

### ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ ТА ЦИФРОВІЗАЦІЯ ІІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ПОСЛУГ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

#### MIGRATION SERVICE OF UKRAINE AND DIGITALIZATION OF ITS ADMINISTRATIVE AND LEGAL SERVICES: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

Гапонов О.О., аспірант кафедри теорії та історії права

*Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

Свого часу створення ЦНАПів спростило всі необхідні умови для мобільного отримання адміністративних послуг. Їхня діяльність стала результатом реалізації одного з напрямів упровадження адміністративної реформи в Україні. У подальшому (2012–2021 рр.) на рівні Кабінету Міністрів України затверджені нормативно-правові акти, які визначали напрями модернізації структурних підрозділів органів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, ЦНАПів, а також забезпечення мережею Інтернет сільські місцевості, впровадження інформаційних технологій у всіх сферах життя. На жаль, далеко не всі суб'єкти звернення можуть вільно та безперешкодно скористатися їхніми послугами та отримати бажану адміністративну послугу, хоча актуальність здійснення онлайн-комунікації фізичних та юридичних осіб із органами публічної адміністрації не викликає сумнівів та є вкрай необхідною.

Доведено, що розвиток наукового прогресу, сучасні виклики ставлять перед публічною адміністрацією нові завдання щодо цифровізації (диджиталізації) державних процесів та побудови сервісної держави.

Зазначено, що на законодавчому рівні цифровізація адміністративних послуг у сфері публічного адміністрування законодавчо внормована. Запропоновано під цифровізацією адміністративних послуг, що надаються Державною міграційною службою України, розуміти сукупність процедурних дій уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані на надання адміністративних послуг суб'єктам заявникам в електронній формі, що передбачає подання заяви та необхідних документів, оброблення поданих документів, ухвалення рішення про надання чи відмову в наданні адміністративної послуги, а також видачу адміністративного акта.

**Ключові слова:** цифровізація, Державна міграційна служба України, оцифрування, е-сервіс.

At one time, the creation of CNAPs simplified all the necessary conditions for mobile administrative services. Their activity was the result of the implementation of one of the areas of administrative reform in Ukraine. Subsequently (2012–2021) at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine were adopted regulations that already defined the directions of modernization of structural units of public administration bodies providing administrative services, CNAPs, as well as providing the Internet with rural fiber and the introduction of information technologies in all spheres of life. However, unfortunately, not all subjects of application can freely and unhindered use their services and receive the desired administrative service.

It is noted that the existing system of administrative services in Ukraine needs to be improved and refined. This is due to the fact that currently the procedural aspects of the provision of administrative services need to be reformed, because, given the experience of foreign countries, the vast majority of them can be obtained online by using certain information systems. It is proved that the development of scientific progress, modern challenges pose new challenges to public administration in terms of digitalization (digitalization) of state processes and building a service state.

It is noted that at the legislative level the digitalization of administrative services in the field of public administration is regulated by law.

It is proposed to understand the digitalization of administrative services provided by the State Migration Service of Ukraine as a set of procedural actions of authorized public administration entities aimed at providing administrative services to applicant entities in electronic form, including submission of applications and necessary documents, processing of submitted documents, acceptance decision on the provision or refusal to provide administrative services, as well as the issuance of an administrative act.

**Key words:** digitalization, State Migration Service of Ukraine, digitization, e-service.

**Постановка проблеми.** Зазначимо, що в юридичній літературі поняття «цифровізація» означає процес осучаснення виробництва, зроблення його більш гнучким, пристосованим до реалій сьогодення і конкурентоспроможним у «цифровому світі» [1; 2]; цифровізація (з англ. digitalization) – це впровадження цифрових технологій в усі сфери життя (від взаємодії між людьми до промислових виробництв, від предметів побуту до дитячих іграшок, одягу тощо). Це перехід біологічних та фізичних систем у кібербіологічні та кіберфізичні (об'єднання фізичних та обчислювальних компонентів), перехід діяльності з реального світу у віртуальний (онлайн) [3]; А. Алексєєв визначає цифровізацію як засіб отримання бажаного результату, а саме гнучкого виробництва, що дає клієнтам відмінний результат, а власникам – більш високий прибуток. Цифрова трансформація – це процес переведення підприємства в «гнучкий» стан із поточного [4].

