

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-3-43-48>

**О. Л. Коліуш**, здобувач кафедри  
адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК НАПРЯМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ПІД ЧАС НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

*Стаття присвячена удосконаленню правового регулювання та системи інформаційного забезпечення як напрямку запобігання корупції під час надання адміністративних послуг. Обґрунтовано доцільність негайного ухвалення законопроекту № 4267-1 від 23.03.2016 як Закону України «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги», який зміцнить нормативну базу надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації фізичним або юридичним особам, котре здійснюється в електронному вигляді, і сприятиме запобіганню корупції під час надання адміністративних послуг взагалі.*

*Встановлено, що наявність корупційних налагоджених механізмів у вітчизняній системі адміністративного управління, що склалася традиційно, робить проблему налагодження електронного надання адміністративних послуг такою, що виходить за межі суто технічно-інформаційних. Оптимізація публічного управління шляхом переходу до електронного уряду пов'язана з необхідністю адаптації старих умов і звичних патернів відносин між суб'єктами влади і суб'єктами звернень до нових умов, інакше кажучи, із соціально-інституціональною адаптацією. Такий перехід являє собою тривалий процес, ускладнений конфліктами і навіть боротьбою, яка виявляє себе як у правовому, так і в політичному полі.*

*Доведено, що використання сучасних інформаційних технологій виступає як дієвий спосіб уникнути корупційних ризиків. Але при цьому не слід обходити увагою ще один рівень інформаційного напрямку забезпечення процедури надання адміністративних послуг. Налагодженням механізму надання електронних послуг справа не завершується; супроводжувати його функціонування мають багатогранні механізми безпеки інформаційного простору, щоб забезпечити споживачів послуг від можливого втручання інших осіб, які за посередництвом кібератак можуть отримати доступ до особистих даних. Тому удосконалення цього аспекту надання адміністративних послуг має відбуватися на умовах міждисциплінарного пошуку та постійної співпраці адміністративістів і фахівців з IT-технологій.*

*Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, запобігання корупції, корупція, напрями, система інформаційного забезпечення.*

#### ***O. L. Koliush. Improvement of legal regulation and data intelligence system as directions to prevent corruption during provision of administrative services***

*The scientific article is devoted to the improvement of the right regulation and information support system as a way of preventing corruption in the provision of administrative services. The expediency of the immediate adoption of the bill No. 4267-1 of 23.03.2016 as the Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine" On Administrative Services is substantiated and will help to prevent corruption in the provision of administrative services in general.*

*It is proved that the use of modern information technologies acts as an effective way to avoid corruption risks. However, one should not overlook another level of information direction of ensuring the procedure of providing administrative services. Establishing a mechanism for providing electronic services is not complete; its multifaceted security mechanisms are in place to keep it functioning in order to protect service users from the possible interference of others who, through cyber attacks, can access personal data. Therefore, the improvement of this aspect of administrative services should be done on the basis of interdisciplinary search and continuous cooperation of administrators and IT specialists.*

© О. Л. Коліуш, 2019

*It is proved that the use of modern information technologies acts as an effective way to avoid corruption risks. However, one should not overlook another level of information direction of ensuring the procedure of providing administrative services. Establishing a mechanism for providing electronic services is not complete; its multifaceted security mechanisms are in place to keep it functioning in order to protect service users from the possible interference of others who, through cyber attacks, can access personal data. Therefore, the improvement of this aspect of administrative services should be done on the basis of interdisciplinary search and continuous cooperation of administrators and IT specialists.*

*Key words: service, administrative service, corruption prevention, corruption, referrals, information support system.*

**Постановка проблеми.** Нині на розгляді й опрацюванні Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування перебуває досить вдалий, на наш погляд, законопроект України № 4267-1 від 23.03.2016 «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» [1] щодо покращення умов надання адміністративних послуг, підготований групою народних депутатів (Є.В. Соколов, А.А. Романова, Є.П. Фірсон, В.В. Пацкан, Л.О. Ємець, П.П. Костенко, М.В. Кобцев, Я.В. Маркевич, Д.Є. Добродомов, І.І. Мельничук).

