

**Асоціація українських моніторів дотримання
прав людини**

З В І Т

за результатами всеукраїнського громадського
моніторингу якості надання адміністративних послуг
Державною міграційною службою України

2014 рік

1. Вступ

Якість надання Державною міграційною службою України (ДМС) адміністративних послуг населенню слід розглядати, як індикатор рівня її готовності й спроможності забезпечити основну місію будь-якого органу влади – сприяти громадянам у можливості вільно реалізовувати свої права та свободи, визначені законодавством. Разом з тим, отримавши обов'язок діяти в інтересах суспільства, міграційна служба не має залишатися поза контролем з боку цього суспільства і повинна звітуватися та відповідати перед ним за свою діяльність. Протягом кількох останніх років ДМС, як суб'єкт надання адміністративних послуг, неодноразово піддавалась жорсткій і, як правило, виправданій критиці з боку громадськості, перед усім через тісний зв'язок служби із окремими бізнес-структурами, неприховане лобіювання їх фінансових інтересів, схильність до отримання прибутку за рахунок ігнорування потреб пересічної людини, доволі високий рівень корупції та бюрократії серед персоналу, надмірну заплутаність процедур отримання адміністративних послуг тощо.

Оскільки саме громадський контроль за роботою державного органу дає можливість пересвідчитися у тому, наскільки цей орган діє в інтересах громадян, низка неурядових організацій України в травні – червні 2014 року провела всеукраїнську моніторингову кампанію, під час якої громадські активісти перевірили на відповідність стандартам Закону України *«Про адміністративні послуги»* якість та умови надання адміністративних послуг Державною міграційною службою.

До кампанії долучились 15 громадських організацій, волонтери яких відвідали з моніторинговими візитами 38 територіальних органів і підрозділів ДМС у 12 областях та місті Києві.

Слід зазначити, що моніторинг діяльності ДМС України проводився на засадах компетентності та об'єктивності. Експертами всеукраїнської громадської організації *«Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів»* (Асоціація УМДПЛ), яка виступила у ролі організатора та координатора моніторингової кампанії, був розроблений інструментарій громадського моніторингу – два види анкет оцінювання якості надання адміністративних послуг, які були вручені громадським активістам для практичного застосування.

Крім цього, Асоціацією УМДПЛ організовано і проведено 2 спеціалізованих навчальних тренінги з представниками неурядових організацій, під час яких було підготовлено 40 регіональних координаторів моніторингової кампанії. На тренінгах учасники отримали необхідні знання, що надали їм можливість проводити моніторинг з високим рівнем компетентності, опираючись не тільки на положення Закону України *«Про адміністративні послуги»*, а і на вимоги відомчої нормативної бази МВС та ДМС України.

Моніторинг здійснювався з використанням наступних методів:

- аналіз матеріалів ЗМІ щодо діяльності ДМС України;
- відвідування службових приміщень органів міграційної служби з вільним режимом доступу;

- проведення бесід з працівниками ДМС та громадянами, які одержували адміністративні послуги;
- приймання від громадян повідомлень про порушення їх прав, як одержувачів адміністративних послуг та надання відповідної правової оцінки діям персоналу міграційної служби;
- візуальне спостереження за діями працівників ДМС під час публічного виконання ними своїх обов'язків та прийому громадян;
- фіксація умов та порядку надання адміністративних послуг в органах ДМС за допомогою відео і фотозйомки.

Кінцевою метою кампанії визначено не виявлення окремих недоліків й прорахунків в діяльності конкретного територіального органу міграційної служби, а проведення системного оцінювання якості отримання громадянами адміністративних послуг від ДМС та подальше інформування керівництва служби про думку громадськості з цього приводу з наведенням найбільш поширених прикладів порушення прав одержувачів послуг, встановлених під час моніторингу.

Крім цього, проведення моніторингової кампанії додатково сприяло:

- відпрацюванню форм громадського контролю за державними органами;
- прищепленню працівникам ДМС усвідомлення того, що кожна цивільна особа має право здійснювати контроль за їх діяльністю у будь-який незаборонений законом спосіб;
- підвищенню рівня довіри суспільства до міграційної служби шляхом забезпечення прозорості її діяльності;
- налагодженню конструктивного діалогу активістів неурядових організацій з керівниками територіальних органів ДМС.

Окремо зазначимо, що результати кампанії з громадського контролю за діяльністю будь-якого органу влади можна розцінювати не тільки як з'ясування реальної ситуації із дотриманням прав та свобод громадян у цьому органі, а і як перевірку готовності його керівників прислухатися до суспільної думки та організувати діяльність органу з урахуванням отриманих зауважень. Слід відмітити, що нове керівництво Державної міграційної служби України висловило підтримку і на практиці сприяло реалізації ініціативи громадськості з проведення моніторингу у підпорядкованих територіальних органах. Подібна позиція очільників ДМС схвалюється Асоціацією УМДПЛ, оскільки така форма побудови взаємин із неурядовими організаціями є наочним свідченням виконання міграційною службою задекларованої урядом країни політики розвинення діалогу влади із суспільством.

2. Результати моніторингу.

Оцінювання якості надання адміністративних послуг органами міграційної служби здійснювалося, перед усім, з урахуванням критеріїв, визначених Законом України «Про адміністративні послуги» (надалі у тексті – Закон).

2.1. Режим надання громадянам адміністративних послуг

Збалансованість та зручність визначеного державним органом режиму прийому відвідувачів для надання адміністративних послуг, є одним з важливих індикаторів якості їх отримання громадянами. Стаття 6 Закону наголошує на тому, що суб'єкт надання адміністративних послуг зобов'язаний здійснювати прийом громадян згідно з графіком, при цьому *«кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу - не менше 6 годин»*. Слід зазначити, що на сьогодні Державною міграційною службою не розроблений і не рекомендований територіальним органам та підрозділам єдиний оптимальний графік прийому громадян, внаслідок чого управління, відділи, сектори ДМС у регіонах часто не дотримуються вищевказаної вимоги Закону.

Необхідно враховувати, що Управління (Головні управління) ДМС в областях не тільки здійснюють функції з керування та координації діяльністю підпорядкованих районних підрозділів, а й самі являються повноцінними суб'єктами надання адміністративних послуг населенню. Проте, існуючий наразі режим прийому громадян в обласних Управліннях не витримує жодної критики, що підтверджується не тільки звітами учасників моніторингової кампанії, а й інформацією про порядок роботи органів ДМС України, яка розміщена на офіційному веб-сайті цього відомства.

Так, відповідно даних зазначеного веб-сайту, повноцінний (без порушень вимог статті 6 Закону) прийом громадян здійснюється лише в ***Управлінні ДМС України у Чернівецькій області*** – протягом 41 години на тиждень, з яких 6 годин 30 хвилин припадає на суботу.

В управліннях ДМС України в ***Івано-Франківській, Кіровоградській, Черкаській областях та Головному управлінні ДМС України у Одеській області*** вимога щодо 40-годинного прийому громадян на тиждень виконана, проте субота оголошена вихідним днем. Крім ***УДМС у Чернівецькій області***, обласні управління міграційної служби відвідувачів у суботу взагалі не приймають, лише в ***управліннях ДМС України у Дніпропетровській та Кіровоградській області*** такий прийом проводить черговий, який апріорі не може забезпечити надання всього спектру адміністративних послуг у повному обсязі.

У переважній більшості обласних Управлінь ДМС (***Вінницька, Волинська, Донецька, Житомирська, Запорізька, Закарпатська, Київська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Чернігівська області***) для прийому громадян відведено лише 20 годин на тиждень – як, правило управління працюють з відвідувачами за графіком: понеділок, середа, п'ятниця прийом громадян з 9.00 до 13.00, вівторок, четвер – з 14.00 до 18.00.

Не на багато кращою є організація прийому громадян в інших регіонах, де загальна кількість прийомних годин на тиждень становить: ***Головне управління ДМС України у Дніпропетровській області*** – 37 годин 45 хвилин, ***Головне управління ДМС України у Дніпропетровській області*** - 36 годин 45 хвилин, ***Управління ДМС України у Хмельницькій області*** – 24 години 15 хвилин, ***Управління ДМС України у Луганській області та Головне управління ДМС України у Харківській області*** – 24 години 45 хвилин,

Найменша кількість годин – 19, відведена для прийому громадян в ***Управлінні ДМС України у Херсонській області***.

