

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

УКРАЇНЕЦЬ Василь Васильович

**Удосконалення функціональної діяльності територіального
органу Державної міграційної служби України. / Improvement of
the functional activities of the territorial body of the State Migration
Service of Ukraine**

спеціальність: 281 – Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма – Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Виконав студент
групи ДСПУАзм-21
Українець Василь Васильович

Науковий керівник:
к.е.н., доцент, О. Т. Іващук

Кваліфікаційну роботу

Допущено до захисту:

«__» _____ 20 __р.

Завідувач кафедри

_____ Р.Р. Августин

ТЕРНОПІЛЬ – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	3
<p>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ</p>	
1.1. Сучасні міграційні тенденції та інституційне забезпечення реалізації міграційної політики	7
1.2. Сутність, принципи та правове забезпечення діяльності Державної міграційної служби України та її територіальних органів.....	13
<p>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ ДМС УКРАЇНИ</p>	
2.1. Характеристика організаційної структури та функціонального призначення територіального органу ДМС України	22
2.2. Оцінка ефективності функціональної діяльності Борщівського відділу УДМС у Тернопільській області	31
<p>РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДМС УКРАЇНИ</p>	
3.1. Оптимізація управлінських процесів та гнучкі моделі управління в територіальному органі ДМСУ	40
3.2. Цифрова трансформація в удосконаленні діяльності територіальних органів ДМСУ та світовий досвід організації функціональної діяльності	49
ВИСНОВКИ.....	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	60
ДОДАТКИ	65

ВСТУП

Актуальність теми. Міжнародна міграція є однією з ключових тенденцій сучасного глобалізованого світу. Посилення мобільності населення, динаміка трудових переміщень та зростаючі міграційні потоки вимагають від держави системного підходу до регулювання цих процесів. Україна, як європейська держава з відкритою економікою, зіткнулася з новими викликами у сфері міграції, особливо в умовах військової агресії, внутрішнього переміщення громадян, а також активного виїзду українців за кордон. Це висуває нові вимоги до якості публічного управління у сфері міграційної політики.

У цьому контексті особливої актуальності набуває діяльність територіальних органів Державної міграційної служби України, які виступають основною ланкою реалізації державної міграційної політики на місцях. Саме через них реалізується ключова функція держави – надання якісних, доступних і правомірних адміністративних послуг у сфері міграції. Реформування системи публічного управління вимагає перегляду підходів до організації та функціонального наповнення територіальних підрозділів, з урахуванням принципів ефективності, орієнтації на громадянина, цифрової трансформації та дотримання принципів сервісно-орієнтованого управління.

Актуальність останніх досліджень та наукових праць. Впродовж останніх років спостерігається посилення наукової уваги до проблем удосконалення системи публічного управління в Україні, зокрема в контексті модернізації діяльності органів, що надають адміністративні послуги. Цю проблематику досліджували Н. Балашова, О. Бобровський, А. Васіна, Т. Желюк, А. Жуковська, Г. Монастирський, С. Петькун та інші вчені. Значну увагу приділено дослідженню питань децентралізації, цифрової трансформації управлінських процесів, оптимізації організаційної структури державних інституцій. Питання міграції, в тому числі й внутрішньої, напрямки діяльності міграційних органів розглянуті у працях українських вчених І. Бараняк, Р. Бичай, Ю. Бодашевської, В. Запужляка, К. Мануїлової, О. Малиновської та ін.

Разом з тим, проблематика функціональної діяльності саме територіальних

органів Державної міграційної служби України залишається фрагментарно висвітленою. Наявні дослідження здебільшого зосереджені на нормативно-правовому регулюванні міграційної політики, особливостях міжнародного співробітництва або наданні окремих адміністративних послуг. Це обґрунтовує необхідність подальшого наукового аналізу управлінських механізмів, особливо на рівні конкретних територіальних підрозділів, таких як Борщівський відділ Управління ДМСУ у Тернопільській області.

Мета та завдання кваліфікаційної роботи. Метою кваліфікаційної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних підходів до удосконалення функціональної діяльності територіального органу ДМС України з урахуванням сучасних вимог до публічного управління, цифровізації та динаміки міграційних процесів.

Для досягнення поставленої мети були визначено такі завдання:

– з’ясувати сучасні тенденції в міжнародній сфері та обґрунтувати інституційне забезпечення реалізації міграційної політики;

– проаналізувати чинну нормативно-правову базу, що регламентує діяльність міграційних органів, в тому числі й територіальних органів ДМС України;

дослідити управлінську структуру та функціональну модель Борщівського відділу Управління ДМС у Тернопільській області;

– визначити ключові проблеми організації роботи в умовах сучасних викликів та цифрових змін;

– обґрунтувати напрямки оптимізації управлінських процесів та запропонувати модель управління для удосконаленої функціональної діяльності територіального органу ДМСУ;

– проаналізувати світовий досвід організація функціональної діяльності територіальних органів ДМСУ.

Об’єктом дослідження є функціональна діяльність Державної міграційної служби України в системі публічного управління.

Предметом дослідження є організаційно-управлінські механізми

удосконалення функціональної діяльності територіального органу ДМС України.

Методи дослідження. У роботі використовуються загальнонаукові та спеціальні методи дослідження: аналізу і синтезу – для узагальнення наукових підходів, систематизації теоретичних положень; метод системного аналізу – застосовано для вивчення структури та функцій територіальних органів ДМСУ; формально-юридичний метод використовувався при аналізі нормативно-правової бази, що регламентує діяльність ДМС, а також при виявленні прогалин і колізій у чинному законодавстві; порівняльний метод – дав змогу оцінити вітчизняну практику функціонування міграційної служби в порівнянні з організаційними моделями аналогічних органів у зарубіжних країнах; метод експертного оцінювання та анкетування – для оцінювання результатів діяльності Борщівського відділу Управління ДМСУ у Тернопільській області; метод статистичного аналізу; графічний метод для візуалізації результатів дослідження.

Інформаційну базу кваліфікаційної роботи становлять нормативно-правові акти України, що регламентують діяльність Державної міграційної служби; стратегічні документи у сфері цифровізації адміністративних послуг; офіційні звіти та аналітичні матеріали ДМС України та її територіальних органів, Міжнародної організації з міграції; результати соціологічних опитувань, статистичні дані; публікації вітчизняних і зарубіжних науковців з питань публічного управління, міграційної політики, цифрової трансформації; електронні ресурси, у тому числі урядові платформи зарубіжних країн.

Практичне значення роботи. Практичне значення роботи полягає в можливості використання розроблених рекомендацій для підвищення ефективності функціонування територіальних підрозділів ДМС України, зокрема в аспектах управління персоналом, навантаженням, цифровою модернізацією. Запропоновані підходи можуть бути застосовані під час розробки внутрішніх регламентів, удосконалення функціонального розподілу повноважень та в управлінській практиці органів ДМСУ на різних рівнях.

Апробація результатів дослідження. Основні результати кваліфікаційної роботи пройшли апробацію на науковій конференції «Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні» Всеукраїнській науковій Інтернет-конференції (м. Тернопіль, 27 листопада 2025 р.). Стаття «Інституційні виклики міграційної політики в контексті інтеграційних процесів» опублікована у фаховому журналі «Трансформаційна економіка» (№ 3, 2025 р.).

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, 6 додатків. Основний текст кваліфікаційної роботи становить 59 сторінок. Робота містить 9 таблиць, 6 рисунків. Список використаних джерел налічує 50 найменувань і займає 5 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

1.1. Сучасні міграційні тенденції та інституційне забезпечення реалізації міграційної політики

Міграція на сьогодні є одним із центральних чинників трансформації системи міжнародних відносин та розвитку окремих держав, а ефективне управління міграційними процесами стає ключовою умовою стабільності у світі. Сучасні міграційні процеси є багатовимірними й охоплюють економічні, політичні, демографічні та екологічні фактори. Їх ключовими характеристиками є: глобальне зростання мобільності населення, посилення вимушеної міграції, зростаюча роль мігрантів в економічному розвитку приймаючих держав, потреба у збалансованій та гуманній міжнародній політиці, вплив кліматичних змін на демографічні переміщення. Тому, на сьогодні питання міграції – це не кількісний вимір мігрантів, які законно чи в інший спосіб перетнули кордон. Це питання викликів і багатовимірності впливів, які породжує міграція [16], яка охоплює економічні, соціальні, демографічні, правові та безпекові аспекти. Міграційна політика є невід’ємним елементом системи публічного управління, спрямованим на регулювання переміщення населення через державні кордони, а також на забезпечення прав і свобод мігрантів. У найзагальнішому розумінні вона становить сукупність принципів, норм і заходів, за допомогою яких здійснюється вплив на масштаби, напрями та наслідки міграційних процесів.

Станом на середину 2024 р. кількість міжнародних мігрантів у світі оцінюється у 304 021 813 осіб (рис. 1.1) [49]. Це найвищий показник за всю історію спостережень і становить близько 3,7 % від загальної чисельності населення світу. Обсяги міжнародної міграції демонструють довгострокову тенденцію до зростання. Кількість мігрантів у 2024 році майже подвоїлася

порівняно з 1990 роком, коли вона становила 153,9 млн, і збільшилася майже вчетверо відносно 1960 року, коли налічувалося 77,1 млн осіб. Частка мігрантів у світовому населенні також поступово зростає: від 2,6 % у 1960 році до 3,5 % у 2020-му та 3,7 % у 2024-му. Варто зазначити, що зростає кількість внутрішніх мігрантів, які з різних причин змінюють місце проживання.

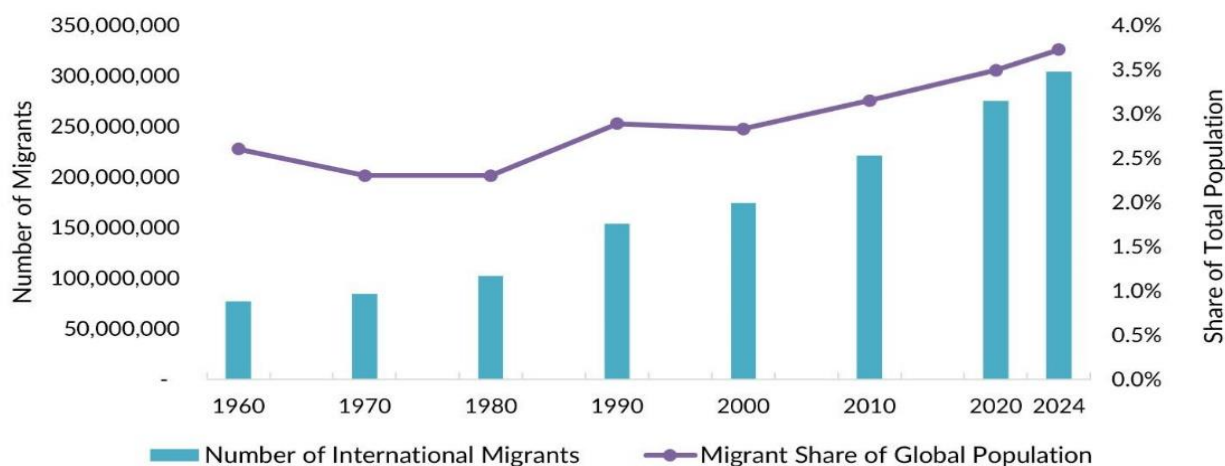


Рис. 1.1. Динаміка міжнародних мігрантів у світі

Примітка. Складено автором на основі [49].

Цілком очевидно, що при такому зростанні мігрантів зростає навантаження на національні економіки, що потребує формування гнучкої міграційної політики та ефективного інституційного регулювання. Дані рис. 1.2 демонструють суттєву географічну нерівномірність у відповідності національних міграційних політик рекомендаціям МОМ. Найбільш помітною тенденцією є переважання країн, що частково відповідають критеріям: вони охоплюють значну частину Африки, Азії та Латинської Америки. Це свідчить про наявність сформованих міграційних інститутів, але водночас про їхню недостатню інтегрованість або ефективність. Країни, які повністю відповідають критеріям, зосереджені переважно у Північній Америці, Європі, Австралії, частково в Південній Америці. Така концентрація відображає вищий рівень інституційної спроможності, розвинуті механізми управління міграцією та системну імплементацію міжнародних стандартів. Зонами найбільшої проблемності є держави, позначені як такі, що потребують значного прогресу, –

вони розташовані переважно в регіонах з політичною нестабільністю, конфліктами або слабкими державними інституціями (зокрема, частини Близького Сходу, Центральної Азії, Африки). Це вказує на системні бар'єри щодо формування ефективної міграційної політики.

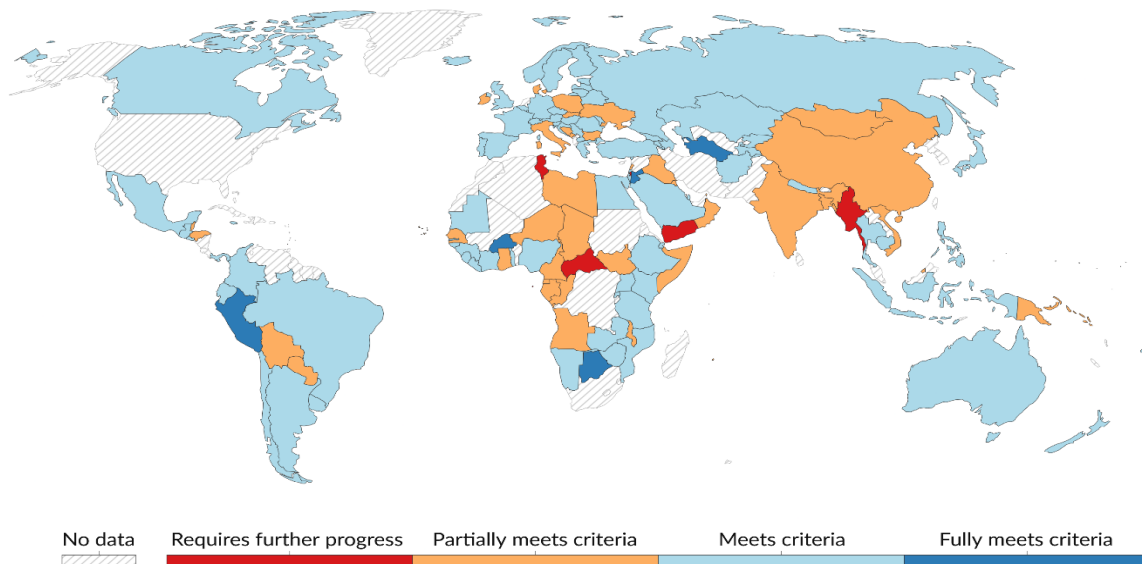


Рис. 1.2. Відповідність національних міграційних політик вимогам Міжнародної організації з міграції

Примітка. Складено автором на основі [45].