Законопроект передбачає внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» [1] щодо доповнення переліку суб'єктів надання адміністративних послуг акредитованими суб'єктами, вимоги та порядок акредитації яких встановлюватимуться Кабінетом Міністрів України. Коло адміністративних центрів доповнюється можливістю створення їх обласними державними адміністраціями на обласному рівні. Закріплюється можливість отримання адміністративної послуги незалежно від місця знаходження суб'єкта надання адміністративної послуги, а також суб'єкта звернення, місця провадження його діяльності та місця знаходження відповідного об'єкта, крім випадків, установлених законом (екстериторіальність), можливість подання електронних заяв на отримання адміністративних послуг напряму через вебсайти суб'єктів їх надання. Суб'єктам надання адміністративних послуг забезпечується безоплатний віддалений доступ через відкриті для них та адміністраторів центри надання адміністративних послуг, API-адреси до інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання адміністративних послуг. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язуються надавати в електронній формі усі адміністративні послуги, крім тих, результат надання яких відповідно до закону потребує використання спеціальних бланків та/або інших особливих матеріальних форм свого виразу (паспорти, пластикові картки, автомобільні номери тощо). Встановлюється, що 40% адміністративного збору спрямовується до відповідного бюджету, а 60% – безпосередньо акредитованому суб'єкту.

**Мета статті** – дослідити можливості удосконалення правового регулювання та системи інформаційного забезпечення як напряму запобігання корупції під час надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Розглянемо деякі положення цього законопроекту більш детально. Не можна не звернути увагу на цікаві та обґрунтовані пропозиції в зазначеному законопроекті. Зокрема, пропонується доповнення статті 1 новим визначенням поняття «електронна заява», під яким розуміється заява про отримання адміністративної послуги, яка формується і подається через вебсайт суб'єкта надання адміністративних послуг або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Дуже слушною є пропозиція щодо внесення змін до статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [2], а саме: у першому реченні абзацу другої частини першої після слів «в електронній формі надаються» додати слова «через вебсайти суб'єктів надання адмі-

ністративних послуг або»; частину другу викласти в такій редакції: «2. Суб'єкт звернення має право на отримання адміністративної послуги незалежно від місця знаходження суб'єкта надання адміністративної послуги, а також суб'єкта звернення (включаючи реєстрацію місця проживання фізичної особи), місця провадження його діяльності та місця знаходження відповідного об'єкта (екстериторіальність), крім випадків, установлених законом»; частину третю виключити; в абзаці другого частини четвертої після слів «в електронній формі» додати слова «(електронна заява) – через веб-сайт суб'єкта надання адміністративних послуг або»; у частині восьмій після слів «шляхом прямого доступу» додати слова «через відкриті API-адреси»; у частині дев'ятій: у пункті 4 після слів «у тому числі через» додати слова «відкриті API-адреси відповідних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів) та»; пункт 5 викласти в такій редакції: «5) забезпечити надання в електронній формі усіх адміністративних послуг, крім тих, результат надання яких відповідно до закону потребує використання спеціальних бланків та/або інших особливих матеріальних форм свого виразу (паспорти, пластикові картки, автомобільні номери тощо)».

Також вважаємо слушними формулювання запропонованих змін до статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [2] щодо суб'єктів надання адміністративних послуг, а саме: «У разі неутворення обласними чи районними державними адміністраціями центрів надання адміністративних послуг у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах та Севастополі, центри надання адміністративних послуг, що утворені у Києві за рішенням відповідних селищних або міських рад, можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень.

У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними та/або обласними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень».

Аналізуючи текст чинного Закону «Про адміністративні послуги» [2], у ст. 5 його знаходимо вимогу, згідно з якою встановлення підстав для одержання адміністративної послуги, коло суб'єктів надання адміністративної послуги та їх повноваження, перелік та вимоги до обов'язкових для отримання адміністративної послуги документів, платність або безоплатність надання адміністративної послуги, терміни їх надання та підстави для відмови у наданні адміністративної послуги визначаються винятково законами України. Однак коментатори Закону зазначають, що такі положення, як перелік та вимоги до документів, необхідні для отримання адміністративної послуги; умови платності або безоплатності її надання, підстави для відмови у її наданні, на жаль, не знайшли чіткого затвердження в жодному законодавчому акті. Зазначені положення, на наш погляд, також потребують необхідної нормативної регуляції за допомогою внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги».

