

Інформаційне право

УДК 354:34.096

КРАВЧУК І.М., здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук,
Національний технічний університет України “КПІ”

ПРАВОВІ УМОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЗА ДОПОМОГОЮ ІНТЕРНЕТ-ТЕХНОЛОГІЙ

Анотація. До питання надання адміністративних послуг за допомогою Інтернет-технологій.

Ключові слова: адміністративні послуги, Інтернет-технології.

Аннотация. К вопросу предоставления административных услуг с помощью Интернет-технологий.

Ключевые слова: административные услуги, Интернет-технологии.

Summary. On the provision of administrative services through Internet-technology.

Keywords: administrative services, Internet-technologies.

Постановка проблеми. На даний час в Україні дуже гостро постає питання ефективності діяльності виконавчої влади, основною метою якої є забезпечення прав і свобод громадян, а також задоволення потреб громадян, що можливо лише при упорядкуванні системи надання адміністративних послуг. Суспільний запит на такі послуги постійно зростає, а їх склад, зміст і процедура надання потребує наукового юридичного обґрунтування та законодавчого закріплення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням надання адміністративних послуг присвячено багато праць, зокрема праці В. Авер'янова, І. Голосніченка, І. Венедиктова, І. Коліушка, В.Сороко, Т. Маматової, В. Тимошука та багато інших [2 – 8]. Питання модифікації механізму надання громадянам адміністративних послуг присвячені праці таких авторів, як В. Занфіров, А. Ліпенцев тощо [9, 10]. Разом з тим, практично не досліджено особливості правового регулювання надання адміністративних послуг за допомогою Інтернет-технологій, що і обумовлює актуальність цієї роботи.

Метою статті є дослідження механізму надання адміністративних послуг із орієнтацією на споживача, а саме: аналіз законодавства України щодо визначення правових умов надання адміністративних послуг за допомогою Інтернет-технологій.

Виклад основного матеріалу. Ще наприкінці 1980-х років в багатьох країнах розпочалося переосмислення ролі державного управління та взаємовідносин державної влади з громадянами. Стало нагальною потребою питання пошуку способів підвищення якості й збільшення кількості адміністративних послуг. В той же час у громадян зменшилася довіра до системи державної влади внаслідок неефективності її діяльності, що потягло за собою необхідність зміни традиційного підходу до адміністративного управління. В результаті чого, в ряді країн пріоритетами системи державного управління стали підвищення ефективності управління, орієнтація на задоволення попиту населення, наближення органів виконавчої влади до громадянина тощо.

Як зазначав В.П. Тимошук “...людина, її права та свободи в Україні визнані головною соціальною цінністю, а провідним завданням органів виконавчої влади визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб’єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача (“клієнта”), його запити та очікування...” [8].

Відповідно до Конституції України [1] права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Можна погодитися з Малиновським В.Я. [11], який визнає, що важливим показником діяльності держави є ефективне виконання функцій державного управління, які є складовими змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб’єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об’єкта управління.

Необхідність зміни парадигми державного управління не раз підкреслювалася в різних документах, наприклад, в документі Світового банку: “Підвищення добробуту людей вимагає збільшення ефективності роботи держави, тобто її здатності ефективно виконувати та сприяти виконанню колективних дій. На цьому основоположному твердженні базується стратегія того, як зробити будь-яку державу більш надійним та ефективним партнером у справі розвитку країни...” [12].

Можна погодитися з думкою В.М. Циндря [13], який наголошує на тому, що оскільки громадяни є споживачами адміністративних послуг, то держава повинна насамперед орієнтуватися на їх потреби. Підкреслимо те, що ця зміна парадигми задекларована і в українському законодавстві, але не повною мірою виконується.

В Україні першим кроком у цьому напрямку було прийняття в 1997 р. Концепції реформи адміністративних послуг [14], в якій було визнано, що система управління в Україні “є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало перешкодою у проведенні соціально-економічних і політичних реформ”. В Концепції [14] було оголошено про створення сучасної, ефективної системи державного управління за рахунок проведення адміністративної реформи, поетапне створення такої системи державного управління, що повинно забезпечити становлення України як високорозвинненої і правової держави. Її метою було також формування системи державного управління, яка повинна була стати близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності повинно бути служіння народів, надання якісних послуг.

Вже на той час термін “послуги” в публічному праві зустрічався і не лише в програмних документах з адміністративної реформи, а й у чинних нормативно-правових актах, у яких згадуються поняття “державних послуг” та “платних послуг”, що надаються органами влади [15]. Але не було чіткого формулювання поняття адміністративні послуги, визначення переліку послуг, що відносилися би до адміністративних, стандартизації і класифікації цих послуг, механізмів спрощення процедури їх надання, що гальмувало розвиток системи адміністративних послуг.

