

УДК 351.82

Муц Луай Файсал,  
к. соц. н., Директор центру освітніх послуг для іноземних громадян,  
Запорізька державна інженерна академія

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.21.101

## ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ МІГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Muts Luai Faisal,  
Candidate of Sociological Sciences, Director of the Center for Educational Services  
for Foreign Citizens, Zaporizhzhya State Engineering Academy

### INCREASING THE QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE CONTEXT OF THE MIGRATION PROCESS

*У статті розкрито передумови підвищення якості обслуговування населення, впровадження та розробки уніфікованих стандартів та процедур. Виділено вчених, що досліджували проблематику адміністративно-правового статусу щодо регулювання міграційних процесів. Розкрито діяльність державних органів влади у напрямі інноваційних заходів, які надають змогу громадянам отримувати якісні адміністративні послуги. Висвітлено закордонний досвід надання адміністративних послуг, зокрема країн-членів ЄС. Запропоновано модель компонентів підвищення якості обслуговування населення в межах міграційного процесу щодо вдосконалення якісного обслуговування населення. Розкрито сутність кожного компоненту підвищення якості обслуговування населення в межах міграційного процесу. Сформуовано висновки відносно створених Центрів надання Адміністративних послуг, що є результатом діяльності державних органів влади з пришвидшення та надання якісних послуг громадянам України.*

*The article outlines the preconditions for improving the quality of service for the population, reflected in the introduction and development of unified standards and procedures. The scholars who studied the problems of the administrative-legal status regarding the regulation of migration processes were selected. The activity of state authorities in the direction of innovative measures that provide the opportunity for citizens to receive high-quality administrative services is disclosed.*

*It has been established that in recent years, Ukraine has begun to introduce a new system of providing administrative services at the level of local self-government through the Centers of Administrative Services, the purpose of which is to save time and improve the quality of service for consumers of social services, which include migration services. In order to increase the efficiency of the Centers for the Provision of Administrative Services, the following measures were proposed: the introduction of amendments to the current legislation concerning the provision of administrative services in connection with the emergence of new migration issues, the development and adoption of new legislative acts regulating and influencing the modernization of the provision of administrative services in Ukraine, the unification of data for all administrative services provided by the centers for the provision of administrative services for the purpose of their storage in one database data for better monitoring. An important argument of the Centers for the provision of administrative services is the electronization of services, which significantly accelerates and raises the efficiency of providing services to the citizens of the country. But it should be noted that only with the qualitative integration of Ukraine into the standards of the European Union member states regarding administrative electronic services, in future, it will become important to develop the relations that are taking place in the migration processes that are so widespread between the member states of the European Union and Ukraine.*

*The article examines the foreign experience of providing administrative services, in particular, the member states of the European Union. The model of components of improving the quality of service of the population within the migration process is proposed for improving the quality of service of the population. The essence of each component of improving the quality of service of the population within the migration process is revealed.*

*Ключові слова: якість обслуговування, стандарти, процедури, послуги, електронні послуги.  
Key words: quality of service, standards, procedures, services, electronic services.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Вдосконалення системи якості обслуговування населення в питаннях трудової, стаціонарної, туристичної міграції має стати кроком вперед для збільшення

довіри населення до органів влади. Основною передумовою підвищення якості обслуговування населення є впровадження та розробка уніфікованих стандартів та процедур, що реалізуються в процесі наданні

послуг населенню. В межах даного питання також можливо визначення системи взаємодії між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування, що може забезпечити комплексне вирішення проблемних питань населення в напрямку міграційних процесів в Україні. Надання покращених адміністративних послуг може позитивно вплинути на легальний статус перебування за кордоном громадян України та полегшити процедуру отримання паспортних документів (відкриття центрів ДМС).