Позитивно оцінюючи запропоновані законопроектом нововведення, підтримуємо пропозицію про негайне ухвалення законопроекту № 4267-1 від 23.03.2016 як Закону України «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги», що, на нашу думку, зміцнить нормативну базу надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації фізичним або юридичним особам, котре здійснюється в електронному вигляді, і сприятиме запобіганню корупції під час надання адміністративних послуг взагалі.

Питання удосконалення системи інформаційного забезпечення запобігання корупції під час надання адміністративних послуг заслуговує на окрему увагу.

Висвітлюючи це питання, насамперед необхідно зазначити, що вітчизняна практика надання адміністративних послуг зробила великий крок уперед. Наприклад, ще у 2009 р.

опитування споживачів адміністративних послуг переконливо демонструвало незадоволеність громадян та підприємців України відсутністю з боку адміністративних органів і їх осіб чітких пояснень щодо того, які саме документи потрібні для вирішення справи, через що вони були змушені відвідувати орган влади по декілька разів. За даними «Аналітичного звіту щодо корупційних ризиків», на це найчастіше нарікали підприємці з числа тих, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними (57,6%), а також 48,7% населення, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними [3]. Сьогодні споживач, що має доступ до мережі Інтернет, може відвідати, наприклад, сторінку Порталу державних послуг [4], на якій міститься інформація щодо потрібних для отримання конкретної послуги документів і логічної послідовності необхідних дій. Однак вважати сьогоденну ситуацію оптимальною, на жаль, ще зарано.

Безумовно, загальнодоступність та відкритість інформації про адміністративну послугу позбавляє багатьох потенційних споживачів адміністративних послуг потреби звертатися за особистою консультацією до посадової особи органу публічної адміністрації. Крім отримання інформації електронним шляхом, Інтернет гіпотетично дозволяє в такий самий спосіб безпосередньо звертатися за адміністративними послугами (а в перспективі – і отримати багато які з них). Проте якщо проблема відсутності або поганої доступності інформації про надання адміністративної послуги за допомогою всесвітньої мережі майже знята (чому «майже», пояснимо нижче), то електронне отримання зазначеної послуги все ще залишається для українських фізичних і юридичних осіб нереалізованою мрією. Так, на сторінках Порталу можемо знайти багато пропонованих послуг, але спроба замовити яку-небудь з них завершується ввічливим зверненням «На жаль, ця послуга є недоступною для Вашого регіону».

Щодо безпосереднього надання інформації про порядок отримання послуги й необхідні для цього документи, то й тут не все можна вважати функціонально оптимальним. По-перше, як зазначає М.Б. Острах, на практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні адміністративного органу і на офіційній вебсторінці, суттєво відрізняється від належного і залежить насамперед від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу [5, с. 162]. По-друге, Інтернет-споживачами є не всі громадяни України. Сьогодні серед показників соціального становища населення фахівці виділяють так зване «цифрове розшарування» – поділ на тих, хто має доступ до Інтернету, та тих, у кого такий доступ відсутній; згідно з даними Київського міжнародного інституту соціології у 2016 році доля споживачів Інтернету серед мешканців нашої країни досягла 62% [6]. Це, звичайно, немало, але слід мати на увазі, що 38% населення теоретично не можуть отримати необхідну інформацію щодо адміністративних послуг за допомогою Порталу або вебсторінок регіональних ЦНАПів.

Інформаційне охоплення цієї частини населення має відбуватися передусім за допомогою розміщення відомостей у приміщеннях адміністративного органу, призначених для особистого прийому, на інформаційних стендах, де для загального огляду має вивішуватися інформація щодо процедури надання адміністративної послуги, структурного підрозділу, до якого необхідно звернутися, переліку необхідних документів, прийомних днів та годин прийому, строків розгляду звернення, розміру та порядку сплати збору (плати), інформації про законодавство, яке регулює порядок надання тієї чи іншої адміністративної послуги, а також контактний номер телефону, за яким споживач адміністративної послуги може уточнити необхідну для нього інформацію, зразки заповнених документів тощо. Доцільно встановлювати у приміщенні органів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, спеціальні термінали, за допомогою яких відвідувачі адміністративних органів зможуть отримати ту ж інформацію, яка буде міститися на вебсторінці даного органу. Безумовно, інформація повинна надаватися безоплатно та бути загальнодоступною. Крім того, відомості про процедуру надання адміністративної послуги можуть також поширюватися через видання буклетів

(брошур) та їх безоплатне розповсюдження у приміщенні адміністративного органу або відправлення за допомогою поштового зв'язку (за запитом особи). Таким чином, жодна особа не буде обмежена у своєму праві отримати повну та достовірну інформацію, у тому числі з використанням новітніх технологій.

