

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

ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

CENTERS FOR ADMINISTRATIVE SERVICES AS A SUBJECT TO PREVENT CORRUPTION

Наукова стаття присвячена розгляду особливостей діяльності центрів надання адміністративних послуг у Дніпропетровській і Чернівецькій областях у сфері запобігання корупції. Зокрема, проаналізовано нормативно-правові акти, якими повинні керуватися в діяльності центри надання адміністративних послуг, і виокремлено напрями вдосконалення діяльності зазначених центрів із метою запобігання корупції.

З метою своєчасного реагування на вчинення корупційних правопорушень Сектором налагоджено взаємодію щодо обміну інформацією з підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції інших органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

ЦНАП є основним суб'єктом у сфері запобігання корупції під час надання адміністративних послуг, тому що: по-перше, обмежується спілкування державних службовців із суб'єктами звернення; по-друге, відсутня зацікавленість особи, яка приймає документи від заявника у зв'язку з відсутністю повноважень для прийняття рішень тощо.

Реалізація інноваційних технологій дала змогу уніфікувати порядок замовлення адміністративних послуг у режимі online у 38 ЦНАП Дніпропетровської області, вдосконалити процедури отримання адміністративних послуг, забезпечити їхню доступність і спрощеність. Крім того, реалізація пілотних проєктів у сфері надання адміністративних послуг стала серйозним поштовхом для популяризації ідеї електронного врядування серед громадськості.

Сьогодні ЦНАП у своїй роботі використовує новітні інформаційно-технологічні досягнення, що дає можливість працювати на якісно новому рівні та реалізувати надання адміністративних послуг відповідно до вимог чинного законодавства України.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження якісно нової форми надання адміністративних послуг населенню в електронній формі як виду публічних послуг є недосконала нормативно-правова основа, що регулює сферу надання електронних послуг і конкретної адміністративної послуги. Одночасно є проблемою низький рівень комп'ютерної грамотності переважної більшості громадян і посадових осіб органів влади, а також відсутність належного технічного обладнання робочих місць представників суб'єктів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, запобігання корупції, корупція, центри надання адміністративних послуг.

The scientific article is devoted to consideration of peculiarities of activity of the centers of administrative services in Dnipropetrovsk and Chernivtsi region in the sphere of corruption prevention. In particular, the legal acts are analyzed, which should be guided in the activity of the centers for the provision of administrative services and to identify the directions of improvement of the activity of these centers in order to prevent corruption.

In order to respond in a timely manner to the commission of corruption offenses, the Sector has established cooperation on the exchange of information with the units on the prevention and detection of corruption of other executive bodies, territorial units of the central executive bodies.

CNAP is the main subject in the field of corruption prevention in the provision of administrative services, because, firstly, the communication of public servants with the subjects of appeal is restricted, secondly, there is no interest of the person receiving the documents from the applicant in connection lacking decision-making powers and the like.

Implementation of innovative technologies made it possible to unify the order of administrative services on-line in 38 CNAP of Dnepropetrovsk region, to improve procedures for obtaining administrative services, to ensure their accessibility and simplicity. In addition, the implementation of pilot projects in the area of administrative services has been a major impetus for the popularization of e-governance among the public.

Today CNAAP uses the latest information and technological achievements in its work, which gives the opportunity to work at a new level and to implement the provision of administrative services in accordance with the requirements of the current legislation of Ukraine.

One of the main obstacles to the introduction of a qualitatively new form of providing administrative services to the population in electronic form as a type of public service is the imperfect legal framework regulating the sphere of provision of electronic services and specific administrative services. At the same time, the problem is the low level of computer literacy of the overwhelming majority of citizens and officials of the authorities, as well as the lack of proper technical equipment for the jobs of the representatives of the administrative services.

Key words: service, administrative service, corruption prevention, corruption, administrative service centers.

Наприклад, одним із найбільших корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є можливість (а часто – вимушеність) особистого спілкування (контакту) приватної особи – споживача адміністративної послуги – з посадовою або службовою особою органу публічної адміністрації, яка надає публічну послугу (вирішує справу по суті або готує проєкт рішення).

Здебільшого вітчизняне законодавство змушує приватну особу звернутися за публічною послугою лише через особисте звернення (особистий прийом). Наприклад, навіть для такої простої адміністративної послуги, як отримання свідоцтва про сплату єдиного податку суб'єктом малого підприємництва, немає жодної альтернативи такому способу звернення та отримання результату адміністративної послуги

(адміністративного акта), як особисте відвідування адміністративного органу, що надає публічну послугу. Такий стан справ, з одного боку, створює умови для вимагання «винагороди» недобросовісним службовцем, з іншого – надає можливість «стимулювання» службовця приватною особою за прискорене вирішення справи тощо.

