

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2025.18>**О. Г. Погребняк**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Інституту права та безпеки

Одеського державного університету внутрішніх справ

orcid.org/0009-0009-2157-9318

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬСЯ МІГРАЦІЙНИМИ ОРГАНАМИ В НАДЗВИЧАЙНИХ УМОВАХ: НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОГО РЕГІОНУ

Стаття присвячена дослідженню питань надання публічних послуг міграційними органами в умовах дії правового режиму воєнного стану. Визначено нормативно-правову базу, що регламентує надання публічних та електронних адміністративних послуг міграційними органами в період воєнного стану. Проаналізовано види, форми та способи надання таких послуг у кризових умовах, а також окреслено перелік ключових послуг, які забезпечуються органами міграційної служби в зазначений період. Особливу увагу приділено впливу воєнного стану на звичайний порядок надання публічних (в тому числі електронних) послуг, включаючи зміни у формі їх надання та обмеження, пов'язані з технічними або безпековими факторами. Розглянуто механізми взаємодії інших центральних органів виконавчої влади з міграційними органами щодо забезпечення безперервності та доступності публічних послуг у надзвичайних умовах. Виявлено низку проблем, з якими стикаються громадяни під час отримання публічних послуг. Серед ключових викликів – інфраструктурні обмеження, цифрова нерівність та кадровий дефіцит. Особливу увагу має бути зосереджена на підтримці віддалених районів, де адміністративні послуги залишаються малодоступними. Досвід Швеції демонструє, що цифровізація, публічно-приватне партнерство та автономність у прийнятті управлінських рішень сприяють підвищенню ефективності в роботі міграційних органів.

Досліджено труднощі, що виникають в службовців міграційних органів під час надання послуг, включаючи обмеження у використанні цифрових інструментів та неможливість надання деяких послуг через електронні сервіси. У підсумку запропоновано практичні шляхи удосконалення механізмів надання публічних послуг у сфері міграційної діяльності під час дії особливих правових режимів, зокрема воєнного стану. Це забезпечить не лише безперервність надання публічних послуг в умовах кризи, а й стане основою для сталого розвитку та посилення довіри до державних інституцій у мирний період.

Ключові слова: адміністративні послуги, міграційні органи, електронні послуги, державні службовці, воєнний стан, кадровий потенціал.

Pogrebnyak O. G. FEATURES OF PUBLIC SERVICES PROVIDED BY MIGRATION AUTHORITIES IN EMERGENCY CONDITIONS: ON THE EXAMPLE OF THE ODESSA REGION

The article is devoted to the study of issues related to the provision of public services by migration authorities under the legal regime of martial law. The author defines the legal framework governing the provision of public and electronic administrative services by migration authorities during martial law. The author analyses the types, forms and methods of providing such services in crisis conditions, and also outlines the list of key services provided by the migration authorities during this period. Particular attention is paid to the impact of martial law on the usual procedure for the provision of public (including electronic) services, including changes in the form of their provision and restrictions related to technical or security factors. The author considers the mechanisms of interaction between other central executive authorities and migration authorities to ensure the continuity and availability of public services in emergency conditions. The author identifies a number of problems faced by citizens when receiving public services. Key challenges include infrastructure constraints, digital inequality and staff shortages. Special attention should be paid to supporting remote areas where administrative services remain inaccessible. Sweden's experience shows that digitalisation, public-private partnerships and autonomy in decision-making contribute to increased efficiency in the work of migration authorities.

The article identifies the main types of public services provided by migration authorities with a view to clarifying the current state of their implementation and highlighting problematic and controversial issues. The author examines the difficulties encountered by migration officials in the course of providing services, including restrictions on the use of digital tools and the inability to provide some services through electronic services. As a result, the author proposes practical ways to improve the mechanisms for providing public services in the field of migration activities during the operation of special legal regimes, in particular, martial law. This will not only ensure the continuity of public services in times of crisis, but will also form the basis for sustainable development and strengthening trust in state institutions in times of peace.

Key words: administrative services, migration authorities, electronic services, civil servants, martial law, human resource potential.

