів.

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють наступні види послуг:

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями. До державних послуг також належать послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання цього виду послуг, тобто вид бюджету [4, С. 52.].

Таким чином, термін «державні» є досить поширеним, але він не визначає специфіку інституту, що розглядається.

Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями. Термін «муніципальні» також не дає повного визначення, оскільки залишає поза увагою одного з основних суб'єктів надання відповідних послуг [5, С. 179].

Державні та муніципальні послуги разом складають сферу адміністративних (публічних) послуг.

Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання «управлінських послуг», а «управлінські послуги» визначені як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [6].

На сьогодні це питання виявило дещо протилежні підходи, і вчені ще не виробили загально визнаного тлумачення поняття «управлінських послуг».

Так, В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських». Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організуєчий вплив), а на тій ознаці,

що вони здійснюються органами публічної (державної й самоврядної) адміністрації. Тобто найдоцільнішим є термін «адміністративні» послуги» [7, С. 38]. Учений пропонує пояснення, що зазначена термінологічна зміна ґрунтується на визнанні того очевидного факту, що державна влада – це реалізація аж ніяк не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, але й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за стан чого (виконання) вона цілком відповідальна перед ним. Кількість таких обов'язків є головною ознакою справжньої демократичної держави [8, С. 126].

Зокрема, І. Коліушко і В. Тимошук вважають за доцільне використання визначення «адміністративні послуги», звертаючи увагу, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке фактично охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога).

Запровадження поняття «адміністративні послуги» суттєво впливає на переосмислення змісту предмету адміністративного права і дає підстави визначати цю категорію через відповідні правовідносини.

Писаренко Г.М. зазначає, що адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [9, С. 60].

Такі відомі вчені, як В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан, дають широке та вузьке поняття адміністративних послуг, а саме: «адміністративна послуга — 1) юридичне оформлення суб'єктом публічної адміністрації результатів розгляду справи, яка виникла за зверненням фізичної, юридичної або іншої колективної особи щодо реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів; 2) результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та

юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [10, С. 6].

У звіті, підготовленому Головною державною службою в Україні на офіційному веб-сайті дається наступне значення категорії «адміністративна послуга» - це здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), а також виконання обов'язків особи [11].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [12].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.09 № 737 «Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг», адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акту, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [13].

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні визначає адміністративну послугу як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи «позитивна» публічно-службову діяльність

органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [14, С. 6].

Показовим у недосконалої сучасного нормотворчої діяльності є Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, у якому визначення поняття адміністративних послуг наводиться чомусь в преамбулі, а саме: «адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [15]. На наш погляд, відповідно до правил законотворчої практики, в преамбулі необхідно зазначити не визначення понять, а висвітлення основного змісту закону.

Погоджуючись з ученим Легезою Є.О., який розуміє під адміністративною послугою - регламентовану правовими актами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акту (дозволу (ліцензії), посвідчення, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [16, С. 24].

Розглянувши адміністративні послуги, що надаються органами виконавчої влади в Україні, дамо авторське визначення поняттю «електронні послуги».

На жаль, у чинних законодавчих нормативно-правових актах нашої держави немає визначення терміна «електронні послуги», тому звернемося до вивчення поглядів науковців з цього приводу.

Так, учений Ємельяненко О. під поняттям «Електронні послуги – це надання в електронній формі урядової інформації: програм і напрямів діяльності уряду, формування стратегій задля розв'язання найважливіших суспільних проблем. Електронні послуги характеризуються новими формами громадянської участі та співробітництва між владою й громадянами» [17].

«Електронними послугами є різні види матеріальних і нематеріальних послуг, що надаються в електронній формі з використанням інформаційно-комунікаційних

технологій (далі - ІКТ), включаючи Інтернет» [18, с. 17]. Або під електронними послугами розуміють державні та муніципальні послуги, а також інформаційні послуги, для надання яких використовуються ІКТ [19, с. 45].

На думку вченого Куспляка І.С., доречніше використовувати термін «електронні послуги», тобто в цифровому вигляді, пов'язані з використанням документообігу [20].

Електронні послуги – це послуги, які надаються за допомогою системи «Електронний Уряд» у зв'язку з тим, що «одним з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій» [21].