Під час моніторингових візитів виявлені масштабні порушення регламентованої Законом сумарної кількості годин прийому громадян і у відділах (секторах) міграційної служби районного та міського підпорядкування. Зокрема, громадські активісти повідомили про невиконання вимоги щодо прийому громадян не менше, ніж 40 годин на тиждень, в тому числі не менше 6 годин у суботу у наступних органах і підрозділах ДМС:

- **Дніпропетровська область:** Павлоградський районний відділ, Тернівський міський сектор, Юр'ївський районний сектор УДМС у Дніпропетровській області;

- **Житомирська область:** Богунський та Корольовський районні відділи, Бердичівський, Коростенський, Коростишівський та Новоград-Волинський районні сектори УДМС у Житомирській області;

- **місто Київ:** Голосіївський, Деснянський та Шевченківський районні відділи ГУДМС у місті Києві;

- **Рівненська область:** Рівненський міський відділ УДМС у Рівненській області;

- **Тернопільська область:** Тернопільський міський та Тернопільський районні сектори УДМС у Тернопільській області;

- **Херсонська область:** Суворовський та Комсомольський районні відділи, Новокаховський міський, Каховський та Скадовський районні сектори УДМС у Херсонській області;

- **Чернігівська область:** Деснянський районний відділ УДМС у Чернігівській області.

При цьому спектр варіацій порушення права громадян на звернення за одержанням адміністративні послуги протягом 40 годин на тиждень і 6 годин у суботу достатньо широкий.

У деяких підрозділах ДМС, крім вихідних, додатково встановлені «неприйомні» дні, у які надання громадянам адміністративних послуг не проводиться. Так, у **Рівненському** міському відділі УДМС у Рівненській області, **Тернопільському міському, Тернопільському районному** секторах УДМС в Тернопільській області, **Суворовському** та **Комсомольському** районних відділах, **Каховському** районному секторі УДМС у Херсонській області неприйомним днем визначений четвер, у **Шевченківському** районному відділі ГУДМС у місті Києві - середа

Доволі часто у територіальних підрозділах ДМС обмежують години прийому відвідувачів у суботу. Так, у **Рівненському** міському відділі УДМС у Рівненській області, **Тернопільському** районному секторі УДМС України у Тернопільській області, **Суворовському, Комсомольському** районних відділах та **Каховському** секторі УДМС у Херсонській області у суботу громадян приймають лише 4 години.

В багатьох підрозділах ДМС існує практика складання окремих графіків для надання громадянам тієї чи іншої адміністративної послуги, що призводить до того, що така окрема послуга протягом 40 годин на тиждень та 6 годин у суботу відвідувачам не надається.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«У **Шевченківському районному відділі** (вул. Пугачова 17) **ГУДМС у місті Києві** години прийому громадян визначаються за напрямками діяльності підрозділу. До вивіски з загальним графіком прийому приліплені ще й додаткові оголошення з погодинним розкладом надання окремих послуг. Проте, очевидно, що графік прийому громадян не передбачає можливості отримувати всі адміністративні послуги протягом 40 годин на тиждень, в тому числі не менше 6 годин у суботу. Так, у підрозділі середа оголошена неприйомним днем, прийом документів для оформлення проїзного документа дитини здійснюється лише протягом 3 годин 15 хвилин на тиждень (вівторок з 10.00 до 11.00, четвер – з 13.45 до 16.00), при цьому у суботу така послуга не надається. Внесення до закордонного паспорту відомостей про дітей проводиться лише 2 години на тиждень і, знову таки, у суботу ця послуга не надається. Вклеювання фотографії до внутрішнього паспорту – 12 годин на тиждень. Подібні порушення є і при наданні громадянами послуг з оформлення закордонного паспорта, оформлення виїзду за кордон на постійне проживання тощо.

У **Шевченківському районному відділі** (вул. Герцена 9) **ГУДМС у місті Києві** загального графіку прийому громадян також не має. Кожну послугу відвідувачі отримують за окремим графіком, при цьому надання відділом всього діапазону послуг протягом 40 годин на тиждень не передбачається. Для прикладу, видача документів для виїзду за кордон проводиться лише двічі на тиждень протягом 12 годин 30 хвилин: у п'ятницю з 9.00 до 18.0 та у суботу з 11.00 до 16.00. Внесенню відомостей про дитину до закордонного паспорта приділено лише 2 години на тиждень. В середу громадян взагалі не приймають.

У **Голосіївському районному відділі ГУДМС у місті Києві** прийом громадян з питань набуття громадянства проводиться лише у вівторок з 10.00 до 12.00 та у четвер з 15.00 до 17.00, у суботу прийом взагалі не передбачений. Прийом документів для виїзду за кордон на постійне проживання – 3 години на тиждень, з яких 1 година у суботу. Якщо вивчити графік прийому громадян, то жодна окрема послуга не надається 40 годин на тиждень.

У **Деснянському районному відділі ГУДМС у місті Києві** прийом громадян з видачі документів для виїзду за кордон (ЗП, ДПД) проводиться лише 3 дні та 12 годин на тиждень, з яких у суботу – 4 години. При цьому є ще окрема послуга не з видачі, а з оформлення закордонного паспорта, яка надається також 3 дні, але вже 20 годин на тиждень. Таким чином одна адміністративна послуга розділена на два підвиди і для їх отримання встановлені різні години прийому громадян. Для прийому громадян з питання відновлення втраченого паспорта відведено 10 годин на тиждень, у суботу взагалі з цього напрямку не працюють. Пересічному громадянину взагалі розібратися дуже важко - на дверях вивішені різні графіки прийому. Потім дивуються, чого у них такі великі черги»

«В **Управлінні ДМС у Рівненській області** вивішений графік роботи, який відрізняється від графіку прийому громадян, що розміщений на сайті ДМС України. Графік роботи «понеділок, вівторок, середа, четвер з 9.00 до 17.00, п'ятниця з 9.00 до 16.00, субота з 10.00 до 13.00» - 38 годин на тиждень, 3 години у суботу. В той же час графік прийому громадян вказує «понеділок, середа, п'ятниця з 9.00 до 13.00; вівторок, четвер з 14.00 до 18.00; субота, неділя - вихідний» - 20 годин на тиждень, 0 годин у суботу. Крім цього, виходить, що у вівторок та четвер працюють до 17.00, а громадян приймають до 18.00. Плутанина»

«У **Головному управлінні ДМС у Харківській області** встановлені роздільні графіки прийому громадян з питання отримання конкретної адміністративної послуги. Наприклад, прийом громадян щодо оформлення паспорта для виїзду за кордон на постійне проживання здійснюється лише тричі на тиждень і сумарно протягом 12

годин, а видача закордонних паспортів і проїзних документів дитини проводиться лише 11 годин на тиждень»

«У Новокаховському міському секторі УДМС України у Херсонській області в наявності кілька графіків. Є режим роботи, який складений у відповідності із вимогами Закону України «Про адміністративні послуги», але є і окремий графік прийому громадян з надання їм адміністративних послуг. Згідно останнього графіку, не всі послуги надаються протягом 40 годин на тиждень і не менше 6 годин у суботу. Наприклад, оформлення внутрішнього паспорта та вклеювання до нього фотокарток у четвер взагалі не проводиться, а у суботу громадян з цих питань приймають лише 4 години»

В окремих територіальних органах і підрозділах ДМС проводиться розподілення годин прийому виключно для обслуговування певної категорії відвідувачів чи мешканців конкретної адміністративної одиниці.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«У Богунському та Корольовському районних відділах, Бердичівському, Коростенському, Коростишівському, Новоград-Волинському районних секторах УДМС у Житомирській області графіком передбачається прийом виключно юридичних осіб»

«У Головному управлінні ДМС у Харківській області встановлені роздільні графіки прийому громадян, в тому числі як з питання надання конкретної адміністративної послуги, так і для мешканців певних районів міста»

«У Каховському районному секторі УДМС у Херсонській області, відповідно до графіка, громадян приймають лише 20 годин 30 хвили на тиждень - у середу та п'ятницю з 8.00 до 17.00 і у суботу з 8.00 до 12.00. Четвер – неприймальний день, вівторок – робота з сільськими радами»

«Деснянський районний відділ УДМС у Чернігівській області у вівторок та четвер з 9.00 до 13.00 та у п'ятницю з 9.00 до 18.00 здійснює прийом винятково юридичних осіб»

Зрозуміло, що передумови для вільного трактування працівниками міграційної служби положення статті 6 Закону «кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу не менше 6 годин» створює певна неконкретність такого формулювання, проте, на думку Асоціації УМДПЛ, у підрозділах ДМС повинні бути створені однакові умови, за яких будь-яка особа (фізична чи юридична) матиме можливість одержувати кожен адміністративну послугу протягом 40 годин на тиждень і 6 годин у суботу.

Слід також зазначити, що в анкетах оцінювання якості надання адміністративних послуг, громадські спостерігачі вказали і на випадки порушення встановлених графіків прийому громадян у **Павлоградському** районному відділі, **Тернавському** та **Юр'ївському** районних секторах УДМС в Дніпропетровській області, **Бердичівському** та **Новоград-Волинському** районних секторах УДМС в Житомирській області, **Деснянському** районному відділі **ГУДМС у місті Києві**, **Каховському** районному секторі УДМС у Херсонській області.