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематику адміністративно-правового статусу щодо регулювання міграційних процесів висвітлено в наукових роботах таких вчених: О.В. Кузьменка, В.І. Олефіра, Н.П. Тиндик, І.К. Василенка, О.І. Савченка, Г.Г. Москаля, С.І. Браткова тощо. Основні бази організаціїно-правового забезпечення міграційної політики в своїх роботах досліджували вітчизняні вчені — О.М. Джужа, І.Б. Березовський, В.О. Іващенко, В.В. Коваленко, В.І. Кривенко, О.В. Кузьменко, В. М. Куц, О.А. Малиновська, А.П. Мозоль, О.В. Надьон, В.О. Новік, К.М. Рудой, А.М. Черняк, С.Б. Чехович, В.І. Шакур, М.О. Шульга та ін. Але визначення основних компонентів підвищення якості обслуговування населення вимагають подальшого дослідження внаслідок зростаючих потреб міграційного процесу.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — визначити основні компоненти підвищення якості обслуговування населення в межах міграційного процесу та сформувати механізм вдосконалення якісного обслуговування населення.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Покращення якості надання адміністративних послуг, що обслуговують міграційні процеси, залишаються основними питаннями визначення сучасних підходів та їх вдосконалення в Україні. Важливим чинником є проведення реформ у взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, що надають адміністративні послуги. Удосконалення послуг в напрямку міграційних процесів спирається на реалізацію функцій через посередництво управлінської діяльності відносно специфічних видів праці.

Вибір нових підходів управлінської діяльності в органах публічної влади, що надають адміністративні послуги, визначається, в першу чергу, на основі змісту та суті завдань, які мають вирішуватися в процесі обслуговування міграційних питань. Основною передумовою удосконалення якості послуг, що займаються обслуговуванням міграційних процесів, виступає подальша реалізація процесу демократизації і раціоналізації та забезпечення на цій основі результативності цих послуг, а також передбачає:

— залучення громадськості до вдосконалення адміністративних процесів, що займаються питаннями міграції;

— послуги, що надаються, є прозорими та відкритими;

— співпраця між всіма секторами влади — виконавча влада, місцеве самоврядування, громадський сектор та бізнес;

— моніторинг та оцінка ефективності адміністративних послуг, що займаються питаннями міграції на основі критеріїв результативності;

— реорганізація структури органів влади, що займаються питаннями міграції в напрямку оптимізації процесів, а також вдосконалення їх за допомогою програмного забезпечення;

— налагодження комунікацій між вертикаллю та горизонталлю влади;

— аналіз наукових досліджень, щодо їх практичного використання.

Законом України "Про адміністративні послуги", було визначено правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, зокрема дані засади також відносяться до надання послуг в напрямку міграційних процесів. Даний закон впливає на регулювання та створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та висвітлення основних засад щодо їх функціонування, а саме: впровадження ЦНАП до 1 січня 2014 року; порядок надання адміністративних послуг; зобов'язання суб'єктів надання адміністративної послуги; строки надання адміністративних послуг; плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір); організаційне забезпечення надання адміністративних послуг. Кроком до підвищення якості обслуговування населення стало запровадження автоматизованої системи — віртуальний офіс. Інноваційний підхід надає змогу громадянам отримувати якісні адміністративні послуги, економити час та ресурси. Основними перевагами віртуального офісу є: 1) Нові підходи в обслуговуванні громадян, максимальна прозорість та відкритість при розгляді звернень громадян; 2) Електронний документообіг між суб'єктами надання адміністративних послуг та ЦНАПами. 3) Надання електронних сервісів громадянам в процесі отримання адміністративних послуг [1].

Підвищення якості обслуговування населення передбачає вдосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх процес взаємодії між відповідними інформаційними системами, завдяки чому можливо задовольняти запити населення у вирішенні кола питань з міграції. Одним з ефективних типів взаємодії між громадяни та державними органами влади щодо удосконалення адміністративних послуг є інноваційна система електронного уряду (е-урядування). Широке використання система електронного уряду зменшить витрати та підвищить ефективність обслуговування населення. Система, що представляє адміністративні послуги в електронній формі здійснюється на єдиному державному порталі адміністративних послуг. Його основна мета — реалізувати вільний доступ суб'єктів звернення до інформації про наявні адміністративні послуги завдяки мережі Інтернет. Однак Єдиний державний портал, що надає адміністративні послуги, знаходиться в режимі подальшого вдосконалення, особливо в питаннях завантаження та заповнення електронної форми заяв та інших документів [2].