Складність регулювання міграційних процесів посилюється слабкістю державного та локального інституційного механізму, адже не кожна країна має чітко продуманий план протидії нелегальній міграції, високу ступінь внутрішньої комунікації. Важливо враховувати той факт, що здебільшого одна державна інституція є безпосередньо відповідальним за питання міграції, але є низка інших, дотичних до цих процесів, що актуалізує питання міжвідомчої координації, адже відсутність скоординованих дій та дублювання функцій створює міграційні анклав та прогалини у регулюванні.

Інституційне забезпечення міграційної політики охоплює як глобальний, державний, так і регіональний рівні управління. Такий підхід зумовлений необхідністю комплексного реагування на динаміку міграційних процесів, що відображають соціально-економічні трансформації у країні та фрагментацію глобального простору.

Інституційне регулювання зазвичай описують «через концепцію багаторівневого (багаторівневого) або багатошарового (багаторівневого) управління міграцією, в межах якого виділяють чотири рівні регулювання: два – нижче державного рівня (місцевий / муніципальний і субнаціональний), та два – вищого державного рівня (регіональний і міжнародний)» [47]. Такий багатовекторний підхід відображає сучасні реалії, коли відбувається розподіл повноважень між рівнями та підкреслює необхідність розуміння міграційної політики не як окремої сукупності заходів, а як складної багаторівневої системи управління (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Рівні управління та ключові актори інституційного забезпечення
міграційної політики**

Рівень управління	Ключові актори / організації	Функціональне призначення	Тип впливу
Глобальний	ООН (UN), МОМ (IOM), МОП (ILO) та ін.	Формування універсальних норм і стандартів міграційного управління; встановлення принципів прав людини, недискримінації, гуманітарного захисту; міжнародний діалог	Нормативно-регулятивний
Інтеграційний / наднаціональний	ЄС (EU), МЕРКОСУР (MERCOSUR), ЕКОВАС (ECOWAS) та ін.	Узгодження політик між державами; розробка спільних правил пересування, притулку, трудової мобільності; створення міждержавних інституцій та ін.	Гармонізаційно-координуючий
Національний	Законодавчі органи, МВС, Державні міграційні служби, МЗС та ін.	Прийняття законів, реалізація процедур в'їзду, притулку; моніторинг потоків; взаємодія з міжнародними партнерами та ін.	Імплементативно-управлінський
Регіональний	Обласні адміністрації, регіональні уряди, федеральні штати, провінції, територіальні підрозділи міграційних служб	Адаптація національних політик до територіальних особливостей; координація місцевих програм; регіональний моніторинг соціальної ситуації; соціальна адаптація мігрантів, місцеві програми інтеграції	Координаційно-аналітичний
Локальний	Органи місцевого самоврядування, громади, комунальні установи, територіальні підрозділи міграційних служб	Практична інтеграція мігрантів: житло, освіта, охорона здоров'я, працевлаштування; робота з місцевими спільнотами; зворотний зв'язок до вищих рівнів	Операційно-сервісний

Примітка. Складено автором.

У 2021 році міграційна політика України загалом відповідала ключовим критеріям МОМ. Це означає, що країна мала сформовану нормативно-правову базу та інституційні механізми управління міграцією, які узгоджуються з міжнародними стандартами. Разом із тим статус «відповідає критеріям» передбачає, що система ще може потребувати подальшого вдосконалення – зокрема у сферах інтеграції мігрантів, захисту прав трудових мігрантів чи розвитку міграційних даних. Проте повномасштабне вторгнення в Україну у 2022 р. загострило питання міграції населення, в тому числі, й іноземців, які залишили країну, українців, які виїхали за кордон, та внутрішньо переміщених осіб. Безперечно, це створило й значне навантаження на органи публічного управління на місцевому рівні. За даними Київської школи економіки «населення України на початку 2025 року оцінюється приблизно в 37,9 млн осіб. Це включає 10,3 млн пенсіонерів, 3,4 млн осіб з інвалідністю, понад 4,6 млн внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та близько 1,4 млн ветеранів» [50].

У 2024 р. Міжнародна організація з міграції провела комплексне дослідження реалізації міграційної політики на локальному рівні в Україні [44], за результатами якого було визнано, що Україна доклала значних зусиль, щоб вирішити проблеми внутрішньо переміщених осіб. Окрім того, було обґрунтовано, що «місцеві органи влади можуть ще більше посилити управління міграцією, створивши консультативні органи з представниками громад мігрантів. Такий підхід підвищить інклюзивність та дозволить мігрантам безпосередньо сприяти розробці та впровадженню політики. Уроки успішного створення рад ВПО можуть бути орієнтиром для цих зусиль, сприяючи співпраці між державними установами, громадянським суспільством та представниками мігрантів» [44].

В Україні простежується чітке зростання кількості іноземців з дозволом на постійне проживання: від 252,9 тис. осіб у 2014 р. до 308,2 тис. у 2024 р. [44]. Ця тенденція свідчить про збереження привабливості України як країни довгострокового проживання, навіть попри наявність масштабних безпекових ризиків, пов'язаних із російською агресією. Паралельно фіксується скорочення

чисельності іноземців із тимчасовим дозволом на проживання – з пікових 151,3 тис. осіб у 2020 р. до 47,5 тис. у 2024 р. (табл. 1.2). Це зниження зумовлене відтоком іноземних студентів, зменшенням освітньої міграції та падінням кількості короткострокових в'їздів унаслідок війни. Оскільки тимчасове проживання здебільшого пов'язане з навчанням, працевлаштуванням та сімейними обставинами, падіння цього показника відображає зниження мобільності та привабливості України для тимчасових міграційних потоків.

Таблиця 1.2

Динаміка кількості зареєстрованих іноземних громадян в Україні

Рік	З дозволом на постійне проживання	З дозволом на тимчасове проживання
2014	252 974	75 732
2017	264 732	88 620
2020	293 600	151 300
2023	305 744	62 092
2024	308 204	47 470

Примітка. Складено автором на основі [44].

Контекст вимушеної міграції суттєво змінює загальну картину демографічного руху: за оцінками УВКБ ООН, станом на жовтень 2024 р. за кордоном перебувало 6,7 млн українських біженців, що перетворює Україну на один із найбільших міграційних «епіцентрів» у Європі. Водночас дані про осіб, що отримали міжнародний захист в Україні, свідчать про підвищення ролі держави як приймача у сфері притулку [44].

В умовах війни міграційна система України демонструє високу адаптивність. Хоча кількість тимчасових мігрантів скоротилася, стабільне зростання групи постійних мігрантів і збільшення обсягів міжнародного захисту підтверджують збереження базової функціональності державних міграційних механізмів. У цьому контексті постійно вдосконалюється організаційна структура та функціональне призначення міграційної служби та її територіальних підрозділів, адже Україна одночасно виступає як країна походження масштабної вимушеної міграції та держава, що продовжує приймати й інтегрувати іноземців.

1.2. Сутність, принципи та правове забезпечення діяльності Державної міграційної служби України та її територіальних органів

Інституційне забезпечення міграційної політики в Україні поєднує як загальнодержавний рівень, так і рівень областей. Тому цілком слушно зазначають науковці, що «види, напрями, масштаб потоків сучасної міграції є наслідками економічних трансформацій, котрі у свою чергу обумовлені як глобалізаційними, так і регіоналізаційними процесами. Міграція впливає на розвиток традиційних територіальних суспільних систем» [33]. Державна міграційна служба України (ДМСУ) має центральний апарат і розгалужену мережу територіальних органів – Управління ДМС в областях – з підпорядкованими відділами та секторами у громадах/районах (рис. 1.3). Діяльність ДМСУ спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. ДМСУ реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, а також у справах біженців і інших категорій мігрантів, визначених законодавством. Саме такий інституційний статус визначено Положенням про ДМСУ, затвердженим постановою КМУ від 20.08.2014 № 360 (чинна редакція від 08.05.2025) [31].



Рис. 1.3. Структура органів ДМС України станом на 1.01.2025 р.

Примітка. Складено автором на основі [4].

ДМСУ забезпечує надання критично важливих адміністративних послуг, що підтверджують правовий статус особи й забезпечують реалізацію базових прав (ідентифікація, громадянство, свобода пересування, право на притулок тощо). Через інтеграцію з Єдиним державним демографічним реєстром (ЄДДР) служба є «точкою входу» до багатьох сервісів держави (ID-картка, закордонний паспорт, посвідки на проживання). Таке функціональне поле впливає як із Положення про ДМС, так і з профільних законів про ЄДДР, громадянство, іноземців і біженців. Основні завдання ДМСУ законодавчо сформульовано як: (1) реалізація державної політики; (2) внесення пропозицій МВС щодо її формування. У повноваженнях – аналіз міграційної ситуації; провадження у справах громадянства; підготовка квот імміграції; рішення щодо імміграції/продовження перебування/видворення; документування громадян України (ID-картка, паспорт для виїзду за кордон) та іноземців (посвідки); ідентифікація осіб; функції замовника бланків і забезпечення функціонування ЄДДР; організація процедур надання/позбавлення статусів біженця, додаткового чи тимчасового захисту; робота з пунктами тимчасового розміщення та перебування. «Також потрібно зазначити, що адміністративна діяльність ДМС має профілактичну спрямованість. Крім того, у процесі здійснення адміністративної діяльності щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції ДМС реалізує контрольно-наглядові повноваження» [37].

Зміст завдань ДМСУ поєднує сервісну компоненту (адміністративні послуги населенню) та правоохоронно-міграційний контур (контроль законності перебування іноземців, протидія нелегальній міграції). Баланс між ними визначає і модель організації територіальної мережі: близькість до громадян (оформлення документів, прийом звернень) та водночас спроможність ухвалювати юридично значимі рішення (громадянство, імміграція, видворення). Розвиток ЄДДР і біометричних документів підвищує якість і безпеку сервісів, але водночас висуває вимоги до кіберзахисту й кадрової спроможності на місцях. Нормативні оновлення 2024–2025 рр. свідчать про безперервне налаштування процедур у відповідь на виклики воєнного часу, мобільності населення та

інтеграційні процеси.

У 2024 р. Державна міграційна служба України забезпечувала реалізацію широкого спектра завдань у сфері документування населення, регулювання міграційних процесів, надання адміністративних послуг, а також контролю за дотриманням міграційного законодавства. Аналіз офіційних статистичних даних дає змогу простежити як ключові тенденції, так і проблемні аспекти функціонування організації (Додаток А). У сфері набуття громадянства найбільшу частку становлять особи, які отримали громадянство за народженням – 6 785 осіб. За територіальним походженням громадянство набули 1 098 осіб, на підставі міжнародних угод – 245 осіб, за Указами Президента – 60 осіб. Крім того, через усиновлення або встановлення опіки громадянами України стали 413 осіб. Така структура свідчить, що головним фактором приросту громадянства залишається демографічний, а адміністративні процедури відіграють допоміжну роль.

У документуванні громадян у 2024 році було оформлено 1 325 906 паспортів у формі картки, видано 1 331 685 ID-карток, а паспортів-книжок залишилося лише 1 484 шт. [35]. Водночас значний обсяг робіт припав на вклеювання фотокарток у паспорти у зв'язку з досягненням 25 і 45 років – 391 884 випадки. Попит на закордонні паспорти залишається рекордно високим: оформлено 2 629 646 паспортів, з яких видано 2 594 840. Це майже удвічі перевищує кількість внутрішніх паспортів і відображає високу міграційну активність населення.

У правозастосовній діяльності за 2024 рік працівниками ДМС складено понад 12 000 протоколів про адміністративні правопорушення. Найбільшу частку становлять порушення, передбачені ст. 203 КУпАП (перевищення строку перебування, порушення правил транзиту та проживання іноземців) – 8 557 випадків. Загальна сума штрафів за результатами розгляду протоколів перевищила 30 535 517 грн, що засвідчує системний характер контролю за дотриманням правил перебування іноземців [35].

У сфері міграційного контролю на обліку перебувало 308 204 імігранти

та 47 470 іноземців і осіб без громадянства з тимчасовим статусом. Протягом року оформлено 8 938 посвідок на постійне проживання та 17 239 посвідок на тимчасове проживання. Водночас зафіксовано 1 971 випадок відмови у посвідках і 17 792 випадки скасування тимчасових посвідок, що свідчить про жорсткі процедури перевірки правових підстав перебування [35].

У сфері міжнародного захисту у 2024 році із заявами про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, звернулося 106 осіб. Лише 5 осіб отримали статус біженця, 48 осіб – статус додаткового захисту, а 163 заявникам відмовлено. Водночас робота з особами без громадянства була більш результативною: на обліку перебувало 351 особа, з яких 292 були офіційно визнані.

У сфері протидії нелегальній міграції у 2024 році виявлено 3 058 осіб, які перебували на території України незаконно [35]. Із них 2 657 підлягали примусовому поверненню, 400 – примусовому видворенню, і лише 6 осіб скористалися процедурою добровільного повернення. Крім того, було прийнято 3 800 рішень про заборону в'їзду в Україну.

Правову основу діяльності ДМСУ та її територіальних органів формують Конституція України і блок спеціальних актів, ключовими з яких є:

1. Положення про ДМС України (постанова КМУ № 360 від 20.08.2014) [31] – визначає статус, завдання, повноваження, місце у системі виконавчої влади, включно з останніми змінами 2024–2025 рр. (№ 299 від 15.03.2024; № 518 від 06.05.2025). Практично це означає актуалізацію імміграційних процедур, механізмів оскарження та рішень щодо осіб без громадянства.

2. Закон України № 5492-VI від 20.11.2012 «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [13] – закріплює засади створення і функціонування ЄДДР, перелік документів, повноваження розпорядника Реєстру (включно з питаннями оформлення паспортних документів).

3. Закон України № 2235-III від 18.01.2001 «Про громадянство України» [12] – визначає підстави набуття/припинення громадянства, компетенцію органів

(ДМС здійснює провадження та готує матеріали на Комісію при Президентові).

4. Закон України № 3773-VI від 22.09.2011 «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [14] – регулює в'їзд, виїзд, перебування, підстави для примусового повернення/видворення, реадмісію, заборону в'їзду тощо; саме ці інститути реалізує ДМС згідно з Положенням.

5. Закон України № 3671-VI від 08.07.2011 «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [11] – визначає процедури надання/позбавлення статусу біженця, додаткового й тимчасового захисту, повноваження ДМС як уповноваженого органу.

6. Закон України № 1382-IV від 11.12.2003 «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [8] – закладає рамку реєстрації місця проживання/перебування громадян і відповідні адміністративні процедури.

7. Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» [15] – визначає принципи надання адміністративних послуг, способи звернення, строки, платність/безоплатність; на практиці формує стандарти сервісу ДМС та взаємодії з ЦНАП.

8. Постанова КМУ № 302 від 25.03.2015 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» [29] – технічно-процедурна база ID-картки (тип ID-1, безконтактний електронний носій, правила оформлення/обміну/пересилання/знищення тощо).

9. Постанова КМУ №152 від 7.05.2014 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон» [30]

10. Регламент ДМС (відомчий акт, 2014 р.) – деталізує внутрішні процедури [24].

