

УДК 35.078.3 12.00.07

М. П. Ільницький
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У РАМКАХ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, розвитку концепції електронного урядування в Україні, реформування публічного управління, розвитку інформаційних технологій, важливого значення набуває дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні.

Дослідження адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, реформування законодавства України у сфері публічного управління, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також удосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів. Внаслідок цього дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні є важливим для розвитку науки адміністративного права та науки інформаційного права. Саме тому автор статті ставить за мету охарактеризувати проблематику адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні. Завданнями даної статті є: проаналізувати концепцію адміністративної послуги, визначити основні проблеми функціонування та перспективи розвитку Єдиного державного порталу адміністративних послуг, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування.

Проблематика адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: В. Авер'янова, Я. Коженка, М. Коновалова, В. Тимощука та М. Шульги.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства зумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі публічного управління, зокрема впровадження електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, в рамках якого надаються різні управлінські послуги. Належне та

ефективне адміністративно-правове забезпечення доступу до управлінських послуг та електронне урядування в Україні є актуальною потребою в умовах розвитку України як демократичної і правової держави, а також еволюції громадянського суспільства.

У контексті аналізу концепції адміністративної послуги В. Авер'янов вважає, що необхідно доктринально визначитися, що термін «управлінські послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними особами, а на змістовну переоцінку відносин між державою і людиною. На його думку, таке розуміння послуги акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами щодо юридичного оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [1, с. 4].

У процесі формування та використання в державному управлінні інституцій «електронного урядування» сама держава все частіше розглядається, як «сервісна», тобто така, що надає послуги для населення. Сервісна концепція держави, що одержала широке поширення в США і ряді країн Західної Європи у 80-90-х рр. минулого століття, розглядає призначення держави в служінні індивіду, і, в її буквальному тлумаченні, практично будь-яка діяльність держави, яка охоплює взаємодію з індивідом, є державною послугою [2, с. 746]. Сервісний підхід до сутності держави пов'язаний із такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, формування «електронного уряду», комунікативних технологій контролю і планування, розвиток «онлайн-вих» послуг, формування багатосторонніх зв'язків, які дозволяють громадянам брати активну участь у комунікації з владою.

Саме з переорієнтуванням характеру управлінської діяльності з «керування особою» на «надання послуг» і пов'язане застосування категорії «адміністративні послуги», яке зумовлюється тим, що у своїй основі діяльність державних органів має таке ж навантаження, що й у приватному праві, і саме це є діяльністю для задоволення певних потреб особи, що здійснюється за зверненням цієї особи [3, с. 98].

На думку О.Н. Євтушенка, розбудова моделі «сервісної держави», яка повинна займатися наданням послуг, пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям [4, с. 35].

Формування України як «сервісної держави» пов'язане з прийняттям Концепції Адміністративної реформи, що визначила метою формування системи державного управління, яка буде близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народу, національним інтересам [5].

В.О. Андрійко зазначає, що в адміністративному праві України певний час категорія «адміністративна послуга» мала й інші варіанти назви. Зокрема, «управлінські послуги» та «управлінські (адміністративні) послуги» тощо. Науковці зупинилися саме на категорії «адміністративні послуги», оскільки цей термін знімає «управлінський» акцент, що має певний керуючий / панівний характер і не відповідає ідеї сервісної держави. А також чітко вказує, що суб'єктом надання адміністративних послуг є органи публічної адміністрації (адміністративні органи) [6, с. 35].

Адміністративну послугу визначають як діяльність адміністративного органу, спрямовану на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних або юридичних осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [7, с. 83].

І. Колішко вважає, що надання адміністративної послуги є публічно-службовою діяльністю адміністративного органу, що спрямована на забезпечення (шляхом юридичного оформлення) умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи [8].