Крім того, для модернізації інформаційної роботи навколо надання адміністративних органів створювались консультаційні кабінети, довідкові служби, в тому числі служби телефонної довідки. Проте практика свідчить, що ефективність цих нововведень не є дуже високою: за словами М.Б. Остраха, навіть телефонні довідки в публічній адміністрації є рідкістю, а консультаційні кабінети функціонують лише в окремих органах, які мають справу з питаннями підприємництва [5, с. 162]. Зробила свій внесок і традиційна для органів влади ситуація стабільного телефонного сигналу «зайнято» або відсутності відповіді, що додатково доводить невелику користь телефонного зв'язку у справі інформування населення, зацікавленого в отриманні адміністративних послуг.

Усе вищезазначене свідчить, що одним із перспективних способів запобігання корупції під час надання адміністративних послуг є інформаційно-довідкове сповіщення та провадження консультацій в онлайн режимі. Для цього необхідно забезпечити посадових осіб органів публічної адміністрації належними інформаційно-комунікаційними технологіями. З метою забезпечення споживачів адміністративних послуг відомостями про процедуру отримання адміністративної послуги необхідно створювати та забезпечувати, оновлювати й підтримувати функціонування вебсторінок, інших електронних ресурсів адміністративних органів.

Стосовно можливості сьогодні в Україні отримати адміністративні послуги в електронному вигляді можемо зазначити таке. Згідно зі ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги» споживач такої послуги може ініціювати її надання, подавши заяву в усній, письмовій або електронній формі. Однак практика демонструє, що здебільшого споживачі вимушені особисто звертатися за адміністративною послугою, тоді як за висновками науковців «одним з найбільших корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є можливість (а часто – вимушеність) особистого спілкування (контакту) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу (вирішує справу по суті або готує проект рішення)» [5, с. 158].

Існування корупційних налагоджених механізмів у вітчизняній системі адміністративного управління, що склалася традиційно, робить проблему налагодження електронного надання адміністративних послуг такою, що виходить за межі суто технічно-інформаційних. Оптимізація публічного управління шляхом переходу до електронного уряду пов'язана з необхідністю адаптації старих умов і звичних патернів відносин між суб'єктами влади і суб'єктами звернень до нових умов, інакше кажучи, із соціально-інституціональною адаптацією. Такий перехід являє собою тривалий процес, ускладнений конфліктами і навіть боротьбою, яка виявляє себе як у правовому, так і в політичному полі.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Таким чином, використання сучасних інформаційних технологій виступає як дієвий спосіб уникнути корупційних ризиків. Але при цьому не слід обходити увагою ще один рівень інформаційного напрямку забезпечення процедури надання адміністративних послуг. Налагодженням механізму надання електронних послуг справа не завершується; супроводжувати його функціонування мають багатоаспектні механізми безпеки інформаційного простору, щоб убезпечити споживачів послуг від можливого втручання інших осіб, які за посередництвом кібератак можуть отримати доступ до особистих даних. Тому удосконалення цього аспекту надання адміністративних послуг має відбуватися на умовах міждисциплінарного пошуку та постійної співпраці адміністративістів і фахівців з ІТ-технологій.

**Список використаних джерел:**

1. Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо покращення умов надання адміністративних послуг» : законопроект ВРУ України № 4267-1 від 23.03.2016. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58495](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58495).
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
3. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної діяльності публічної адміністрації в Україні / Відділ проблем економічної злочинності, Директор з питань співробітництва Генерального директора прав людини і правових питань, квітень 2009. URL: [www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=198893](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893).
4. Портал державних послуг. URL: <https://igov.org.ua/1>.
5. Острах М.Б. Проведення з надання адміністративних послуг в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07; Міжн. університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 236 с.
6. Проникнення Інтернету в Україні. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=pub>.