Нормативно-правова основа діяльності Державної міграційної служби України та її територіальних органів охоплює два ключові рівні регулювання:

загальнодержавні нормативно-правові акти (закони України, кодекси, постанови Кабінету Міністрів, укази Президента України, а також інші законодавчі акти центральних органів державної влади) та відомчі нормативно-правові акти.

Для функціонування територіальних органів важливого є постанова КМУ «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» №658 від 15.06.2011. Нею було створено як юридичних осіб публічного права всіх територіальних органів ДМС – управління або головні управління ДМС в Автономній Республіці Крим, інших містах Києва та Севастополя. Відповідно до цієї постанови, в кожній області створено територіальний орган ДМС (зокрема, Управління ДМС у Тернопільській області), що є підзвітним центральному апарату.

Накази Міністерства внутрішніх справ (МВС) та накази ДМС України деталізують порядок надання адміністративних послуг та внутрішню організацію служби роботи. Так, наказами МВС затверджуються технічні описи бланків документів та порядки їх оформлення (наприклад, постанова КМУ від 25.03.2015 № 302 про зразок бланка паспорта та порядок його видачі, наказ МВС від 16.08.2012 № 715 щодо опису бланків тощо). Наказами ДМС формуються внутрішні регламенти, наприклад, типові інформаційні та технологічні картки послуг, що є єдиними по всій Україні.

Основні законодавчі зміни у міграційній політиці наведено на рис. 1.4.

Незважаючи на значний прогрес останніх років (біометричні документи, процедура визнання особи без громадянства тощо), нормативна база має низку структурних викликів, що впливають на єдність практики та якість адміністративних послуг. Основні проблеми у нормативно-правовому забезпеченні наведено у Додатку Б.

Нормативна база розпорошена між низкою базових законів (про громадянство, правовий статус іноземців, біженців, ЄДДР, свободу пересування, адміністративні послуги) та великою кількістю постанов і відомчих інструкцій. Порядки оформлення/обміну посвідок зазнавали частих змін, що покращувало гнучкість системи, але водночас продукувало внутрішні неузгодженості

(підстави відмови/скасування, категорії заявників, строки).



Рис. 1. 4. Законодавчі зміни у міграційній політиці України у 2024 р.

Примітка. Складено автором на основі [4].

Офіційні роз'яснення (відмінності між реєстрацією та декларуванням, алгоритми для іноземців, статус шукача захисту тощо) публікуються, але структурно розміщені фрагментарно, не завжди синхронізовані з останніми редакціями підзаконних актів. Це провокує повторні звернення. У цьому контексті пропонуємо наступні заходи удосконалення нормативної та організаційного основи реалізації міграційної політики: розробити рамковий міграційний кодекс із уніфікованим понятійним апаратом, чіткими перехідними положеннями та пріоритетом закону над підзаконними деталізаціями; прийняти остаточне нормативне рішення щодо співіснування форм паспорта (ID-картка/книжечка): або забезпечити працездатний і технологічно інтегрований механізм видачі книжечки для виняткових категорій, або законодавчо завершити перехід, передбачивши належні гарантії для осіб з обґрунтованими переконаннями; нормативно уніфікувати міжвідомчі інструкції щодо фіксації наміру звернення за захистом у пунктах тимчасового тримання та на кордоні; закріпити алгоритм негайної реєстрації заяви, доступу до перекладача/правової

допомоги, а також незалежного моніторингу виконання; створити єдиний навігаційний розділ «міграційні життєві ситуації» (citizen journey) з синхронізованими правовими підставами, перевірочними списками документів і зразками форм. Для територіальних підрозділів – типові «інфокарти» з локальними реквізитами (адреси, графіки), що оновлюються централізовано.

Нинішня модель правового регулювання міграційної сфери поєднує сучасні інструменти (біометрія, ЄДДР) із певними викликами нормотворчої техніки й міжвідомчої координації. Їх подолання потребує не лише точкових правок, а й рамкової гармонізації: кодифікації, уніфікації процедур, інтеграції реєстрів і «олюднення» сервісів через прозорість платежів та зрозумілі інфоматеріали. Реалізація цих кроків підвищить правову визначеність та якість послуг ДМС у масштабі держави і зменшить адміністративні витрати громадян на рівні кожного підрозділу

Принципи публічного управління становлять фундамент організації та функціонування державних установ, зокрема й територіальних органів ДМС. Їх дотримання гарантує збалансованість між адміністративною ефективністю та потребами громадян, а також забезпечує сталість і адаптивність управлінських процесів до змін середовища. У контексті удосконалення функціональної діяльності міграційної служби ці принципи виступають орієнтиром для побудови раціональної структури, яка водночас відповідає вимогам законності, забезпечує прозорість, а також дозволяє підвищити якість сервісів за рахунок цифровізації та оптимального розподілу ресурсів. Принцип ефективності та економності державного управління передбачає, що структура органу повинна забезпечувати максимальну віддачу від використання державних ресурсів. Відповідно до принципу результативності, зміни структури мають спрямовуватися на досягнення кращих результатів – більш швидкого оформлення документів, скорочення черг, підвищення якості сервісу.

Важливим є принцип орієнтації на громадянина: державна служба покликана бути зручною та доступною для людей. Це значить, що управлінська структура повинна будуватися не навколо внутрішніх бюрократичних потреб, а

навколо зручності отримувачів послуг. Доступність послуг нині забезпечується не тільки фізичною присутністю відділень, а й шляхом електронних сервісів та партнерських мереж. Уряд впроваджує політику цифрової трансформації (ціфровізації): дедалі більше адміністративних послуг переходять в онлайн-формат, розвиваються портал «Дія» та електронні черги. Ці зміни означають, що традиційну розгалужену структуру можна оптимізувати без втрати доступності. З точки зору принципу гнучкості та адаптивності публічної служби, структура ДМС має своєчасно змінюватися під впливом зовнішніх факторів. Наприклад, воєнний час та масові переміщення населення вимагали від міграційної служби швидкого нарощення потужностей для видачі документів та організації мобільних команд за кордоном. Такий досвід підкреслює потребу в структурі, здатній до перерозподілу навантаження.

Отже, реформування структури ДМС України обґрунтовується і управлінськими принципами (ефективність, орієнтацію на сервісну модель управління, гнучкість), і об'єктивними обставинами (адміністративно-територіальна реформа, розвиток електронних послуг, нові виклики міграції). У підсумку, враховуючи всі існуючі виклики, створюються умови для підвищення якості роботи без збільшення витрат.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ ДМС УКРАЇНИ

2.1. Характеристика організаційної структури та функціонального призначення територіального органу ДМС України

На рівні Тернопільської області функціонує Управління ДМС України у Тернопільській області, яке організовує надання адміністративних послуг, провадження у справах громадянства/біженців/іноземців, взаємодіє з іншими органами (Національна поліція, міграційна поліція, служби безпеки, центри зайнятості тощо). Управління ДМС України у Тернопільській області (УДМС у Тернопільській обл.) є територіальним органом ДМС, створеним відповідно до постанови КМУ №658 від 15.06.2011. Його діяльність регламентується окремим адміністративним актом – Положенням про Управління ДМС у Тернопільській області, затвердженим наказом Державної міграційної служби України від 18.07.2011 №28 (в редакції наказу ДМС від 05.07.2021 №70). Цей документ визначає правовий статус, завдання, структуру та повноваження Управління як обласного підрозділу міграційної служби.

Міграційний паспорт Управління ДМС України у Тернопільській області подано у Додатку В. Міграційний паспорт демонструє основні характеристики регіону з погляду населення, національного складу та міграційних процесів. Управління ДМС області налічує 136 працівників, з яких 52 працюють в апараті. Для обслуговування населення діє 18 територіальних підрозділів, стільки ж вузлів ЗТМ та центрів надання адміністративних послуг. Середнє навантаження на одного працівника становить понад сім тисяч осіб, що свідчить про досить високий рівень завантаженості персоналу.

Територія обслуговування охоплює 13,8 тисяч квадратних кілометрів. Населення області складає близько 1 мільйона 50 тисяч осіб. При цьому сільське населення переважає над міським: понад 576 тисяч проти 473 тисяч. Іноземних

громадян та осіб без громадянства в області небагато. Постійно проживають 2381 особа, ще 2252 перебувають тимчасово. Лише двоє людей отримали статус біженця, а троє потребували додаткового чи тимчасового захисту. Таким чином, міграційний тиск на регіон є вкрай низьким. Додатково варто врахувати, що Тернопільщина не має державного кордону з іншими країнами та жодного пункту його перетину, тому основні міграційні потоки формуються через сусідні області.

До складу входять, зокрема, відділи/сектори в Бережанах, Борщеві, Бучачі, Гусятині, Заліщиках, Збаражі, Зборові, Козовій, Кременці, Ланівцях, Монастириській, Підволочиську, Теребовлі, Тернополі (№1 і №2), Чорткові, а також спеціалізований сектор централізованого оформлення документів.

У грудні 2023 року ДМС офіційно повідомила про відновлення повноцінної роботи Борщівського відділу за новою адресою – вул. Шевченка, 20-А (раніше підрозділ розташовувався на вул. Франка, 10; нині актуальною є адреса на Шевченка). Борщівський відділ надає повний спектр сервісів ДМС, характерний для територіальних підрозділів: оформлення/обмін ID-карток і закордонних паспортів; оформлення посвідок (тимчасове/постійне проживання) іноземцям; прийом заяв з питань громадянства; оформлення документів у справах біженців/осіб, які потребують захисту. У своїй діяльності Борщівський відділ керується Положенням про Борщівський відділ Управління Державної міграційної служби України у Тернопільській області, затверджений начальником відділу. Основні елементи Положення подано у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Структура Положення про Борщівський відділ Управління ДМС у Тернопільській області

Розділ	Основний зміст
Загальні положення	Борщівський відділ є структурним підрозділом УДМС у Тернопільській області. Діяльність здійснюється на основі Конституції, законів України, актів Президента, КМУ, наказів ДМС та УДМС.
Завдання	Реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції, еміграції), протидія нелегальній міграції, питання громадянства.

Продовження табл. 2.1

Функції	- Аналіз міграційної ситуації; - прийом заяв щодо громадянства, імміграції, виїзду за кордон; - оформлення документів для іноземців та осіб без громадянства (посвідки, посвідчення, продовження перебування); - примусове повернення/видворення іноземців; - фіксація біометричних даних; - контроль за дотриманням законодавства у сферах міграції; - взаємодія з іншими органами влади; - надання адміністративних послуг.
Права	- Безоплатно отримувати інформацію від держорганів; - користуватися інформаційними базами; - проводити перевірки виконання законодавства; - залучати спеціалістів для розгляду питань; - ініціювати спільні перевірки з іншими органами.
Організація роботи	Відділ очолює начальник, який призначається Головою ДМС України. Має заступника. У разі відсутності начальника його обов'язки виконує заступник.
Обов'язки начальника	- Організація та керівництво роботою відділу; - виконання актів законодавства, наказів УДМС; - запобігання корупції; - розгляд справ про адмінправопорушення; - організація розгляду звернень громадян; - контроль трудової дисципліни працівників.
Відповідальність	За організацію та результати роботи відділу; за бездіяльність чи неналежне виконання обов'язків.
Затвердження та зміни	Положення затверджується наказом начальника УДМС у Тернопільській області. Зміни можуть вноситися за ініціативою начальника УДМС або начальника відділу.

Примітка. Складено автором.

Реалізація ключових принципів публічного управління та надання адміністративних послуг в територіальних органах ДМС України наведено у табл. 2.2. Саме системне впровадження таких підходів створює умови для перетворення ДМС на сучасну сервісну установу, орієнтовану на громадянина.

Борщівський відділ функціонує в умовах багатофакторного зовнішнього середовища, яке включає законодавчі обмеження, політичні рішення, соціально-демографічні процеси та запити місцевих громад. Його поведінка у зовнішньому середовищі визначається балансом між регуляторними функціями (контроль та правозастосування) і сервісними завданнями (надання адміністративних послуг місцевому населенню та іноземцям). У своїй діяльності підрозділ орієнтується на обслуговування різних груп населення:

- місцевих мешканців, які потребують оформлення паспортів;

- внутрішньо переміщених осіб, для яких важливо швидко підтвердити статус і забезпечити доступ до послуг;
- іноземців та осіб без громадянства, що звертаються за посвідками або захистом.

Таблиця 2.2

Реалізація ключових принципів публічного управління та надання адміністративних послуг в Борщівському відділі Управління ДМС у Тернопільській області

Принцип	Приклад реалізації	Вплив на ефективність роботи
Верховенство права (законність)	Кожна управлінська дія має чітке нормативне підґрунтя та здійснюється в межах компетенції, визначеної законодавством. Це стосується як організації структури підрозділів, так і процедур взаємодії з громадянами.	Дотримання цього принципу забезпечує передбачуваність дій, правову захищеність громадян та стабільність функціонування служби в умовах змін.
Прозорість та відкритість	Управління/Відділ забезпечує відкритість через публікацію інформації про послуги та регулярні повідомлення про зміни в процедурах. Запроваджено електронну чергу.	Відкритість знижує корупційні ризики та усуває зайву непевність у громадян. Прозорість підвищує довіру до ДМС і сприяє громадському контролю.
Підзвітність	Чітка підзвітність між рівнями управління. Введено книги відгуків та можливість електронних скарг громадян; рішення посадовців та якість обслуговування перебувають під громадським контролем.	Це підвищує дисципліну і орієнтацію персоналу на результат. Громадський нагляд і внутрішній контроль допомагають виявляти та усувати недоліки.
Ефективність та оперативність	Оптимізація структури для підвищення ефективності.	Раціональна структура скорочує час проходження документів і зменшує адміністративні витрати, наближає стандарти роботи до європейських вимог.
Доступність та зручність	Управління запровадило принцип «послуги близько до людей». Зокрема, мешканцям віддалених громад дозволено звертатися до будь-якого найближчого підрозділу ДМС за отриманням паспорта чи ID-картки незалежно від місця реєстрації [23].	Це збільшує охоплення населення послугами і зменшує навантаження на окремі офіси. Зручність процедур підвищує задоволеність громадян, що покращує імідж відомства.
Неупередженість та справедливість	Всі заявники проходять через одну систему черги; відсутність комерційних посередників у приміщеннях ДМС.	Зменшує соціальну напругу, підвищує довіру до служби, усуває можливості для корупції.
Спрощення процедур	Чіткі інформаційні картки послуг, єдині вимоги до документів у всіх підрозділах.	Зменшує кількість помилок і пришвидшує обслуговування.

Примітка. Складено автором.

Поведінка територіального органу ДМСУ у цьому напрямі полягає у спробах мінімізувати бюрократичні бар'єри, скорочувати час надання послуг і забезпечувати рівний доступ до процедур. У зовнішньому середовищі підрозділ стикається з викликами воєнного стану, відключеннями електроенергії, перебоями у зв'язку чи масовими хвилями звернень (наприклад, перед виїздом громадян на заробітки). Борщівський відділ прагне формувати позитивний імідж серед населення через: надання чіткої та зрозумілої інформації про послуги; роз'яснення нововведень у міграційному законодавстві; публічне інформування про графіки роботи та виїзні консультаційні прийоми. Такі дії зменшують рівень скарг і підвищують довіру громадян до органу влади. Таким чином, поведінка Борщівського відділу у зовнішньому середовищі поєднує елементи:

- сервісної орієнтації (надання доступних і якісних послуг),
- правової відповідальності (дотримання законодавчих норм і процедур),
- адаптивності (здатність швидко реагувати на зовнішні виклики).