Законодавець проігнорував погляди вчених – правників щодо визначення терміну «адміністративна послуга». У Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року встановлено, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» надання населенню адміністративних послуг в електронній формі мало розпо-

чатись з 1 січня 2014 р. через Єдиний державний портал адміністративних послуг, що передбачено ст. 17 даного Закону. Норми ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги» покликані на нормативному рівні закріпити програмні принципи електронного урядування, викладені в Концепції розвитку електронного урядування в Україні [10] 2010 р. Однією з найбільш важливих засад електронного урядування в Концепції встановлено створення єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, а також із громадянами і суб'єктами господарювання. Було також відзначено необхідність забезпечення інтерактивного режиму функціонування електронних ресурсів органів публічної адміністрації, потребу надання ними адміністративних послуг у режимі «єдиного вікна»; подолання «інформаційної нерівності», зокрема: шляхом створення веб-порталів надання послуг; організації надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна».

Згідно з ч. 1 ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги» Портал є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. А відповідно до ч.1 ст. 9 цього Закону через Портал можуть надаватися адміністративні послуги. При цьому очевидно, що окремі адміністративні послуги можуть в електронний спосіб надаватися і безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, а також центрами надання адміністративних послуг, що передбачено ч. 4 статті 9 вищезгаданого Закону.

Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг [11] затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13. Примітно, що в цьому нормативно-правовому акті вперше на законодавчому рівні знаходимо визначення терміну «персональний електронний кабінет» як індивідуальної персоналізованої веб-сторінки користувача на Єдиному державному порталі адміністративних послуг (далі – Порталі), за допомогою якої здійснюється електронний документообіг між суб'єктом звернення та суб'єктом або центром надання адміністративних послуг.

Разом із тим у Законі України «Про адміністративні послуги», як і в Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг відсутні способи авторизації користувачів на Порталі. З огляду на концепцію електронного урядування одним із способів авторизації має бути електронний цифровий підпис, який функціонально аналогічний звичайному рукописному підпису на папері і володіє всіма його основними перевагами. Але у зв'язку з тим, що електронний

цифровий підпис серед населення в Україні використовується недостатньо, одним із способів авторизації повинен бути зазначений спосіб із використання логіна/пароля.

Пунктом 6 Порядку передбачено, що Портал повинен бути адаптованим до інформаційної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та функціонувати цілодобово сім днів на тиждень. Проте нормативне визначення терміну «електронна взаємодія державних інформаційних ресурсів» в Україні відсутнє. З огляду на це доцільно законодавчо закріпити визначення системи електронної взаємодії як інформаційно-телекомунікаційної системи, яка забезпечує обмін електронними повідомленнями між суб'єктами електронної взаємодії та суб'єкта електронної взаємодії – як суб'єкта владних повноважень, який підключений до єдиної системи електронної взаємодії або інформаційні чи інформаційно-телекомунікаційні системи якого підключені до єдиної системи електронної взаємодії. Основним призначенням єдиної системи електронної взаємодії має стати автоматизації обміну інформацією між інформаційними та/або інформаційно-телекомунікаційних систем суб'єктів владних повноважень; автоматизації доступу суб'єктів електронної взаємодії до інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем; забезпечення захисту інформації, що передається через цю систему, відповідно до вимог чинного законодавства.

На Порталі розміщуються: 1) інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри їх надання; 2) Реєстр адміністративних послуг; 3) інформація про нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг; 4) електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 5) база даних суб'єктів надання адміністративних послуг.

Наповнення Порталу забезпечується суб'єктами надання адміністративних послуг шляхом розміщення та оновлення інформації про такі послуги. Разом із тим на законодавчому рівні доцільно закріпити можливість наповнювати Портал за допомогою електронних медійних ресурсів, соціальних мереж різного формату (мікроблоги, файлообмінники, блоги та дискусійні форуми) для надання потенційним споживачам інформації про послуги. Зокрема, використовувати електронний ресурс Twitter (для оперативного поширення актуальних та невеликих за обсягом повідомлень) та YouTube (для розміщення відеофайлів і презентацій), як це практикується в багатьох країнах.

