ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПРОЦЕДУР З МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

КАГРАМАНЯН Давид Кімавоч - аспірант кафедри цивільного, трудового та господарського права Дніпровського національного університету ім. Олеся Гончара

УДК 342.228+342.7
DOI: https://doi.org/10.32782/ep.2024.2.23

Наукова стаття присвячена правовим аспектам здійснення електронних процедур з метою запобігання. В Україні на сьогоднішній час правова основа здійснення електронних процедур потребує удосконалення. Адже в Законі Україні «Про адміністративні процедури» характеристика механізму процедури здійснення електронних процедур щодо запобігання корупції містить тільки формальні аспекти та має відсильний характер щодо інших нормативно-правових актів, що, у свою чергу, призводить до власного і доволі протилежного тлумачення норм суб'єктами публічної адміністрації.

Щодо напрямів удосконалення правової основи запобігання корупції під час здійснення електронних процедур є: розробити та прийняти Закон України «Про електронний збір», у якому має бути уніфіковано назву плати за електронні послуги; необхідно визначити єдині розміри зборів для здійснення електронних процедур.

Обґрунтовано доцільність розроблення та прийняття Закону Україні «Про електронні процедури», який зміцнить нормативну базу здійснення електронних процедур органами публічної адміністрації фізичним або юридичним особам, котре здійснюється в електронному вигляді, і сприятиме запобігання корупції під час здійснення електронних процедур взагалі.

Встановлено, що існування корупційних налагоджених механізмів у вітчизняній системі адміністративного управління, що склалася традиційно, робить проблему налагодження здійснення електронних процедур 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 партнерських відносин між суб'єктами влади і суб'єктами звернень до нових умов, інакше кажучи, із соціально-інституціональною адаптацією. Такий перехід є тривалий процес, ускладнений конфліктами і навіть боротьбою, яка виявляє себе як у правовому, так і в політичному полі.

Ключові слова: послуга, електронна процедура, запобігання корупції, напрямки, нормативно-правовий акт, правове регулювання.

Європейський вибір України означає активнішу реалізацію здійснення електронних процедур, без яких не можуть розвиватися освітянська, наукова, підприємницька, господарська та інші види суспільної діяльності, міжнародні та дипломатичні зв'язки тощо, зокрема процедури здійснення електронних процедур, у діяльності органів публічної адміністрації.

Згідно з Конституцією України людина, її права та свободи в Україні є головною соціальною цінністю, а головним завданням органів публічної адміністрації виступає надання якісних послуг фізичним та юридичним особам. Це випливає із сутності нової ролі держави у відносинах з людиною, закріпленою в Конституції України. Так, ст. 3 Основного Закону проголошує: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Споживачі послуг процедури здійснення електронних процедур у відносинах із органами публічної влади є не прохачами, а відповідними споживачами зазначених по-

слуг. Також органи держави в особі публічно-владних органів мають орієнтуватися на потреби громадян, як у цивільному та господарському секторі надавачі будь-яких послуг орієнтуються на потреби споживача [1].

У зв'язку із цим у науковій літературі починають звертати увагу на таку нову функцію органів публічної адміністрації, як здійснення електронних процедур, оскільки ця функція становить найважливішу складову управлінської діяльності, походить від загального змісту державного управління, становить змістову характеристику діяльності тощо.

Буханевич О.М. зазначає, що наявність прогалин у правовому регулюванні платних та безоплатних електронних послуг у більшості пояснює ті негативні явища, які заважають розвитку прозорої системи здійснення електронних процедур [2, с. 181]. Їх усуненню, хоча б частково, може сприяти прийняття системного нормативно-правового акта з питань плати за здійснення електронних процедур (наприклад, Закон України «Про плату за здійснення електронних процедур» або Закон України «Про адміністративний збір») [2, с. 181]. Саме такий законодавчий акт може бути, на наш погляд, правовою основою розвитку прямих і зворотних зв'язків між суб'єктами здійснення електронних процедур та суб'єктами звернення, а також був би суттєвим підґрунтям для забезпечення стабільності та прозорості розвитку держави та органів місцевого самоврядування [2, с. 181].

Ємельяненко О. під поняттям «Електронні послуги – це надання в електронній формі урядової інформації: програм і напрямів діяльності уряду, формування стратегій задля розв'язання найважливіших суспільних проблем. Електронні послуги характеризуються новими формами громадянської участі та співробітництва між владою й громадянами» [19].

Легеза Є.О. під електронними послугами розуміє різні види матеріальних і нематеріальних послуг, що надаються в електронній формі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (далі - ІКТ), включаючи Інтернет» [20, с. 17].

На думку вченого Куспляка І.С., доречніше використовувати термін «електронні послуги», тобто в цифровому вигляді, пов'язані з використанням документообігу [21].