У **Периотравенському** міському секторі УДМС у Дніпропетровській області та **Скадовському** районному секторі України у Херсонській області вивіски із графіком прийому громадян взагалі були відсутні.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«У Деснянському районному відділі ГУДМС у місті Києві на загальній вивісці із режимом роботи підрозділу вказано, що обідня перерва з 13.00 до 13.45, а на табличці на дверях кабінету, де оформляють паспорт для виїзду за кордон, зазначено - з 13.00 до 14.00. Зрозуміло, що працюють по останньому графіку»

«Під час візиту до Каховського районного сектору УДМС у Херсонській області, працівник сільради поскаржився нам, що 10.06.2014 підрозділ був зачинений, хоча це був вівторок - встановлений для роботи з сільрадами день. Оголошення про причини не перебування працівника на робочому місці вивішене не було»

На думку громадських активістів, саме вищеназвані прорахунки, допущені при складанні графіків прийому громадян, призводять до існування в органах і підрозділах ДМС великих черг та значних витрат часу, необхідного для отримання відвідувачем адміністративної послуги.

2.2. Доступність інформації про надання адміністративних послуг

Стаття 4 Закону вказує, що відкритість та прозорість процедур надання адміністративних послуг, наряду із доступністю та безоплатністю для громадян інформації про умови і порядок їх отримання, є складовими державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Одночасно Закон зобов'язує суб'єкт надання таких послуг запровадити у свою повсякденну діяльність низку конкретних заходів, які на практиці сприятимуть реалізації задекларованих вище принципів, зокрема облаштувати приміщення для прийому громадян інформаційними стендами, помістити відповідні данні про умови й порядок одержання послуги на відомчих веб-сайтах, забезпечити для громадян можливість отримання необхідної інформації та бланків за допомогою засобів телекомунікації тощо.

Слід відмітити, що за останній час Державною міграційною службою досягнуто певного покращення у питаннях такого інформування громадян, проте проведений моніторинг свідчить, що у багатьох територіальних органах і підрозділах служби ще не вирішене принципове для кожного одержувача адміністративних послуг питання - можливість реалізувати своє право на отримання всієї необхідної інформації про послугу без сторонньої допомоги.

Особі, яка відвідує територіальний орган ДМС, перед усім, необхідна інформація про перелік адміністративних послуг, які цей орган надає громадянам. Проте, у **Юр'ївському** районному секторі УДМС у Дніпропетровській області, **Управлінні ДМС у Житомирській області** та **Бердичівському** районному секторі цього Управління, **Голосіївському, Деснянському** та **Шевченківському** районних відділах ГУДМС у місті Києві, **Управлінні ДМС у Рівненській області** та **Рівненському** міському відділі цього Управління, **Управлінні ДМС у Тернопільській області, Тернопільському** міському та **Чортківському** районному секторі цього Управління, **Каховському** районному секторі УДМС у Херсонській області перелік адміністративних послуг, що пропонуються відвідувачам, на інформаційних стендах відсутній.

Стаття 8 Закону зобов'язує суб'єкт надання адміністративних послуг розмістити у місці здійснення прийому громадян інформаційні картки на всі види послуг, які їм надаються. У переважній більшості органів і підрозділів ДМС ця вимога у повному обсязі не виконана, хоча саме інформаційна картка на

адміністративну послугу є найбільш повним джерелом інформації про умови, порядок, терміни та вартість її отримання. Наприклад, у своїх звітах громадські спостерігачі вказали, що на час проведення моніторингу на інформаційному стенді **Чортківського** районного сектора УДМС у Тернопільській області інформаційні картки були взагалі відсутні, у **Головному управлінні ДМС у Харківській області** на стенді вивішена лише 1 інформаційна картка, в **УДМС у Рівненській області** - 2 картки, у **Бердичівському** районному секторі УДМС у Житомирській області, **Рівненському** міському відділі УДМС у Рівненській області, **Тернопільському** районному секторі УДМС у Тернопільській області, **Скадовському** районному секторі УДМС у Херсонській області – по 3 картки, у **Голосіївському** та **Деснянському** районних відділах **ГУДМС у місті Києві** – по 4 інформаційних картки.

У своїх звітах учасники моніторингової кампанії зазначили, що у відвіданих ними територіальних органах і підрозділах міграційної служби, стенди не в повній міру укомплектовані важливою для одержувачів адміністративних послуг інформацією.

Зокрема:

- відсутній зразок написання заяви-доручення для проведення перевірки на несудимість у **Павлоградському** районному відділі, **Першотравенському**, **Тернівському** міських та **Юр'ївському** районному секторах УДМС у Дніпропетровській області, **Богунському** районному відділі, **Бердичівському**, **Коростишівському** та **Новоград-Волинському** районних секторах УДМС у Житомирській області, **Управлінні ДМС у Запорізькій області**, **Голосіївському**, **Дніпровському**, **Шевченківському** районних відділах **ГУДМС у місті Києві**, **Головному управлінні ДМС у Одеській області**, **Управлінні ДМС у Рівненській області** та **Рівненському** міському відділі УДМС у Рівненській області, **Чортківському** районному секторі УДМС у Тернопільській, **Головному Управлінні ДМС у Харківській області**, **Новокаховському** міському та **Каховському** районному секторах УДМС у Херсонській області;

- відсутня інформація про номери телефоні «гарячої лінії» у **Павлоградському** районному відділі, **Першотравенському** та **Тернівському** міських секторах УДМС у Дніпропетровській області, **Управлінні ДМС у Житомирській області**, **Богунському** та **Корольовському** районних відділах УДМС в Житомирській області, **Управлінні ДМС у Запорізькій області**, **Голосіївському**, **Деснянському**, **Дніпровському** та **Шевченківському** районних відділах **ГУДМС у місті Києві**, **Управлінні ДМС в Рівненській області**, **Головному Управлінні ДМС у Харківській області**;

- відсутня інформація про номери телефонів для довідок, факсу, адресу веб-сайту та електронної пошти у **Павлоградському** районному відділі, **Першотравенському** та **Тернівському** міських секторах УДМС у Дніпропетровській області, **Управлінні ДМС у Житомирській області**, **Богунському** районному відділі УДМС у Житомирській області, **Голосіївському**, **Дніпровському** та **Шевченківському** районних відділах **ГУДМС у місті Києві**, **Головному управлінні ДМС у Одеській області**, **Управлінні ДМС у Рівненській області**, **Рівненському** міському відділі УДМС у Рівненській області, **Головному**

управлінні ДМС у Харківській області, Скадовському районному та Новокаховському міському секторах УДМС у Херсонській області.

- відсутня інформація про платіжні реквізити для проведення оплати платних адміністративних послуг у Павлоградському районному відділі, Першотравенському, Тернівському міських та Юр'ївському районному секторах УДМС у Дніпропетровській області, Богунському районному відділі та Бердичівському районному секторі УДМС у Житомирській області, Дніпровському районному відділі ГУДМС у місті Києві, Головному управлінні ДМС у Одеській області, Управлінні ДМС у Рівненській області, Рівненському міському відділі УДМС у Рівненській області, Управлінні ДМС у Тернопільській області, Тернопільському районному секторі УДМС у Тернопільській області, Головному управлінні ДМС у Харківській області, Каховському районному секторі УДМС у Херсонській області

- відсутній на стендах графік особистого прийому громадян керівництвом органу ДМС та ДМС України у Павлоградському районному відділі, Першотравенському, Тернівському міських та Юр'ївському районному секторах УДМС у Дніпропетровській області, Богунському районному відділі та Бердичівському районному секторі УДМС у Житомирській області, Управлінні ДМС у Рівненській області.