Вирішувати цю проблему можна різними заходами і засобами, які мінімізуватимуть можливості для особистого спілкування особи з чиновником (принаймні в тих справах, де таке спілкування не є необхідним для вирішення справи).

Зокрема, рекомендуємо якнайширше використання поштового зв'язку для спілкування між приватними особами та посадовими особами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування), які надають адміністративні послуги. За умови надсилання заяви на замовлення послуги поштою можливість вимагання та отримання незаконної винагороди зводиться до мінімуму, оскільки перед посадовою особою з'являється лист (або електронний лист), за яким стоїть невідома йому особа. У службовця в цій ситуації менше можливостей для зловживань, адже втрачаються можливості не прийняти заяву чи не зареєструвати її (зокрема, якщо заяву надіслано рекомендованим листом), можливість вимагання додаткових документів чи покладення додаткових обов'язків на особу, якщо закон цього не дозволяє.

При цьому можна встановити органу влади обов'язок щодо відправлення довідки (підтвердження) про отримання заяви із зазначенням посади та прізвища посадової або службовчої особи, яка його надала (способом, аналогічним до способу отримання замовлення). До того ж не лише фізична особа зверталася до адміністративного органу поштою, але й відповідь (документи) їй теж надсилалися поштою (рекомендованим листом, кур'єрською службою). У цій ситуації у споживача публічної послуги зникає потреба і можливість надати «додаткову винагороду» посадовій особі (в Україні на практиці сам факт позитивного ставлення з боку чиновника до особи перестав бути нормою і стимулює до «подяки»). У такий спосіб споживач ані під час звернення за наданням адміністративної послуги, ані під час отримання результату (адміністративного акта або відповідного рішення) не перебуватиме в безпосередньому контакті з посадовою особою відповідного органу виконавчої гілки влади або місцевого самоврядування.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Науково-теоретичним підґрунтям статті є роботи В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, О.М. Бандурки, В.М. Гарашука, Є.В. Додіна, Ю.В. Дубка, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.А. Коломоєць, М.В. Корнієнка, В.І. Курила, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, О.В. Негодченка, Д.В. Приймаченка, В.П. Петкова, С.В. Петкова, В.Ф. Погорілка, С.Г. Стеценка, О.Н. Ярмиша, Х.П. Ярмакі та інших учених.

Концептуальні засади надання адміністративних послуг сформульовані К.К. Афанасьєвим, С.О. Барано-

вим, В.М. Бесчастним, В.Л. Грохольським, І.П. Голосніченком, Ю.В. Іщенком, Р.А. Калюжним, С.Ф. Константїновим, І.Б. Коліушко [2], М.Б. Острах [3], В.В. Столбовою, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошуком та іншими.

Виклад основного матеріалу. Розкриємо досвід Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у Дніпропетровській області в сфері запобігання корупції.

ЦНАП став першим центром в Україні, який розпочав тісну співпрацю з ІТ-волонтерами порталу iGov.org.ua [3]. З вересня 2015 року і до сьогодні на вебпорталі доступні 33 види адміністративних послуг, які можна замовити в online-режимі та отримати готові результати безпосередньо в ЦНАП, віддавши його одноразово.

Організація сервісного обслуговування громадян і перехід до нової системи високоякісних, доступних, прозорих послуг, орієнтованих перш за все на задоволення потреб кожного мешканця міста – головні пріоритети роботи міської ради, основні переваги порталу iGov.org.ua.

Станом на 1 жовтня 2016 року в Дніпропетровській області є 38 центрів надання адміністративних послуг, з яких: 13 – міських; 22 – районних; 3 – при об'єднаних територіальних громадах, та прийнято 7 рішень місцевих рад органів територіальних громад про створення ЦНАП.

Цільовою аудиторією цього проєкту є понад 100 000 активно діючих суб'єктів підприємницької діяльності та понад 700 000 мешканців Дніпропетровської області, які є активними користувачами мережі Інтернет.

Сьогодні через ЦНАП запропоновано отримати 170 видів адміністративних послуг, з яких 33 можна замовити в online-режимі на вебпорталах e-services.dp.gov.ua [4] та iGov.org.ua [3] і отримати готові результати в ЦНАП, віддавши його лише одноразово. Треба зазначити, що лише за II половину 2015 року, період започаткування зазначених електронних сервісів, запропонованими можливостями скористалося понад 500 громадян.