Постановка проблеми. Надання публічних послуг міграційними органами є важливим інструментом реалізації їхніх функцій у сфері публічного адміністрування та забезпечення прав і законних інтересів громадян. Ефективність вико-

нання цих функцій значною мірою залежить від нормативно-правового регулювання, визначених форм і процедур реалізації, а також від зовнішніх і внутрішніх чинників, що впливають на діяльність відповідних органів. Введення в дію право-

вого режиму воєнного стану у 2022 році істотно трансформувало порядок надання адміністративних послуг міграційними органами. Ці зміни охоплюють як організаційно-функціональні аспекти їх діяльності, так і змістовне наповнення адміністративних процедур. Актуальність такого впливу зумовлює потребу в теоретичному та практичному осмисленні нових умов функціонування міграційних органів у контексті забезпечення доступності та безперервності публічних послуг в умовах надзвичайного правового режиму. Крім того, в умовах воєнного стану діяльність міграційних органів, зокрема в Одеському регіоні, зазнала суттєвих змін. Зростання кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО), посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства та необхідність адаптації до нових викликів вимагають від міграційних служб оперативного реагування та впровадження інноваційних підходів до надання публічних послуг. Також, сучасні виклики вимагають постійного розвитку професійних якостей [2] та компетентності [7, с. 152], розвитку психологічної стійкості [8, с. 72] тощо.

Аналіз остінних досліджень і публікацій. Дослідженням проблем забезпечення публічних послуг в Україні займалися такі науковці як: Дробуш І., Зінченко О., Ковальова А., Колодяжна В., Корнута Л., Легеза Є., Тимошук В., Попко В., Сухінін Д., Школик А. та ін.

Метою статті є дослідження особливостей публічних послуг, що надаються міграційними органами, визначення проблем та надання пропозицій для удосконалення порядку надання послуг, а також визначення впливу правового режиму воєнного стану на процедури та порядок надання публічних послуг.

Виклад основного матеріалу. Діяльність міграційних органів України, зокрема Державної міграційної служби, регламентується законами та підзаконними нормативними актами, і реалізується через систему функцій, зокрема через надання адміністративних послуг з метою забезпечення прав і законних інтересів громадян. З урахуванням інтересів соціальних груп у суспільстві формується ряд питань, які можуть бути реалізованими на державному рівні, тож публічні послуги і виступають тим способом, через який відповідні питання можуть бути реалізовані [5, с. 263]. Україна обрала курс на формування сервісної держави, і науковцями, із урахуванням вищезазначеного, наголошується, що надання послуг, зокрема адміністративних, є проявом створення державою умов не лише для розвитку громадянського суспільства, а і для максимального задоволення потреб населення [6, с. 64]. Ці потреби можуть бути задоволені через надання органами державної влади, виключно якісно, послуг. Важливо все ж, пам'ятати, що послуги формуються не держа-

вою, а розвитком громадянського суспільства та наявністю нових потреб.

Варто передусім звернути увагу на генезу становлення поняття «публічна послуга» та «адміністративна послуга». Зокрема, поняття «державні послуги» було на законодавчому рівні закріплено ще у 1994 році через прийняття Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» та визначено як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких законодавчо визначена, та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Сьогодні зазначений закон втратив чинність, хоч і ввів в український законодавчий обіг вперше визначення поняття державних послуг.

Натомість, станом на зараз, не зважаючи на певний шлях становлення та розвитку, питання визначення базових понять щодо розуміння «публічної послуги» залишається розпорошеним та несистематизованим. Зокрема, поняття «публічної послуги» та «електронної публічної послуги» міститься в Законі України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [3]. У той же час, визначення «адміністративна послуга» знаходить своє закріплення у Законі України «Про адміністративні послуги» [1]. Натомість проблемою електронних публічних послуг є те, що у повному обсязі, передбаченому законодавством, їх можна реалізувати лише у великих містах. Що ж стосовно Одеської області, варто зазначити, що завдяки своєму географічному розташуванню та наявності морських портів, Одеса є стратегічно важливим регіоном у контексті міграційних процесів. Так, з початку повномасштабної агресії проти України, Одещина стала одним із основних регіонів прийому ВПО. Станом на серпень 2024 року, в області зареєстровано понад 102 тисячі переселенців, з яких понад 30 тисяч – діти, а майже 4 тисячі – особи з інвалідністю [10].