В окремих підрозділах ДМС керівники формально поставилися до необхідності забезпечити отримання інформації громадянами у зручний для них спосіб. Так, учасники моніторингової кампанії визнали не зручним для відвідувачів розташування інформаційних стендів у Павлоградському районному відділі, Першотравенському, Тернівському міських та Юр'ївському районному секторах УДМС у Дніпропетровській області, Шевченківському районному відділі ГУДМС у місті Києві, Рівненському міському відділі УДМС у Рівненській області, Управлінні ДМС у Тернопільській області, Тернопільському районному секторі УДМС у Тернопільській області, Новокаховському міському та Каховському районному секторах УДМС у Херсонській області.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«У приміщенні Шевченківського районного відділу ГУДМС у місті Києві, який розташований за адресою вул. Пугачова 17, перед окремими стендами розташований великий стіл, який ускладнює можливість наблизитися до стенду і ознайомитися з інформацією. Інформаційні картки вивішені біля платіжного терміналу, де завжди значне скупчення людей. У приміщенні Шевченківського районного відділу за адресою вул. Герцена 9, інформацію зі стендів прочитати важко – шрифт дрібний, а стенди розташовані дуже високо або доступ до них перекривають меблі»

«У Рівненському міському відділі УДМС у Рівненській області на другому поверсі окремі інформаційні стенди розташовані у темній частині коридору. Та й взагалі це не зручно - людині, щоб ознайомитись зі змістом стендів чи графіком прийому громадян керівником, необхідно підніматися на другий поверх»

«В Управлінні ДМС у Тернопільській області інформаційні картки дуже важко зняти зі стенду для того, щоби їх прочитати, а отже неможливо отримати інформацію про вартість послуги»

«У Новокаховському міському секторі УДМС у Херсонській області папка з інформаційними картками адміністративних послуг знаходиться на стенді у

важкодоступному місці - перед стендом розташовані меблі і добратися до цієї папки вкрай важко»

«У Каховському районному секторі УДМС у Херсонській області стенди розташовані зручно, але у приміщенні погане освітлення, через що прочитати текст, надрукований дрібним шрифтом, практично не має можливості»

Державною міграційною службою належним чином не організовано консультування громадян з використанням засобів телекомунікації (телефону та електронної пошти), хоча такий порядок отримання інформації про адміністративні послуги передбачається статтею 6 Закону. У переважній більшості відвіданих громадськими активістами органів і підрозділів ДМС на інформаційних стендах або взагалі відсутня інформація з номером телефону для довідок та адресою електронної пошти, або на телефонні дзвінки та надіслані поштою повідомлення ніхто не відповідає.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«В Управлінні ДМС у Житомирській області інформація про номер телефону для довідок є, але на контрольний дзвінок не відповіли. Скористатися послугами електронної пошти для отримання довідкової інформації також можливості не має - на запити не відповідають»

«В Управлінні ДМС у Рівненській області ситуація наступна: 13.06.2014 з 14.00 до 14.30 періодично телефонувала на номер, який вказано на сайті – слухавку не брали. На запит, надісланий електронною поштою 12.06.2014, відповіді також не отримала. Втім, якщо моє прохання про надання консультації розцінювати, як інформаційний запит, то час для надання відповіді ще не вичерпаний»

«Зателефонували по вказаних на стенді номерах. У Новокаховському міському секторі УДМС у Херсонській області слухавку просто не беруть. У Каховському районному секторі на дзвінок відповіли, але по телефону консультувати не стали - запропонували прийти до них особисто і тоді нам «все розкажуть»

Проведеним моніторингом також встановлено, що в ДМС України повністю відсутня практика використання для консультування відвідувачів інформаційно-довідкових електронних терміналів.

2.3. Комфортність умов надання адміністративних послуг

Одним з пріоритетних напрямків моніторингу було оцінювання рівня комфортності умов для надання адміністративних послуг, створених в органах і підрозділах ДМС. Таке оцінювання проводилося з урахуванням комплексу критеріїв - місце розташування адміністративної будівлі, зручність зони очікування, санітарно-гігієнічні умови, порядок проведення оплати за надану послугу тощо.

У своїх звітах активісти кампанії вказали на низку недоліків в окремих органах і підрозділах ДМС, проте однорідність та поширеність таких недоліків свідчить про проблеми із сервісом в існуючій системі обслуговування відвідувачів у міграційній службі в цілому. Зокрема, за результатами моніторингових візитів, визначені наступні найбільш типові недоліки:

- відсутня зупинка громадського транспорту поблизу **Павлоградського** районного відділу, **Першотравенського**, **Тернівського** міського та **Юр'ївського** районного секторів УДМС у Дніпропетровській області, **Богунського** районного відділу та **Бердичівського** районного сектору УДМС у Житомирській області,

Управління ДМС у Запорізькій області, Голосіївського та Дніпровського районних відділів ГУДМС у місті Києві, Рівненського міського відділу УДМС у Рівненській області, Тернопільського та Чортківського районних секторів УДМС у Тернопільській області, Скадовського районного та Новокаховського міського секторів УДМС у Херсонській області;

- відсутнє місце для безоплатної стоянки приватного автотранспорту поблизу *Першотравенського* міського сектору УДМС у Дніпропетровській області, *Управління ДМС у Житомирській області, Богунського* районного відділу УДМС у Житомирській області, *Голосіївського та Дніпровського* районних відділів ГУДМС України у місті Києві, *Головного управління ДМС у Одеській області, Управління ДМС у Тернопільській області, Тернопільського* районного сектору УДМС у Тернопільській області, *Головного управління ДМС у Харківській області, Скадовського* районного сектору УДМС у Херсонській області;

- практично у всіх відвіданих громадськими активістами органах і підрозділах ДМС вхід до адміністративної будівлі не обладнаний пандусом або пандус не відповідає будівельним вимогам (великий кут нахилу, відсутність перил тощо);

- відвідувачі позбавлені можливості скористатися санвузлом (рукомийник, туалет) у *Першотравенському* міському та *Юр'ївському* районних секторах УДМС у Дніпропетровській області, *Управлінні ДМС у Житомирській області, Богунському* районному відділі та *Бердичівському, Коростенському, Коростишівському, Новоград-Волинському* районних секторах УДМС у Житомирській області, *Голосіївському, Деснянському, Шевченківському* районних відділах ГУДМС у місті Києві, *Управлінні ДМС у Рівненській області, Рівненському* міському відділі УДМС у Рівненській області, *Тернопільському та Чортківському* районних секторах УДМС у Тернопільській області, *Новокаховському* міському, *Скадовському, Каховському та Комсомольському* районних секторах УДМС у Херсонській області.

Слід зазначити, що в окремих органах і підрозділах санвузли є, але вони заперті на замок і ними користується виключно персонал.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії

«У Голосіївському районному відділі ГУДМС у місті Києві санвузол не для загального користування. Коли я запитала у жінки, де тут туалет, вона відповіла: «На другому поверсі. Тільки до нього треба йти тихенько, але впевнено – щоби не заборонили»

«У Деснянському районному відділі ГУДМС у місті Києві туалет є, але ним можна користуватися лише працівникам міграційної служби. На наше зауваження до начальника щодо зачиненого туалету, він взяв ключі та відімкнув санвузол. Потім запевнив, що у ньому зроблять ремонт та забезпечать доступ також і для відвідувачів. Хоча першою реакцією на наше прохання була фраза: «Туалет для відвідувачів не передбачений»

«У Шевченківському районному відділі ГУДМС у місті Києві по вул. Герцена, 9 санвузол є, але він зачинений – ним користуються лише співробітники»

«У Комсомольському районному секторі УДМС у Херсонській області під час моніторингу поцікавилась у працівників, чи є туалет для відвідувачів. Відповіли, що не має, але для мене відчинять туалет для персоналу»

«У Каховському районному секторі УДМС у Херсонській області туалету не має - треба йти на колгоспний ринок»

- не на всіх дверях службових кабінетів розміщені таблички із зазначенням посади та П.І.Б. працівника у Першотравенському та Тернівському міських, Юр'ївському районному секторі УДМС у Дніпропетровській області, Управлінні ДМС у Житомирській області, Богунському районному відділі УДМС у Житомирській області, Деснянському районному відділі ГУДМС у місті Києві, Автозаводському районному відділі УДМС у Полтавській області, Управлінні ДМС у Рівненській області, Рівненському міському відділі УДМС у Рівненській області, Новокаховському міському та Каховському районному секторах УДМС у Херсонській області, Соснівському районному відділі у Черкаській області, Деснянському районному відділі УДМС у Чернігівській області;

- відсутня скринька для зауважень і пропозицій громадян щодо якості надання адміністративних послуг у Павлоградському районному відділі, Першотравенському та Юр'ївському районних секторах УДМС у Дніпропетровській області, Голосіївському районному відділі ГУДМС у місті Києві, Управлінні ДМС у Рівненській області, Головному управлінні ДМС у Харківській області, Скадовському районному секторі УДМС у Херсонській області;

- відсутня необхідна кількість стільців для комфортного очікування у Юр'ївському районному секторі УДМС у Дніпропетровській області, Управлінні ДМС у Запорізькій області, Управлінні ДМС у Рівненській області, Тернопільському районному секторі УДМС у Тернопільській області, Каховському районному секторі УДМС у Херсонській області та столів для заповнення документів у Тернопільському районному секторі УДМС у Тернопільській області, Головному управлінні ДМС у Харківській області, Новокаховському міському секторі УДМС у Херсонській області.