**Мета статті** – розкрити теоретичні та практичні аспекти цифровізації адміністративних послуг, що надаються Державною міграційною службою України.

**Стан дослідження.** Дослідженням змісту окресленого питання присвячені наукові праці таких учених, як Т. Сгорова-Луценко, К. Кудрявцева, В. Машковська, О. Петренко, М. Скляр.

**Виклад основного матеріалу.** Цифровізація набула швидкого розвитку й у сфері адміністративних послуг. Усі суб'єкти публічної адміністрації, вповноважені надавати адміністративні послуги у своїй діяльності, використовують

ІТ та е-сервіси. Так, наприклад, замовникам біометричних паспортів можна перевірити стадію оформлення їх документа на офіційному вебсайті Державної міграційної служби через електронний сервіс «Перевірка стану оформлення документів» (<https://dmsu.gov.ua/services/docstate.html>). Результат пошуку буде виведено після введення серії та номера документа, підтвердження капчі та натискання кнопки «Пошук» (сторінка при цьому перезавантажиться). Раніше під час відстеження документа інформація на сервісі відображала етап оформлення документа і завершувалася статусом «Документ доставлено до підрозділу Міграційної служби /дата/». Оскільки громадяни все частіше звертаються для оформлення ID-картки та закордонного паспорта до ЦНАП або центрів обслуговування громадян «Паспортний сервіс», то ДМС сформувало додаткові статуси оформлення вказаних документів для більш комфортного користування сервісом, а саме:

– статус про можливість отримати вже готовий документ одержали всі заявники (і ті, хто звернувся до підрозділу ДМС, і відвідувачі ЦНАП або центрів обслуговування «Паспортний сервіс»);

– статус, який означає, що в процесі персоналізації документа виявлено технічні помилки (неякісне фото, оцифровка відбитків пальців тощо), тому громадянину необхідно звернутися за місцем подання документів [5].

На законодавчому рівні цифровізація адміністративних послуг у сфері публічного адміністрування законодавчо внормована. Так, Законом «Про адміністративні

послуги» передбачено заходи щодо інформування громадян із питань надання послуг у ЦНАПах та представниками територіальних органів уповноважених органів публічної адміністрації. Зокрема, він має створити інформаційну технологічну картку на кожну послугу, в якій зазначатимуться відомості про суб'єкта надання цієї послуги, перелік документів, необхідних для її отримання, її платність чи безоплатність тощо [6]. За даними моніторингу, проведеного Міністерством економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України, деякі ЦНАПи не мають ні власного вебсайту, ні окремої сторінки на сайті органу місцевого самоврядування і, як наслідок, не можуть інформувати про можливість отримання конкретної послуги, тим паче надати її в електронному режимі [7].

Важливим етапом у напрямі цифровізації системи надання адміністративних послуг стало ухвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні від 16.11.2016 р. № 918-р. Нею передбачено запровадження електронних форм взаємодії суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративних послуг, формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг, скорочення кількості та спрощення етапів, які передбачені порядком надання адміністративної послуги. Концепцією передбачено оптимізацію процедур надання адміністративних послуг, а також реалізацію пілотних проєктів із запровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі. Перелік 45 таких послуг визначено в Додатку до Концепції [8].

Водночас Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки від 24.06.2016 р. № 474, яку продовжено до 2021 року, передбачено цифрову оптимізацію надання 15 адміністративних послуг. З огляду на це, необхідним є узгодження строків та переліку адміністративних послуг, доступ до яких має бути спрощений з огляду на попит та потреби населення. Державне агентство з питань електронного врядування відповідальне за реалізацію положень цих нормативно-правових актів у цій сфері [9].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» передбачено запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів відповідно до вимог ЄС. Долучення до програми ЄС Interoperability Solutions for European Public Administrations 2 e-CODEX та e-Invoicing дасть змогу забезпечити розвиток інтероперабельності та електронних послуг в Україні відповідно до вимог ЄС (формати, стандарти, регламенти, технічні рішення), а також сприяти євроінтеграції України [10].

