

Т. В. Аверочкіна

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Н. О. Коваль

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

О. П. Федотов

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ ГАЛУЗЕВИХ УПРАВЛІНСЬКИХ СЕРВІСІВ В УКРАЇНІ

У статті окреслено деякі напрями впровадження інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій у практику публічного адміністрування митної справи та морської діяльності в Україні. Зазначено про доцільність, ефективність та значну актуалізацію впровадження електронних сервісів під час пандемії та в умовах дії режиму воєнного стану. Також відзначається користь застосування зручних електронних сервісів при побудові повноцінної системи електронного урядування на принципах good governance, завдяки чому відбувається забезпечення заявників від спілкування з посадовими особами, виключається вплив людського чинника та знижуються корупційні ризики. Означено загальний правовий базис та сучасну практику запровадження інформаційних й комунікаційних технологій в Україні. Розглянуто найбільш вдалі приклади застосування інформаційно-комунікаційних технологій у сфері митної справи, а також звернено увагу на окремі недоліки, що мають місце при використанні системи управління ризиками. Охарактеризовано запровадження електронних сервісів у адміністративні процедури у сфері морської діяльності (зокрема, для забезпечення ефективного функціонування Ініціативи з безпечного транспортування зерна та харчових продуктів з українських портів 2022 р., оформлення суден у морських портах України, у системі дипломування моряків). Акцентовано увагу на необхідності ширшого запровадження принципів доброго урядування у морську та портову діяльність. Підкреслена важливість створення більш комфортних умов з точки зору впровадження нових цифрових технологій та технологій віддаленого доступу у адміністративні процедури дипломування українських моряків під час пандемії та дії режиму воєнного часу. Авторами відзначено, що завдяки роботі електронних сервісів в Україні активно будується система електронного урядування, формується цілісний і такий, що відповідає сучасним інформаційним та комунікаційним технологіям механізм публічного адміністрування, цифризуються звичні управлінські процеси та протоколи роботи, а також створюється дружнє середовище для реалізації прав та виконання обов'язків споживачів публічних адміністративних послуг (фізичних, юридичних осіб).

Ключові слова: адміністративна процедура, публічне адміністрування, електронне урядування, цифризація, управління ризиками, інформаційні й комунікаційні технології, сталий розвиток, митна справа, морська діяльність, добре урядування.

Постановка проблеми. Сучасні інформаційні та комунікаційні технології значно змінюють стале уявлення про публічне адміністрування та звичні механізми співпраці з владними

інституціями. Впровадження зручних сервісів при побудові повноцінної системи електронного урядування на принципах good governance забезпечує від спілкування з посадовими осо-

бами, що виключає вплив людського чинника та знижує корупційні ризики. Але попри широке впровадження нових електронних послуг та протоколів роботи, ще багато публічних сервісів в Україні потребують перегляду та оновлення під час пандемії COVID-19 та у зв'язку з дією режиму воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика діджиталізації управлінських процесів в Україні часто потрапляє до кола наукових інтересів дослідників у сфері правових наук та науки публічного адміністрування. Зокрема, загальним засадам впровадження електронного урядування присвячено роботи М.С. Демкової, І.Б. Коліушка, О.Ю. Кудрявцева, В.П. Писаренка, Г.Г. Почепцова, С.А. Чукут, О.Х. Юлдашева тощо, аспектам інформаційної безпеки – праці О.М. Бандурки, Б.А. Кормича, Д.О. Кришталь, О.В. Олійника, а питанням формування якісної нормативної бази у сфері адміністративних процедур, у т.ч. з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій – праці А.М. Школика. Поряд із цим, стрімке зростання та розширення практики впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій (далі – ІКТ), а також оновлення законодавства у деяких сферах публічного адміністрування, потребує нових рішень як технічного, так й організаційно-правового характеру.

Мета статті – дослідити окремі організаційно-правові питання діджиталізації (цифризації, цифровізації) управлінських сервісів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Концепції електронного урядування, електронного уряду та принципи *good governance* (доброго урядування) широко впроваджуються у сучасній Україні. Шлях на побудову ефективного та зручного урядування було запроваджено більше десяти років тому зі схваленням Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку електронного урядування в Україні [1]. Підписання та необхідність реалізації Угоди про асоціацію з ЄС [2], актуалізували для України необхідність забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог та прийняти оновлену Концепцію розвитку електронного урядування в Україні у 2017 році [3]. Значного прискорення запровадження віддаленого доступу до публічних сервісів державного та місцевого рівнів набуло з оголошенням пандемії COVID-19 [4], а з введенням режиму воєнного стану в Україні [5] такі сервіси набули життєзабезпечувального характеру. Одним з найбільш вдалих проектів став Портал ДІЯ,

а найвпливовішим інструментом впровадження ІКТ з моменту його запуску стало закріплення Кабінетом Міністрів України [6; 7] можливості застосування еДокумента у якості документа, що посвідчує особу в період дії воєнного стану, у формі відображення в електронній формі інформації, що ідентифікує особу та міститься в паспорті громадянина України та/або в паспорті громадянина України для виїзду за кордон, та/або в посвідченні водія за допомогою мобільного додатку Порталу Дія.

