

БУБЛЕЙНИК В. А.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Класичний приватний університет)

УДК 342.228+342.7
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.3.27>

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ ПІД ЧАС НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСТВА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Наукова стаття присвячена запобіганню корупції під час надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства. Доведено, що на сьогоднішню правову основу щодо запобігання корупції під час надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства потребує удосконалення та внесення змін до чинного законодавства. Адже в Законі України «Про адміністративні послуги» характеристика механізму процедури надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства 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.

Акцентовано увагу, що Закон України «Про адміністративні послуги» лише формально описує механізми надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства в частині протидії корупції та має характер відсилки до інших нормативно-правових актів, що призводить до унікальних і досить діаметрально протилежних тлумачень норм адміністративними органами.

Визначено напрями вдосконалення правового регулювання корупційних ризиків під час надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства. А саме, до напрямів удосконалення правових засад запобігання корупції при наданні електронних послуг у сфері міграції та громадянства віднесено розробку та прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», розмір плати за різні види електронних послуг має визначатися виключно законом, а не підзаконними актами, Закону України «Про адміністративний збір». Розробка та прийняття Закону «Про адміністративні збори», що номенклатура зборів за адміністративні послуги має бути уніфікована; необхідність уніфікації розмірів адміністративних зборів для всіх видів електронних послуг.

Що стосується вдосконалення нормативно-правової бази для запобігання корупції при наданні електронних послуг у сфері міграції та громадянства, то слід врахувати наступні моменти Розробка та прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», розмір плати за різні види електронних послуг має визначатися виключно законом, а не підзаконними актами.

Автор констатує, що проблема налагодження надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства виходить за рамки суто технічної та інформаційної, оскільки в традиційно сформованій вітчизняній системі адміністративного управління існують корумповані та усталені механізми.

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



Bubleinyk V. A. Prevention of corruption risks during the provision of electronic services in the field of migration and citizenship in the system of public services

The scientific article is devoted to the prevention of corruption during the provision of electronic services in the field of migration and citizenship. It has been proven that today the legal basis for preventing corruption during the provision of electronic services in the field of migration and citizenship requires improvement and amendments to the current legislation. After all, in the Law of Ukraine "On Administrative Services", the description of the mechanism of the procedure for providing electronic services in the field of migration and citizenship with regard to the prevention of corruption contains only formal aspects and has a strong character in relation to other regulatory legal acts, which, in turn, leads to its own and quite opposite interpretation of norms by subjects of public administration.

Attention is drawn to the fact that the Law of Ukraine "On Administrative Services" only formally describes the mechanisms for providing electronic services in the field of migration and citizenship in terms of combating corruption and has the character of a reference to other normative legal acts, which leads to unique and quite diametrically opposite interpretations of norms by administrative bodies

The directions for improving the legal regulation of corruption risks during the provision of electronic services in the field of migration and citizenship have been determined. Namely, the development and adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" is included in the areas of improvement of the legal framework for the prevention of corruption in the provision of electronic services in the field of migration and citizenship, the amount of fees for various types of electronic services should be determined exclusively by law, not by-laws, of the Law of Ukraine "About the administrative fee". Development and adoption of the Law "On Administrative Fees" that the nomenclature of fees for administrative services should be unified; the need to unify the size of administrative fees for all types of electronic services.

As for the improvement of the legal framework for the prevention of corruption in the provision of electronic services in the field of migration and citizenship, the following points should be taken into account. by-laws.

The author states that the problem of setting up the provision of electronic services in the field of migration and citizenship goes beyond the purely technical and informational, since there are corrupt and established mechanisms in the traditionally formed domestic system of administrative management.

Key words: *service, legal regulation, electronic service, directions, prevention of corruption, legal act.*

Вступ. Європейський вибір України означає більш активне впровадження електронних послуг, без яких неможливий розвиток освіти, науки, підприємництва, економіки та інших сфер суспільної діяльності, міжнародних та дипломатичних відносин.

Відповідно до Конституції України, людина, її права і свободи є головною соціальною цінністю в Україні, а головним завданням виконавчої влади є надання якісних послуг фізичним та юридичним особам. Це впливає із суті нової ролі держави по відношенню до людини, яка закріплена в Конституції України. Стаття 3 Основного Закону говорить: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Споживачем по відношенню до органів державної влади електронних послуг у сфері імміграції та громадянства є не заявник, а відповідний споживач цих послуг. Крім того, державна влада в особі органів публічної влади повинна орієнтуватися на потреби громадян, так само, як усі постачальники послуг у цивільній та економічній сферах орієнтуються на потреби споживачів [1].



У цьому контексті в науковій літературі почали приділяти увагу новій функції органів публічної адміністрації: процедурам надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства.

