

УДК 324.92

Яна Михайлюк,*канд. юрид. наук,
старший викладач кафедри публічного та приватного права
Київського університету імені Бориса Грінченка*

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану правового регулювання та практики його реалізації у сфері надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації в електронній формі. Розглядаються перспективи розвитку надання адміністративних послуг із використанням досягнень інформаційно-комунікаційних технологій, спираючись на досвід держав-членів Європейського Союзу в досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи публічної адміністрації, надання адміністративних послуг, електронна форма, електронні сервіси надання адміністративних послуг, транскордонні адміністративні послуги, Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Широке використання досягнень інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічної адміністрації розглядається як необхідний компонент розвитку електронного урядування. Сучасний стан надання адміністративних послуг в електронній формі характеризується певними зрушеннями. Новації українського законодавства свідчать про підвищення уваги держави до формування інформаційного суспільства в Україні, розширення сфери застосування інформаційно-комунікаційних технологій у публічному секторі тощо. Однак розвиток електронного урядування в Україні, у тому числі надання адміністративних послуг в електронній формі, стримується наявністю великої кількості проблем правового, організаційного й матеріально-технічного характеру.

Наведене зумовлює актуальність дослідження надання адміністративних послуг в електронній формі з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу (далі – ЄС), що сприятиме підвищенню якості надання адміністративних послуг населенню та адаптації українського законодавства до законодавства ЄС.

Питання правового регулювання надання адміністративних послуг в електронній формі висвітлено в наукових дослідженнях учених адміністративістів, таких як В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, О.М. Буханевич, С.Л. Дембіцька, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, К.В. Химичук та ін. Значна увага до впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічній сфері приділена в працях науковців із державного управління, а саме: Н.В. Грицяк, В.Д. Бакуменко, І.В. Клименко, О.С. Конотопцев, А.І. Семенченко й ін.

Метою статті є визначення сучасного стану правового регулювання та практики надання адміністративних послуг в електронній формі з урахуванням останніх новацій українського законодавства, а також виокремлення

основних перспектив розвитку системи електронних адміністративних послуг з огляду на позитивний досвід країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

Виклад основного матеріалу. Правові передумови запровадження електронного урядування й надання електронних послуг органами державної влади в Україні обумовлені прийняттям Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV, Закону України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV й Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року № 537-V.

Навиконання вимог зазначених Законів прийнято велику кількість підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Постанови Кабінету Міністрів України: «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» від 24 лютого 2003 року № 208, «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» від 28 жовтня 2004 року № 1453, «Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади» від 17 липня 2009 року № 733, а також Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13 грудня 2010 року № 2250-р, «Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року» від 24 липня 2013 року № 614-р, «Про затвердження Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках» від 26 листопада 2014 року № 1176-р тощо.

На окрему увагу заслуговує Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних

послуг в Україні» від 16 листопада 2016 року № 918-р, де надано визначення поняття «електронна послуга», що розглядається як адміністративна й інша публічна послуга, яка надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем [6, с. 259]. Отже, сфера застосування Концепції стосується надання публічних послуг, що є ширшим поняттям, ніж адміністративні послуги, оскільки останні розглядаються як різновид публічних послуг.

Однак зазначеним Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» від 16 листопада 2016 року № 918-р основну увагу приділено саме забезпеченню надання адміністративних послуг в електронній формі та не враховано створення передумов для надання інших публічних послуг в електронній формі. Про зазначене свідчать, зокрема, визначені напрями реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Порядок реалізації зазначених напрямів сфокусований виключно на формуванні передумов для надання саме адміністративних послуг в електронній формі й не враховує широкого спектру інших видів публічних послуг і забезпечення їх надання в електронній формі.