Наступним етапом наукового пошуку буде визначення основних видів публічних послуг, котрі надаються міграційними органами та з'ясування проблем та особливостей їх практичного застосування в період воєнного стану. Згідно з чинним законодавством України, міграційні органи, зокрема Державна міграційна служба України (ДМС), надають громадянам низку адміністративних послуг у сфері міграції та документування. Ці послуги регламентуються відповідними нормативно-правовими актами, серед них Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2016 р. «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції» [4]. Серед основних адміністративних послуг, які надаються

міграційними органами варто визначити наступні: 1) оформлення та видача паспорта громадянина України (ID-картки); 2) оформлення та видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон; 3) оформлення та видача посвідки на тимчасове або постійне проживання; 4) оформлення та видача документів для осіб без громадянства; 5) оформлення та видача документів для біженців; 6) реєстрація та зняття з реєстрації місця проживання або перебування особи; 7) видача довідок про реєстрацію місця проживання або перебування особи; 8) інші послуги, пов'язані з імміграцією, громадянством та документуванням іноземців та осіб без громадянства [10]. Варто звернути увагу, що зазначені послуги надаються через територіальні підрозділи ДМС та центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) по всій Україні. З метою підвищення доступності та зручності для громадян, деякі послуги також доступні в електронному форматі через портал «Дія». Щодо конкретних показників роботи, зокрема в Одеському регіоні, статистика констатує, що в рамках операції «Мігрант», що тривала з квітня по липень 2024 року, співробітниками Головного управління ДМС України в Одеській області було виявлено 166 порушників міграційного законодавства, прийнято 112 рішень про примусове повернення, 15 рішень про примусове видворення та застосовано 84 заборони на в'їзд до України [9].

Незважаючи на зусилля міграційних органів, існує низка проблем, що ускладнюють ефективне надання публічних послуг в умовах сьогодення. Варто зазначити, що серед основних проблемних питань та складнощів, котрі виникають в процесі реалізації зазначених послуг є наступні:

1) перевантаження системи. Значне збільшення кількості звернень від ВПО призводить до перевантаження міграційних служб, особливо в прикордонних районах;

2) інфраструктурні обмеження. Недостатня кількість центрів надання адміністративних послуг у віддалених районах ускладнює доступ громадян до необхідних послуг;

3) технічні труднощі. Недостатній рівень цифровізації та обмежений доступ до електронних сервісів, особливо в сільській місцевості, ускладнюють процес отримання послуг;

4) кадровий дефіцит та низька оплата праці. Мобілізація та евакуація населення спричинили нестачу кваліфікованих працівників у міграційних органах, що впливає на якість та швидкість обслуговування. У той же час, порівняно низький рівень оплати праці та значна відповідальність та вимогливість до державного службовця лише підсилюють, так званий «кадровий голод».

Цікавим в контексті вивчення існуючих проблем та шляхів вирішення та покращення ситуації є вивчення міжнародного досвіду в частині

забезпечення публічних послуг та функціонування міграційних органів. У першу чергу, ефективний зарубіжний досвід свідчить про необхідність цифровізації всіх послуг як муніципальних, так і державних, що не лише підвищить рівень доступності громадянина до послуги, що надається державними чи муніципальними органами, а і оптимізує роботу у таких органах [6, с. 64]. Зокрема, у Швеції, країні, в якій відсутні ієрархічні зв'язки між центральним рівнем управління та регіонами, органи місцевого самоврядування мають максимальну автономію у частині надання всіх можливих послуг, які можуть реалізовуватись на місцевому рівні. У Швеції, перелік адміністративних послуг, що надаються міграційними органами, визначено спеціальними законодавчими актами. Ці акти закріплюють можливість вирішення питань, пов'язаних із реєстрацією, документуванням, міграційною підтримкою громадян, а також покладають на відповідні установи обов'язок забезпечення реалізації таких послуг та відповідальність за їх якість. Особливістю функціонування шведських міграційних органів є активне впровадження публічно-приватного партнерства в організацію надання публічних послуг, що дозволяє зменшити залежність від централізованих ресурсів і підвищити оперативність надання послуг. Значну роль у цьому відіграє цифровізація: кожен громадянин має персональний цифровий кабінет, через який забезпечується комунікація з державними структурами та доступ до адміністративних послуг, включаючи й міграційні.