У лютому 2006 року схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [16], в якій були визначені поняття державних, муніципальних та адміністративних послуг, ознаки та принципи їх надання, а також були окреслені задачі реформування системи надання цих послуг. По-перше, було визначені порядок і строки надання адміністративних послуг. По-друге, закріплено необхідність створення доступу до інформації та забезпечення

зручності надання послуг завдяки введенню найбільш спрощених і ефективних форм надання адміністративних послуг.

Внаслідок розроблення перших кроків для побудови сервіс-орієнтованого державного управління постало нагальною потребою також вироблення стандарту надання адміністративних послуг, але спочатку необхідно було визначитися з формулюванням поняття акту адміністративних послуг та стандарту їх надання, а також визначити перелік послуг, що відносяться до адміністративних. Тому, в 2007 році було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [17], яким було передбачено розробити такі положення. Але, лише в 2009 році було затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг [18], який вперше визначив поняття акту адміністративних послуг, стандарту їх надання, а також перелік послуг, що відносяться до адміністративних.

Також в Постанові [18] оглянуто ряд питань, що пов'язані зі спрощенням процедури надання адміністративних послуг, створення прозорості правил і процедур, що виконуються посадовими особами, скорочення часу прийняття рішень, здійснення моніторингу поточної діяльності державних органів та корегування її у разі необхідності, персоніфікування відповідальності при наданні адміністративних послуг, що може бути досягнуто тільки за допомогою Інтернет-технологій. Тому було визначено, що органи виконавчої влади повинні забезпечувати надання адміністративних послуг за принципом “єдиного вікна”, на основі якого кожна фізична або юридична особа, звернувшись лише до одного органу влади, змогла б отримати адміністративну послугу у фіксований термін з метою досягнення зручності і прозорості надання адміністративних послуг. Виконання цього принципу може бути досягнуто за допомогою використання єдиного веб-порталу, який би включав в себе всю інформацію про адміністративні послуги, порядок їх надання, а також створення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а в подальшому проведення транзакцій за допомогою Інтернет-технологій.

Рішення щодо опрацювання питання створення єдиного веб-сайту (веб-порталу) з інформацією щодо порядку надання адміністративних послуг, вжиття заходів щодо забезпечення функціонування у мережі Інтернет веб-сторінок органів виконавчої влади з інформацією про порядок надання відповідних адміністративних послуг було затверджено в 2009 році [19]. На сьогодні більшість органів виконавчої влади мають свою веб-сторінку з інформацією про адміністративні послуги, але, на жаль, вони не мають змоги надавати ці послуги в режимі реального часу, а також відсутня інтеграція між цими веб-сайтами, що унеможливорює міжвідомчу взаємодію при наданні комплексних адміністративних послуг.

Необхідно відзначити, що одним з серед багатьох інших кроків в розвитку сервіс-орієнтованої держави є забезпечення прозорості та відкритості надання адміністративних послуг, тобто необхідно вести облік цих послуг. Облік повинен включати в себе назву послуги, її основні характеристики та підстави їх надання. Тому, з метою ведення обліку, удосконалення процедури надання адміністративних послуг, забезпечення відкритості та доступності інформації про послуги, що надаються органами виконавчої влади в грудні 2011 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Положення про Реєстр адміністративних послуг [20] та доручено Міністерству економічного розвитку і торгівлі забезпечити функціонування з 1 лютого 2012 р. цього Реєстру, який на жаль, не функціонує і досі.

Таким чином, існувала нормативно-правова база в сфері надання адміністративних послуг, що включає в себе ряд різноспрямованих положень і концепцій щодо вдосконалення правового регулювання у цій сфері, але не було окремого законодавчого акту, який би детально встановив загальне регулювання порядку розгляду та вирішення питання надання адміністративних послуг, зокрема за допомогою Інтернет-технологій.

В вересні 2012 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України “Про адміністративні послуги” [21], що визначив основні засади діяльності суб’єктів надання адміністративних послуг, а також правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

В Законі вперше на законодавчому рівні визначено [21]:

- ознаки адміністративної послуги;
- суб’єкт надання адміністративної послуги, яким може бути орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги;
- порядок надання адміністративних послуг та інформації щодо них;
- основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг;
- строки та плати за надання адміністративних послуг;
- запровадження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги, які відповідно містять інформацію для користувача про саму послугу та про процес надання кожної конкретної послуги;
- формування Реєстру та Єдиного державного порталу адміністративних послуг;
- надання адміністративних послуг шляхом використання засобів телекомунікацій;
- відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг тощо.

Також лише законом визначається вичерпний перелік адміністративних послуг, вимоги до їх надання; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платності або безоплатності; граничного строку надання адміністративної послуги; переліку підстав для відмови у її наданні тощо.