Сьогодні в Україні створено велику кількість електронних порталів надання адміністративних послуг, зокрема на загальнодержавному рівні функціонує «Кабінет електронних сервісів» і нещодавно запрацював «Он-лайн будинок юстиції», які забезпечують надання електронних адміністративних послуг Міністерства юстиції України, а також працює портал «Електронні сервіси», що забезпечує надання електронних адміністративних послуг Державною фіскальною службою України. Окремі електронні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру надаються через розроблений із цією метою «Електронний сервіс».

На регіональному рівні органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади утворюються окремі електронні портали (сервіси) надання адміністративних послуг, наприклад, Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області, окремі адміністративні послуги в електронній формі надаються через веб-сайт Центру надання адміністративних послуг м. Івано-Франківськ тощо.

Як недержавний проєкт функціонує Портал державних послуг iGov.org.ua. Із цього приводу О.М. Буханевич зазначає, що «у цілому ідея створення portalу iGov.org.ua заслуговує на увагу, однак таким порталом має бути Єдиний державний портал адміністративних послуг, який і повинен забезпечувати надання електронних адміністративних послуг. Для цього є правові підстави, які випливають із Закону України «Про адміністративні послуги» [2, с. 59].

Відповідно до положень Закону України «Про адміністративні послуги» в редакції, що діяла до 10 грудня 2015 року, надання адміні-

стративних послуг в електронній формі передбачалося здійснювати виключно через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Однак Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року № 888-VIII встановлено, що адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Хоча окремі електронні сервіси надання адміністративних послуг розпочали свою роботу до прийняття вказаного Закону, зокрема «Кабінет електронних сервісів».

На виконання вимог вказаного Закону України від 10 грудня 2015 року № 888-VIII спільним Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України й Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 8 вересня 2016 року № 1501/248 затверджено Порядок інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного portalу адміністративних послуг, у якому встановлено вимоги до процедури інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного portalу адміністративних послуг з метою забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі за принципом «єдиного вікна» [5, с. 301].

Однак інтеграція інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного portalу адміністративних послуг пов'язана з проблемою відсутності «типового програмного продукту для публічної адміністрації в частині надання адміністративних послуг в електронній формі» [1, с. 142].

Аналізуючи досвід держав-членів ЄС у досліджуваній сфері, варто зазначити, що надання адміністративних послуг в електронній формі зазвичай відбувається через єдині он-лайн сервіси, на яких зібрана велика кількість популярних електронних послуг як для громадян, так і для бізнесу. Надання електронних послуг на загальнодержавному рівні за допомогою єдиного веб-portalу сприяє підвищенню зручності пошуку необхідної послуги й уніфікації вимог для отримання подібних послуг, незалежно від органу державної влади, який надає ці послуги. Однак на локальному рівні органи місцевого самоврядування створюють можливості щодо надання додаткових адміністративних послуг, що належать до їхньої компетенції і здійснюються з урахуванням місцевих особливостей і потреб.

Надання електронних адміністративних послуг характеризується популярністю серед громадян ЄС, зокрема у Великобританії портал надання електронних послуг загалом на рік відвідує понад сімдесят мільйонів користувачів [8, с. 1], у Норвегії до загальнодержавного пор-

талу надання послуг адміністративними органами здійснено понад сто десять мільйонів звернень [9, с. 1].

Отже, європейський досвід надання послуг адміністративними органами в електронній формі свідчить про те, що більшість послуг надаються через єдиний загальнодержавний веб-портал надання адміністративних послуг та інтегровані до нього веб-портали надання адміністративних послуг місцевих органів влади, які розробляються з подібним інтерфейсом і зовнішньою архітектурою сайту, що сприяє легкому орієнтуванню споживачів послуг у пропонованих можливостях порталу надання адміністративних послуг і спрощує процедуру отримання необхідної послуги.