Огляд літературних джерел. Буханевич О. вказує, що існування диспропорцій у правовому регулюванні платних та безоплатних електронних послуг значною мірою пояснює негативні явища, які стримують розвиток прозорої системи електронних послуг у сфері міграції та громадянства [2, с. 181]. Їх усуненню, принаймні частково, могло б сприяти прийняття системного законодавства про плату за надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства (наприклад, Закону України «Про плату за надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства» або Закону України «Про адміністративний збір»), що принаймні частково може бути спрощено [2, с. 181]. На нашу думку, такі законодавчі акти могли б стати правовим підґрунтям для розвитку прямих та опосередкованих зв'язків між суб'єктами надання електронних послуг та суб'єктами звернення у сфері міграції та громадянства, а також були б суттєвим підґрунтям для забезпечення стабільності та прозорості розвитку органів державної влади та місцевого самоврядування [2].

О. Смельяненко визначає електронні послуги як надання урядової інформації в електронному вигляді, наприклад, програм і напрямів діяльності уряду та формування стратегій вирішення найважливіших суспільних проблем. електронні послуги характеризуються новими формами участі громадян та співпраці між урядом і громадянами» [19].

Вчений Легеза Євген під електронними послугами розуміє різні види матеріальних і нематеріальних послуг, що надаються в електронній формі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, у тому числі Інтернету» [20, с. 17]. Більш доречним є використання терміну «електронні послуги», тобто послуги в цифровій формі, пов'язані з використанням документообігу [21; 22]. Однак категорія електронних послуг не розкрита в законодавстві, що свідчить про актуальність цієї теми.

Цілі та завдання дослідження. Метою цієї статті є опис правового регулювання запобігання корупційним ризикам у процесі надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства.

Правовою основою запобігання корупційним ризикам у процесі надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства є: Указ Президента України № 810 від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», в якому йдеться про запровадження електронних послуг у сфері міграції та громадянства Мається на увазі [5].15.02.Постанова Кабінету Міністрів України. 2006 р. № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг у сфері міграції та громадянства, що надаються органами виконавчої влади» визначає, серед іншого, сфери електронних послуг у сфері міграції та громадянства [6].

Наприклад, стаття 3 Закону України «Про звернення громадян» включає не лише заяви, пропозиції, зауваження та клопотання, а й скарги громадян, викладені в письмовій або усній формі [17]. Звернення зі скаргою до відповідного суб'єкта правовідносин у сфері надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства є невід'ємним правом громадян та інших осіб. Це право передбачено статтею 40 Основного Закону України, в якій зазначено, 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 або особисто подавати скарги, і ці органи, посадові і службові особи зобов'язані розглянути їх у встановлені законом строки». Це конституційно визнано, оскільки, як зазначено в Конституції, «зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [4].

Незважаючи на наявність у тексті Закону України № 5203-VI від 6 вересня 2012 року «Про адміністративні послуги» [9] окремих слухних положень, які можуть позитивно вплинути на правовідносини у цій сфері суспільного життя (наприклад, умови надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства (стаття 10) та оплати електронних послуг (ст. 11), слушною є новела щодо встановлення пріоритету правового регулювання електронних послуг (ст. 11).



Досить повним і змістовним видається визначення електронних послуг, наведене в Законі: «Адміністративна послуга – надання суб'єктом надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства за заявою фізичної або юридичної особи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону», результат здійснення владних управлінських функцій з метою їх припинення». Дивно, однак, що це визначення чомусь згадується в преамбулі. Як відомо, законодавча практика вимагає, щоб у преамбулі зазначався основний зміст закону, а не визначення поняття [9].

Доктрина електронних послуг принципово відрізняється від закріпленої в національному законодавстві природи адміністративних відносин і ґрунтується на припущенні, що адміністративне право розглядається як право «публічних послуг», а не «адміністративне» право і нібито спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх відносинах з адміністративними органами. Така оцінка правової природи відносин між владою та громадянами є дискусійною в науці адміністративного права, а її готовність до імплементації в національне законодавство викликає сумніви [9].

Стаття 11 Закону України «Про адміністративні послуги» [9] уточнює принцип платності надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства. Текст статей 12 та 13 Закону України. Відповідно до них, парламент пропонує врегулювати на законодавчому рівні структуру виконавчих органів місцевих органів виконавчої влади та місцевих рад. Йдеться про створення на законодавчому рівні центру надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства як структурного підрозділу (або робочого органу) місцевого органу виконавчої влади, виконавчого органу міської ради та запровадження посади адміністратора [9].