Це дозволяє організації не лише виконувати свої функції, але й підтримувати стабільність у відносинах із громадами, державними партнерами та громадянами.

Інформаційно-комунікативні зв'язки охоплюють наступні напрямки (табл. 2.3):

1. Внутрішні комунікації. В Борщівському відділу основна комунікація здійснюється у вертикальному форматі: керівник відділу → працівники (розпорядження, планування роботи, координація прийому громадян); відділ → Управління ДМС України у Тернопільській області (звітність, методичні рекомендації, юридичні консультації). Також важливе місце займають щоденні оперативні наради, обмін інформацією про завантаженість, наявність технічних збоїв або проблемні справи. Це забезпечує узгодженість у роботі та дозволяє швидко приймати управлінські рішення.

2. Горизонтальні зв'язки. Борщівський відділ підтримує комунікацію з: органами місцевого самоврядування та ЦНАПами – для організації виїзних прийомів, узгодження реєстраційних даних і доступу до послуг в ОТГ;

правоохоронними органами; судами – у випадках оскарження рішень або підтвердження правових статусів заявників. Такі зв'язки базуються на офіційних запитах, обміні інформацією, спільних заходах та регулярних координаційних зустрічах.

Таблиця 2.3

**Типи інформаційно-комунікативних зв'язків Борщівського відділу
Управління ДМС у Тернопільській області**

Тип зв'язків	Основні канали	Приклади проявів
Внутрішні (усередині відділу та з обласним управлінням)	службові наради; електронна пошта та телефон; звітність у ЄДДР; внутрішні накази та розпорядження	щоденні наради про навантаження та проблемні кейси; подання статистичних звітів у Тернопільське обласне управління; методичні рекомендації з області щодо змін у законодавстві
Горизонтальні (з іншими державними структурами та громадами)	офіційні запити; міжвідомчі протоколи; спільні наради; виїзні консультаційні прийоми	взаємодія з ЦНАП та ОТГ для організації виїзних консультаційних прийомів; співпраця з Національною поліцією та прикордонною службою щодо статусу іноземців; участь у судових засіданнях
Зовнішні (з громадянами та заявниками)	особистий прийом у відділі; офіційний сайт і соцмережі ДМС; інформаційні стенди; телефон/електронна пошта; - платформа «Дія»	прийом громадян у приміщенні відділу; оголошення у Facebook про зміни графіку роботи; надання консультацій телефоном; подання заяв із використанням «Дії»
Зворотний зв'язок	скарги та апеляції; опитування задоволеності послугами; гаряча лінія	розгляд скарг на якість обслуговування; аналіз повторних звернень; збір відгуків після виїзних прийомів

Примітка. Складено автором.

3. Зовнішні комунікації з громадянами. Ці канали спрямовані на підвищення доступності та прозорості послуг. Головна форма зовнішнього зв'язку – безпосередній прийом громадян у приміщенні відділу. Додатково використовуються: офіційний сайт ДМС та сторінки у соціальних мережах для поширення актуальної інформації; інформаційні стенди у приміщенні відділу; телефонні та електронні звернення (електронна пошта, гаряча лінія).

4. Інформаційні технології. Наявність цих цифрових каналів дає змогу зменшити навантаження на працівників і скоротити кількість особистих відвідувань. Важливим засобом комунікації є інтегровані інформаційні системи: Єдиний демографічний реєстр (ЄДДР), через який оформлюються паспорти й

посвідки; електронна черга, що дозволяє планувати завантаженість; реєстри місця проживання, які формуються спільно з громадами; платформа «Дія», за допомогою якої можливо отримати послуги.

5. Зворотний зв'язок. Важливим елементом є налагоджений механізм зворотного зв'язку: прийом та розгляд скарг, апеляцій, звернень громадян; опитування задоволеності якістю надання послуг; аналіз повторних звернень для виявлення типових проблем; консультаційна підтримка заявників у телефонному режимі.

Таким чином, інформаційно-комунікативні зв'язки Борщівського відділу Управління ДМС у Тернопільській області можна охарактеризувати як багаторівневі: внутрішні (керівник – персонал – Управління ДМС України у Тернопільській області); горизонтальні (взаємодія з громадами, судами, правоохоронними органами); зовнішні (зв'язки з громадянами через прийом, онлайн-канали, виїзні прийоми). Їх ефективність безпосередньо впливає на якість роботи підрозділу, рівень довіри громадян та швидкість реагування на потреби територіальних громад.

Для аналізу зовнішнього середовища діяльності Борщівського відділу УДМСУ у Тернопільській області використаємо PESTEL аналіз.

Політичні чинники (P – Political). Діяльність міграційної служби напряму залежить від державної політики та змін у законодавстві. Також на рівні області та району йдуть процеси децентралізації, що перерозподіляють повноваження між державними органами й громадами. Політична нестабільність або війна прямо впливає на обсяг роботи підрозділу (наприклад, через зростання кількості внутрішньо переміщених осіб, осіб без документів, іноземців). Висновок: Борщівський відділ має адаптуватися до динаміки правового поля й бути готовим до швидкої зміни процедур.

Економічні чинники (E – Economic). Фінансування міграційної служби обмежене: відділи часто стикаються з нестачею обладнання, персоналу, резервного живлення тощо. Підвищення вартості послуг чи матеріалів (наприклад, бланків, паперу, техніки) призводить до періодичних затримок або

непорозумінь із заявниками. Для мешканців територіальних громад важливо, щоби тарифікація була прозорою, а платежі – зрозумілими (часто виникає плутанина). Висновок: потрібно мінімізувати економічне навантаження на громадян і автоматизувати калькуляцію вартості послуг.

Соціальні чинники (S – Social). Населення Борщівського району поступово зменшується, зростає частка людей похилого віку, які потребують персональної допомоги. Багато молоді виїжджає за кордон, через що зростає попит на закордонні паспорти, легалізацію документів, тощо. Частина населення – внутрішньо переміщені особи або іноземці з проблемними документами. Висновок: Потрібна чутливість до вразливих груп та гнучкі форми обслуговування: виїзні прийоми, попередні консультації, дистанційні сервіси.

Технологічні чинники (T – Technological). Відділ залежить від роботи Єдиного демографічного реєстру, електронних черг, баз даних, які часто можуть бути недоступними через збій або відсутність інтернету. Якщо немає резервного живлення або «офлайн-режиму», це повністю зупиняє прийом громадян. Недостатньо цифрових інструментів для попереднього аналізу документів (тобто pre-check) – хоча це знижувало би кількість помилок. Висновок: потрібно інвестувати у резервні технологічні рішення (живлення, локальні копії регламентів) та прості цифрові інструменти (чат-бот, попередній аналіз документів).

Екологічні чинники (E – Environmental). Часті відключення світла чи проблеми з інтернетом в сільській місцевості можуть порушити ритм роботи. Через погодні умови у зимовий чи літній період важко доїжджати до центру послуг, особливо для літніх людей чи людей з інвалідністю. Висновок: доцільно організовувати виїзні прийоми у громади, особливо в періоди обмеженого доступу, і мати автономні джерела живлення.

Правові чинники (L – Legal). Законодавство України у сфері міграції часто оновлюється, причому закони не завжди синхронізовані з підзаконними актами. Працівники Борщівського відділу мають постійно звіряти нові вимоги, щоб не допустити помилок або незаконних рішень. Також відсутні чіткі алгоритми у

деяких складних випадках (наприклад, визнання ОБГ, зміна громадянства тощо). Висновок: потрібні регулярні правові оновлення, консультації з обласним рівнем. На даний час для працівників як Борщівського відділу, так і загалом Управління ДМС в Тернопільській області позитивною практикою є проведення на постійній основі навчальних міні-сесій.

Аналізуючи організаційну побудову Борщівського відділу (сильні сторони та зони розвитку), серед сильних сторін виокремимо: сервісна доступність: довгий робочий день вівторок-п'ятниця; нормативна визначеність повноважень: детально виписані рішення, які відділ може приймати. Це зменшує правову невизначеність і прискорює провадження; цифрова інтеграція: використання ЄДДР та біометричних технологій підвищує надійність ідентифікації й захист від шахрайства; наявні роз'яснення для громадян щодо дій у типових ситуаціях (втрата ID-картки, строк дії, тощо).

Таким чином, зонами розвитку для Борщівського відділу є:

– Кадрово-процесуальна стійкість: висока нормативна динаміка (оновлення 2024–2025 рр.) вимагає системного навчання персоналу та оперативного оновлення внутрішніх регламентів.

– Єдина практика між підрозділами: різниця у навантаженні та матеріально-технічному забезпеченні може спричинити відмінності в строках/комунікаціях; корисне подальше уніфікування інформаційних карток послуг та е-черги у всіх підрозділах.

– Просторове планування: впровадження підходів «єдиного простору обслуговування» спільно з ЦНАП (коли технічно можливо) для зменшення черг і дублювання процедур (відповідає принципам Закону «Про адмінпослуги»).

– Взаємодія й координація відділу з іншими органами. Управління ДМСУ у Тернопільській області ініціює координаційні наради з іншими органами (поліція, СБУ, служби зайнятості), що свідчить про міжвідомчий характер міграційної політики та потребу спільних профілактичних заходів (перевірки законності перебування, протидія нелегальній зайнятості іноземців тощо).

2.2. Оцінка ефективності функціональної діяльності Борщівського відділу УДМС у Тернопільській області

Борщівський відділ виконує великий обсяг офісних функцій: оформлення паспортів, надання посвідок іноземцям. Ефективність сервісної діяльності можна оцінювати за такими індикаторами: середній час надання послуг; правильність оформлення документів з першого разу; рівень задоволеності громадян – за відгуками і скаргами, більшість клієнтів задоволені якістю послуг, але негативні відгуки стосуються черг і непорозумінь у тарифах.

У сфері контролю за дотриманням міграційного законодавства відділ забезпечує: ведення проваджень у справах іноземців і ОБГ; участь у перевітках спільно з поліцією чи прикордонною службою; підготовку документів у справах громадянства. Проблема: частина рішень оскаржується через прогалини у правовому полі або недостатню аргументацію. Це свідчить про потребу у додаткових юридичних консультаціях та оновленні шаблонів рішень.

Важливим показником ефективності є прозорість та доступність інформації для громадян: відділ використовує інтернет ресурси для подання інформації, але цей процес потрібно активізувати; організовує виїзні прийоми в громадах, що підвищує доступність послуг; функціонує система зворотного зв'язку (скарги, апеляції, консультації).

У 2023 році Борщівський відділ продемонстрував найвищі показники діяльності у сфері оформлення закордонних паспортів: оформлено 3552 документи, виготовлено 3745 та видано 3870 паспортів (рис. 2.1). Це свідчить про пік міграційної активності населення. У 2024 році відбулося помітне зниження попиту: оформлено 2921 паспорт (на 18% менше, ніж у попередньому році), виготовлено 2923 та видано 2964 документи. У 2025 році, станом на 30 серпня, показники ще нижчі: оформлено 1772 паспорти, виготовлено 1719 і видано 1710 документів. За прогнозом, до кінця року буде оформлено близько 2650–2700 паспортів.

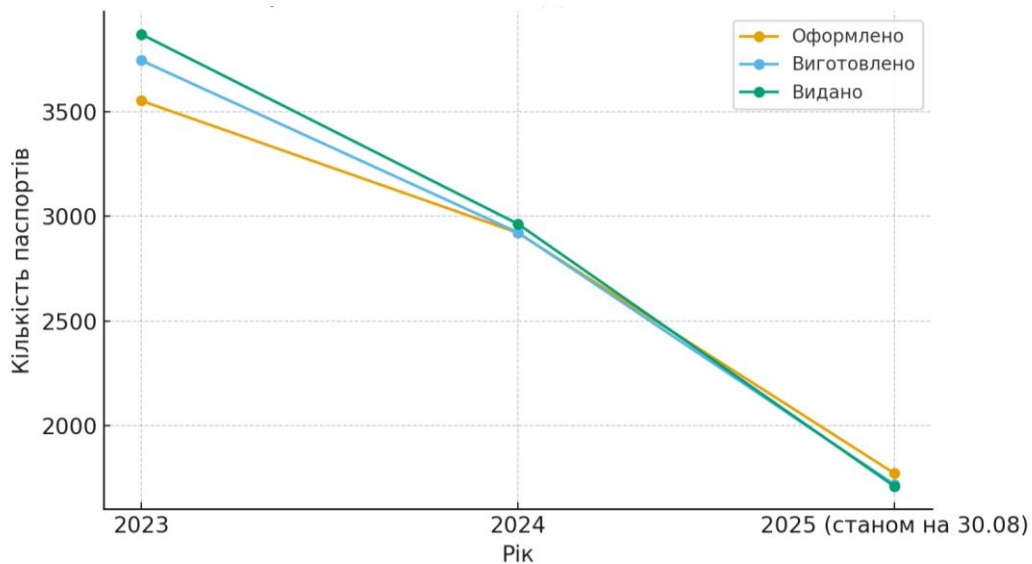


Рис. 2.1. Динаміка оформлення, виготовлення та видачі паспортів Борщівським відділом у 2023–2025 рр.

Примітка. Складено автором.

Аналіз розподілу між терміновим та регламентним оформленням свідчить про поступову трансформацію потреб населення. У 2023 році термінові паспорти склали 40% (1425 одиниць), а регламентні – 60% (2127 одиниць). У 2024 році частка термінових дещо зменшилася до 39%. У 2025 році (станом на серпень) термінові паспорти становлять лише 35%, тоді як регламентні – вже 65%. Це свідчить про зменшення потреби у термінових виїздах.

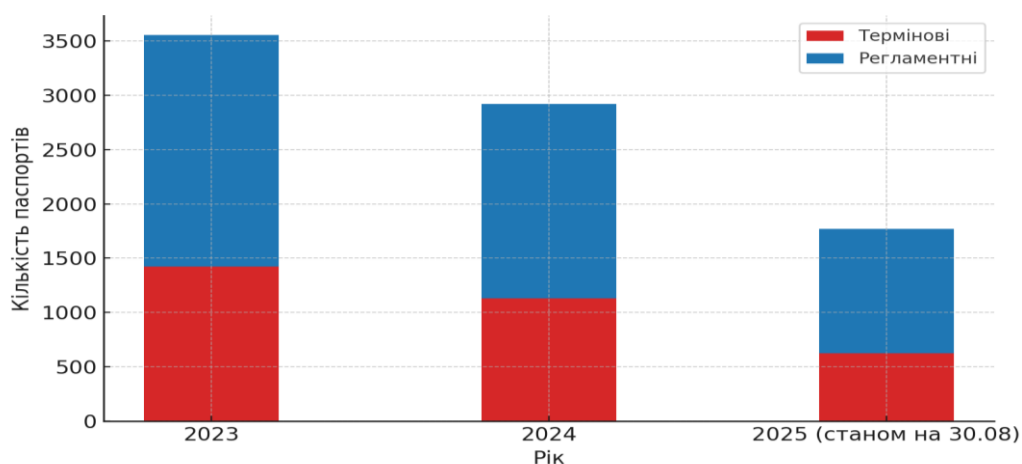


Рис. 2.2. Співвідношення термінових і регламентних паспортів у 2023–2025 рр.