Наприкінці 2022 р. Кабінет Міністрів України затвердив План заходів на 2023 рік щодо переведення публічних послуг в електронну форму [8]. До їх кола віднесено послуги у сфері: державного експортного контролю; телебачення та радіомовлення, інформаційній та видавничій сфері; соціального захисту ветеранів війни; зайнятості населення, економічного, соціального розвитку і торгівлі; оцінки відповідності; державної митної політики, транспорту тощо. Розвиток ІКТ як на глобальному, так й на національному рівні супроводжує та надає кращих можливостей для досягнення Цілей сталого розвитку. ООН відзначає, що поширення ІКТ і глобального взаємозв'язку має великий потенціал для прискорення прогресу людства, подолання цифрової нерівності та розвитку суспільства знань, як і наукові та технологічні інновації у різноманітних сферах [9].

Митна справа стала однією зі сфер широкого запровадження ІКТ. Зокрема, розвиток автоматизованої системи митниці «єдине вікно» спеціально передбачене Концепцією розвитку електронного урядування в Україні 2017 р. Проте це не єдиний напрям використання ІКТ у роботі митних органів України. Зокрема система управління ризиками (Глава 52 Митного кодексу України [10]) передбачає застосування ІКТ з метою аналізу, виявлення та оцінки ризиків, а автоматизована система управління ризиками, що застосовується митними органами, є складовою частиною єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів. Проте ефективність такої системи через окремі організаційні нормативи (10 хвилин для аналізу згенерованих системою управління ризиками форм митного контролю), є недостатньою [11]. Також окремі проблеми виникли у зв'язку з впровадженням Автоматизованої системи управління ризиками 2.0 (АСУР 2.0) через відсутність в Держмитслужбі фахівця з навичками роботи з мовою програмування «Python», на якій створено цю систему, що практично унеможливило

її підтримку в актуальному стані [12].

Вдалим прикладом застосування ІКТ у митній справі став Єдиний державний інформаційний портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» Державної митної служби України [13], де представлені послуги для бізнесу та громадян, інформаційні матеріали, забезпечено доступ до реєстрів та публічної інформації. Одним з найяскравіших прикладів застосування ІКТ у митній справі стало запровадження режиму спільного транзиту, що базується саме на електронному складнику для обміну митною інформацією щодо транзитних товарів з 35 країнами у режимі реального часу [14]. Правовим базисом механізму є Конвенція про процедуру спільного транзиту 1987 р. [15] та нова комп'ютеризована транзитна система (New Computerized Transit System, NCTS). Довгий процес приєднання до цієї міжнародної технології митних транзитних спрощень засвідчив значні євроінтеграційні зусилля України на шляху до повноправного входження у ЄС, налагодження роботи NCTS, а також можливість для вітчизняних митних органів швидше інтегруватись та адаптуватись до європейської практики здійснення процедури спільного транзиту, що безумовно сприятиме підвищенню рівня митної безпеки країни [16, с. 48]. Упродовж жовтня 2022 р. – березня 2023 р. (тобто за перші 6 місяців застосування NCTS) загальна кількість транзитних декларацій на в'їзд в Україну перевищила 900, з них майже 300 було оформлено у березні 2023 р. Топ-5 країн відправлення – Бельгія, Німеччина, Польща, Латвія та Туреччина. Кількість переміщень, розпочатих в Україні, за 6 місяців перевищила 1900, з них майже 800 – у березні, що вдвічі більше ніж у попередньому місяці. До топ-5 країн-призначення увійшли Латвія, Німеччина, Польща, Литва та Італія [17].

Для ще одного напрямку функціонування сучасної держави – морської діяльності, зважаючи на міжнародний характер перевезень, завжди були актуальними спрощення та технічні інновації. Документування морських сполучень за допомогою ІКТ також є важливим напрямком реформування адміністративних процедур. Зокрема, для оптимізації роботи Ініціативи з безпечного транспортування зерна та харчових продуктів з українських портів 2022 р. (Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports [18]) Адміністрацією морських портів України (далі – АМПУ) було запроваджено алгоритм тижневого планування обробки суден [19] – електронну

чергу на підхід та обробку суден, що прямують до портів Великої Одеси та Дунаю «зерновим коридором» [20; 21]. Електронна черга для «зернового коридору» зробила процес прозорим, але не вирішила проблемних питань огляду суден у протоці Босфор. Основною причиною черги суден залишається деструктивна позиція РФ при проведенні перевірок у Спільному координаційному центрі [22]. Оперативні звіти про проходження суден, з метою забезпечення прозорості, доступності та інформування про здійснення цієї адміністративної процедури, розміщуються на сайті АМПУ [23; 24], що цілком відповідає принципам good governance та є одним з аспектів подальшої розбудови електронного урядування.