Схожий досвід має і Україна. Держава наразі перебуває на етапі активного розвитку цифрової інфраструктури у сфері адміністративного врядування. Через функціонуючий державний вебпортал надання електронних послуг (зокрема, платформу «Дія») вже забезпечується доступ до більшості публічних послуг. Наразі здійснюються заходи щодо інтеграції більшої кількості міграційних послуг у цифрову систему з метою підвищення зручності та прозорості їх отримання для громадян. Втім, це лише частина, котра може підсилити та значно оптимізувати публічні послуги, у тому числі і для міграційних органів. Крім активного впровадження та масштабування електронних послуг, варто пам'ятати і про інші важливі умови розвитку та оптимізації публічних послуг. У сфері діяльності міграційних органів важливим є продовження створення додаткових мобільних та стаціонарних пунктів обслуговування, особливо в районах з високою концентрацією ВПО, що будуть представляти єдину екосистему ефективного надання публічних послуг міграційними органами. Не менш важливим є модернізація технічного обладнання та забезпечення стабільного інтернет-з'єднання для ефективного

використання електронних сервісів. Проведення інформаційних кампаній для ознайомлення громадян з доступними послугами та процедурами їх отримання. А також залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги для підтримки та розвитку міграційної інфраструктури.

Висновки. Дослідження особливостей надання адміністративних послуг міграційними органами в умовах воєнного стану дає змогу окреслити кілька ключових висновків. По-перше, функціонування міграційної системи України, зокрема в Одеському регіоні, довело свою здатність до адаптації, реагування на критичні виклики та забезпечення базових потреб населення – як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства. Значне навантаження на служби не зупинило реалізацію обов’язкових процедур документування, реєстрації та контролю, однак виявило низку системних проблем, що потребують вирішення. Серед ключових викликів – інфраструктурні обмеження, цифрова нерівність та кадровий дефіцит. Окрема увага має бути зосереджена на підтримці віддалених районів, де адміністративні послуги залишаються малодоступними. Досвід Швеції демонструє, що цифровізація, публічно-приватне партнерство та автономність у прийнятті управлінських рішень сприяють підвищенню ефективності в роботі міграційних органів.

Подальший розвиток системи надання адміністративних послуг у сфері міграції потребує комплексного підходу. Серед пріоритетів – розбудова мережі постійних мобільних та стаціонарних пунктів обслуговування, модернізація технічного обладнання, підвищення цифрової грамотності громадян, а також посилення інституційної спроможності міграційної служби через міжнародну співпрацю. Це забезпечить не лише безперервність надання публічних послуг в умовах кризи,

а й стане основою для сталого розвитку та посилення довіри до державних інституцій у мирний період.

Література

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.06.2021 р. № 1689-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>
4. Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2026 р. № 770 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-%D0%BF#Text>
5. Лєгеца Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Вид. дім «Гельветика». 2016. 452 с.
6. Козін А.О. Особливості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у період воєнного стану. *Juris Europensis Scientia*. Чернівці. 2024. № 4. С. 63–65. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/4_2024/12.pdf
7. Корнута Л.М. Адміністративно-правові аспекти професійної компетентності публічних службовців : питання теорії та практики : монографія / Л.М. Корнута. Одеса, Юридика, 2024. 420 с.
8. Корнута Л.М. Роль та значення психологічних тренінгів у ході формування професійних навиків у працівників міграційних органів. *Juris Europensis Scientia*. Чернівці. 2021. № 1. С. 71–76. URL: <http://www.jes.nuoua.od.ua/>
9. Офіційний сайт Державної міграційної служби України. URL: https://dmsu.gov.ua/news/region/17564.html?utm_source=chatgpt.com
10. Офіційний сайт Державної міграційної служби України в Одеській області. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html>