Імплементация електронного урядування, завдяки чому можливо оформляти документи, зокрема при трудовій, освітній туристичній чи стаціонарній міграції повинна враховувати закордонний досвід. Величезний інтерес до надання подібних послуг має місце в США, Великобританії, Швеції, Норвегії, Данії а також Чехії, Латвії, Естонії, Об'єднаних Арабських Еміратах [3]. Однією з головних проблем надання адміністративних послуг в контексті міграційних питань є розпорошеність адміністративних органів, в процесі чого при отриманні документів потрібно відвідувати кілька органів, що за територіальною приналежністю знаходяться на інших територіях. Беручи до уваги закордонний досвід, а саме досвід Європейського Союзу (зокрема ФРН), громадянин, щоб отримати послугу швидко, в межах одного візиту користувався розробленою моделлю єдиного офісу для громадян ("one-stop-shop") [4].

Важливо приділити увагу данному аспекту, "Офіси для громадян" у ФРН задовольняють основні запити громадян (реєстрація місця проживання, реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень особи та паспортів тощо). Також, дана програма була впроваджена в Польщі, в межах якої було заплановано у всіх районах воеводства забезпечити мешканців належною якістю послуг та прискоренню адміністративних процедур, створити відділи, де кожен мешканець міста (наприклад, Вршави) може вирішити питання обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу [5]. Закон України "Про адміністративні послуги" визначає, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) і через єдиний державний портал адміністративних послуг (ЄДПАП). Одним із яскравих прикладів Центра надання адміністративних послуг "Прозорий офіс" (Вінниця), Центр надання адміністративних послуг (Івано-Франківськ), Центр обслуговування мешканців (Львів). Також, варто взяти до уваги досвід Канади, що була однією з перших країн у впровадженні програми взаємодії уряду з громадянами за принципом "єдиного вікна" [6].

Було запроваджено координаційний центр з надання послуг громадянам за принципом "єдиного вікна" — "Сервіс Канада", шляхом розміщення потреб, очікувань і пріоритетів громадян і громад у Центр розробки та надання послуг. Основним здобутком підвищення якості обслуговування населення є зміни у відношенні до надання послуг на національному рівні. Досвід однієї з країн СНД — Грузії, що створила Будинок юстиції (House of Justice), яка представляє собою публічну установу, надаючи різні послуги в межах Міністерство юстиції. Отримання послуг у будинку юстиції можливо за принципом "єдиного вікна". Вирішені питання в контексті міграції є важливим кроком у створенні в Грузії Агентства цивільного реєстру, Національного агентства публічного реєстру (НАПР), Національного архіву, Національного бюро виконання, Нотаріальної палати, Законодавчого вісника, Навчального центру юстиції.

Особливістю функціонування центрів надання адміністративних послуг в кожній із закордонних країн є те, що вони є залежними від їх історичного минулого, демократичних цінностей, соціальних та економічних прав громадян і політичної системи та реакції суспільства на

трансформацію державного устрою. На основі вищевикладеного, слід зазначити, що вдосконалення якості надання адміністративних послуг в Україні є одним з пріоритетів управлінської діяльності органів державної влади та органів самоврядування. Використання закордонного досвіду є важливим щодо впровадження єдиного центру надання послуг та реакції суспільства на трансформацію функцій державних органів влади. Широке розгалуження центрів надання адміністративних послуг допоможе зменшити витрати, підвищити довіру громадян до державних службовців.

Подальше удосконалення системи електронних адміністративних послуг забезпечує прозорість з боку службовців та підвищить ефективність обслуговування суб'єктів звернення. Хоча в Україні створюються ЦНАП, але подальша розробка системи організації взаємодії органів влади та громадян залишається низькою та потребує змін. Впровадження центрів надання адміністративних послуг надасть змогу запровадити модель ("one-stop-shop"), для якісного обслуговування населення. На нашу думку, слід вносити певні корективи в Адміністративно-процесуальний кодекс України із відповідною системою організації [2].