Принципи доброго урядування, безумовно, отримують прояв у публічному адмініструванні морської діяльності в Україні, але деякі дискусійні аспекти все ж залишаються. Це стосувалося, зокрема, оброблення суден у морських портах, що, навіть стало предметом розгляду Антимонопольного комітету України [25]. А проблеми у системі електронних сервісів у сфері дипломування моряків обумовили значні зміни у законодавстві. Так, 30 грудня 2022 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 1499 «Деякі питання присвоєння звань особам командного складу морських суден» [26], нормами якої визначено новий порядок присвоєння таких звань, передбачено широку цифризацію процесів дипломування плавкладу, що унеможливує несанкціонований доступ до Державного реєстру документів моряків України та ліквідує корупційні ризики, знижуючи до мінімуму вплив людського чинника при оцінюванні знань. Цією Постановою було внесено зміни до Порядку реалізації експериментального проекту щодо проведення іспиту у формі комп'ютерного тестування для підтвердження кваліфікації моряків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2021 р. № 734 [27] (далі – Порядок). Зокрема, доповнено абзац другий п. 9 Порядку реченням такого змісту: «Комп'ютерний іспит проводиться у спеціально обладнаному приміщенні державного підприємства «Сервісний центр морського та річкового транспорту» Державною кваліфікаційною комісією за особистої присутності моряка». Цим встановлено обов'язкову особисту присутність моряка у відповідному приміщенні, тобто в Україні. Ні Постановою № 1499, ні Порядком не передбачено можливості дистанційної участі моряків у складанні комп'ю-

терного іспита, що значно ускладнює процедуру для тих, хто перебуває за кордоном. При цьому, передбачена можливість подання заяви для оформлення підтвердження збереження професійної компетентності (п. 105 Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння, затвердженого Постановою № 1499) та отримання кваліфікаційного документа (п. 107 цього ж Положення) за допомогою засобів Порталу Дія та інформаційно-комунікативної системи Адміністрації судноплавства у сфері підготовки та дипломування членів екіпажів суден. Але такої електронної системи для здійснення адміністративної процедури з дипломування моряків на жаль не створено, що значно звужує можливості користування нею. Постановою № 1499 визначено 6-місячний строк на її створення, а запровадження, наприклад, окремого розділу на Порталі Дія та у відповідному мобільному додатку стане відповіддю на очікування чисельної спільноти українських моряків, як і можливі організаційні заходи з забезпечення можливості отримати доступ для складання іспиту у ближньому зарубіжжі (наприклад, у Молдові, Польщі чи Румунії). Це стане дійсно ефективним засобом з впровадження дружнього для громадян публічного адміністрування, побудованого на принципах good governance. Адже саме інтегрований, комплексний підхід, вивчення досвіду та запровадження кращих практик на основі принципів людиноцентризму, сервісної держави та доброго урядування з урахуванням систем управління ризиками на усіх рівнях адміністрування (у найбільш широкому його розумінні), є на теперішній час єдиною можливим шляхом для подолання кризи як у системі галузевого законодавства, так й у системі публічного адміністрування такої складної системи як морська діяльність [28, с. 83].

Висновки і пропозиції. Таким чином, завдяки роботі електронних сервісів в Україні активно будується система електронного урядування, формується цілісний і такий, що відповідає сучасним інформаційним та комунікаційним технологіям механізм публічного адміністрування, цифризуються звичні управлінські процеси та протоколи роботи органів влади, створюється дружнє до споживачів публічних адміністративних послуг середовище. Окремі напрями все ще потребують удосконалення, але, зважаючи на значне прискорення впровадження новітніх технологій, вони можуть бути реалізовані досить швидко.