Примітка. Складено автором.

У зазначені роки кількість виданих паспортів дещо перевищувала кількість виготовлених. Це пояснюється тим, що частина документів, виготовлених наприкінці попереднього року, видається вже у наступному. Важливо, що протягом 2023–2025 років у Борщівському відділі не зафіксовано випадків зіпсованих паспортів, технічних проблем чи відмов у видачі документів. Це підтверджує високий рівень організації процесів.

З 2023 до 2024 року кількість оформлених паспортів скоротилася на 631 одиницю. У 2025 році, станом на серпень, оформлено 1772 паспорти. Якщо тенденція збережеться, річний показник буде ще нижчим, ніж у 2024 році. Разом з тим, якість роботи підрозділу залишається стабільно високою – відсутні технічні збої, відмови чи випадки браку. Основними причинами зниження попиту можуть бути стабілізація міграційних процесів, насичення попиту у попередні роки та зменшення потреби у термінових виїздах. Проведемо SWOT-аналіз діяльності Борщівського відділу Управління ДМС у Тернопільській області (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

SWOT-аналіз діяльності Борщівського відділу Управління ДМС у Тернопільській області

<p style="text-align: center;">S (Strengths) – Сильні сторони</p> <ul style="list-style-type: none"> - Висока якість роботи - Налагоджений документообіг - Досвідчений кадровий склад - Сучасні технології - Довіра населення 	<p style="text-align: center;">W (Weaknesses) – Слабкі сторони</p> <ul style="list-style-type: none"> - Зниження попиту на послуги - Залежність від міграційної активності - Кадрова обмеженість у пікові періоди - Недостатня матеріально-технічна база - Бюрократичність процесів
<p style="text-align: center;">O (Opportunities) – Можливості</p> <ul style="list-style-type: none"> - Цифровізація процесів - Розширення спектра послуг - Співпраця з іншими органами та міжнародними структурами - Державні програми цифровізації - Прозорість та інформування громадян 	<p style="text-align: center;">T (Threats) – Загрози</p> <ul style="list-style-type: none"> - Подальше зниження попиту - Міграційні виклики через воєнні та економічні фактори - Ризик технічного відставання - Кадрові ризики (перевантаження, відтік) - Негативні зовнішні фактори (візова політика, законодавчі зміни)

Примітка. Складено автором.

SWOT-аналіз показує, що Борщівський відділ має міцні позиції завдяки якісній та стабільній роботі, налагодженій організації процесів і довірі з боку населення. Водночас відділ стикається з проблемою зменшення попиту на

послуги, що ускладнює забезпечення високих показників діяльності. Перспективи розвитку полягають у цифровізації процедур, розширенні спектра адміністративних послуг та зміцненні партнерських відносин з іншими державними та міжнародними структурами. Це дозволить нейтралізувати зовнішні загрози, зменшити залежність від сезонних коливань попиту та підвищити ефективність управлінських процесів.

Основними викликами залишаються кадрові ризики, тому повністю поділяємо думку українських вчених, що «стратегічним ресурсом для забезпечення якісних управлінських послуг та досягнення цілей в сфері публічного управління є персонал, знання та навички якого є важливими в контексті впровадження будь-якої інновації» [22]. Серед викликів варто відзначити і можливе технічне відставання та негативні зовнішні фактори. Для їх подолання необхідні інвестиції у матеріально-технічну базу, підвищення кваліфікації персоналу та активне використання державних програм підтримки цифровізації.

Борщівський відділ ДМС має сильні позиції завдяки стабільній і якісній роботі, але водночас стикається з проблемою зниження попиту на свої послуги. Основними напрямками розвитку мають стати цифровізація процесів, розширення спектра послуг та підвищення рівня взаємодії з громадянами. Це дозволить зменшити вплив зовнішніх загроз та компенсувати слабкі сторони.

Для практичної оцінки результатів діяльності Борщівського відділення було проведено опитування отримувачів послуг, щоб з'ясувати наскільки ефективно, зручно й зрозуміло для них надаються адміністративні послуги. Вибірку склало 78 громадян, які зверталися до Борщівського відділення. Період анкетування – лютий– жовтень 2025р. Анкета наведена у Додатку Г.

Проведене анкетування дозволило визначити, як громадяни сприймають роботу Борщівського відділення Управління ДМС у Тернопільській області, коли вони безпосередньо стикаються з адміністративними процедурами. Структура респондентів охоплює різні вікові групи, проте найбільше представлені особи у віці 18–59 років, що закономірно відображає активну

потребу саме цієї категорії у паспортних та міграційних послугах. Водночас у вибірці присутні громадяни 60+, що демонструє відкритість і доступність відділення для різних вікових груп. Варто зазначити також помітну частку мешканців сільської місцевості, для яких наявність якісного сервісу в найближчому адміністративному центрі має вирішальне значення через обмеженість транспортної доступності. Близько половини опитаних (40 осіб) проживають у сільській місцевості, що свідчить про активне користування послугами з боку жителів громад, а 32 особи – у місті Борщів. Невелика частина (6 осіб) зазначила інше місце проживання – це можуть бути особи, які тимчасово перебували в районі або не мають локальної реєстрації.

Серед респондентів 40 осіб звернулися до підрозділу вперше, що може бути пов'язано з потребою у первинному оформленні документів або оновленні паспортів. Ще 36 осіб користуються послугами один-два рази на рік, а лише 2 особи звертаються частіше. Структура попиту відповідає типовому навантаженню районного підрозділу: 43 респонденти оформлювали закордонний паспорт, 22 – паспорт громадянина України. Послугами, пов'язаними з оформленням посвідки, скористалися лише 3 особи, а 6 – отримували послуги, пов'язані зі статусом внутрішньо переміщених осіб.

Щодо інформованості, 60 респондентів зазначили, що перелік документів був зрозумілим, 14 – частково зрозумілим, і лише 4 вказали на незрозумілість інформації. Це свідчить про загалом належний рівень комунікації з населенням.

Позитивною є оцінка зручності запису на прийом: 37 осіб вважають процедуру дуже зручною, 31 – задовільною, 10 – незручною. При цьому час очікування у відділенні оцінено дуже добре: 66 респондентів отримали послугу протягом 20 хвилин, ще 11 – у межах години, понад годину отримували послугу лише один респондент, що може бути пов'язано із особливістю її оформлення. Це демонструє стабільну роботу підрозділу та раціональну організацію черги. Оцінка ввічливості та професійності працівників є однією з найвищих серед усіх показників: 72 респонденти відзначили високий рівень, 6 – середній, і жоден не вказав на низький. Також 68 громадян отримали повну консультацію, а лише 1

особа – не отримала її у повному обсязі.

Умови перебування в приміщенні оцінені позитивно: 50 респондентів назвали їх комфортними, 28 – прийнятними. Незручності не відзначив жоден респондент, що свідчить про відповідність приміщення базовим вимогам організації обслуговування.

Ставлення громадян до цифрових сервісів є змішаним: 41 особа вважає електронну чергу зручною, 17 – частково зручною, тоді як 16 осіб повідомили про певні труднощі або некоректну роботу сервісу. Це вказує на потребу технічного удосконалення системи онлайн-запису або проведення навчання для громадян щодо користування ним. Більшість респондентів (63 особи) вважають кількість працівників достатньою, тоді як тільки 2 вказали на її недостатність. Швидкість оформлення документів також оцінена позитивно: 57 – «так», 20 – «частково», і лише 1 – «ні». Загальний рівень задоволеності послугами є високим: 63 особи оцінили отриману послугу як високоякісну, 14 – як середню, і лише одна особа залишилася незадоволеною. Цей показник підтверджує, що робота підрозділу загалом відповідає очікуванням громадян.

У відкритих відповідях респонденти згадували типові труднощі: періодичні збої онлайн-запису, технічні затримки та потребу у додатковому консультуванні для ВПО. Серед пропозицій – покращення роботи електронної черги, оновлення обладнання та впровадження окремого часу прийому для внутрішньо переміщених осіб.

У цілому результати опитування демонструють достатньо високий рівень організації роботи та позитивне ставлення громадян до діяльності Борщівського відділення. Водночас окремі напрями, зокрема цифрові сервіси та робота з ВПО, залишаються перспективними для подальшого вдосконалення.

Враховуючи результати оцінки функціональної діяльності територіального органу ДМС України, пропонуємо комплекс заходів для вдосконалення структури Управління ДМСУ у Тернопільській області та оптимізації розподілу навантаження, особливо на рівні окремого відділу (на прикладі Борщівського):

1. Укрупнення та раціоналізація мережі підрозділів. Необхідно провести аудит навантаження кожного територіального підрозділу і на цій основі скоригувати мережу. Малі підрозділи зі незначним потоком відвідувачів доцільно об'єднати з крупнішими. У практичному вимірі це може означати перетворення частини районних відділів на сектори у складі сусідніх більш потужних відділів. Наприклад, Борщівський відділ можна залишити як окрему одиницю, він обслуговує значну кількість громадян південних громад області.

2. Централізація спеціалізованих функцій та розмежування повноважень. Вдосконалена структура повинна передбачати концентрацію вузькоспеціалізованих послуг на рівні управління області або декількох опорних відділів. Уже зараз у Тернополі функціонує окремий сектор, що централізовано оформляє документи для іноземців та осіб без громадянства (дозволи на проживання тощо). Цю практику варто закріпити: усі послуги, які потребують складнішого рівня виконання (наприклад, оформлення статусу біженця, громадянства, документів для іммігрантів), зосередити в профільних підрозділах при обласному управлінні. Натомість типові масові послуги (оформлення ID-карток, закордонних паспортів) мають надаватися максимально децентралізовано – через наявні відділи, через ЦНАПи, а за можливості й онлайн. Таким чином, районні відділи та Борщівський зокрема сфокусуються на швидкому обслуговуванні стандартних запитів громадян.

3. Запровадження гнучкого перерозподілу навантаження між підрозділами. Пропонується створити в межах Управління області механізм моніторингу звернень і черг по кожному відділу в режимі реального часу. На основі цих даних керівництво могло б оперативно перерозподіляти ресурси. Наприклад, у пікові періоди (перед сезоном відпусток, коли різко збільшується кількість охочих отримати закордонний паспорт) до Борщівського відділу можна тимчасово відрядити додаткових співробітників для оформлення паспортів. Навпаки, якщо якийсь підрозділ має менше навантаження, його фахівці можуть виїжджати на кілька днів на тиждень до сусіднього району для прийому громадян (така виїзна форма роботи підвищить завантаженість персоналу і

одночасно скоротить черги там, де попит високий). Гнучкий підхід дозволить вирівняти навантаження: жителі Борщівського району, у разі надмірної черги, зможуть отримати послугу в Чорткові чи іншому центрі без прив'язки до місця реєстрації, і навпаки – мешканці сусідніх громад можуть приїхати до Борщова, якщо там менше черга. Для цього варто активно інформувати населення про можливість звернення до будь-якого підрозділу ДМС та про наявність електронної черги, щоб громадяни обирали менш завантажені точки обслуговування.

4. Максимальна цифровізація процесів та інтеграція з ЦНАП. Щоби зменшити фізичне навантаження на підрозділи (обсяг відвідувачів) і на окремих працівників (монотонну роботу з паперовими документами), слід розширити використання електронних сервісів. Зокрема, запровадити можливість заповнення заяв на паспорт чи інші послуги онлайн з попередньою перевіркою даних – тоді візит громадянина до відділу (в тому числі Борщівського) займатиме мінімум часу. Обмін документами і внутрішня комунікація між районним відділом та обласним управлінням мають відбуватися через електронний документообіг, що пришвидшить ухвалення рішень і зменшить паперову роботу для співробітників. Співпраця з центрами надання адмінпослуг потребує посилення: ЦНАП на місцях можуть взяти на себе функцію фронт-офісу, приймаючи документи від громадян і видаючи готові паспорти. ДМС у такому разі виконує бек-офісну функцію – опрацьовує заявки, робить перевірки, але громадянин відвідує зручний для нього ЦНАП. Для Борщівського відділу це означало б зменшення навантаження на його працівників, оскільки частина людей звернеться до ЦНАП при місцевій громаді, який працює за принципом єдиного вікна. Таким чином, цифровізація і інтеграція дозволять обслужити більшу кількість звернень без пропорційного збільшення штату, а співробітники зможуть приділяти більше уваги нестандартним випадкам, що вимагають їхньої кваліфікації.

5. Оптимізація кадрової структури та підвищення компетентності персоналу. Вдосконалення управлінської структури неможливе без

оптимального розподілу кадрових ролей. Варто посилити тих фахівців, які безпосередньо приймають документи і консультують громадян. Один із підходів – універсализація посад: навчити працівників виконувати кілька функцій, щоб у разі відсутності колеги (відпустки, лікарняний) інший міг його підмінити і не створювати перерв у роботі. Для Борщівського відділу це особливо актуально, адже штат обмежений; важливо, щоб кожен співробітник міг надати базову послугу, і обслуговування не зупинялося через брак профільного спеціаліста. Рекомендується проводити регулярні тренінги для персоналу районних відділів щодо нових нормативних процедур, роботи з електронними системами, стандартів обслуговування громадян. Інституційно корисно запровадити практику ротації або стажувань: працівники з Борщева могли б періодично працювати кілька днів в обласному управлінні чи у більшому підрозділі, переймаючи досвід і навпаки – спеціалісти з області виїжджали б у Борщів для навчання на місці. Така взаємодія згуртує структуру в єдине ціле та вирівняє рівень компетентності.

6. Покращення матеріально-технічного забезпечення та умов роботи. Це доповнює управлінські кроки: нова структура ефективна лише за умови, що всі її елементи добре обладнані. Отже, оптимізуючи мережу, слід оснастити опорні підрозділи сучасною технікою (системами для зняття біометричних даних, швидкими каналами зв'язку, резервним живленням тощо) та забезпечити належні приміщення. Прикладом є недавній переїзд Борщівського відділу у нове приміщення – це дає можливість покращити умови прийому громадян і розмістити робочі місця ергономічно. У перспективі, меншій кількості підрозділів можна забезпечити кращу матеріальну базу, ніж розпорозувати ресурси на багато старих будівель. Також варто впроваджувати сучасні системи управління чергою, інформаційні термінали для консультацій, електронні табло.