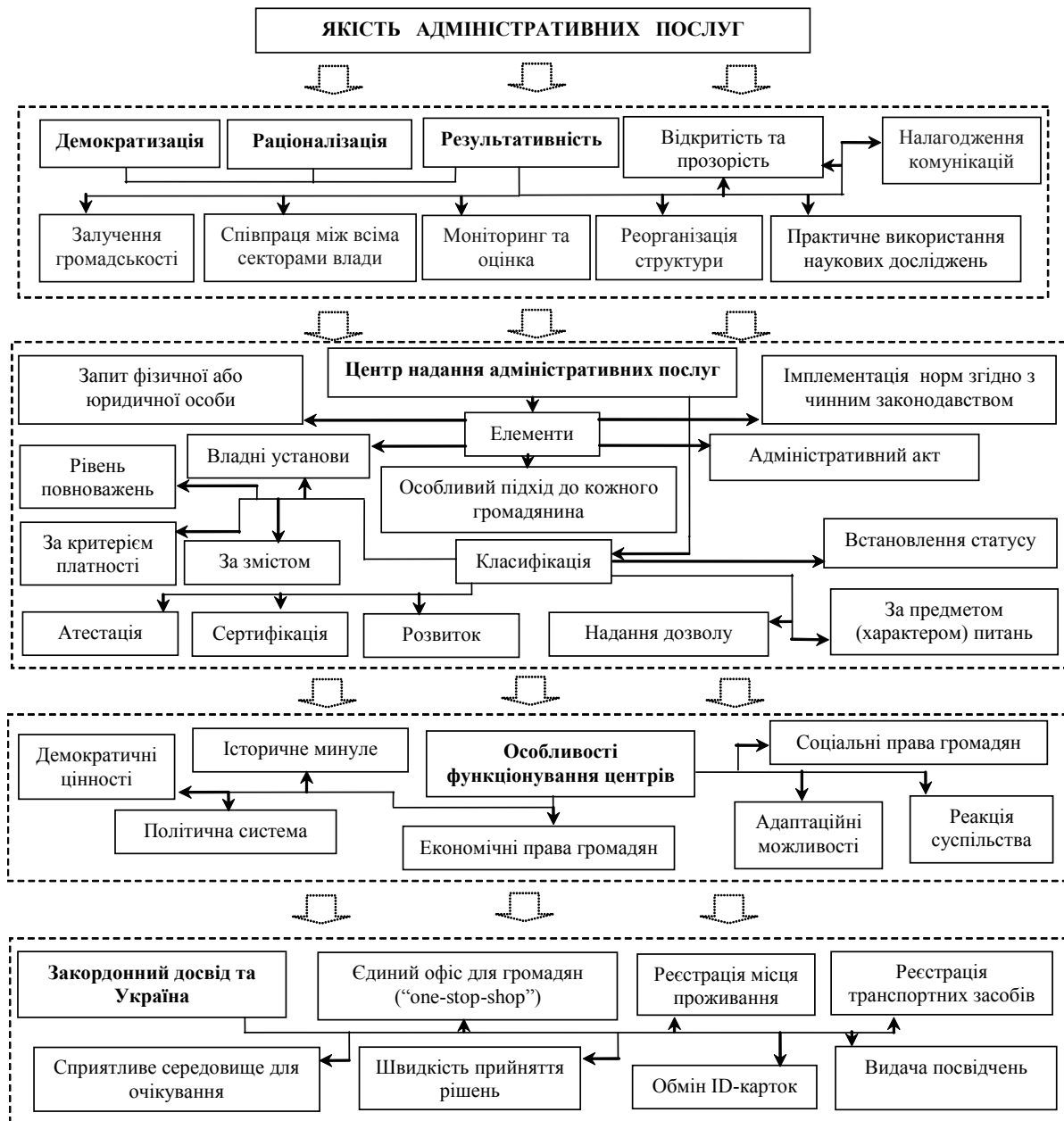
Також слід виділити основні напрями, які потрібно вдосконалювати у підходах до якості обслуговування населення державним органам влади та місцевому самоврядування. Наприклад, розміщення ЦНАП є вкрай небажаним в неналежних приміщеннях, які не дозволяють якісно обслуговувати відвідувачів. Одним з недоліків приміщень, які виділяються під ЦНАП, є недостатність площі приміщень, в яких неможливо належно організувати робочі місця та є перешкодою для розширення спектру послуг. Вибір приміщення для ЦНАП має обиратися відповідно концепції "відкритого простору", тобто облаштування робочих місць персоналу у одній великій залі чи кількох великих кімнатах.