#### **Висновки**

Таким чином, процедура надання електронної послуги у сфері міграції та громадянства – це регламентована правовими актами діяльність органів публічної адміністрації (Державної міграційної служби та її територіальні підрозділи, консульства, дипломатичні установи тощо) за допомогою сучасних інформаційних комунікаційних технологій з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акту (дозволу (ліцензії), посвідчення, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

#### **Література**

1. Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних. К.: Факт, 2005. 88 с.
2. Гарашук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка?. Вісник АПрН України. 2001. № 3. С. 109-114.
3. Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіж-

ний досвід і пропозиції для України. Факт, 2003. 496 с.

4. Концепція “Адміністративні послуги – нова якість держави” (проект) // Матер. семінару “Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики”. Центр політико-правових реформ, 28 листопада 2003р. К. 58 с.

5. Коломєєц Т.О. Управлінські послуги в контексті взаємодії особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / Редкол. С.М. Серьогін та ін. Дніпропетровськ. 2002. Вип. 1(7). С. 178-182.

6. Концепція адміністративної реформи в Україні. К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. 62 с.

7. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. 384 с.

8. Авер'янов В. До питання про поняття так званих “управлінських послуг”. Право України. 2002. № 6. С. 125-127.

9. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти. – дис. канд. юрид. Наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2006. 195 с.

10. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Іщенко Ю.В., Чабан В.П. Адміністративне право: Навчальна програма. К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. 27 с.

11. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні URL: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=198893](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893)

12. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Офіційний вісник України. 2006. № 7. С. 168-170.

13. Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг:

Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09 № 737 URL: <http://rada.gov.ua/>

14. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення: Матер. Міжнар. Конференції. 7 грудня 2005 р., Київ. С. 3-37.

15. Закон України „Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI р. URL: <http://rada.gov.ua/>

16. Лєгеца Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.

17. Ємельяненко О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності. URL: : <http://www.viche.info/journal/811/>.

18. Вишнякова С. С. Формування сфери електронних послуг у сфері міграції та громадянства в Росії: дис. ... канд. економічних наук : 08.00.05. М., 2007. 187 с

19. Загаєцька О. А. Проблеми та перспективи надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства в Україні. Міжнародний науковий фаховий журнал «Електронне урядування», 2010. № 1. С. 45-47.

20. Кусп'як І.С. Електронне урядування як інструмент формування прозорої та відкритої політичної влади: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2012. 206 с.

21. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2003->

22. Тищенко І.О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2015. 20 с.

23. Лєгеца Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

#### SUMMARY

*The scientific article is devoted to the category of the procedure for providing electronic services in the field of migration and citizenship in the field of migration and citizenship.*

*The methods of the article are a set of modern methods and techniques of cognition of objective reality, which combines both general and special methods of cognition. The basis of the study is a dialectical method of cognition, according to which the problems considered in the dissertation are presented in the form of unity of their social content and legal form.*

*The results are a comparison of the categories “administrative process”, “administrative procedure” and “administrative proceedings”. The main approaches to defining the concept of the procedure for providing electronic services in the field of migration and citizenship by the executive authorities and highlighting the features of the above concept are considered.*

*In Ukraine, when using the category of “services”, the main emphasis is on legal aspects, and in particular, on the administrative procedure for their provision. This can be explained by the fact that the main ideologues of the introduction of the theory of services in Ukraine are, first of all, representatives of the science of administrative law. Due to the fact that the main opponents of this theory are also representatives of legal science, who question the very possibility of using the category of “services” in relation to the activities of public authorities and local governments, this has led to particularly lively discussions on this issue in jurisprudence.*

*Electronic services are services provided through the “Electronic Government” system due to the fact that “one of the priority tasks for the development of the information society is to provide citizens and legal entities with information and other services through the use of electronic information system” Electronic Government “, Which provides information interaction of executive bodies with each other, with citizens and legal entities on the basis of modern information technologies.”*

*It is concluded that the electronic service is the activity of public administration bodies regulated by legal acts with the help of modern information communication technologies on consideration of the application of a natural or legal person for issuance of an administrative act (permit (license), certificate), aimed at ensuring its rights and legal interests and / or to perform the duties specified by law.*

*Key words: administrative process, administrative procedure, administrative proceedings, electronic service, procedure for providing electronic services in the field of migration and citizenship.*