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДМС УКРАЇНИ

3.1. Оптимізація управлінських процесів та гнучкі моделі управління в територіальному органі ДМСУ

Оптимізація управлінської структури територіального органу Державної міграційної служби (ДМС) України означає трансформацію організаційної побудови у відповідність до сучасних потреб та навантаження, зміни міграційних викликів та запитів громадян, впровадження інноваційних технологій, адже зовнішнє середовище швидко. Також це передбачає оптимізацію функціональної діяльності. Серед важливих пріоритетів залишається перегляд кількості і рівнів підрозділів, усунення дублювання функцій та зайвих ланок керівництва, а також раціональний розподіл задач між центральним апаратом управління та його територіальними підрозділами. Сучасні виклики потребують реальної оптимізації та формування такої гнучкої та адаптивної структури, в якій кожен структурний елемент виконує чітко визначені функції, а ресурси (кадрові, фінансові, матеріально-технічні) використовуються ефективно. Для територіального органу ДМСУ (наприклад, управління в області) оптимізація може включати укрупнення або ліквідацію деяких районних відділів, об'єднання дрібних секторів у більші відділи, перерозподіл обов'язків між працівниками та впровадження сучасних методів менеджменту.

Раціональна управлінська структура безпосередньо впливає на ефективність роботи міграційної служби. По-перше, оптимізація структури підвищує оперативність надання послуг: скорочується шлях проходження документів та рішень по службовій вертикалі, зменшується бюрократія, що прискорює обслуговування громадян. По-друге, зростає продуктивність праці – чіткий розподіл функцій і усунення паралельних ланок дозволяють працівнику

зосередитися на своїх безпосередніх завданнях і опрацювати більший обсяг звернень за той самий час. По-третє, оптимізована структура сприяє економії ресурсів: ліквідація зайвих підрозділів чи посад зменшує адміністративні витрати, вивільнені кошти можна спрямувати на модернізацію матеріальної бази або преміювання персоналу. Крім того, добре налагоджена система управління покращує контроль та підзвітність – менше рівнів управління означає прозоріший контроль за виконанням завдань і менше ризиків втрати інформації чи відповідальності.

Для територіального органу ДМСУ оптимальна структура означає роботу більш орієнтовану на громадян: зрозуміліший алгоритм звернення, відсутність плутанини щодо того, куди звертатися, вищу задоволеність населення послугами. Існуюча структура територіальних органів ДМС склалася історично і має низку типових проблем, що знижують ефективність. Одна з них – розгалужена мережа дрібних підрозділів на рівні районів, яка не відповідає реальному навантаженню. Наприклад, у малонаселених районах діють відділи чи сектори ДМСУ з нечисленним штатом, які опрацьовують відносно мало звернень, проте потребують утримання окремого керівника та приміщення. Це призводить до нерівномірного розподілу навантаження: в одних підрозділах працівники перевантажені чергами громадян, тоді як в інших – мають невелику кількість звернень щодня. Друга проблема – надмірна фрагментація і дублювання функцій. Кожен районний відділ традиційно виконував повний спектр послуг (паспортні послуги, реєстрація іноземців тощо), навіть якщо потреба в окремих послугах у даному районі мінімальна. Важливим аспектом в контексті територіальної реформи став адміністративно-територіальний принцип побудови структури. Після укрупнення районів у 2020 році мережа підрозділів ДМС фактично не змінилася відповідно до нових меж: як наслідок, в одній новоствореній громаді може діяти кілька колишніх районних відділів ДМС, тоді як покриття віддалених територій все одно залишається недостатнім. Таке невідповідне структурування ускладнює управління кадрами та матеріальними ресурсами, тому вже зараз відбуваються зміни. На прикладі

Управління ДМСУ у Тернопільській області можемо бачити вирішення цих проблем. До недавнього часу в області функціонувала широка мережа районних підрозділів: окрім двох відділів у місті Тернополі, існували відділи в кожному з колишніх районних центрів (Бережани, Борщів, Бучач, Збараж, Чортків, Кременець, Терехівля тощо) та кілька секторів у менших містечках. Деякі з цих дрібних секторів мали дуже обмежений штат і приймали громадян лише кілька днів на тиждень. Така ситуація характерна і для інших регіонів, тому керівництвом ДМС України було прийнято рішення про оптимізацію: в низці областей відбулося скорочення кількості територіальних підрозділів приблизно на 30%. У Тернопільській області теж проведено скорочення: наприкінці 2023 року ліквідовано окремі сектори, зокрема пункт прийому громадян у м. Підгайці та м. Шумськ [23]. Ці населені пункти мали низький потік відвідувачів, тому надання послуг там вирішено здійснювати через найближчі більші відділи. Наведені проблеми підтверджують необхідність подальшого оптимізації управлінської структури ДМС на рівні області.

Система публічного управління, зважаючи на посилення викликів глобального по відношенню до країни характеру та ризиків нестабільності в країні, повинна оперативно реагувати на динамічні виклики та потреби громадян. Саме у цьому проявляється її гнучкість. У сфері міграційної політики це особливо важливо, адже міграційні процеси можуть різко змінюватися під впливом криз (війна, пандемія тощо) і потребують швидкої адаптації. Концепції «гнучкого» управління в діяльності органів публічної влади науковці приділяють значну увагу, мотивуючи це тим, що вона «базується на принципах адаптивності до змін, використання якого органами публічної влади покращить оперативність взаємодії всіх зацікавлених сторін та створить умови для безперервного розвитку процесів, водночас забезпечуючи збереження відповідності вимогам та завданням команди проекту» [18].

Для Державної міграційної служби України та її територіальних органів впровадження принципів гнучкого управління є важливим кроком до модернізації, зокрема, щоб оптимізувати свою структуру, процеси та послуги до

нових умов, ухвалювати інноваційні рішення та працювати на випередження проблем. Стратегічні документи ДМСУ вже орієнтуються на створення дієвої та гнучкої структури ДМС, здатної адекватно реагувати на будь-які міграційні ризики В січні 2022 р. ДМС України опублікувала проєкт «Модель розвитку територіальних органів Державної міграційної служби України» та було проведено обговорено з громадськістю [32]. Одним із результатів реалізації проєкту було визначено: «провести структурні перетворення ДМС, її територіальних органів і підрозділів, реалізувати підхід до функціонування ДМС як до сучасної, дієвої, гнучкої, прозорої та професійної служби, що реалізує ефективну міграційну політику України» [32].

Проаналізуємо основні моделі управління, які забезпечують гнучкість прийняття рішень та можуть бути реалізовані у діяльності Борщівського відділу Управління ДМС у Тернопільській області та в Управлінні, щоб сформувати найбільш оптимальну та результативну модель.

Адаптивна модель управління. Адаптивне управління означає управлінський підхід, при якому організація постійно навчається на досвіді та гнучко коригує свої рішення залежно від змін середовища та зворотного зв'язку. У публічному секторі це проявляється у здатності державних органів діяти не за жорсткими інструкціями, а динамічно реагувати на виклики, що виникають. Так, наприклад, таким викликом стало повномасштабне вторгнення, і, як справедливо зазначають Т. Іванова і А. Кожина, «державна міграційна політика набуває одночасно і суттєвих особливостей в її плануванні та практичному втіленні, і підвищеної значущості в контексті вирішення питань забезпечення національної безпеки та економічної стабільності в країні» [17].

У випадку впровадження цієї моделі для Управління ДМС, основними перевагами можуть бути:

- Швидке реагування на кризи. Адаптивна модель дає змогу ДМСУ оперативно змінювати роботу при надзвичайних ситуаціях. Наприклад, під час масового переміщення населення або напливу біженців гнучке управління дозволяє швидко перерозподілити ресурси і спростити процедури для громадян.

- Проактивність замість реактивності. Замість пасивного виконання інструкцій орган впроваджує проактивний режим управління міграцією – прогнозує потенційні проблеми та готує наперед рішення [17]. Це сприяє зниженню ризиків і більш стратегічному підходу.

- Інноваційність та навчання. Постійне коригування дій за результатами моніторингу стимулює впровадження нових методів роботи. Персонал набуває навичок аналізувати ситуацію і пропонувати вдосконалення, що підвищує професійність служби. Разом з тим, впровадження такої моделі потребує певних організаційних змін. По-перше, необхідно запровадити постійну системи збору даних та зворотного зв'язку: наприклад, регулярно відстежувати якість надання послуг, опитування клієнтів, статистику звернень. Це дозволить виявляти проблемні тенденції та швидко на них реагувати. По-друге, важливо підвищувати кваліфікацію персоналу – навчати гнучким підходам, кризовому менеджменту, використанню новітніх технологій. Досвід показує, що інтеграція цифрових технологій (електронний документообіг, онлайн-сервіси) значно підсилює адаптивність управління, але вимагає від працівників нових компетенцій. По-третє, слід розширити повноваження місцевих підрозділів для самостійного ухвалення рішень у нестандартних ситуаціях (які, звичайно ж не суперечать політиці ДМС України), щоб зменшити бюрократичні затримки.

У діяльності Борщівського відділу адаптивне управління могло б виразитися, наприклад, у гнучкому графіку прийому громадян залежно від попиту. Якщо спостерігається різке зростання звернень (скажімо, через сезонні фактори або переміщення осіб), відділ може тимчасово подовжити години роботи або залучити додаткових фахівців із сусідніх підрозділів. Ще один приклад – у разі зміни законодавства про міграцію Борщівський відділ оперативно впроваджує нові процедури: проводить екстрені навчання для працівників, роз'яснювальну роботу для населення, коригує інформаційні матеріали. Такий адаптивний підхід забезпечить безперервність якісного сервісу навіть в умовах змін та криз.

Матрична модель поєднує переваги функціонального та проєктного

управління, тому структурі працівники одночасно підпорядковуються двом лініям керівництва: з одного боку – своєму функціональному керівнику (за основною посадою), а з іншого – керівнику конкретного проєкту або напряму роботи. Відповідно, така модель дозволяє формувати тимчасові міжвідомчі робочі групи для реалізації певних завдань, залучаючи спеціалістів із різних підрозділів (відділів). Як зазначають науковці, «матричні моделі з'явилися у відповідь на підвищення мінливості середовища, в якому функціонують управлінські системи. Їх особливість у такому середовищі полягає у високому ступені адаптивності, що забезпечує тимчасовий характер функціонування структурних одиниць» [34].

У міграційній сфері ця модель може мати певні переваги, бо дає можливість поліпшити координацію в межах діяльності територіальних органів Державної міграційної служби України, узгоджувати дії, наприклад, між підрозділом, що оформлює паспорти, і підрозділом, що працює з іноземцями, якщо запускається спільний проєкт; можливість швидко переструктурувати команди під новий пріоритет; працівники, залучені до різних проєктів чи виконання робіт, можуть отримати новий досвід і навички, а це може прискорити впровадження інновацій. З іншого боку, це створює ризик подвійного підпорядкування і у випадку неефективної комунікації може ускладнити роботу працівників, які звикли до чіткої ієрархії. Щодо Борщівського відділу, то ця модель управління може бути ефективною у випадку запровадження електронних сервісів.

Сервісно-орієнтована модель (модель «сервісної держави») фокусується на тому, що головне призначення органів влади полягає в наданні якісних послуг, а основі моделі – інтереси населення. Українська вчена С. Шандрук зазначає, що «сервісно-орієнтована держава – це функціональна модель сучасної держави, яка зорієнтована на служіння людині і суспільству. Однією з основних функцій такої моделі держави є ефективне надання якісних адміністративних послуг. При цьому інституції публічної влади виступають в ролі надавача обов'язкових послуг, а фізичні і юридичні особи споживають ці послуги» [38].

На сьогодні Державна міграційна служба України провела низку реформ, щоб перейти від моделі командно-контрольної на людину центристську: на перший план ставиться задоволення потреб людини, її права і комфорт у взаємодії з державою; орієнтація на сервіс означає спрощення і прискорення адміністративних процедур, зрозумілість вимог, ввічливе ставлення до відвідувачів, що підвищує довіру до служби і загальну задоволеність громадян послугами. Окрім того, перехід до електронних сервісів є частиною сервісної політики. Важливим є те, що запроваджено оцінку роботи за критеріями результату (вчасно виданий паспорт, швидко оформлений дозвіл тощо), що робить управління більш продуктивним: час і кошти витрачаються на ті процеси, які цінні для громадян, а не на внутрішню бюрократію. Борщівський відділ також активно працює на принципах сервісно-орієнтованої моделі. Як пропозицію, можна розглянути максимальне спрощення процедур там, де це можливо за законом, усунення зайвих довідок і вимог (наприклад, якщо у документах не було змін і вони є в системі, то немає необхідності кожного разу їх подавати знову. Наприклад, забезпечити принцип одноразового подання документів – щоб громадянину не доводилося кілька разів приносити одні й ті самі папери. Мотивація персоналу (премії, відзнаки) може бути частково прив'язана до показників якості сервісу – наприклад, відгуків громадян або часу обслуговування.

Процесна модель управління означає організацію роботи, за якої всі функції і завдання розглядаються через призму бізнес-процесів – взаємопов'язаних послідовностей дій, що спрямовані на досягнення конкретного результату. На відміну від традиційного підходу, де акцент на ієрархії та функціональних підрозділах, процесний підхід фокусується на горизонтальних потоках роботи між підрозділами.

Децентралізована модель управління передбачає розподіл владних повноважень і ресурсів від центрального рівня – до нижчих рівнів управління, а також наближення процесу ухвалення рішень до громадян. У контексті ДМС це означає надання більшої автономії територіальним управлінням та відділам у

прийнятті рішень. Ідеологія децентралізації відповідає принципам сучасного державного управління: автономія, демократичність та ефективність, оскільки влада стає ближчою до людей та краще обізнаною з місцевими потребами [46]. Розширення повноважень на місця дозволяє оперативніше вирішувати проблеми на місцевому рівні без довгого погодження з центром. Дослідження відзначають, що така децентралізація забезпечує більшу гнучкість та ефективність менеджменту [46]. Керівники на місцях можуть самі адаптувати роботу підрозділу до поточної ситуації (наприклад, встановити пріоритет обробки тих чи інших заяв) і несуть пряму відповідальність за результат. Проте у цій моделі є досить багато викликів, а її реалізації потребувати запровадження низки адміністративно-правових змін, тому реформа може бути розтягнута в часі і не мати очікувано ефекту.

Таким чином, для Управління ДМС України у Тернопільській області та Борщівського відділу варто використовувати гібридну модель управління, яка б поєднувала елементи адаптивного і сервісного управління (табл. 3.1). Така структура забезпечить гнучкість, швидке реагування і фокус на потребах громадян. Тому, для Борщівського відділу у цьому контексті варто: запровадити функціональну автономію: дозволити оперативно ухвалювати рішення щодо прийому, запису, консультацій; реорганізувати внутрішню структуру на основі типів послуг, а не відділів (наприклад, команда паспортів, команда для іноземців); підключити відділ до єдиного цифрового моніторингу навантаження по області; призначити координатора з цифрових сервісів – для навчання персоналу та підтримки якості онлайн-запису й консультування.

Основні пропозиції для Управління у Тернопільській області полягають в наступному:

- створити централізований центр управління навантаженням, який в реальному часі бачить черги, кількість прийомів у райвідділах;
- впровадити систему ротацій або дистанційного консультування між працівниками;
- побудувати модель горизонтальної взаємодії між райвідділами (спільні

кейси, перенаправлення заяв).