Приклад із звітів активістів моніторингової кампанії:

«В УДМС України в Запорізькій області відвідувачі стоять під дверима кабінетів, тому що стільців у належній кількості немає. Працівники кажуть, що коридор вузький і стільці будуть заважати пересуванню. Є тільки одне місце, де можна присісти і почекати, але воно далеко від кабінетів, до яких стоять черги, і там може сидіти одночасно лише троє людей»

- у більшості відвіданих громадськими активістами органів і підрозділів ДМС, в тому числі ***Управлінні ДМС у Житомирській області, Деснянському районному відділі ГУДМС у місті Києві, Управлінні ДМС у Рівненській області, Головному управлінні ДМС у Харківській області,*** відсутні електронні платіжні термінали для проведення на місці оплати за надану адміністративну послугу.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«У Деснянському районному відділі ГУДМС у місті Києві на дверях кабінету, де оформлюють паспорт для виїзду за кордон, вивішене оголошення про те, що квитанції можна сплатити у будь-якому банку і зазначені адреси 3-х відділень банків. Платіжного терміналу чи каси не має»

«У Суворовському районному відділі УДМС у Херсонській області платіжного терміналу не має. Розшукати поблизу відділення банку було складно. Поки знайшла, поки відстояла чергу і заплатила за вклейку фотографії, поки повернулася – пройшла година»

- у переважній більшості відвіданих громадськими активістами органів і підрозділів ДМС відсутні стенди-накопичувачі або стелажі з бланками заяв, необхідних для отримання адміністративних послуг, буклетами, брошурами тощо. Разом з тим, в деяких із підрозділів бланки для отримання окремих послуг перебували у вільному доступі на столах для заповнення документів;

- відсутня можливість отримання бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, з веб-сайтів органів і підрозділів ДМС, як це передбачає стаття 9 Закону.

Зрозуміло, що в окремих випадках Державна міграційна служба не має фінансових можливостей або управлінських повноважень самотійно усунути виявлені громадськими активістами специфічні недоліки, перед усім ті, що пов'язані з місцем розташуванням чи архітектурною непристосованістю адміністративних будівель органів і підрозділів ДМС для здійснення комфортного прийому громадян. Проте, остаточне розв'язання таких проблем є нагальною потребою і питанням відповідальності не стільки Державної міграційної служби, скільки уряду і органів місцевого самоврядування.

2.4. Дотримання встановленого законодавством порядку надання і оплачування адміністративних послуг та інформування про можливість їх отримання

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає правові засади реалізації прав і свобод одержувачів адміністративних послуг, врегульовуючи при цьому сферу їх надання конкретними нормами, серед яких принциповими є:

- раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративної послуги;

- заборона вимагати від громадян інформацію і документи, не передбачені законом, або такі, що перебувають у володінні іншого державного органу;

- безоплатне одержання громадянами у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги;

- проведення громадянами оплати за надання адміністративних послуг у розмірі і порядку, встановленими виключно законом. При цьому стягнення за надання послуги будь-яких додаткових платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється;

- отримання адміністративної послуги за мінімальної кількості відвідувань громадянином суб'єкту надання цієї послуги;

- обов'язок суб'єкта надання послуг проінформувати громадянина про можливість отримання замовленої ним адміністративної послуги.

Розцінюючи ці норми, як базові у питаннях захисту законних інтересів одержувачів адміністративних послуг, громадські активісти визначали рівень їх дотримання шляхом візуального спостереження за роботою персоналу органів і підрозділів ДМС та проведенням відповідних опитувань громадян. Отримані результати дають підстави стверджувати, що у порівнянні с 2012-2013 роками, у 2014 році загальне ставлення працівників міграційної служби до виконання вказаних вище норм Закону дещо покращилось, не в останню чергу через активну

позицію неурядового сектору, представники якого постійно намагалися і намагаються забезпечити громадський контроль за діяльністю ДМС. Разом з тим, моніторинг в черговий раз підтвердив існування у Державній міграційній службі доволі сумнівних з позиції законодавства тенденцій к отриманню додаткового прибутку та спрощенню своєї діяльності за рахунок інтересів споживачів адміністративних послуг.

2.4.1. Схиляння громадян до сплати необов'язкових платежів за отримання адміністративної послуги. Діяльність Державного підприємства ДМС «Документ»

На існування в органах і підрозділах ДМС практики схиляння відвідувачів до сплати необов'язкових платежів вказувалось давно і неодноразово. Не зважаючи на те, що стаття 11 Закону наголошує *«стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється»*, посадові особи ДМС, з тією чи іншою ступінню наполегливості, пропонують громадянам додатково оплатити отримання послуг Державного підприємства «Документ», оформлення полісу медичного страхування, довідки про відсутність судимості, видачу необхідного для отримання адміністративної послуги бланка. Як правило, такі дії персоналу міграційної служби мають неочевидний характер – відвідувачу надають платіжні реквізити, серед яких, наряду з обов'язковими, вказаний і не обов'язковий платіж. Доволі часто громадянам обіцяється сприяння у прискоренні термінів отримання адміністративної послуги або її одержання поза загальною чергою, в окремих випадках у відвідувачів взагалі відмовляються приймати документи без надання квитанції, яка підтверджує факт сплати додаткового платежу. Проте, всі названі вище методи об'єднуються одним спільним фактором – попереднім створенням у підрозділах ДМС умов неповної інформованості громадян про розміри та порядок проведення оплати за ту чи іншу послугу. Працівники міграційної служби всіляко уникають від запровадження у повсякденну діяльність задекларованої керівництвом міграційної служби тези щодо неможливості будь-яких обмежень у реалізації права особи на одержання адміністративної послуги у випадку відмови з її боку сплатити додатковий платіж. Слід зазначити, що всебічне суспільне обговорення порядку отримання і обґрунтованості вартості паспорта громадянина України для виїзду за кордон та розповсюдження відповідних даних у засобах масової інформації, призвели до певного зменшення випадків спонукання громадян до проведення необов'язкових оплат при наданні послуги з отримання закордонного паспорта. В той же час, при наданні інших адміністративних послуг, працівники ДМС продовжують нав'язувати громадянам не передбачені законодавством платежі.

Активісти моніторингової кампанії вказують, що поширеність подібних порушень пов'язана, як правило, із роботою Державного підприємства ДМС «Документ», формат діяльності якого у теперішній час викликає багато нарікань. Засноване, як додатковий інструмент *«забезпечення сучасних умов обслуговування*

населення України, іноземців та осіб без громадянства», підприємство, при безпосередньому сприянні персоналу органів і підрозділів міграційної служби, перетворилося у механізм стягнення з громадян додаткових коштів під приводом оплати не потрібних і фактично нав'язаних їм «добровільних» послуг, які, нібито, полягають у проведенні консультацій, видачі бланків та наданні допомоги у їх заповненні.

Найбільш наглядно підтверджують існування в органах і підрозділах ДМС цієї практики наведені нижче коментарі учасників моніторингової кампанії.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«В Управлінні ДМС у Житомирській області до загальних платіжних реквізитів додано «25 гривень – послуги Державного підприємства «Документ».

У Бердичівському районному секторі УДМС у Житомирській області всі відвідувачі направляються у ДП «Документ», де їм повідомляють про умови та розміри оплати за надання адміністративної послуги.

У Корольовському районному відділі УДМС у Житомирській області нами встановлено, що відвідувачам видають реквізити на сплату консультативних послуг на 85 гривень. При цьому сума вписана у «платіжку» від руки. Про те, де серед зазначених платежів обов'язкові, а де добровільний людей не інформують.

У Коростишівському та Новоград-Волинському районних секторах УДМС у Житомирській області громадянам видають папірець із зазначенням розмірів оплат, при цьому у папірці не вказано, що консультаційні послуги є добровільними. У Новоград-Волинському районному секторі також пропонували заплатити за бланки реєстрації та зняття з реєстраційного обліку. На запитання, де можна отримати безкоштовні бланки, відповіли, що безплатно тільки у міськвиконкомі»

«У Голосіївському районному відділі ГУДМС у місті Києві ситуація наступна. Коли відвідувач запитує, де можна взяти реквізити на оплату за отримання документа чи получить бланк заяви, його направляють у ДП «Документ». Таким чином до працівника цього підприємства формується велика черга для отримання послуг ДП «Документ». І що дивно - людей направляють, ніхто ні про що не розпитує, а всі слухняно йдуть.

У Деснянському районному відділі ГУДМС у місті Києві особи, які бажають отримати закордонний паспорт, направляються до кабінету №9, де за 5 гривень вони повинні придбати: заяву про оформлення закордонного паспорта, заяву про доступ до персональних даних та заяву-доручення на отримання працівником ДМС відомостей про відсутність судимості. Схема продажу налагоджена з дозволу керівництва. Коли ми прийшли до начальника і спитали: «Чому так? Бланки повинні видаватися безкоштовно!», нам відповіли «Та хіба це великі гроші...»

У Шевченківському районному відділі (вул. Пугачова, 17) ГУДМС у місті Києві я запитала, де можна взяти реквізити для оплати оформлення закордонного паспорта. Мені вказали на двох дівчат, які сиділи у вестибюлі біля ксерокса. Вони вручили мені чотири «платіжки», серед яких 60 гривень за інформаційно-консультаційні послуги ДП «Документ». Дівчата не мали «бейджів», а тому відвідувачі не могли знати, що це представниці ДП «Документ». Всі люди їм сумлінно платили.