Позитивним моментом є те, що в Законі [21] визначено принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, зокрема такі, як оперативність і своєчасність, раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, а також доступність та зручність для суб’єктів звернень.

Проте, для забезпечення принципів оперативності, своєчасності та зручності при наданні адміністративних послуг необхідно забезпечити можливість надання адміністративних послуг в електронному вигляді, що має відбуватися за допомогою програмних інструментальних засобів, які мають можливість передавати дані через мережу Інтернет, а також володіти технологічними можливостями по автоматизації документообігу між державними структурами та населенням і державними структурами та організаціями, мати можливість здійснювати транзакції по руху грошових коштів між державою, фізичними та юридичними особами. Одним з таких інструментальних засобів на даний момент можуть бути портали. В [21] передбачено функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, що повинен забезпечити:

- 1) доступ фізичних і юридичних осіб до інформації про адміністративні послуги;
- 2) доступність для копіювання і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

3) можливість подання фізичними і юридичними особами заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

4) можливість отримання фізичними і юридичними особами інформації про хід розгляду їх заяв;

5) можливість отримання фізичними і юридичними особами за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

б) можливість здійснення фізичними і юридичними особами оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі

Однак, визначивши такі засади надання адміністративних послуг, закон не має механізму та інструментів для реалізації функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг. З впровадженням інформаційних технологій в сферу адміністративних послуг значно буде знижено витрати часу на збір документів, відбудеться спрощення адміністративних процедур, скоротяться адміністративні витрати, підвищиться рівень доступності та якості таких послуг, зросте рівень лояльності громадян. Але, для переходу до надання адміністративних послуг в електронному вигляді потрібно закріпити положення щодо загальних умов надання адміністративних послуг за допомогою Інтернет-технологій.

В Законі [21] визначено, що при наданні інформації про порядок надання адміністративних послуг існує можливий варіант надання такої інформації за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку). Також, визначено, що письмова заява на отримання адміністративної послуги може бути подана за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. Проте, не закріплено дефініції, що пов'язані із забезпеченням юридичної значимості результатів надання адміністративних послуг в електронній формі, можливості дистанційної оплати за такі послуги та їх подальшого використання в судах, що дасть змогу повноцінного функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Важливо також звернути увагу і на те, що в Законі [21] передбачено, що адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення, а також, у випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий за допомогою засобів телекомунікацій. Проте, в такому випадку, не зрозуміло, який саме момент вважається отриманням такої послуги, якщо вона надається в електронному вигляді. Також, для визначення якими правовими нормами потрібно керуватися під час надання адміністративних послуг на конкретний момент часу, встановлення правоздатності та дієздатності сторін, моменту виникнення прав або зобов'язань, необхідно юридично врегулювати не тільки питання моменту отримання послуги, але і фіксації часу звернення суб'єктом до суб'єкта надання адміністративної послуги в електронній формі.

При наданні адміністративних послуг можливо використання різних форм взаємодії з суб'єктом отримання такої послуги за допомогою Інтернет-технологій. У разі, якщо використовуються технологічні рішення, що дозволяють створювати електронні інформаційні запити без використання технічних засобів суб'єкта надання послуг, то при передачі відомостей за допомогою електронного документу юридична легітимність забезпечується застосуванням електронного цифрового підпису. У цьому випадку юридична значимість реквізитів, що надані, може бути вирішена в рамках існуючого законодавства про електронний документ [22] та про електронний

цифровий підпис [23]. При використанні технологічних рішень, що дозволяють створювати електронні інформаційні запити на технічних засобах суб'єкта надання послуг, тобто заповнення таких запитів дистанційно на веб-порталах або веб-сайтах в інтерактивному режимі, виникає питання юридичної легітимності відомостей, що передаються замовником послуг, а саме для фіксації волевиявлення сторін, можливості перевірки його вірогідності, та подальшого судового захисту порушених прав та інтересів учасників правочину щодо надання адміністративних послуг. Тому, необхідно визначити правовий порядок встановлення ідентифікації суб'єкта одержання послуг і фіксації факту такого встановлення.

В Законі [21] визначено, що юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи, або, у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта. При наданні адміністративних послуг в електронному вигляді немає правового закріплення процесу забезпечення визначення географічного розташування одержувача послуг. Тому, ще одним з проблемних питань при наданні адміністративних послуг з метою визначення юрисдикції органу державного управління (місцевого органу), який має відношення до процесу надання послуги є правове забезпечення визначення локації місцезнаходження одержувачів електронних адміністративних послуг в електронному вигляді.

Хотілося б визначити те, що при наданні адміністративних послуг разом з запитом на послугу необхідно пред'являти ряд документів, що визначені в Законі [21]. До них належать ті документи, що містять відомості, що не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги. Тому, виникають ситуації, коли необхідно створювати юридично значимі електронні копії паперових документів. Українське законодавство не містить нормативно-правового документу, який би визначав порядок створення і посвідчення електронних копій паперових документів.