Таблиця 3.1

Порівняльний аналіз існуючої та запропонованої моделей управління у Борщівському відділі Управління ДМС у Тернопільській області

Критерій	Існуюча модель (ієрархічна)	Запропонована модель (гібридна: адаптивна + сервісна)
Структура	Централізована, вертикальна субординація	Гнучка, адаптивна до навантаження і запитів громадян; сервісно-орієнтовані команди
Розподіл повноважень	Рішення ухвалюються централізовано	Делегування оперативних повноважень на рівень райвідділів
Взаємодія підрозділів	Мінімальна горизонтальна співпраця	Встановлення каналів обміну ресурсами й інформацією між райвідділами
Організація роботи	За посадовими одиницями (спеціалістами)	За сервісними напрямками (паспортні послуги, реєстрація іноземців тощо)
Управління навантаженням	Відсутній системний підхід; навантаження нерівномірне	Централізований моніторинг + можливість динамічного перенаправлення заявок/людей
Використання цифрових сервісів	Обмежене: електронна черга як інструмент запису	Повноцінна інтеграція електронного документообігу, онлайн-консультацій, спільних баз даних
Гнучкість в кризових ситуаціях	Середня реакція на зміни (наплив ВПО, воєнний стан)	Створення мобільних груп, оперативне перенаправлення запитів і ротація кадрів
Залучення ЦНАП / партнерів	Обмежене або неструктуроване	Формалізована співпраця з ЦНАПами та сервісними центрами («Документ», «Паспортний сервіс» тощо)

Примітка. Складено автором.

Таким чином, запровадження гнучких моделей управління у діяльність територіального органу ДМСУ – зокрема Борщівського відділу – є доцільним та своєчасним кроком на шляху до модернізації публічної служби. Впроваджуючи цю модель Борщівський відділ ДМС може перетворитися на пілотний осередок інновацій у публічному адмініструванні. Звичайно, реалізація вимагатиме продуманої зміни регламентів, навчання персоналу і матеріальних вкладень (у цифрові технології, інфраструктуру). Проте очікуваний ефект – гнучка, клієнтоорієнтована, ефективна міграційна служба – цілком виправдовує ці зусилля.

3.2. Цифрова трансформація в удосконаленні діяльності територіальних органів ДМСУ та світовий досвід організації функціональної діяльності

Цифровізація стала ключовим вектором трансформації публічного управління, відкриваючи нові можливості для забезпечення прозорості, оперативності та зручності адміністративних послуг. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів влади дозволяє мінімізувати людський фактор, скоротити бюрократичні процедури та підвищити довіру громадян до державних інституцій. У системі надання адміністративних послуг цифрові інструменти сприяють переходу від паперових до інтегрованих онлайн-сервісів, забезпечуючи доступність послуг незалежно від місця проживання. Справедливо зазначає С. Петькун, що «впровадження та функціонування електронних сервісів з надання державних послуг, впровадження актуальних цифрових послуг на сьогодні є обов'язковим елементом публічного управління й адміністрування провідних країн світу» [27].

Електронна черга є сучасним інструментом цифровізації публічних послуг, який запроваджено Державною міграційною службою України для оптимізації прийому громадян. Система дозволяє попередньо зареєструватися на прийом до будь-якого територіального підрозділу ДМС через офіційний вебпортал. Користувач самостійно обирає область, конкретний підрозділ, послугу та зручний час візиту, отримуючи електронний талон із персональним номером. Завдяки цьому відвідувач може прийти безпосередньо до відділу у визначений час, що мінімізує скупчення людей у приміщеннях і підвищує комфортність обслуговування.

У розділі «Запис до електронної черги онлайн» потрібно обрати область і підрозділ. Зручність полягає в тому, що інтерфейс є дуже зрозумілим і простим для користувача. Вибір адміністративної послуги, в тому числі оформлення ID-картки, закордонного паспорта, відрізняється залежно від підрозділу. Система показує доступні вільні слоти, сформовані за графіком роботи відділу. Після

підтвердження запису користувач отримує електронний номер, який підтверджує час прийому. У вкладці «Мої талони» можна переглянути запис. Приклад роботи розділу у Борщівському відділенні наведено в Додатку Д.

Особливо важливо, що система сприяє реалізації принципів відкритості, зручності та доступності адміністративних послуг, визначених у Законі України «Про адміністративні послуги». Аналізуючи механізм запису онлайн, визначимо функціональні переваги електронної черги:

- прозорість процесу обслуговування;
- відсутність «живих черг» і суб'єктивного впливу на порядок прийому;
- економія часу громадян. Можливість планувати візит у зручний час;
- рівномірне навантаження на працівників. Керівництво може контролювати обсяг прийому і коригувати графік;
- зворотний зв'язок. Система фіксує кількість відвідувань, неявок і рівень заповнення черги;
- цифрова доступність. Реєстрація можлива з будь-якого пристрою, підключеного до інтернету.

Для територіальних органів, зокрема Борщівського відділу, електронна черга стала дієвим інструментом організації роботи. Вона дала змогу отримати певні переваги. Разом з тим, варто вказати на існування певних обмежень у функціонуванні електронної черги (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Переваги та обмеження запису до електронної черги онлайн

Переваги	Обмеження
зменшити скупчення людей у залах очікування	технічні збої при бронюванні часу або перевантаження сервера
підвищити дисципліну відвідувачів і персоналу	дефіцит вільних місць у великих містах
зменшити кількість конфліктних ситуацій	складність користування для осіб похилого віку чи тих, хто не має інтернету
вести електронну статистику звернень для управлінських рішень	недостатня інтеграція з іншими державними онлайн-сервісами

Примітка. Складено автором.

Таким чином, з метою підвищення ефективності функціональної діяльності територіальних підрозділів ДМС України, а також покращення якості надання адміністративних послуг населенню, пропонуємо реалізувати такі кроки вдосконалення роботи електронної черги:

- удосконалити систему сповіщень для користувачів шляхом запровадження SMS- та e-mail-нагадувань про дату й час прийому;
- запровадити механізм підтвердження або скасування запису не пізніше ніж за 24 години до запланованого візиту, з подальшим автоматичним звільненням часу для інших користувачів;
- розширити канали доступу до електронної черги, забезпечивши можливість запису через телефонну лінію для громадян, які не користуються Інтернетом;
- створити на платформі «Дія» інтерактивний модуль навчання для різних вікових груп громадян щодо самостійної реєстрації в електронній черзі та користування сервісом.

Аналізуючи досвід інших країн (табл. 3.3), можемо розглянути Фінляндію, яка запустила комплексну онлайн-платформу «Enter Finland». Таким чином, цифровізація різко скоротила бюрократичне навантаження: значна частина обміну документами здійснюється електронно, що економить час і ресурси. Фінська міграційна служба (Finnish Immigration Service – Migri) запровадила електронну систему запису на прийом громадян у межах національної програми «Digital Finland», спрямованої на розвиток електронних державних послуг [41]. Система є важливим каналом для отримання міграційних послуг – запис здійснюється онлайн через офіційний вебпортал. Кожен користувач має можливість: записатися на прийом онлайн, обравши тип послуги (дозвіл на проживання, громадянство, притулок тощо), місце обслуговування та час; отримати унікальний ключ бронювання та PIN-код, які дозволяють керувати зустріччю; змінити або скасувати запис не пізніше ніж за 4 години до початку призначеного часу; повідомити про зміну мети візиту без повторного бронювання – безпосередньо під час реєстрації у пункті обслуговування. У разі,

якщо користувач не скасовує запис і не з'являється, накладається штраф у розмірі 50 євро. Скасування можливе онлайн або через електронну пошту esupport@migri.fi. Змінити час можна лише через онлайн систему. Фінляндія є одним із найуспішніших прикладів цифровізації міграційних послуг у Європі. Її модель електронної черги відзначається: чіткими правилами користування; суворим дотриманням таймінгу; повною прозорістю процесу; високим рівнем відповідальності громадян за дотримання часу прийому.

Таблиця 3.3

Досвід окремих країн, де міграційні органи мають онлайн-запис або електронну чергу для надання послуг

Країна	Назва служби / органу	Як реалізовано онлайн-запис / черга	Коротка характеристика
Finnish Immigration Service (Фінляндія)	«Book an appointment at a service point» онлайн-запис	Користувач обирає категорію (наприклад, дозвіл на проживання, громадянство), обирає сервіс-пункт, час, отримує підтвердження.	Добре структурована система: можливість редагувати/скасовувати запис, PIN-код, електронне підтвердження.
Immigration Department of Hong Kong (Гонконг, Китай)	Онлайн-запис на продовження дозволу на проживання	Через веб-сервіс можна призначити час відвідування штабу/філії для подачі заявки на продовження.	Приклад для адміністративних міграційних підстав, зокрема студентів/трудомих мігрантів.
Department of Home Affairs of Australia (Австралія)	Сервіс онлайн-запису для зустрічей та консультацій клієнтів.	Через портал «ImmiAccount» користувачі можуть оформлювати заявки, а також призначати зустрічі, коли це потрібно.	Широка система імміграційних послуг з великим спектром: візи, громадянство, довідки.
Ministry of the Interior of the Czech Republic (Чехія)	Інформаційний портал для іноземців із онлайн-резервуванням/записом зустрічей.	Іноземці можуть створити обліковий запис, вибрати офіс, записатися онлайн/телефоном, відповідно до правил.	Вдалиий приклад європейської системи з акцентом на іноземців і цифрову взаємодію.
State Migration Service of Ukraine (Україна)	Сервіс «Електронна черга»	Запис онлайн для подачі документів у територіальні підрозділи: вибір відділу, послуги, часу.	Актуально для теми дослідження.

Примітка. Складено автором.

Наведені підходи можуть бути використані як орієнтир для вдосконалення української системи, зокрема шляхом впровадження підтвердження запису,

автоматичного нагадування та штрафів за неявку без попередження. Електронна черга є одним із найефективніших інструментів цифрової трансформації у діяльності територіальних органів ДМС. Її використання, зокрема у Борщівському відділі Управління ДМС у Тернопільській області, сприяє підвищенню якості обслуговування громадян, раціональному використанню робочого часу працівників і загальному зміцненню довіри населення до державних інституцій. Запровадження таких технологій цілком відповідає сучасним тенденціям розвитку електронного урядування, а також утвердженню принципів сервісної держави, орієнтованої на потреби людини.

Аналіз світового досвіду (Додаток Е) дав можливість виокремити ряд підходів, які можуть підвищити ефективність і якість роботи територіальних органів Державної міграційної служби України.

У Німеччині функції міграційної служби поділені між федеральним рівнем та місцевими органами. Німецька модель характеризується децентралізацією виконання – місцеві органи безпосередньо надають послуги іммігрантам, що сприяє їхній доступності для населення. Водночас присутні елементи централізації у вигляді єдиного законодавства, федерального координування та централізованих ІТ-систем. Така структура забезпечує адаптивність: місцеві підрозділи можуть реагувати на специфіку своїх регіонів, а федеральний центр гарантує єдині стандарти та підтримку.

Федеральне відомство з питань міграції та біженців (BAMF) підпорядковане Міністерству внутрішніх справ і відповідає передусім за розгляд заяв про притулок, захист біженців та координацію інтеграції [48]. BAMF має центральний офіс у Нюрнберзі і децентралізовану мережу з понад 60 регіональних підрозділів по всій країні. Ці підрозділи проводять процедури надання притулку та виконують інші функції, що дозволяє тісно співпрацювати з владами федеральних земель і неурядовими організаціями у сфері міграції та інтеграції. Паралельно, видачу дозволів на проживання й інші питання іноземців у Німеччині здійснюють місцеві міграційні органи, що діють у кожному районі та місті з правами району.

У Швеції діє унітарна модель організації міграційної служби. Шведське міграційне агентство є центральним органом, підпорядкованим Міністерству юстиції, і відповідає за всі питання – від надання притулку та дозволів на проживання до громадянства. Його внутрішня організація поєднує функціональний та регіональний принципи. Агентство поділене на три географічні регіони – Північний, Західний і Південний [39]. Одночасно вся процесуальна діяльність структурована за трьома головними напрямками: «Притулок», «Дозволи» (на проживання, роботу, возз'єднання) та «Обслуговування» (сервіс для заявників). Станом на 2025 рік Агентство завершила реформу системи обслуговування: розширено співпрацю з багатофункціональними сервісними центрами (Servicentrum) уряду. Якщо раніше Migrationsverket мало 11 власних сервіс-центрів по країні, то тепер частину послуг передано мережі спільних центрів державних послуг.

Фінляндія протягом останнього десятиліття здійснила значну реформу системи управління міграцією, перейшовши до централізованої моделі із сучасними процесами. Головним уповноваженим органом є Фінська імміграційна служба (відома як Migri), підпорядкована Міністерству внутрішніх справ. Раніше частину міграційних питань на місцевому рівні вирішувала поліція (наприклад, видача дозволів на проживання), але з 2017 року майже всі ці функції зосереджені в Migri – для забезпечення єдиних стандартів та прискорення процедур. Таким чином, Фінляндія централізувала операційну діяльність, відмовившись від зайвої децентралізації: тепер питання іноземців (дозволи на перебування, громадянство, притулок) обробляються єдиною службою. Migri має обмежену кількість регіональних об'єктів обслуговування. Незважаючи на невелику мережу фізичних офісів, доступність послуг забезпечується за рахунок активної цифровізації та чіткої організації процесів [40].

Канада має централізовану модель управління міграцією на рівні федерації, поєднану з розгалуженою мережею територіальних офісів для надання послуг. Відповідальним органом є Міністерство імміграції, біженців та громадянства Канади (Immigration, Refugees and Citizenship Canada, IRCC) –

єдина національна установа, що формує політику та здійснює всі імміграційні процедури. Територіальна структура IRCC охоплює всю країну: діють 24 локальні офіси та кілька регіональних управлінь [43].

Естонія вирізняється радикально цифровим підходом до організації державних послуг, і сфера міграції не є винятком. Ще у 2010 році ця країна здійснила інституційну інтеграцію: окреме Міграційне управління було об'єднане з поліцією та прикордонною службою в єдине відомство – Департамент поліції та прикордонної охорони (PBGV). Кожен житель Естонії – і громадянин, і іноземець-резидент – отримує електронне посвідчення особи (e-ID), яке дозволяє користуватися більшістю державних сервісів онлайн.

В Польщі функціонує змішана система, що поєднує децентралізоване надання послуг на рівні воєводств з сильною координаційною роллю центральної установи. Головним органом, що формує міграційну політику і відповідає за спеціальні напрями (насамперед, надання притулку), є Управління у справах іноземців (UdSC) у Варшаві, підпорядковане Міністерству внутрішніх справ. Водночас основний масив адміністративних послуг щодо іноземців надають територіальні органи – воєводські управління (а саме, їхні відділи у справах громадян і іноземців) у кожному з 16 воєводств. Така модель склалася історично і відповідає адміністративно-територіальному устрою Польщі.