У Законі України «Про адміністративні послуги» використовується термін веб-сайт суб'єкта надання адміністративних послуг (п. 2 ч. 2 ст. 6 Закону) як джерело отримання інформації про ад-

міністративні послуги та як один із способів отримання адміністративних послуг (ч. 1 ст. 9 Закону).

З огляду на те, що нормативне визначення цього терміну в законодавстві України відсутнє за широкого використання його як у спеціалізованій літературі, так і в повсякденні, автор пропонує внести зміни до ст. 1 закону України «Про адміністративні послуги», доповнивши її п. 4 такого змісту: «Веб-сайт суб'єкта надання адміністративних послуг – сукупність програмних та апаратних засобів з унікальною адресою в мережі Інтернет разом з інформаційними ресурсами, що перебувають у розпорядженні суб'єкта надання адміністративних послуг і забезпечують доступ суб'єктів звернення до цих інформаційних ресурсів, та інші інформаційні послуги через мережу Інтернет.»

Аналізуючи законодавство щодо надання адміністративних послуг, слід зазначити, що якісні зміни у сфері публічного управління неможливі без нормативного закріплення конкретних вимог до адміністративних послуг, результатом якого має стати підвищення якості таких послуг. Законом України «Про адміністративні послуги» реалізовано цю програмну вимогу. Статтею 8 вищезгаданого Закону передбачено запровадження технологічної картки адміністративної послуги, яка містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги. У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються:

- 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
- 2) відповідальна посадова особа;
- 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
- 4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44 затверджено Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги [12]. Відповідно до Вимог технологічна картка готується з урахуванням таких критеріїв: 1) мінімізація: дій суб'єкта звернення; витрат часу та інших ресурсів суб'єкта надання адміністративної послуги; 2) оперативність та своєчасність надання адміністративної послуги.

Інформація, що міститься в технологічній картці, повинна відповідати нормативно-правовим актам, які встановлюють порядок, строк та умови надання відповідної адміністративної послуги. Установлювати в технологічній картці права і обов'язки суб'єктів звернення забороняється.

Етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, та, якщо інше не визначено законодавством, включають:

- 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги шляхом взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги, суб'єкта надання адміністративної послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, необхідних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання адміністративної послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;

3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Технологічна картка містить також інформацію про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги. Положення технологічної картки повинні бути зрозумілими та логічними, відповідати послідовності дій під час надання адміністративної послуги і супроводжуватися в разі потреби прикладами та схемами, що пояснюють порядок надання адміністративної послуги, а також відповідати вимогам законодавства щодо захисту інформації та персональних даних.

Технологічна картка повинна передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративної послуги використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема під час взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги і здійснення процедур (етапів) надання адміністративної послуги.

Нині відсутнє законодавче визначення вимоги до технологічної картки адміністративної послуги в електронному вигляді, хоча в окремих випадках були зроблені спроби в нормативний спосіб врегулювати це питання. Так, до прикладу, Міністерством юстиції України Наказом від 19.08.2011 № 2010/5 затверджено Порядок подання та обігу електронних документів державному реєстратору юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців [13]. Цей Порядок установлює загальні принципи подання електронних документів для проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців із використанням телекомунікаційних мереж загального користування та обігу цих документів.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що процес переведення адміністративних послуг в електронну форму повинен бути нормативно закріплений, методично забезпечений та адміністративно мотивований. Міжнародний досвід показує, що одним із кращих способів стимулювання надання адміністративних послуг в електронній формі є стандартизація їх

надання – розробка чітких організаційних та техніко-технологічних правил та вимог.