У Дніпровському районному відділі ГУДМС у місті Києві відвідувачів також направляють для отримання послуг ДП «Документ». За бланки беруть гроші - 60 гривень плюс інформаційно-консультативні послуги 25 гривень. Разом особа має сплатити 85 гривень»

«13.06.2014 зателефонувала до Рівненського міського відділу УДМС у Рівненській області і прямо запитала, чи треба платити за вклеювання фотографії у внутрішній

паспорт. Мені відповіли, що якщо у звичайному режимі протягом 10 днів (!), то безплатно, а якщо швидше, то за «прискорення» треба платити»

«В Управлінні ДМС у Тернопільській області практика спонукання громадян до сплати необов'язкових коштів існує. Це і платні послуги ДП «Документ», і страхування, і благодійні внески. Все залежить від обізнаності і впевненості у собі відвідувача - чи не задає він аргументованих запитань щодо обов'язковості таких додаткових платежів. При оформленні проїзного документа дитини для виїзду за кордон, людину при нас направили сплатити ДП «Документ» додатково 60 гривень. Як пояснив відвідувач - за «друкарські послуги». Взагалі, діапазон розмірів сплачуваних громадянами коштів дуже сильно коливається - під час бесід люди розповідали, що ціна паспорта для виїзду за кордон доходить до 800 гривень (з послугами ДП «Документ»). Такі бесіди з громадянами ми проводили протягом декількох днів, як до моніторингового візиту, так і після.

У **Тернопільському міському** секторі (вул. Петлюри,6) додаткові кошти у громадян також беруть. Додаємо до анкети фотографію із направленням на оплату послуг ДП «Документ» у розмірі 60 гривень. За яку саме послугу необхідно сплатити гроші на папірці не вказано. Людина теж не змогла пояснити, за що вона заплатила. Показовим є те, що після проведення оплати послуг ДП «Документ», відвідувачів просять віддати не тільки чек, а й раніше виданий їй у секторі аркуш із зазначеними платіжними реквізитами.

У **Тернопільському районному** секторі ситуація аналогічна - дають чеки на проведення оплати послуг ДП «Документ».

На дверях **Чортківського районного** сектора УДМС України у Тернопільській області вивішене відверте оголошення: «Прийом документів на виготовлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон та проїзних документів дитини проводиться після попереднього запису в кабінеті №1». У цьому кабінеті перебуває представник ДП «Документ». Поспілкувались із парою молодих людей, які отримували закордонні паспорти і вияснили, що загалом вони заплатили понад 600 гривень кожний. Їм дали папірці з реквізитами і сумами (які саме суми були вказані, точно згадати не можуть, оскільки просто пішли і заплатили), Пізніше ці папірці із зазначеними реквізитами працівники міграційної служби у них забрали разом з квитанціями»

«Громадяни розповіли, що у **Головному управлінні ДМС у Харківській області** їм запропонували сплатити 25 гривень «за заповнення бланка». Також працівники міграційної служби пояснювали, що у випадку проведення відвідувачем додаткової оплати у розмірі 60 гривень, для нього значно спроститься оформлення проїзного документа дитини. Такі пропозиції роблять ввічливо, але люди платять, так як бояться ускладнень при видачі документів»

«У **Суворовському районному** відділі у місті Херсоні особисто звернулася за наданням послуги із вклеювання фотокартки до паспорта. Працівниця райвідділу одразу сказала, що це буде коштувати 25 гривень за вклеювання і 17 гривень штрафу. Я відповіла, що на сайті ДМС вказано, що послуга із вклеювання фотокартки надається безкоштовно. Працівниця міграційної служби здивувалась: «Що, і про штраф не написано?». Я відповіла, що штраф сплачу. Питання із 25 гривнями більше не поставало»

«У **Новокаховському міському** секторі УДМС у Херсонській області громадянам видають папірець, на якому зазначено, що для оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон необхідно заплатити 75 гривень на рахунок ДП МВС «Інформ-Ресурси» за інформаційно-консультаційні послуги.

У **Комсомольському районному** відділі УДМС в Херсонській області на інформаційному стенді вивішене повідомлення щодо графіку прийому громадян з

питання фотографування на паспорт громадянина України для виїзду за кордон. Згідно з графіком, у вівторок з 12.00 до 13.00 та з 16.00 до 17.00, у середу з 12.00 до 13.00, у п'ятницю з 12.00 до 13.00 оформлення закордонного паспорта здійснюється виключно через ДП «Документ». Крім цього, у четвер відвідувач з питання оформлення паспорта для виїзду за кордон може звернутися тільки до представників цього підприємства, оскільки прийом громадян працівниками міграційної служби у цей день тижня взагалі не передбачений. Зрозуміло, що за отримання послуг ДП «Документ» необхідно додатково платити.

У Каховському районному секторі УДМС у Херсонській області громадян схиляють купувати бланки за власні кошти»

«У Деснянському районному відділі УДМС у Чернігівській області за вклеювання фотографії у внутрішній паспорт відвідувачам пропонують сплатити 25 гривень. На квитанції вказаний вид платежу - «інформаційно-консультаційні послуги», одержувач платежу - «Чернігівська філія ДП «Документ»

Державна міграційна служба обґрунтовує доцільність існування ДП «Документ» необхідністю покращення умов обслуговування одержувачів адміністративних послуг. Проте, персонал вказаного підприємства, через відсутність відповідної підготовки, не має всіх необхідних знань з питань надання адміністративних послуг Державною міграційною службою і консультування відвідувачів дуже часто зводиться лише до їх інформування про розташування службових кабінетів, вартість послуги та надання зразків заповнення документів. В свою чергу, як показали результати проведеного моніторингу, філії підприємства у регіонах, як правило, не мають окремих приміщень підвищеного рівня комфортності – зазвичай, працівники ДП «Документ» здійснюють прийом громадян через віконечко у спеціально відгородженому секторі загального приміщення органу міграційної служби або їм виділяється робоче місце у службовому кабінеті. Так, активісти кампанії у своїх звітах вказують на відсутність окремого службового приміщення філії ДП «Документ» у Автозаводському районному відділі УДМС у Полтавській області, Шевченківському районному відділі (вул. Пугачова, 17) ГУДМС у місті Києві, Управлінні ДМС у Тернопільській області, Тернопільському міському секторі УДМС у Тернопільській області, Новокаховському міському секторі УДМС у Херсонській області.

Результати моніторингу свідчать і про відсутність належної прозорості у питаннях порядку надання ДП «Документ» своїх послуг відвідувачам органів і підрозділів ДМС.

Зокрема, на інформаційних стендах відсутня інформація про отримання громадянами послуг ДП«Документ» виключно на добровільних засадах у Бердичівському районному секторі УДМС у Житомирській області, Шевченківському районному відділі (вул. Пугачова, 17) ГУДМС у місті Києві, Новокаховському міському та Каховському районному секторі УДМС у Херсонській області.

В *Управлінні ДМС у Житомирській області, Богунському районному відділі та Бердичівському районному секторі УДМС у Житомирській області, Голосіївському, Деснянському, Дніпровському та Шевченківському районних відділах ГУДМС у місті Києві, Головному управлінні ДМС у Одеській області, Управлінні ДМС у Рівненській області, Управлінні ДМС у Тернопільській*

області, Тернопільському міському та Тернопільському, Чортківському районних секторах УДМС у Тернопільській області, Головному управлінні ДМС у Харківській області, Новокаховському міському та Каховському районному секторах УДМС у Херсонській області на інформаційних стендах відсутній зразок заяви-звернення про добровільне отримання послуг ДП «Документ».

Крім цього, у *Голосіївському та Шевченківському (вул. Пугачова, 17) районних відділах ГУДМС у місті Києві, Управлінні ДМС у Тернопільській області, Тернопільському міському, Тернопільському та Чортківському районних секторах УДМС у Тернопільській області, Новокаховському міському секторі УДМС у Херсонській області на стендах відсутній Перелік єдиних тарифів ДП «Документ» із зазначенням вартості послуг, які надає підприємство.*

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«В Управлінні ДМС у Тернопільській області стіл працівника ДП «Документ» розташований у одному кабінеті із працівниками міграційної служби. На столі жодних табличок, відвідувачі вважають, що працівник ДП «Документ» є співробітником міграційної служби і вони платять саме за її послуги»

«У Головному управлінні ДМС у Харківській області на стенді ДП «Документ» вивішене оголошення про надання інформаційно-консультаційних послуг з питань отримання паспортних документів для виїзду за кордон. При цьому зазначено, що для отримання у ДП «Документ» інформаційно-консультаційної послуги щодо оформлення закордонного паспорта, відвідувач повинен надати весь перелік документів, необхідний для безпосереднього оформлення цього документа у ДМС: паспорт громадянина України, для осіб до 16 років – свідоцтво про народження та нотаріальне завірне клопотання від батьків, копію ідентифікаційного номера, для чоловіків від 18 до 25 років – військовий квиток або довідку військового комісаріату. Аналогічна ситуація і з проїзним документом дитини для виїзду за кордон. Висновок: ДП «Документ» займається не наданням консультацій, а оформленням документів для виїзду за кордон, хоча по закону це робота міграційної служби»

«У Каховському районному секторі УДМС України у Херсонській області громадяни взагалі не знають, що вони отримують послуги від ДП «Документ», адже все що треба, вони роблять самі.