Слід приділити увагу відвідувачам з особливими потребами. В цьому напрямі більшість центрів у цій частині обмежуються лише пандусами для входу у приміщення. Наявність гнучких годин, що на практиці означає робочий час у ЦНАП змінюються відповідно загальним вимогам громадян. Запитання щодо діяльності ЦНАП є такими:

1. Виникає питання у відвідувачів відносно розмежування таких висівок як "режим роботи ЦНАП" і "години прийому громадян";
2. Деякі ЦНАП практикують диференційований графік прийому громадян; в такому разі громадяни орієнтуються до окремих годин представника певного структурного підрозділу/органу;
3. Також, одним з негативних факторів роботи ЦНАП є перерви протягом робочого дня або навіть є "дні опрацювання документів" [с. 16—18; 3].

Адміністративні послуги, що обслуговують міграційні процеси, мають наступні ознаки:

1. Адміністративна послуга надається за запитом фізичної або юридичної особи.
2. Надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації прав конкретної приватної особи.
3. Адміністративні послуги надаються виключно владними установами які мають право надавати адміністративні послуги.



**Рис. 1. Схема компонентів підвищення якості обслуговування населення в межах міграційного процесу**

4. Право на одержання особою конкретної адміністративної послуги, тобто адаптація під потреби кожного громадянина в межах визначених чинним законодавством.

5. Результатом адміністративної послуги є адміністративний акт — рішення або юридична дія органу влади, якими задовольняється звернення особи [6]. Також адміністративні послуги, що надаються громадянам відносно питання міграційного процесу, можна класифікувати наступним чином: за рівнем повноважень щодо надання адміністративних послуг і видом правового регулювання процедури; за критерієм платності: платні та безоплатні послуги; за змістом: реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, нострифікація, легалізація, встановлення статусу тощо; за предметом (характером) питань: підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні послуги тощо [7].

Згідно з представленою на рисунку 1 схемі компонентів підвищення якості обслуговування населення в межах міграційного процесу було визначено Центри надання адміністративних послуг, як одні з головних напрямів покращення надання адміністративних послуг населенню. В основу чого мають входити компоненти — раціоналізація, демократичність та результативність. В свою чергу, основними елементами результативності є залучення громадськості, налагодження стосунків між усіма секторами державних органів влади, моніторинг та оцінка дії Центрів надання адміністративних послуг, реорганізація структур якщо є можливим покращити надання публічних послуг внаслідок відсутності Центрів надання адміністративних послуг, практичне використання наукових досліджень, налагодження комунікацій між громадськістю, державними органами влади та приватними підприємствами, в даному контексті закордонними підприєм-

ствами, для отримання певних адміністративних послуг пересічному громадянину.

Найбільш актуальним вектором розвитку Центрів надання адміністративних послуг є запровадження найбільш сприятливого середовища для надання послуг пересічним громадянам, наявність різних адміністративних послуг по відношенню до ID-карток, видача різних посвідчень за принципом "єдиного вікна", реєстрація транспортних засобів, реєстрація місця проживання, використання закордонного досвіду — Єдиний офіс для громадян ("one-stop-shop").