Потребує реформування законодавство у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг, без чого неможливо запровадити повноцінне «електронне урядування». Шляхами досягнення зазначеної мети є внесення змін до Закону України «Про електронний цифровий підпис», передбачивши, зокрема:

– строк проведення акредитації центрів сертифікації ключів, термін дії свідоцтв про таку акредитацію, процедуру акредитації центрів сертифікації ключів, створюваних органами державної влади;

– здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері послуг електронного цифрового підпису;

– проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері надання електронних довірчих послуг та використання електронного підпису в Україні;

– розширення переліку та диференціація послуг, що надаються з використання удосконаленого електронного підпису, введення поняття електронних довірчих послуг, до складу яких входять послуги в електронній формі з надання засобів електронного підпису, електронної позначки часу; перевірки удосконаленого електронного підпису чи штампа, накладеного на електронні дані; зберігання, отримання електронних даних; аутентифікації інформаційно-телекомунікаційних систем та веб-сайтів, а також послуг зі створення та обслуговування сертифікатів ключів для вдосконалених електронних підписів;

– встановлення вимог до надійних засобів створення та перевірки кваліфікованих електронного підпису та електронного штампа;

– встановлення різних видів юридичної відповідальності за порушення прав суб'єктів, які отримують чи надають електронні довірчі послуги, та визначення гарантій забезпечення відшкодування збитків, що можуть бути завдані суб'єктам, які отримують, надають електронні довірчі послуги, чи третім особам;

– визнання в Україні іноземних електронних підписів та їх сертифікатів відкритих ключів, що використовуються під час надання юридично значимих електронних послуг резидентам.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні та в країнах-членах ЄС; електронного урядування у сфері публічного управління; еволюцію адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні.

Отже, в даній статті охарактеризовано проблематику адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні.

Література

1. Авер'янов В.Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні / В.Б. Авер'янов // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб.нак.пр. – Х. : ХарІДУ НАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 3–16.
2. Коженко Я.В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное / Я.В. Коженко // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3 (часть 3). – С. 744–748.
3. Шульга М.А. Інновації в державному управлінні як умова розбудови сервісної держави / М.А. Шульга, М.В. Коновалова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Державне управління. – 2014. – № 1(1). – С. 97–100.
4. Євтушенко О.Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О.Н. Євтушенко // Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки. – Миколаїв : ЧДУ ім. П. Могили. – 2009. – Випуск: 109. – Том 122. – С. 32–37.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – від 25.07. 1998 р. – № 141-142.
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимощука. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2013. – 392 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.
8. Коліушко І.Б. Управлінська послуга / І.Б. Коліушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.koliushko.ru/dooks>.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 40.
10. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.
11. Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 4. – Ст. 109.
12. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 333.
13. Порядок подання та обігу електронних документів державному реєстратору: затверджений Наказом

Мін'юсту України від 19.08.2011 № 2010/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/36505>.

Анотація

Ільницький М. П. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено проблематиці адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні. Проаналізовано концепцію адміністративної послуги. Визначено основні проблеми функціонування та перспективи розвитку Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування.

Ключові слова: електронне урядування, публічне управління, адміністративні послуги, адміністративна реформа, адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг.

Аннотация

Ильницкий М. П. Административно-правовое обеспечение доступа к административным услугам в рамках электронного управления в Украине. – Статья.

Статья посвящена проблематике административно-правового обеспечения доступа к административным услугам в рамках электронного управления в Украине. Проанализирована концепция государственной услуги. Определены основные проблемы функционирования и перспективы развития Единого государственного портала административных услуг. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства Украины в сфере обеспечения доступа к административным услугам в рамках электронного правительства.

Ключевые слова: электронное управление, публичное управление, административные услуги, административная реформа, административно-правовое обеспечение доступа к административным услугам.

Summary

Ilynytskyi M. P. Administrative and legal access to administrative services within e-government in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the problems of administrative and legal providing of access to administrative services in the framework of e-government in Ukraine. The concept of administrative services is analysed. The main problems and perspectives for the development of the Unified State Portal of administrative services are determined. Proposition for improving of the legislation of Ukraine in the field of providing of access to administrative services in the framework of e-government are formulated.

Key words: e-governance, public administration, administrative services, administrative reform, administrative and legal providing of access to administrative services.