Гнучке публічне управління міграційними службами є важливою передумовою ефективного реагування на сучасні виклики мобільності населення. Досвід європейських країн демонструє успішні моделі організації міграційних відомств, які поєднують децентралізацію повноважень, цифровізацію сервісів та впровадження сервісноорієнтованої моделі управління.

Загалом порівняння міжнародних моделей засвідчує, що адаптація найкращих практик – від цифрових рішень до гнучких територіальних структур – здатна значно посилити інституційну спроможність ДМС України в умовах сучасних викликів.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження теоретичних положень, правового та організаційного забезпечення функціональної діяльності Державної міграційної служби України та її територіальних органів дало змогу сформулювати наступні висновки.

У контексті загальносвітових міграційних процесів Україна дедалі активніше інтегрується в міжнародну систему управління міграцією, що формується під егідою Міжнародної організації з міграції (МОМ). Сучасна міграційна ситуація характеризується зростанням мобільності населення, масштабними внутрішніми переміщеннями в умовах воєнного стану та активними транснаціональними міграційними потоками. У цих умовах особливого значення набуває відповідність національної міграційної політики міжнародним стандартам, зокрема принципам захисту прав мігрантів, прозорості процедур, належного управління кордонами, розвитку інтеграційних програм та розбудови сервісно-орієнтованих інституцій. Україна поступово впроваджує підходи, рекомендовані МОМ, зокрема щодо цифровізації послуг, вдосконалення механізмів надання притулку, управління даними, розвитку партнерства між державними органами та громадами. Гармонізація внутрішньої політики з міжнародними стандартами сприятиме підвищенню ефективності міграційного менеджменту, зміцненню довіри до державних інституцій та кращому захисту прав як громадян України, так і іноземців, що перебувають на її території.

У роботі проведено оцінювання сучасного стану функціональної діяльності територіальних органів Державної міграційної служби України, що дозволило виявити ключові аспекти їх організаційної моделі та визначити можливі напрями удосконалення на основі вітчизняної практики і світового досвіду. У ході проведеного дослідження обґрунтовано, що оптимізація управлінської структури територіальних органів Державної міграційної служби України та удосконалення їх функціональної діяльності є ключовою умовою підвищення ефективності публічного адміністрування у сфері міграції.

Встановлено, що діяльність територіальних підрозділів ДМСУ здійснюється в умовах зростання міграційної мобільності населення, масштабних внутрішніх переміщень громадян, цифрової трансформації адміністративних послуг та інституційних реформ. У цих умовах підвищується значення територіальних органів як ключової ланки реалізації державної міграційної політики, яка забезпечує документування населення, роботу з іноземцями, контроль за законністю перебування та надання широкого спектра адміністративних послуг.

Окрему увагу приділено управлінським моделям, які мають потенціал практичного застосування у ДМС України. Адаптивне управління забезпечує здатність швидко реагувати на міграційні кризи та зміну зовнішнього середовища. Матрична модель створює умови для ефективного залучення міжвідомчих команд і використання експертизи в межах складних проєктів. Сервісно-орієнтований підхід формує культуру роботи, де споживач послуг – центральний елемент управлінських рішень. Процесний підхід сприяє прозорості, передбачуваності й пришвидшенню надання послуг. Децентралізація підсилює можливості місцевих підрозділів і водночас дозволяє центральному апарату зосередитися на стратегічних функціях.

Аналіз діяльності підрозділів ДМС України у Тернопільській області показав, що нині відбувається поступовий перехід до більш раціональної моделі управління: скорочуються найменш завантажені відділи, упроваджуються елементи централізації окремих функцій, розширюється використання цифрових сервісів, що створює організаційні передумови для підвищення результативності роботи всієї системи. На основі аналізу управлінської структури Борщівського відділу Управління ДМС у Тернопільській області встановлено, що чинна модель є функціонально спроможною, однак характеризується нерівномірним розподілом навантаження, фрагментованими інформаційними потоками. Водночас виявлено позитивні тенденції: поступова цифровізація процедур, впровадження електронної черги, стандартизація адміністративних послуг, розширення комунікацій із громадами та іншими інституціями. Проведене

анкетування споживачів послуг підтвердило ефективність функціонування Борщівського відділу.

Продовження цієї реформи через запропоновані заходи дозволить створити оптимальну мережу підрозділів – достатньо розгалужену, щоб забезпечити доступність, але водночас компактно і керовану. Вдосконалена структура, підкріплена цифровізацією і гнучким менеджментом, забезпечить рівномірний розподіл роботи між працівниками та підвищить якість обслуговування громадян. Для Борщівського відділу такі зміни означатимуть або входження в сильнішу об'єднану структуру, або отримання додаткових ресурсів і підтримки – в обох випадках виграють і працівники (через полегшення навантаження, кращу організацію праці), і місцева громада (через більш швидкий та зручний сервіс). В цілому оптимізація управління є складовою частиною сучасного публічного адміністрування, що дозволяє державним органам ефективніше виконувати свої функції, залишаючись чутливими до потреб суспільства. Такий підхід повністю відповідає курсу на модернізацію державних інституцій України.

Проаналізовано міжнародний досвід організації роботи міграційних органів (Німеччини, Польщі, Фінляндії, Швеції, Естонії, Канади). Практика цих країн демонструє, що найбільш ефективними моделями є структури, які поєднують сервісно-орієнтованість, децентралізацію частини послуг, активну цифровізацію та чітку регламентацію процедур. Особливу цінність мають: інтегровані електронні реєстри; розгалужені сервісні центри; мінімізація бюрократії через цифрові інструменти; високі стандарти етики та професійності персоналу.

Україна, враховуючи досвід розвинених країн, може побудувати ефективну та гнучку систему територіальних міграційних органів, де громадянин і його потреби стоять в центрі. Практично всі розвинені країни роблять ставку на електронні сервіси. Україні варто продовжити розширення електронного врядування у міграційній сфері. Це означає запуск повноцінних онлайн-сервісів: подання заяв на посвідки, продовження перебування, тощо

через інтернет із можливістю відстеження статусу. Крім того, інтеграція баз даних ДМС з реєстром актів цивільного стану, реєстрами адрес, прикордонною базою в'їздів-виїздів дозволить автоматично перевіряти інформацію і зменшити кількість довідок, які приносить заявник. Нові підходи вимагають добре підготовлених і мотивованих кадрів. Досвід Канади та Швеції показує, що інвестування в навчання працівників, розробку етичних кодексів, створення можливостей кар'єрного зростання у службі – все це окупається кращим обслуговуванням.

Реформування має базуватися на поєднанні принципів результативності, прозорості, підзвітності, орієнтації на потреби громадян та ефективного використання ресурсів. Запровадження в Україні таких елементів, як єдині електронні реєстри, інтегровані центри надання послуг, прозорі процедури та компетентний персонал, сприятиме підвищенню довіри до ДМС і якості послуг для українців та іноземців. Територіальні підрозділи (зокрема й Борщівський відділ) зможуть діяти більш автономно, оперативно та ефективно, залишаючись водночас частиною єдиної державної системи з високими стандартами. Це наблизить Україну до світових стандартів управління міграційними процесами.

Запропоновані у роботі заходи оптимізації спрямовані на формування збалансованої мережі територіальних підрозділів, яка, з одного боку, забезпечить доступність адміністративних послуг громадянам, а з іншого – буде керованою, технологічною та стійкою до навантаження. Вдосконалена структура, підсилена цифровізацією, уніфікованими процесами та сучасними підходами менеджменту, дозволить ефективніше розподіляти роботу між працівниками, зменшити черги, покращити логістику послуг і підвищити якість обслуговування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балашова Н. В., та ін. Публічне управління: правові, організаційні та соціальні проблеми розвитку : монографія. Київ : НАДУ, 2025. 276 с.
2. Бичай Р. О. Державна міграційна політика в контексті забезпечення національної безпеки України : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2023. 205 с.
3. Бобровський О. М. Цифрові трансформаційні процеси підвищення ефективності публічного управління : монографія. Харків : Вид-во ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2025. 198 с.
4. Відбувся публічний звіт Голови Державної міграційної служби України Наталії Науменко. URL : <https://dmsu.gov.ua/news/dms/17957.html>.
5. Гайдуцький А. Проблеми та перспективи повернення мігрантів в Україну. *Економіка та суспільство*. 2022. № 37. С. 73-78.
6. Гарасимів Т. І. Правові аспекти реформування системи МВС України: сучасні виклики та шляхи вирішення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2021. Вип. 72. С. 51–58.
7. Гнатовська А. І. Концепція «сервісної держави»: досвід іноземних держав та особливості впровадження в Україні в умовах цифровізації. *Наукові праці Національного університету Одеська юридична академія*. 2021. Т. 28. С. 37–43.
8. Єфремова М. О. Адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 192–197.
9. Желюк Т.Л. Реформування державної служби в частині адаптації до стандартів ЄС. Публічна служба в Україні: реалії та перспективи розвитку: зб. матеріалів доповідей за матеріалами круглого столу, приуроченого 100-річчю запровадження державної служби в Україні, 12 червня 2018 року, ТНЕУ. Тернопіль: СМП «ТАЙП», 2018. 142 с. С.22-27.

10. Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5203-17#Text>

11. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» № 3671-VI від 08.07.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3671-17#Text>

12. Закон України «Про громадянство України» № 2235-III від 18.01.2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2235-14#Text>

13. Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» № 5492-VI від 20.11.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5492-17#Text>

14. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» № 3773-VI від 22.09.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3773-17#Text>

15. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» № 1382-IV від 11.12.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1382-15>

16. Запухляк В. Проблеми міжнародної міграції в умовах глобальної турбулентності та її вплив на економічний прогрес країн. *Економічний аналіз*. 2024. №4. С. 668–683.

17. Іванова Т. В. Кожина А. В. Механізми міграційної політики України в умовах викликів і загроз. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2025. Том 36 (75). № 4. С. 22-28.

18. Карпенко О., Осьмак А., Васюк Н., Гамкрелідзе К., Шульга Л. Особливості та перспективи застосування гнучкого управління у проектній діяльності органів публічної влади. *Аспекти публічного управління*. 2024. Том 12. №4. С. 67-72.

19. Кириченко Ю. В. Особливості надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг. *Держ. упр.: теорія та практика*. 2020. № 3(67). С. 113–121.

20. Коваленко О. В. Розвиток сучасних форм комунікацій в системі публічного управління та адміністрування. *Публічне управління в Україні: виклики та перспективи*. 2023. URL: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-343-2-1>.

21. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

22. Круп'як Л. Б., Васіна А. Ю., Монастирський Г. Л., Круп'як І. Й. Особливості впровадження інновацій у сфері публічного управління. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2025. № 1. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/5506>.

23. Міграційна служба Тернопільщини інформує щодо оптимізації структури. URL : <https://dmsu.gov.ua/news/region/15170.html>.

24. Наказ ДМС України «Про затвердження Регламенту ДМС» №265 від 14.10.2014. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265839-14#Text>.

25. Новіченко А. А. Державна міграційна служба України як суб'єкт протидії нелегальній міграції. *Юридичний часопис Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*. 2020. № 4. С. 86–94.

26. Омелян О. Публічно-сервісна діяльність як спосіб реалізації сутності сервісної держави. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. Т. 1, № 3. С. 76–81.

27. Петькун С. Цифрові технології як інструмент надання якісних державних послуг. *Наукові перспективи*. 2024. №12. (42). С. 20-23.

28. Подольчак Н. Ю., Дзюрах Ю. М., Дорош У. М. Регіональний розвиток шляхом децентралізації державного управління : монографія / за ред. Н. Ю. Подольчак. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2024. 240 с.

29. Постанова КМУ «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» № 302 від 25.03.2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/302-2015-%D0%BF#Text>

30. Постанова КМУ «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення

державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон» №152 від 7.05.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-%D0%BF#Text>.

31. Постанова КМУ від 20.08.2014 № 360 «Про затвердження Положення про ДМС України» (ред. від 08.05.2025; із змінами № 299 від 15.03.2024, № 518 від 06.05.2025). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF/#Text>.

32. Проєкт Моделі розвитку територіальних органів Державної міграційної служби України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/public-consultation/discussion/12202.html>.

33. Садова У. Я., Князев С. І., Андрусишин Н. І. Територіальна міграційна система України як чинник розвитку економіки, держави і суспільства. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2013. Вип. 3. С. 3–12.

34. Слободенюк Т. О. Перспективна модель публічно-сервісної держави в Україні. *Інвестиції: досвід та практика*. 2024. № 18. С. 155–160.

35. Статистичні дані. Державна міграційна служба України. URL : <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html>.

36. Управління ДМС у Тернопільській області. URL: <https://dmsu.gov.ua/ternopil>

37. Циганов О. Г., Білоус В. Т., Мартянова Р. А. Державна міграційна служба України як суб'єкт реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2024. Вип. 3 (16). С. 175-188.

38. Шандрук С.М. Адміністративні послуги як функція сервісно-орієнтованої держави. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. 2024. №85. С. 175-180.

39. About the Swedish Migration Agency Our organisation. URL: <https://www.migrationsverket.se/en/about-the-swedish-migration-agency/our-organisation.html>.

40. Finnish Immigration Service reforms organisational structure to enhance ability to address changes in security environment and meet Government Programme

targets. URL: <https://migri.fi/en/-/finnish-immigration-service-reforms-organisational-structure-to-enhance-ability-to-address-changes-in-security-environment-and-meet-government-programme-targets>.

41. Finnish Immigration Service. Online service Enter Finland. URL: <https://migri.fi/en/submit-your-application-in-the-e-service>.

42. Forced migration or displacement. 20 June 2024. URL: <https://www.migrationdataportal.org/themes/forced-migration-or-displacement>.

43. Immigration, Refugees and Citizenship Canada Departmental Overview. URL: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/mission/departmental-overview.htm>.

44. Local Migration Governance in Ukraine: Well-developed Areas and Opportunities for Development. IOM. URL: <https://publications.iom.int/books/local-migration-governance-ukraine-well-developed-areas-and-opportunities-development>.

45. Migration. URL : <https://ourworldindata.org/migration>.

46. Myroshnychenko A. Modern paradigm and public administration tools: methods to increase efficiency in Ukraine. *Socio World-Social Research & Behavioral Sciences*. 2023. No. 11. P. 34–42.

47. Pécoud Antoine. Mapping Global Migration Governance. Mapping Global Migration Governance. IMI Working Paper, 183 / PACES Project Working Paper.

48. Remit and Focus Areas. Federal Office for Migration and Refugees. BAMF. 2025. URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Behoerde/flyer-bundesamt-und-seine-aufgaben.html>.

49. Top Statistics on Global Migration and Migrants. 2025. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/top-statistics-global-migration-migrants>.

50. Ukraine Human Capital Chartbook: як людський капітал визначає сценарії розвитку України. KSE. 2025. 14 Травня. URL : <https://kse.ua/about-the-school/news/ukraine-human-capital-chartbook-how-human-capital-defines-ukraine-s-development-scenarios>.