Цією концепцією передбачені заходи, спрямовані на приведення системи надання адміністративних послуг в Україні у відповідність до європейських стандартів. Це відбуватиметься за трьома напрямками, як-от: 1) інтероперабельність (Interoperability) та електронні сервіси (eServices) – долучення України до Програми ЄС ISA – Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens, проєктів e-CODEX, e-Invoicing, а також ініціативи Single Digital Gateway; 2) відкритість і прозорість даних. Збільшення кількості відкритих державних даних забезпечить більш відкриту та прозору роботу 57 органів державної влади, зменшить корупційні ризики. Державне агентство з питань електронного врядування відповідає за реалізацію цього етапу; 3) електронна ідентифікація (eID) [11, с. 116–117]. У 2014 р. Регламентом № 910 передбачено запровадження єдиних вимог до надання електронних послуг у країнах ЄС, єдині вимоги до розвитку електронної ідентифікації. В Україні виконання цього етапу концепції покладено на Державне агентство з питань електронного врядування України, яке має сприяти впровадженню, популяризації електронного підпису і технологій MobileID та BankID [10; 6].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» від 5 серпня 2020 р. № 695 визначено, що розвиток інфраструктури надання адміністративних послуг (цифровізація надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації) має відбуватися за такими напрямками, як:

- забезпечення розбудови мережі центрів надання адміністративних послуг і надання відповідної підтримки органам місцевого самоврядування для створення таких центрів, їх утримання, надання якісних послуг;
- забезпечення реінжинірингу публічних послуг;
- удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує механізм надання адміністративних та інших послуг, їх упровадження через Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія»;
- забезпечення спрощення процедур і безперешкодного доступу громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, до соціальних та публічних послуг;
- забезпечення надання адміністративних послуг у населених пунктах біля контрольних пунктів в'їзду-виїзду з тимчасово окупованих територій, у тому числі з використанням віртуальних сервісів [12].

Не дивлячись на міжнародний досвід у сфері надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації та нормативну врегульованість цього питання, актуальним залишається питання технічних можливостей цих суб'єктів, тобто їх технічне забезпечення.

**Цифровізація адміністративних послуг, що надаються Державною міграційною службою України, становить сукупність процедурних дій уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані на надання адміністративних послуг суб'єктам заявникам в електронній формі, що передбачає подання заяви та необхідних документів, обробку поданих документів, ухвалення рішення про надання чи відмову в наданні адміністративної послуги, а також видачу адміністративного акта.**

Цифровізація адміністративних послуг передбачає оцифрування поданих заяв та поданих до них документів. Під оцифруванням розуміється переклад інформації з фізичних носіїв на цифрові (електронні книги). Оцифровка дозволяє лише вдосконалювати наявні бізнес-моделі. Тут ідеться про діяльність із використанням цифрових технологій. Швейцарський професор Walter Brenner зазначає: «...агресивне використання даних трансформує бізнес-моделі, сприяє створенню нових продуктів і послуг, створює нові процеси, велику корисність і нову культуру управління» [13].

Оцифрування поданих заяв та документів здійснюється вповноваженими особами Державної міграційної служби України під час надання адміністративних послуг. На практиці, наприклад, процес оцифрування Ф-1 (заяви на видачу паспорта) означає передання картотек територіального підрозділу Державної міграційної служби України до ДП «Документ», який формує відповідну електронну базу. Оформлюючи паспорт громадянина України, особа заповнює заяву-анкету Ф-1, у якій зазначається основна інформація про громадянина і яка в подальшому (у разі втрати паспорта) є підтвердженням того факту, що особа є громадянином України. Оцифрування Ф-1 дозволить нівелювати випадки їх підробки, прискорить перевірку особи громадянина та позитивно вплине на обсяг роботи в підрозділах Державної міграційної служби України [14]. Таким чином, оцифрування поданих документів під час звернення за отриманням адміністративної послуги дозволить суттєво спростити та прискорити процес ідентифікації громадян.

Головним суб'єктом у структурі Державної міграційної служби України, який займається питаннями цифровізації, зокрема, адміністративних послуг є Державна науково-

виробнича корпорація «Київський інститут автоматики». Цей орган перебуває в управлінні Державної міграційної служби України та діє з метою координації виробничої, наукової та іншої діяльності та для вирішення завдань ефективності та технологічного вдосконалення автоматизації процесів і електронних сервісів, що використовуються під час виконання своїх функцій Державною міграційною службою України, координації наукових досліджень та розробок у сферах міграції, автоматизації діяльності Державної міграційної служби України, залучення інвестицій та інновацій у науку України [15]. Таким чином, цей суб'єкт забезпечує процес цифровізації адміністративних послуг Державної міграційної служби України.