Проте категорія здійснення електронних процедур не розкрита в законодавчих актах, що, у свою чергу, свідчить про актуальність теми.

В Указі Президента України від 22.07.1998 № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» йдеться про запровадження здійснення електронних процедур [5]. У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р «Про затвердження Концепції розвитку системи здійснення електронних процедур органами виконавчої влади», у якому визначено сфери здійснення електронних процедур тощо [6].

Так, ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» у зміст звернення включає не тільки заяви, пропозиції, зауваження та клопотання, але і скарги громадян, викладені в письмовій або усній формі [17]. Подача скарг до відповідних суб'єктів правовідносин зі здійснення електронних процедур є невід'ємним правом громадян та інших осіб. Це право є конституційним, адже Основний Закон України в ст. 40 закріпив його, вказавши, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [4].

Незважаючи на наявність у тексті Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 року № 5203-VI [9] окремих слушних положень, які здатні в цілому позитивно вплинути на правовідносини у вказаній сфері суспільного життя (наприклад, слушними є новели, якими встановлено пріоритет законодавчого регулювання строків здійснення електронних процедур (ст. 10) та оплати електронних послуг (ст. 11); схвально може бути оцінена законодавча пропозиція щодо заборони надання супутніх послуг адміністративними органами та суб'єктами господарювання, ними утвореними (ч. 4 ст. 15), залишаються деякі положення, які потребують узгодження, а саме:

— дефініція електронних послуг, наведена в Законі, виглядає досить повною та змістовною: «адміністративна послуга – результат

здійснення владних повноважень суб'єктом здійснення електронних процедур за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону». Але при цьому викликає здивування факт, що це визначення наводиться чомусь у преамбулі, тоді як, як нам відомо, законотворча практика вимагає викладення в преамбулі основного змісту закону, аж ніяк не визначення понять[9];

— доктрина електронних послуг радикально відрізняється від характеру управлінських відносин, закріплених у вітчизняному законодавстві, і ґрунтується на постулатах, що розглядають адміністративне право не як «управлінське», а як «публічно-сервісне», начебто спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з адміністративними органами. Така оцінка правової природи відносин між владою та громадянами є дискусійною у науці адміністративного права, тому виникають сумніви щодо готовності до її впровадження у вітчизняне законодавство[9];

— у ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» [9] розкрито засади оплати здійснення електронних процедур;

— редакція ст. 12 та 13 Закону України, за якою парламенту пропонується унормувати законом питання структури місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Ідеться про створення за законом центрів здійснення електронних процедур як структурних підрозділів (або як робочих органів) місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів міських рад і запровадження посад адміністраторів [9].

Необхідно відмітити, що законодавець, формулюючи загальні засади визначення платності здійснення електронних процедур, порядку оплати платних електронних послуг та обмежень щодо справляння та використання коштів за послуги суб'єктами здійснення електронних процедур, самоусунувся від закріплення на законодавчому рівні сутності категорії «плата за здійснення електронних процедур (адміністративний збір)», а також встановлення ознак, властивих цьому платежу. Зауважимо, що з'ясування правової природи плати за здійснення електронних процедур має не тільки теоретичне, але і практичне значення. Від того, яку правову природу має цей платіж, будуть залежати, зокрема, рівень нормативного регулювання, наслідки несплати плати за надання адміністративної послуги, повноваження суб'єктів здійснення електронних процедур щодо суб'єктів звернення тощо [7, с. 45].

На сьогоднішній час існує ряд підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють процедуру здійснення електронних процедур, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу електронних послуг» [13], «Про затвердження Порядку ведення Реєстру електронних послуг» [14], «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [11], «Про затвердження Примірного положення про центр здійснення електронних процедур» [15], «Про затвердження Примірного регламенту центру здійснення електронних процедур» [16], «Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за здійснення електронних процедур» [3]. Також необхідно зазначити на схвалені КМУ Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи здійснення електронних процедур на період до 2017 року [18] та затверджено План заходів щодо створення Єдиного державного порталу електронних послуг [12].

Аналізуючи текст чинного Закону «Про адміністративні послуги» [9], 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 виключно законами України [22]. Однак коментатори Закону зазначають, що такі положення, як перелік та вимоги до документів, необхідних 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» [23].

Отже, охарактеризовано нормативно-правові акти корупційних ризикам під час здійснення електронних процедур. Зокрема, у Законі Україні «Про адміністративні послуги» характеристика механізму процедури здійснення електронних процедур щодо запобігання корупції містить тільки формальні аспекти та має відсильний характер щодо інших нормативно-правових актів, що, у свою чергу, призводить до власного і доволі протилежного тлумачення норм суб'єктами публічної адміністрації.