Хоча законодавець формулює загальні принципи визначення плати за електронні послуги, порядок здійснення платежів за платні електронні послуги та обмеження щодо збору та використання сервісних фондів організаціями, які надають електронні послуги у сфері міграції та громадянства, слід зазначити, що на сьогоднішній день в Україні не існує єдиного закону, який би регулював порядок надання електронних послуг. Слід зазначити, що він відійшов від законодавчого визначення сутності категорії «плата за надання (адміністративний збір)» та встановлення притаманних цьому платежу ознак. Слід зазначити, що з'ясування правової природи плати за надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства має не лише теоретичне, а й практичне значення. Правова природа платежу визначає, серед іншого, рівень регулювання, наслідки несплати плати за надання адміністративних послуг та повноваження органів, що надають електронні послуги у сфері міграції та громадянства, щодо суб'єкта звернення [22].

Наразі існує низка підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють порядок надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства, зокрема Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу електронних послуг» [13], «Про затвердження Порядку ведення Реєстру електронних послуг» [14], «Технологічна картка адміністративної послуги Про затвердження вимог до її створення» [11] та «Про затвердження Типового положення про центри надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства» [12]. КМУ також схвалив Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства на період до 2017 року [18] та План заходів щодо створення Єдиного державного порталу електронних послуг [12].

Необхідно внести зміни до статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [9], а саме: у першому реченні абзацу другого частини першої після слів «в електронній формі надаються» додати слова «через веб-сайти суб'єктів надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства 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 другому частини четвертої після слів «в електронній



формі» додати слова «(електронна заява) – через веб-сайт суб'єкта надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства 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 електронних 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 пропонувані змін до статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [9] щодо суб'єктів надання адміністративних послуг, а саме: «У разі не утворення обласними чи районними державними адміністраціями центрів надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі, центри надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства, що утворені за рішенням відповідних селищних або міських рад, можуть забезпечувати надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень».

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

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. 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» [21].

Висновки. У цій статті розглядаються нормативно-правові акти щодо корупційних ризиків при наданні електронних послуг у сфері міграції та громадянства. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги» лише формально описує механізми надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства в частині протидії корупції та має характер відсилки до інших нормативно-правових актів, що призводить до унікальних і досить діаметрально протилежних тлумачень норм адміністративними органами.

Визначено напрями вдосконалення правового регулювання корупційних ризиків під час надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства. А саме, до напрямів удосконалення правових засад запобігання корупції при наданні електронних послуг у сфері міграції та громадянства віднесено розробку та прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», розмір плати за різні види електронних послуг має визначатися виключно законом, а не підзаконними актами, Закону України «Про адміністративний збір». Розробка та прийняття Закону «Про адміністративні збори», що номенклатура зборів за адміністративні послуги має бути уніфікована; необхідність уніфікації розмірів адміністративних зборів для всіх видів електронних послуг.



Список використаних джерел:

1. Тимошук 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 надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 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 електронних послуг у сфері міграції та громадянства: постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 року № 600. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-p>.
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 електронних послуг у сфері міграції та громадянства 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 надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства: 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. Zadyraka, Nataliia. Leheza, Yevhen. Bykovskiy, Mykola. Zheliezniak, Yevhenii. Leheza, Yulia. 2023. Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. Vol. 11 No. 1, pp. 33–44. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>.
11. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-p/paraп7#п7>.
12. Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу електронних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 року № 718-р URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/718-2013-p>.
13. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу електронних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 року № 13. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-p/paraп9#п9>.
14. Про затвердження Порядку ведення Реєстру електронних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 57. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-p>.
15. Про затвердження Примірного положення про центр надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p/paraп8#п8>.
16. Про затвердження Примірного регламенту центру надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня року № 588. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-p>.
17. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
18. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання електронних послуг у сфері міграції та громадянства 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-p>.



19. Легеца Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.
20. Leheza, Yevhen, Nalyvaiko, Larysa Sachko, Oleksandr Shcherbyna, Victor. Chepik-Trehubenko. Olha (2022). Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani Revista De Derecho*, 11(2), 55–79. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>.
21. Leheza, Yevhen. Pisotska, Karina. Dubenko, Oleksandr. Dakhno, Oleksandr. Sotskyi, Artur. 2022. the essence of the principles of ukrainian law in modern jurisprudence. *revista jurídica portucalense*, december, 342–363. doi: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.ic-15)
22. Volobuieva, Olena. Leheza, Yevhen. Pervii, Vita. Plokhuta, Yevhenii. Pichko, Roman. 2023. Criminal and Administrative Legal Characteristics of Offenses in The Field of Countering Drug Trafficking: Insights from Ukraine. *Yustisia*. Vol 12, No 3. 262–277. DOI: <https://doi.org/10.20961/yustisia.v12i3.79443>