У Новокаховському міському секторі УДМС у Херсонській області окремого службового приміщення ДП «Документ» не має - орендується 3 квадратних метри площі»

Таким чином, можливо стверджувати, що наразі окремі елементи діяльності регіональних філій ДП «Документ» суперечать принципам, викладеним у Законі України «Про адміністративні послуги», оскільки безкоштовне консультування одержувачів адміністративних послуг є прямим обов'язком працівників міграційної служби, на інформаційних стендах у приміщеннях ДМС має бути вивішений вичерпний перелік необхідних для отримання послуги документів та зразки їх заповнення, а бланки та довідково-інформаційні матеріали про адміністративну послугу повинні видаватися відвідувачам безоплатно. В свою чергу, керівництву Державної міграційної служби необхідно розцінювати адміністративні послуги як засіб вирішення потреб громадян, а не як інструмент зміцнення фінансового стану відомства.

2.4.2. Висування до громадян вимог надати для отримання послуги не передбачені законодавством документи

Статтею 4 Закону закріплено положення щодо раціональної мінімізації кількості документів, які повинні вимагатися від громадян для надання адміністративних послуг. Перелік таких документів та вимоги до них визначаються виключно законами, а витребування у суб'єктів звернення будь-яких додаткових документів чи інформації забороняється (стаття 9 Закону).

Проте, проведений моніторинг порядку одержання громадянами адміністративних послуг з оформлення проїзних документів для виїзду за кордон свідчить, що персонал міграційної служби доволі часто ігнорує ці вимоги, пропонуючи відвідувачам додатково надати не передбачені законодавством документи.

Так, при наданні адміністративних послуг з оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон чи проїзного документа дитини для виїзду за кордон, вимагали надати:

- ксерокопію внутрішнього паспорта - у **Тернівському** міському та **Юр'ївському** районному секторах УДМС у Дніпропетровській області, **Управлінні ДМС у Житомирській області, Голосіївському, Деснянському, Шевченківському** райвідділах ГУДМС у місті Києві, **Головному управлінні ДМС у Одеській області, Тернопільському** міському та **Чортківському** районному секторах УДМС у Тернопільській області, **Новокаховському** міському та **Каховському** районному секторах УДМС у Херсонській області;

- довідку про відсутність судимості - у **Павлоградському** районному відділі, **Тернівському** та **Юр'ївському** районних секторах УДМС у Дніпропетровській області, **Управлінні ДМС у Житомирській області, Управлінні ДМС у Тернопільській області, Тернопільському** міському та **Чортківському** районному секторах УДМС у Тернопільській області, **Новокаховському** міському та **Каховському** районному секторах УДМС у Херсонській області, **Новоселицькому** районному секторі УДМС у Чернівецькій області;

- поліс медичного страхування - в окремих випадках у **Тернівському** міському секторі УДМС у Дніпропетровській області та **Тернопільському** міському секторі УДМС у Тернопільській області.

Зафіксовані і випадки, коли працівники ДМС для надання адміністративної послуги безпідставно вимагали від громадян принести конверти, канцелярські папки, додаткову кількість фотокарток та оригінали документів, надання яких є необов'язковим.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«У Деснянському районному відділі ГУДМС у місті Києві вивішений перелік документів, які вимагаються для оформлення закордонного паспорта. У переліку зазначено, що для надання цієї адміністративної послуги відвідувачу треба надати паспорт громадянина України і ксерокопії його сторінок, причому ще й у 2-х екземплярах. Крім цього, у переліку необхідних документів значаться оригінал довідки податкового органу (теж не передбачено законодавством) та... конверти з маркою по Україні 2 штуки. Цікаво, навіщо конверти?»

Також у Деснянському райвідділі вивішене оголошення про те, що витяги з реєстру про відсутність/наявність обставин, які є підставами для тимчасової відмови громадянам України у видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон, можна отримати в ГУМВС України в місті Києві за адресою: вул. Володимирська 15,

кабінет №2 (з 10.00 до 11.00). Таким чином, громадяни направляються за витягами, у той час як Закон України «Про адміністративні послуги» вказує, що таку інформацію ДМС має отримувати без безпосередньої участі особи, яка звернулась за наданням адміністративної послуги.

У **Шевченківському** районному відділі (вул. Пугачова 17) ГУДМС у місті Києві у вивішеному на стенді переліку документів, необхідних для отримання закордонного паспорта, також вказано про необхідність надати дві ксерокопії сторінок паспорта громадянина України. Копії сторінок внутрішнього паспорта та свідоцтва про народження також вимагають надати і при внесенні відомостей про дитину до паспорта громадянина України для виїзду за кордон»

«У **Новокаховському** міському секторі УДМС у Херсонській області громадянам видають папірець, у якому зазначено, що для оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон необхідно надати 2 екземпляри ксерокопій відповідних сторінок внутрішнього паспорта, оригінал і ксерокопію свідоцтва про народження, оригінал ідентифікаційного номера. Але, необхідність надання цих документів законодавством не передбачається. Крім цього громадянам пропонують надати довідку про відсутність судимості, вартість якої 75 гривень. Начальник пояснює, що цю довідку вони запитують у громадян на вимогу міліції»

«У **Каховському** районному секторі УДМС у Херсонській області для оформлення проїзного документа дитини для виїзду за кордон від громадян вимагається надання не передбачених документів, зокрема свідоцтва про шлюб батьків, ксерокопії їх паспортів, а також аж 6 фотокарток дитини – про це зазначено в оголошенні на інформаційному стенді. Також у підрозділі вивішено оголошення, що при внесенні відомостей про дитину до закордонного паспорта, необхідно надати копію внутрішнього паспорта громадянина України, копію першої сторінки паспорта громадянина України для виїзду за кордон, результати перевірки про відсутність заперечень щодо видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон у власника паспорта та у дітей старше 14 років. Це теж нічим не передбачено»

2.4.3. Інформування громадян про можливість отримання замовленої ними адміністративної послуги

Стаття 10 Закону вказує, що «адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання громадянином особисто або направлення на його адресу листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку».

Проведений моніторинг показав, що, незважаючи на таку вимогу Закону, в територіальних органах і підрозділах міграційної служби практика інформування громадян поштою або з використанням мережі Інтернет про можливість отримання замовленої адміністративної послуги майже відсутня. Подібний стан справ свідчить про те, що працівники ДМС вдаються до певного спрощення своєї діяльності, завдаючи при цьому шкоду інтересам одержувачів адміністративних послуг.

2.5. Ставлення персоналу до відвідувачів

Під час проведення моніторингової кампанії, громадським активістам було запропоновано оцінити у відвіданих органах і підрозділах ДМС по п'ятибальній шкалі ставлення персоналу до громадян за двома критеріями: «уважність до потреб відвідувачів» та «коректність спілкування з відвідувачами».

Незадовільно (від 1 до 3 балів) оцінені взаємини між працівниками міграційної служби і відвідувачами у **Першотравенському** міському секторі УДМС у Дніпропетровській області, **Управлінні ДМС у Житомирській області**, **Бердичівському** районному секторі УДМС у Житомирській області, **Управлінні ДМС у Запорізькій області**, **Голосіївському**, **Деснянському**, **Дніпровському** районних відділах ГУДМС у місті Києві, **Головному управлінні ДМС у Одеській області**, **Управлінні ДМС у Тернопільській області**, **Тернопільському** міському та **Чортківському** районному секторах УДМС у **Тернопільській області**, **Новокаховському** міському, **Скадовському** та **Каховському** районному секторах УДМС у Херсонській області, **Деснянському** районному відділі ДМС у Чернігівській області.

Приклади із звітів активістів моніторингової кампанії:

«В УДМС в Житомирській області ввічливість оцінюємо на «3» - персонал розмовляє з громадянами сухо, з відповіді не все можна одразу зрозуміти. Коли людини щось перепитує, їй відповідають роздратовано, а іноді і грубо.

Ввічливість до людей Бердичівському районному секторі УДМС у Житомирській області оцінили на «2». Були очевидцями конфлікту персоналу з громадянами, коли працівники міграційної служби відкривали двері о 13:00, а не о 12:45, як це передбачено графіком прийому».