Список використаної літератури:

1. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 97. Ст. 3443 (утр. чин.).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
3. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2402.
4. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020. URL: <http://surl.li/jvslv>
5. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <http://surl.li/bqxrpg>
6. Деякі питання застосування єДокумента в період дії воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2022 р. № 248. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. Ст. 1330.
7. єДокумент – новий тимчасовий цифровий документ на період воєнного стану. URL: <http://surl.li/jvsmu>
8. План заходів на 2023 рік щодо переведення публічних послуг в електронну форму, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.12.2022 р. № 1191-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 2. Ст. 166.
9. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
10. Митний кодекс України, 2012. URL: <http://surl.li/vwscq>
11. Fedotov O., Zotenko O. Risk management in customs inspections of goods. *Lex Portus*. 2020. № 3. P. 79–94. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.3.2020.5>
12. Протокол №5 засідання Громадської ради при Державній митній службі України від 30 вересня 2021 р. URL: <https://customs.gov.ua/gromadska-rada>
13. Єдиний державний інформаційний веб-портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі». URL: <https://cabinet.customs.gov.ua>
14. Режим спільного транзиту. URL: https://mof.gov.ua/uk/common_transit_mode-473
15. Конвенція про процедуру спільного транзиту, 1987. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-87#Text
16. Руда Т. Міжнародний досвід застосування процедури спільного транзиту. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія «Економічні науки»*. 2022. № 6. Т. 2. С. 45–49. [https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-312-6\(2\)-8](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-312-6(2)-8)

17. Результати перших півроку міжнародного застосування NCTS: майже 3000 оформлених транзитних декларацій та 25 авторизацій на застосування транзитних спрощень. URL: <http://surl.li/glodr>
18. Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports. <http://surl.li/hpwyt>
19. Grain Corridor – What is the Way to Form a Queue. URL: <https://www.uspa.gov.ua/en/news-en/grain-corridor>
20. В Україні запровадили електронну чергу для «зернового коридору». URL: <http://surl.li/gsmus>
21. Для зернового коридору запустили електронну чергу. URL: <http://surl.li/jvsoa>
22. «The Black Sea Grain Initiative»: the electronic queue during the planning of entry and exit of vessels to/from the ports of the “Big Odesa” makes the process transparent, but does not solve the problematic issues of vessels inspections in the Bosphorus. URL: <https://mtu.gov.ua/en/news/34170.html>
23. Table of the Departured Vessels from the Seaports of Ukraine. <https://www.uspa.gov.ua/en/project/departured-zvit-en>
24. Table of the Inbound Vessels to the Seaports of Ukraine within the Framework Of The Grain Initiative. <https://www.uspa.gov.ua/en/project/zvit-grain-en>
25. Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції: рекомендації Тимчасової адміністративної колегії Антимонопольного комітету України від 04.11.2020 р. № 2-рк/тк. URL: <http://surl.li/ehfrf>
26. Деякі питання присвоєння звань особам командного складу морських суден: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 р. №1499. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1499-2022-p#Text>
27. Порядок реалізації експериментального проекту щодо проведення іспиту у формі комп'ютерного тестування для підтвердження кваліфікації моряків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2021 р. № 734. URL: <http://surl.li/jvsot>
28. Аверочкіна Т.В. Публічне адміністрування морської діяльності в Україні: проблеми та рішення. Правова держава. 2021. № 42. С. 80-85. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.42.232404>

Averochkina T. V., Koval N. O., Fedotov O. P. The organizational and legal aspects of digitalization of branch management services in Ukraine

The article outlines some directions of introduction of innovative information and communication technologies into the practice of public administration of customs and maritime activities in Ukraine. The expediency, efficiency and significant actualization of the introduction have been defined of electronic services during the pandemic and in the conditions of influence the regime of martial law. It is also noted, the use of convenient electronic services in the construction of a valuable electronic governance system on the principles of good governance, thanks to which declarants are protected from communication with officials, the influence of the human factor is excluded and corruption risks are reduced. The general legal basis and modern practice of introduction of information and communication technologies have been indicated in Ukraine. The most successful examples of the use of information and communication technologies have been considered in the sphere of customs affairs, as well as an attention is paid to the certain shortcomings that occur when using a risk management system. The introduction of electronic services has been characterized in administrative procedures in the sphere of maritime activities (in particular, to ensure the effective functioning of The Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from the Ukrainian Ports 2022, the registration of ships in the Ukrainian seaports, in the system of seafarers` certification). The focus is on the need for a wider implementation of the principles of good governance in maritime and port activities. The importance of creating more comfortable conditions in terms of introducing new digital technologies and technologies of remote access into administrative procedures of the Ukrainian seafarers` certification during the pandemic and the influence of the regime of martial law. The authors have been noted, that thanks to the work of electronic services in Ukraine, an electronic governance system is actively being built, a holistic and consistent with modern information and communication technologies mechanism of public administration is being formed, the usual management processes and protocols of work are being digitalized, and also friendly environment is being created for the realization of the rights and fulfillment of the duties of users of public administrative services (individuals, legal entities).

Key words: administrative procedure, public administration, e-governance, digitization, risk management, information and communication technologies, sustainable development, customs business, maritime activities, good governance.