Виокремлено напрямки удосконалення правового регулювання корупційних ризикам під час здійснення електронних процедур. Так, до напрямів удосконалення правової основи запобігання корупції під час здійснення електронних процедур є: розроблення та прийняття Закону України «Про адміністративні процедури»; розмір оплати за види електронних послуг мають визначатись виключно у законах, а не в підзаконних нормативно-правових актах; розробити та прийняти Закон України «Про адміністративний збір», у якому має бути уніфіковано назву плати за адміністративні послуги; необхідно визначити єдині розміри адміністративних зборів для всіх видів електронних послуг.

Розроблення та прийняття Закону України «Про електронні процедури», що, на нашу думку, зміцнить нормативну базу здійснення електронних процедур органами публічної адміністрації фізичним або юридичним особам, котре здійснюється в електронному вигляді, і сприятиме запобігання корупції під час здійснення електронних процедур взагалі.

Література

1. Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. С. 496.

2. Буханевич О. М. Теоретико-правові та праксеологічні засади здійснення електронних процедур в Україні : дис. … докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2016. 455 с.

3. Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 року № 600. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-n.

4. Іващенко О.Ю. Оскарження електронних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно–правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2012. 234 с.

5. Концепція адміністративної реформи в Україні. К. : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. 62 с.

6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. // Офіційний вісник України. 2006. № 7. С. 168-170.

7. Оніщик Ю.В., Буханевич О.М. Правове регулювання плати за здійснення електронних процедур: проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. - № 3. - С. 43-48.

8. Острах М. Б. Поняття електронних послуг: теоретичний аспект. *Держава і право : збірник наукових праць*. К., 2009. С. 155-159.

9. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

10. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

11. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44. URL:: http: //zakon2 .rada. gov .ua/l aws/ show/44-2013-п/рагап7 #n7.

12. Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 року № 718-р URL: http://zakon4.rada.gov.Ua/laws/show/718-2013-р.

13. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 року № 13.

URL:: http: //zakon2 .rada. gov.ua/laws/show/13-2013 -п/рагап9#п9.

14. Про затвердження Порядку ведення Реєстру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 57. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/57- 2013-п.

15. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118. URL: http: //zakon2 .rada. gov .ua/l aws/show/118-2013-п/рагап8#п8.

16. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня року № 588. URL: http: //zakon4 .rada. gov .ua/laws/show/588-2013-п.

17. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1966. № 47. Ст. 256.

18. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи здійснення електронних процедур на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня року № 614-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-р.

19. Ємельяненко О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності. URL**:** : http://www.viche.info/journal/811/.

20. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.

21. Куспляк І.С. Електронне урядування як інструмент формування прозорої та відкритої політичної влади: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2012. 206 с.

22. Leheza Ye., Filipenko T., Sokolenko O., Darahan V., Kucherenko O. (2020). Ensuring Human Rights in Ukraine: Problematic Issues and Ways of their Solution in the Social and Legal Sphere. Cuestiones Políticas. Vol. 37 №º 64 (enero-junio 2020). P. 123-136. DOI: https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10

23. Leheza, Y., Dorokhina, Y., Shamara, O., Miroshnychenko, S., & Moroz, V. (2021). Citizens 'participation in the fight against criminal offences: political and legal aspects. Cuestiones Políticas, 39(69), 212-224. https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.12

SUMMARY

The scientific article is devoted to the legal aspects of the implementation of electronic procedures for the purpose of prevention. Currently, the legal basis for electronic procedures in Ukraine needs to be improved. After all, in the Law of Ukraine «On Administrative Procedures», the description of the mechanism of the procedure for the implementation of electronic procedures for the prevention of corruption contains only formal aspects and has a strong character in relation to other normative legal acts, which, in turn, leads to its own and quite opposite interpretation of the norms by the subjects public administration.

Regarding the areas of improvement of the legal basis for the prevention of corruption during the implementation of electronic procedures, there are: the amount of payment for types of electronic services should be determined exclusively by laws, and not by subordinate legal acts; to develop and adopt the Law of Ukraine «On electronic collection», which should standardize the name of the fee for electronic services; it is necessary to determine uniform fees for electronic procedures.

The expediency of developing and adopting the Law of Ukraine «On Electronic Procedures» is justified, which will strengthen the regulatory framework for the implementation of electronic procedures by public administration bodies for individuals or legal entities, which is carried out in electronic form, and will contribute to the prevention of corruption during the implementation of electronic procedures in general.

It has been established that the existence of established corruption mechanisms in the domestic system of administrative management, which has traditionally developed, makes the problem of establishing the implementation of electronic procedures such that it goes beyond purely technical and informational ones. Optimizing public administration through the transition to electronic government is connected with the need to adapt old conditions and usual partnership relations between subjects of power and subjects of appeals to new conditions, in other words, with social-institutional adaptation. Such a transition is a long process, complicated by conflicts and even struggles, which manifests itself both in the legal and in the political field.

Keywords: service, electronic procedure, prevention of corruption, directions, regulatory act, legal regulation.