«В Управлінні ДМС у Запорізькій області уважність до відвідувачів – «4», а ввічливість персоналу - «3». Спочатку на моє питання: «Чи можна оформити у Вас закордонний паспорт?» хотіли від мене позбавитися і відповіли, щоби я йшла до районного відділу ДМС за місцем реєстрації. І тільки коли я вдруге почала більш наполегливо розпитувати, чому саме я не можу оформити документ саме тут, мені сказали, що я можу піти до секретаря та записатися у нього в чергу на оформлення закордонного паспорта. Такий порядок особливо непокоїть, адже на перше запитання «Чи можна в цьому підрозділі отримати закордонний паспорт?», працівники відмовляють і направляють до районного відділу. І знову людині треба втратити час і сили - їхати до іншого відділу, займати там чергу та інше.

У папці «інформаційні картки» була відсутня інформація щодо порядку обміну закордонного паспорта та аркуші з п.10 по п.13. Я зайшла до кабінету 10 і ще навіть нічого не встигла спитати, як у мене затребували: «Ваш паспорт та ідентифікаційний код», на що я запитала: «А для чого Вам необхідні мої документи?». Мені відповіли: «Ви ж прийшли проконсультуватися?». Я пояснила, що у мене не питання по оформленню закордонного паспорта, а зауваження, щодо відсутності аркушів у папці з інформаційними картками та пропозиція їх відновити.

Я відстояла чергу і зайшла до кабінету №10, щоби написати заяву-доручення для проведення перевірки на несудимість (у вільному доступі для відвідувачів бланк цієї заяви відсутній, на інформаційному стенді зразка

заповнення не має). Працівник розмовляв зі мною роздратованим тоном і почав вимагати, щоби я спочатку пішла і зробила копію паспорта, а потім вже заповнила бланк. Тільки після мого зауваження, що мені не подобається таке ставлення і що не треба на мене підвищувати голос, чоловік став розмовляти спокійно й ввічливо»

«Персоналу **Голосіївського** районного відділу ГУДМС у місті Києві поставили оцінку «3». Працівниця ДМС довго сварилася із жінкою, яка намагалася самотійно оплатити послугу через термінал. Коли я особисто спілкувалася із працівницею ДМС, то вона мене не слухала, а продовжувала щось писати, не звертаючи на мене уваги. Закордонний паспорт і проїзний документ дитини оформлюють в одному кабінеті, через що виникає надзвичайно велика черга, при чому спільна»

«Працівники **Деснянського** районного відділу ГУДМС у місті Києві за ввічливість отримують «2». Тихий жах! Персонал не реагує на запитання громадян у коридорі – проходять повз, наче глухі. Щоби запитати якусь дрібницю, треба відстояти чергу до кабінету. Прохання дозволити скористатися туалетом повністю проігнорували. На запитання відповідають дуже недружелюбно і зверхньо»

«У **Дніпровському** районному відділі ГУДМС у місті Києві ввічливість персоналу оцінюємо на «3». Ставлення до відвідувачів чудове під час замовлення ними послуги та протилежне під час видачі документів»

«За увагу до потреб відвідувачів персоналу **Тернопільського** міського сектора УДМС у Тернопільській області ставимо «1». Байдушність до людей повна! Працюють не раціонально, чим штучно створюють черги, які контролюються самими відвідувачами. Спостерігали випадки, коли працівники ДМС, наче навмисно, зіштовхують людей між собою, провокуючи конфліктну ситуацію. Наприклад, прийти за консультацією щодо дріб'язкового питання не можливо - коли відвідувачу необхідно потрапити на прийом до консультанта, він або вимушений вистояти загальну довгу чергу з тих людей, що оформлюють документи, або має спробувати пройти поза чергою. І от тут працівники ДМС із формулюванням «Ви ж не записувались», втрачають інтерес до такого відвідувача і кажуть «Йдіть у чергу і розбирайтеся там між собою самі». Але ж всієї необхідної інформації на стендах дуже часто просто не має.

Ввічливість в Управлінні ДМС у Тернопільській області оцінили на «3». Працівники всім своїм виглядом і манерою спілкування демонстрували, що нам вони не раді і ми неприємна незручність. Трохи поліпшив ситуацію начальник Управління – він вийшов до нас та запросив до себе в кабінет. Під час спілкування переконував, що у підрозділі все згідно Закону і що він регулярно проводить наради з колективом та роз'яснює працівникам необхідність більше працювати з людьми, повідомляти їм про додаткові платні послуги та про їх добровільність»

«У **Новокаховському** міському секторі УДМС у Херсонській області увагу до потреб громадян ми оцінили на «3». Відвідувачі скаржилися нам на черги і на те, що відвідування сектору займає багато часу. Для одержання послуги, спочатку треба отримати інформацію куди і скільки платити за неї платити, потім повторно відстояти чергу за бланком, який вручає особисто начальник і одночасно повідомляє, до якого спеціаліста треба йти. Знову черга до цього

спеціаліста, який дає перелік документів і після цього відпускає відвідувача. Потім йде повторний прийом - спеціаліст приймає документи і каже, коли приблизно буде готовий паспорт чи інше. Відвідувачу радять періодично підходити і цікавитися, чи не готовий замовлений ним документ.

Рівень коректності у ставленні до громадян у підрозділі теж заслуговує оцінки «3». Начальник сектору, дізнавшись, що у приміщенні проводять моніторинг, рознервувалася, розмовляла з нами підвищеним тоном, казала, що треба було про це її повідомити, але потім таки запросила до свого кабінету.

У **Каховському** районному секторі УДМС у Херсонській області приблизно та сама ситуація.. Громадяни роботою сектору незадоволені. Розповідали, що чергу доводиться займати з 5 годин ранку, скаржилися на необхідність вистоювати черги у різні кабінети з одного питання. Під час проведення моніторингу керівника підрозділу не було. Співробітник, який залишився за нього, повідомив, що він не уповноважений відповідати на наші запитання щодо діяльності сектору. Інспектор, яка займається оформленням закордонних паспортів, також спілкуватися з нами відмовилася. Хотіли подивитись, які умови створені для прийому громадян у приміщенні ДП «Документ», але відкрити цей кабінет працівники міграційної служби не захотіли. Залишили свої телефони і попросили, щоби після приїзду начальник з нами зв'язався – хотіли таки уточнити окремі деталі, важливі для підготовки звіту про результати моніторингу. Так ніхто і не зателефонував»

«У **Скадовському** районному секторі УДМС у Херсонській області оцінили спілкування з громадянами на «3». Відчувається певна некомпетентність персоналу та роздратованість питаннями, на які вони не можуть дати чітких та обґрунтованих пояснень. Відповідають на кшталт: «Ви ж не біженець, навіщо вам це знати». Людина, яка звернулася із питанням до працівника міграційної служби у районному підрозділі, не повинна отримувати відмову і їхати за консультацією за 100 км до обласного Управління».

«У **Деснянському** районному відділі УДМС у **Чернігівській** області працівники не дуже ввічливі, а тому отримують «3». Коли ми запитали, де знаходиться ДП «Документ», співробітник кивком голови показав в яку кімнату нам потрібно зайти, а потім сказав, що би ми вийшли з кабінету, так як це службове приміщення. Таке ставлення не прикрашає державного службовця»

3. Висновок за результатами моніторингової кампанії

Констатуємо окремі позитивні зміни у діяльності Державної міграційної служби України та наміри нового керівництва підвищити рівень відкритості підпорядкованого відомства для громадянського суспільства, необхідно визнати, що, разом з тим, проведений громадський моніторинг продемонстрував недостатню готовність територіальних органів і підрозділів міграційної служби до виконання однієї з головних своїх функцій – якісному наданню громадянам адміністративних послуг.

Такий стан справ викликаний рядом причин, серед яких можливо виділити:
- існування недоліків у нормативно-правовому врегулюванні порядку надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України;

- легалізацію комерційної складової у діяльності ДМС та надмірне зосередження зусиль міграційної служби на отриманні прибутку, у тому числі і за рахунок інтересів одержувачів адміністративних послуг;
- наявність управлінських та організаційних прорахунків, які створюють передумови для порушення прав одержувачів адміністративних послуг в територіальних органах і підрозділах ДМС;
- послаблений контроль за виконанням у територіальних органах і підрозділах ДМС вимог нормативно-правових актів (у тому числі і відомчих), які врегульовують процедуру надання адміністративних послуг громадянам;
- відсутність у персоналу ДМС навичок будування належних взаємин з відвідувачами та недостатня орієнтованість працівників міграційної служби на здійснення сервісних функцій з обслуговування громадян;
- недостатній штат працівників та слабка матеріальна-технічна база органів і підрозділів ДМС, що не дає їм можливості у повній мірі забезпечити виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги»;
- пасивність парламенту, уряду та місцевих органів влади у питаннях надання Державній міграційній службі України нормативно-правової, організаційної, матеріальної та фінансової допомоги у розв'язанні існуючих проблем у сфері надання адміністративних послуг.

Асоціація українських моніторів дотримання прав людини (Асоціація УМДПЛ)