Важливим інструментом організації роботи адміністраторів у ЦНАПах є функціонування відповідних програмних продуктів, завдяки яким реєстрація / зняття з реєстрації місця проживання відбувається набагато швидше та зручніше. Нині в Україні є декілька програмних продуктів, які забезпечують можливість отримання електронних адміністративних послуг та відповідної інформації. Серед них, зокрема, можна виділити такі: автоматизовану систему «Реєстр територіальних громад» ДМС України (безкоштовно) «IT-Enterprise», модуль «Реєстр територіальних громад» (розробник ТОВ «Софт Генерація», регіональний партнер компанії НВП «Інформаційні технології» (IT-Enterprise) «Реєстр територіальної громади» (розробник FDI) «ІНАП-SQS» (smart-quality-service) (розробник ТОВ «РЕНОМЕ-СМАРТ»), «Реєстр мешканців міста Суми» (розробник ТОВ «БАС»), апаратно-програмний комплекс «е-ЦНАП Cloud», складником якого є «ПК «Реєстр громади» (розробник КП «Міськоформування, м. Кременчук).

Державна міграційна служба України має такі е-сервіси для швидкого та мобільного надання адміністративних послуг, як «Перевірка стану оформлення документів» (<https://dmsu.gov.ua/services/docstate.html>); «Електронна черга» (<https://dmsu.gov.ua/services/online.html>); «Перевірка недійсних документів» (<https://nd.dmsu.gov.ua/>); «Платіжні реквізити» (<https://dmsu.gov.ua/services/payment.html>); «Перевірка транслітерації» (<https://dmsu.gov.ua/services/transliteration.html>); «Приймання електронних звернень громадян» (<https://dmsu.gov.ua/services/hotline.html>); «Анкета на біометричні документи онлайн» (<https://dmsu.gov.ua/services/qr.html>).

Суб'єкт звернення з метою отримання електронної відповіді щодо результату отримання адміністративної послуги може скористатися відповідним е-сервісом та отримати відповідь про статус оформлення документів: інформації не знайдено; документи прийнято /дата/; здійснюється перевірка даних; дозвіл на персоналізацію паспорта надано /дата/; дані відправлено до центру персоналізації /дата/; документ персоналізовано та відправлено до підрозділу Міграційної служби /дата/; документ доставлений до підрозділу Міграційної служби /дата/ та може бути отриманий заявником; документ доставлений до підрозділу Міграційної служби /дата/ для подальшої передачі до ЦНАП/центру обслуговування «Паспортний сервіс»; документ доставлений до ЦНАП/центру обслуговування «Паспортний сервіс» /дата/ та готовий до видачі; під час персоналізації документа ДП «Поліграфічний комбінат «Україна» виявлено помилку в наборі даних /дата/. Вам необхідно особисто звернутися за місцем подачі заяви-анкети. Утім функціонування цих е-сервісів досить часто супроводжується проблематичністю користування ними. Наприклад, основними проблемами під час користування е-сервісом «Електронна черга» є неможливість швидкого запису (відстрочка мінімум на 14 днів), відсутність місць тощо.

Отже, **цифровізація адміністративних послуг, що надаються Державною міграційною службою України, передбачає такі особливості:**

1. *Онлайн-комунікація з уповноваженими суб'єктами Державної міграційної служби, що дає можливість виключити необхідність особистої присутності суб'єкта звернення.* У такому разі обов'язковим є розроблення та затвердження стандартів та методичних рекомендацій отримання тієї чи іншої адміністративної послуги на сайті Державної міграційної служби з прив'язкою до конкретної адміністративної послуги, а також зрозумілий алгоритм подальшої комунікації. Цей сервіс має бути доступним та простим у використанні, у завантаженні заяви та необхідних документів.

2. *Суб'єкти звернення повинні мати технічні можливості доступу до е-сервісу та офіційного сайту для отримання інформації.* У цьому разі передбачається взаємодія фізичних об'єктів, пристроїв і систем між собою і з навколишнім світом із застосуванням технологій зв'язку і стандартів з'єднання. Особлива увага щодо широкомасштабного доступу до інтернету має приділятися сільським та віддаленим територіям, підключення яких надасть нові переваги (розрідження черг, мобільність отримання паспорта, здійснення реєстрації, оформлення посвідчення біженця тощо) та дасть змогу перенести переваги міста в село.