## ВИСНОВОК

За останні роки в Україні почали впроваджувати нову систему надання адміністративних послуг на рівні місцевого самоврядування та мають назву Центри надання адміністративних послуг, метою яких є надання максимальної кількості адміністративних послуг, варто зауважити, що до даних видів послуг також відносяться міграційні послуги. Для підвищення ефективності Центрів надання адміністративних послуг мають бути здійснені наступні заходи: внесення поправок чинного законодавства, що стосуються надання адміністративних послуг у зв'язку з виникненням нових міграційних питань, внесення нових законних актів, що регулюють та впливають на модернізацію сфери надання адміністративних послуг в Україні, уніфікація даних відносно всіх адміністративних послуг, що надаються центрами надання адміністративних послуг з метою їх зберігання в одній базі даних для кращого моніторингу. Також вагомим аргументом Центрів надання адміністративних послуг є електронізація послуг, що пришвидшують та підвищують ефективність надання послуг громадянам країни. Але варто зауважити, лише за умови якісного інтегрування України до стандартів країн-членів Європейського Союзу відносно адміністративних електронних послуг набудуть вагомості в подальшому розвитку відносин міграційних процесах, що є так поширеними між країнами-членами ЄС та Україною.

### Література:

1. Калинець Н.І. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою / Н.І. Калинець // Ефективність державного управління. — 2015. — Вип. 43. — С. 211—219. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_43\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_28)
2. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>
3. Коліушко І.Б., Демкова М.С. Електронне урядування — шлях до ефективності та прозорості державного управління / <http://www.kmu.gov.ua>
4. Підбірка матеріалів щодо досвіду ФРН здійснено професором Дітером Шиманке (експертом ГТЦ). Матеріал підрозділу складено на основі даних моніторингу, здійсненого Муніципальним центром адміністративного менеджменту (KGSt) у 2006 році, відповідних матеріалів презентації Андри Штальмайєр (Andra Stallmeyer) та матеріалів, зібраних під час навчального

візиту до ФРН восени 2009 року. Матеріал додатково було опрацьовано експертами ЦППР Валентиною Стоян та Віктором Тимошуком.

5. Витяг з матеріалу, підготовленого експертом ЦППР Олексієм Курінним. — Режим доступу: [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1544/1/centry\\_nadannia\\_poslug\\_2011.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1544/1/centry_nadannia_poslug_2011.pdf)

6. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. — Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

7. Коліушко І. Управлінські (адміністративні) послуги — новела адміністративного права / І. Коліушко // Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua>

8. Коліушко І. Управлінські послуги — новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. — 2001. — № 5. — С. 30—34.

### References:

1. Kalynets', N.I. (2015), "Improvement of the mechanism for the provision of administrative services in the context of the interaction of public authorities with the community", *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*, vol. 43, pp. 211—219.
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), Resolution "On Approval of the Procedure for the Administration of the Unified State Portal for Administrative Services", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF> (Accessed 15 Sept 2018).
3. Koliushko, I.B. Demkova, M.S. (2004), "Electronic Governance — The Way to Efficiency and Transparency of Public Administration", available at: <http://www.kmu.gov.ua> (Accessed 15 Sept 2018).
4. Stoyan, V. and Tymoshchuk, V. (2011), "A selection of materials on the experience of the Federal Republic of Germany was carried out by Professor Dieter Shimanke (GTZ expert). The material of the unit is based on data from the monitoring carried out by the Municipal Management Center (KGSt) in 2006, relevant materials from the presentation by Andra Stallmeyer and materials gathered during a study visit to Germany in autumn 2009. The material was further elaborated by the experts of the CPRP Valentina Stoyan and Viktor Tymoshchuk", available at: [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1544/1/centry\\_nadannia\\_poslug\\_2011.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1544/1/centry_nadannia_poslug_2011.pdf) (Accessed 15 Sept 2018).
5. Kurinnyj, O. (2011), "A sample of the material prepared by the expert CPRP", available at: [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1544/1/centry\\_nadannia\\_poslug\\_2011.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1544/1/centry_nadannia_poslug_2011.pdf) (Accessed 15 Sept 2018).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "About administrative services", available at: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua) (Accessed 15 Sept 2018).
7. Koliushko, I. (2001), "Management (administrative) services - the latest administrative law", *Tsentr polityko-pravovykh reform*, available at: <http://pravo.org.ua> (Accessed 15 Sept 2018).
8. Koliushko, I. (2001), "Management services — a new institute of administrative law", *Pravo Ukrainy*, vol. 5, pp. 30—34.

*Стаття надійшла до редакції 20.09.2018 р.*