Отже, реалізація інноваційних технологій дала змогу уніфікувати порядок замовлення адміністративних послуг у режимі online у 38 ЦНАП Дніпропетровської області, вдосконалити процедури отримання адміністративних послуг, забезпечити їхню доступність і спрощеність. Крім того, реалізація пілотних проєктів у сфері надання адміністративних послуг стала серйозним поштовхом для популяризації ідеї електронного врядування серед громадян.

Сьогодні ЦНАП у своїй роботі використовує новітні інформаційно-технологічні досягнення, що дає можливість працювати на якісно новому рівні та реалізувати надання адміністративних послуг відповідно до вимог чинного законодавства України.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження якісно нової форми надання адміністративних послуг населенню в електронній формі як виду публічних послуг є недосконала нормативно-правова основа, що регулює сферу надання електронних послуг і конкретної адміністративної послуги.

Одночасно є проблемою низький рівень комп'ютерної грамотності переважної більшості громадян і посадових осіб органів влади, а також відсутність належного технічного обладнання робочих місць представників суб'єктів надання адміністративних послуг.

Розкрито досвід Центрів надання адміністративних послуг у Чернівецькій області в сфері запобігання корупції.

З метою створення доступних, зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів юридичних і фізичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання цих послуг, у Чернівецькій області, відповідно до вимог Закону України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги» [5], триває процес розбудови мережі Центрів надання адміністративних послуг.

Станом на січень 2019 року в Чернівецькій області функціонують 17 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), зокрема: 9 – при районних державних адміністраціях, 2 – у містах обласного значення (м. Чернівці та м. Новодністровськ), 6 ЦНАП, утворених в об'єднаних територіальних громадах, а саме: Глибочській, Сокирянській, Недобоївській, Великокучурівській, Сторожинецькій і Кострижівській ОТГ.

Роботу 17 Центрів надання адміністративних послуг забезпечують 67 адміністраторів.

На виконання Закону України від 26 листопада 2015 року № 835-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [6] і деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань в усіх 11-ти районних державних адміністраціях, Чернівецькій і Новодністровській міських радах, у 5 об'єднаних територіальних громадах Чернівецької області функціонують структурні підрозділи (відділи) з питань державної реєстрації.

Триває робота щодо створення ЦНАП в об'єднаних територіальних громадах області.

З метою розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг обласною державною адміністрацією погоджено з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України перелік ОТГ Чернівецької області, де також доцільно утворити ЦНАП, а саме у 12 ОТГ.

Основним завданням у межах процесу децентралізації адміністративних послуг є створення ЦНАП у найбільш віддалених населених пунктах Чернівецької області. Тоді послуги для населення стануть доступнішими.

Планується, що після розширення мережі ЦНАП у Чернівецькій області будуть функціонувати 29 центрів надання адміністративних послуг, що, відповідно, дасть змогу забезпечити 95,5% мешканців області якісними адміністративними послугами та часовою доступністю до ЦНАП в межах 10 хвилин.

Також одним із механізмів створення якісної мережі ЦНАП є можливість участі у Програмі

«U-LEAD з Європою» [7], яка є однією з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації.

За результатами 1 Раунду Програми «U-LEAD з Європою» [7] отримали технічне завдання від експертів і працюють над створенням сучасного ЦНАПу 5 ОТГ, зокрема: Вашківецька міська та Вашковецька, Мамаївська, Терблеченська, Усть-Путильська сільські об'єднані територіальні громади.

За результатами 2 Раунду вищезазначеної Програми отримали технічне завдання ще 6 ОТГ.

3 15 листопада 2018 року розпочато прийом заявок на участь у 3 Раунді Програми «U-LEAD з Європою». Планують подавати заявки на участь у вищезазначеній Програмі 11 ОТГ.

З метою ознайомлення представників органів місцевого самоврядування з Програмою «U-LEAD з Європою» [7] в частині створення/модернізації центрів надання адміністративних послуг, результатами Початкової Фази, станом виконання Фази Впровадження Програми та умовами участі у 3 Раунді Програми 5 грудня 2018 року в обласній державній адміністрації, за участю представників ОТГ, відбулась інформаційна сесія експертів щодо участі у вищезазначеній програмі.

За інформацією об'єднаних територіальних громад у першому кварталі 2019 року планується відкриття ЦНАП у 8-ми ОТГ.

Районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами Чернівецької та Новодністровської міських рад, ОТГ забезпечується виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» та розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через Центри надання адміністративних послуг» [8].

У межах реалізації політики децентралізації постійно збільшується кількість адміністративних послуг, які передаються від прямого надання суб'єктами до надання послуг через ЦНАП.

Найбільш затребуваними послугами для мешканців Чернівецької області є послуги Держгеокадастру, послуги у сфері архітектурно-будівельного контролю, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, речових прав на нерухоме майно, реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання осіб.

На виконання доручень Президента України та Прем'єр-міністра України Центри надання адміністративних послуг області підключено до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень і Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, отримано ідентифікатори доступу до реєстрів, а також використовуються захищені носії ключів.

Проводяться організаційно-технічні заходи щодо запровадження надання на території Чернівецької області послуг Державної міграційної служби України.

Станом на 1 січня 2019 року ЦНАП Чернівецької міської ради та ЦНАП Великокучурівської сільської ради рішеннями сесій відповідних рад виділили

кошти з місцевого (сільського) бюджетів для придбання спеціального обладнання (програмно-апаратних комплексів Єдиного державного демографічного реєстру) та підключення до Національної системи конфіденційного зв'язку (НСКЗ) для оформлення та видачі документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, реєстрацію/зняття з реєстрації місць проживання/перебування громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Зокрема, на вищезазначені потреби рішенням XXX сесії Чернівецької міської ради VII скликання від 15 червня 2017 року № 744 виділено 920 тис. грн, рішенням XXI сесії VII скликання Великокучурівської сільської ради від 30 листопада 2017 року – 290 тис. грн.

Крім того, рішенням виконавчого комітету Чернівецької міської ради від 28 лютого 2017 року № 99/5 додатково виділено приміщення площею 50 кв.м.

У травні 2018 року ДП «Українські спеціальні системи» здійснено поставку та підключено обладнання для організації каналу конфіденційного зв'язку в мережі НСКЗ. Також проведено випробувальні роботи на автоматизованих робочих місцях.

Адміністратори ЦНАП Чернівецької міської ради пройшли практичне навчання в Чернівецькому міському відділі Управління ДМС України в Чернівецькій області та на своїх робочих місцях.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» розроблено інформаційні та технологічні картки на кожен адміністративну послугу, які надаватимуться УДМС України в Чер-

нівецькій області через ЦНАП Чернівецької міської ради.

Вищезазначені послуги внесено до переліку адміністративних послуг, що надаються ЦНАП Чернівецької міської ради, який, відповідно, затверджено 12 червня 2018 року [9].

Надання послуг з оформлення і видачі паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм (уперше після досягнення 14-річного віку) та оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон із безконтактним електронним носієм розпочато з 18 червня 2018 року.

Станом на 1 січня 2019 року ЦНАП Чернівецької міської ради надано 2646 адміністративних послуг, з яких: 216 – на оформлення і видачу паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм (уперше після досягнення 14-річного віку); 2430 – на оформлення і видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон із безконтактним електронним носієм.

З метою своєчасного реагування на вчинення корупційних правопорушень Сектором налагоджено взаємодію по обміну інформацією з підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції інших органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Отже, ЦНАП є основним суб'єктом у сфері запобігання корупції під час надання адміністративних послуг, тому що: по-перше, обмежується спілкування державних службовців із суб'єктами звернення; по-друге, відсутня зацікавленість особи, яка приймає документи від заявника у зв'язку з відсутністю повноважень для прийняття рішень тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. *Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / Автор-упорядник: В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 496.
2. Острах М.Б. Поняття адміністративних послуг: теоретичний аспект. *Держава і право* : збірник наукових праць. Київ, 2009. С. 155–159.
3. Портал державних послуг. URL: <https://igov.org.ua>.
4. Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області. URL: http://www.e-services.dp.gov.ua/_layouts/Information/newHomePage.aspx.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://rada.gov.ua>.
6. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» : Закон України від 26 листопада 2015 р. №835-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 08.01.2016. № 2. Стор. 9. Ст. 17.
7. Покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою». URL: <https://decentralization.gov.ua/cnarp/prohrama-u-lead-z-uevgoroiu-f>.
8. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. *Офіційний вісник України* від 13.06.2014. № 45. Стор. 208. Ст. 1193. Код акта 72712/201.
9. Звіт про роботу Центру надання адміністративних послуг Чернівецької міської ради за 2018 рік. URL: <http://dozvil.city.cv.ua/news/725>.