Окрім того, досить важливим є забезпечення процесу ефективної взаємодії не лише між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративної послуги, а й між суб'єктами публічної адміністрації у сфері міграції, громадянства тощо. Відсутність електронної взаємодії державних систем не дає змоги спростити порядок надання послуг та виконати вимоги Закону України «Про адміністративні послуги» щодо заборони вимагати від суб'єктів звернення інформацію або дані, що перебувають в інших органах влади, тобто були надані громадянами раніше. Зокрема, під час надання адміністративних послуг Державна міграційна служба України може взаємодіяти за допомогою електронних засобів зв'язку з Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Національною поліцією України, Державною прикордонною службою України та іншими органами з метою отримання необхідної інформації з відповідних баз даних.

3. *Доповнена реальність (Augmented Reality, AR), що дозволяє доповнити реальний світ віртуальними об'єктами.* Це можуть бути різні схеми, алгоритми дій, чат боти тощо, що дозволить спростити процес отримання адміністративних послуг на сайті Державної міграційної служби.

4. *Віртуальна реальність (Virtual Reality, VR) передбачає онлайн-спілкування в режимі «запитання-відповідь».* VR складається тільки з нереальних, створених у програмі об'єктів. У такому разі має місце технологічне машинного навчання (Machine Learning, ML) і штучного інтелекту (Artificial Intelligence, AI) [13, с. 104–105], тобто використання цієї технології дає можливість суб'єкту звернення отримати дистанційне консультування, здійснити дистанційний запис на прийом до суб'єкта надання послуги чи отримати інформацію про стан готовності адміністративного акта.

5. *Можливість здійснення безконтактної оплати адміністративної послуги* передбачає формування електронної квитанції з визначеною сумою за надання адміністративної послуги як для громадян, так і для іноземців, а також здійснити розрахунок та отримати електронну виписку про оплату адміністративної послуги.

**Висновок.** Таким чином, реалізація наступних етапів перекладу адміністративних послуг в електронну форму буде можлива за умови нормативно-правового, організаційного та технологічного забезпечення цього процесу на вищих рівнях публічного управління у зв'язку з необхідністю:

- реалізації електронної ідентифікації і автентифікації суб'єкта звернення під час подання заяви і документів, необхідних для отримання послуги, в електронній формі;
- формування і передавання електронних документів від суб'єкта звернення до відповідного органу управління;
- визначення електронних форм заяв та інших документів, необхідних для отримання послуги.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Єгорова-Луценко Т.П. Цифровізація у сфері надання адміністративних послуг. С. 53–62. URL: [https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tezy\\_18\\_09\\_2020\\_11.pdf](https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tezy_18_09_2020_11.pdf)
2. Automation. URL: <http://ua.automation.com/content/chto-takoe-cifrovizacija-predprijatija/>
3. Україна – 2030. Е-країна з розвинутою цифровою економікою. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>
4. Алексеев А.А. Цифровизация производства. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-proizvodstva/viewer>
5. Відстежити готовність біометричних паспортів стало зручніше! URL: [https://kr.gov.ua/ua/news/pg/120619993309439\\_n/](https://kr.gov.ua/ua/news/pg/120619993309439_n/)
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
7. Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у розрізі регіонів України : Моніторинг Міністерства економічного розвитку та торгівлі від 27.01.2017 р. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk>
8. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text>
9. Про деякі питання реформування державного управління : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
10. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
11. Петренко Н.О., Машковська Л.В. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні: нормативно-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 112–119.
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
13. Скляр М.А., Кудрявцева К.В. Цифровизация: основные направления, преимущества и риски. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-osnovnye-napravleniya-preimuschestva-i-riski/viewer>
14. «Диджиталізація» громадянства та її наслідки. URL: [https://zib.com.ua/ua/142214-didzhitalizaciya\\_gromadyanstva\\_ta\\_ii\\_naslidki.html](https://zib.com.ua/ua/142214-didzhitalizaciya_gromadyanstva_ta_ii_naslidki.html)
15. Державна науково-виробнича корпорація «Київський інститут автоматики». URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-ta-kontakti/derzhavna-naukovo-virobnicha-korporacziya-kijvskij-institut-avtomatiki.html>