Необхідно зауважити, що для забезпечення принципу досту громадян, організацій, державних органів до необхідної їм інформації, захисту їх прав та інтересів при здійсненні доступу, а також формування єдиної системи державних інформаційних ресурсів є одним з кроків при переході до інтерактивного надання адміністративних послуг, що не можливе без правового та нормативного закріплення відносин, які пов'язані з формуванням, підтримкою і використанням урядових інформаційних ресурсів, наданням інформації з таких ресурсів і їх використанням. Проте, на сьогодні нормативно-правова база не регулює питання правового статусу урядових інформаційних ресурсів, що надаються суб'єкту звернень щодо надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

Висновки.

Отже, можна стверджувати, що на сьогодні відбувається зміна парадигми державного управління. Поступово відбувається перехід виконання основної функції органів виконавчої влади до сервіс-орієнтованого управління, змістом якого є наближення держави до громадянина, підвищення якості надання адміністративних послуг.

В цих умовах нагальним постає питання надання адміністративних послуг в умовах реального часу, що допоможе забезпечити доступ фізичних і юридичних осіб до цих послуг незалежно від годин прийому, а також територіального знаходження органу виконавчої влади та одержувача таких послуг, налагодити зворотній зв'язок з громадськістю, зробити більш прозорим і відкритим процес надання цих послуг.

Проаналізувавши законодавство України щодо надання адміністративних послуг, можна зробити висновок, що наша країна йде шляхом удосконалення державного управління, зроблено чимало кроків в цьому напрямку, але існують не досліджені питання в цій області, насамперед необхідно провести аналіз проблем щодо надання адміністративних послуг за допомогою Інтернет-технологій та виявити шляхи їх вирішення.

Використана література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80)
2. Авер'янов В. До питання про поняття так званих “управлінських послуг” / В. Авер'янов // *Право України*. – 2002. – № 6. – С. 125 – 127.
3. Голосніченко І.П. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І.П. Голосніченко // *Право України*. – 2003. – № 10. – С. 88.
4. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І.В. Венедіктова // *Вісник Харківського національного університету* : зб. наук. праць. Серія “Право”. – 2009. – Вип. 1 (5). – С. 88 – 91.
5. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – С.107.
6. Сороко В. Надання державних послуг як функція державного управління / В. Сороко, Н. Ходорівська // *Вісн. держ. служби*. – 2007. – № 3. – С. 17 – 28.
7. Маматова Т.В. Теоретико-методологічні засади реалізації функції державного контролю як публічної послуги : автореф. дис. на здобуття наук ступеня док. держ. упр. : спец. 25.00.02 / Тетяна Валеріївна Маматова. – Запоріжжя, 2010. – 36 с.
8. Адміністративні процедури та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 120.
9. Занфіров В.А. Критерії якості управлінських послуг публічної сфери / В.А. Занфіров // *Держава та регіони* : наук. – виробн. журн. – Запоріжжя, 2009. – № 4. – С. 35 – 40.
10. Ліпенцев А. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади / А. Ліпенцев, О. Поляк // *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. – О. : ОРІДУ НАДУ. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу : [//www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).
11. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
12. Держава у світі, що змінюється. – 1997 р. – [Аналітичний Центр Академія]. – Режим доступу : [//www.academia.org.ua/?p=986](http://www.academia.org.ua/?p=986).
13. Циндря В.М. Нормативно-правове регулювання надання адміністративних послуг населенню органами внутрішніх справ України / В.М. Циндря // *Південноукраїнський правничий часопис*. – Одеса, 2008. – № 4. – С. 177 – 179.
14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.98 р. – Режим доступу : [//www.zakon1.rada.gov.ua/laws](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws)
15. В. Грохольський Запровадження в органах внутрішніх справ надання адміністративних послуг населенню / В. Грохольський, В. Циндря // *Вісник академії управління МВС*. – 2008. – № 1 – 2. – С. 60 – 66. – Режим доступу : [//www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/VAUMVS/2008_1_2.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/VAUMVS/2008_1_2.pdf)
16. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.06 р. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 376 с. – (Бібліотека офіційних видань).
17. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.06.07 р. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-%D1%80](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-%D1%80)
18. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09 р. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF)

19. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : Указ Президента України від 03.07.08 р. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508/2009](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508/2009)

20. Положення про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.11 р. – Режим доступу : [//www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1274-2011-%D0%BF](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1274-2011-%D0%BF)

21. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.12 р. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17)

22. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.03 р. – Режим доступу : [//www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/851-15](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/851-15)

23. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.03 р. – Режим доступу : [//www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/852-15](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/852-15)

~~~~~ \* \* \* ~~~~~