Створення в Україні окремих електронних сервісів, які забезпечуватимуть надання адміністративних послуг органами державної влади й місцевого самоврядування, є позитивним явищем на початковому етапі реформування системи електронних адміністративних послуг. Однак, урахуовуючи європейський досвід організації системи електронних адміністративних послуг, кінцевою метою розвитку їх надання повинна бути інтеграція окремих електронних сервісів надання адміністративних послуг у єдиний загальнодержавний веб-портал, функції якого виконуватиме Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Надання певних адміністративних послуг в електронній формі за допомогою офіційних веб-сайтів органів державної влади або через окремі веб-портали надання електронних адміністративних послуг також не видається доцільним із погляду необхідності інтеграції процедур надання адміністративних послуг в електронній формі, створює передумови для розпорошеності інформації про електронні адміністративні послуги, тягне за собою додаткові витрати бюджетних коштів на створення нових веб-ресурсів, що забезпечують їх надання, викликає необхідність у додатковій електронній ідентифікації споживачів послуг тощо.

Реалізація Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні передбачена на період до 2020 року, її кінцевою метою є забезпечення надання електронних послуг у всіх сферах суспільного життя, надання інтегрованих електронних послуг, а також запровадження трансграничних електронних послуг.

Натепер правове регулювання надання трансграничних адміністративних послуг в Україні відсутнє, однак інтеграція України до ЄС, адаптація українського законодавства до законодавства держав-членів ЄС зумовлює необхідність розвитку зазначеного інституту і створення як правових, так організаційних передумов його впровадження в практичну діяльність органів публічної адміністрації.

Як зазначається в юридичній літературі, «сучасним напрямом реформування надання електронних послуг у ЄС є передусім створення єдиного цифрового ринку публічних послуг. Зважаючи на те, що ринок електронних публічних послуг у країнах ЄС стрімко розвивається, важливим завданням на сьогодні видається за-

безпечити сумісність між системами надання електронних публічних послуг різних країн-членів» [3, с. 101].

Надання трансграничних адміністративних послуг у країнах ЄС передбачено Регламентом Європейського Парламенту й Ради «Про електронну ідентифікацію і трастові послуги для електронних угод на внутрішньому ринку і скасування Директиви 1999/93/ЄС» від 23 липня 2014 року № 910/2014, Рішенням Європейського парламенту й Ради «Про створення програми сумісності рішень і загальних рамок для європейських публічних адміністрацій, підприємств і громадян (ISA2 програма) в якості засобу для модернізації публічного сектору» від 25 листопада 2015 року № (ЄС) 2015/2240 тощо.

На виконання вимог зазначених нормативно-правових актів у ЄС запроваджена програма «STORK», яка «з урахуванням технології ІД-ідентифікації є доступною в кожній країні й забезпечує систематизацію даних згідно із загальноприйнятою технічною та юридичною схемами, що забезпечує розуміння між користувачами один із одним» [10, с. 15].

Окрім того, з метою надання трансграничних електронних послуг у ЄС працює електронний сервіс «SPOCS (Simple Procedures Online for Cross-Border Services)», що забезпечує здійснення простих он-лайн процедур для трансграничних послуг, електронний портал «e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange)», створений з метою забезпечення електронної взаємодії у сфері юстиції через он-лайн обмін даними, а також програма «epSOS», що забезпечує доступ до трансграничних послуг у сфері охорони здоров'я, та електронний сервіс «PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online)», запроваджений з метою он-лайн доступу до публічних закупівель.

Сучасний стан надання трансграничних послуг адміністративними органами в країнах ЄС характеризується об'єднанням окремих електронних сервісів надання зазначених послуг у єдиний веб-портал, функції якого забезпечуватимуть надання широкого розкату публічних послуг в електронній формі на території всього ЄС. Зокрема, на цей момент розробляється портал «e-SENS (Electronic Simple European Networked Services)», що об'єднуватиме функції вищезазначених електронних сервісів та «утворюється з метою забезпечення надання трансграничних публічних послуг в електронній формі за допомогою загальних і повторно використовуваних технічних компонентів» [7, с. 1].

Окремою проблемою правового регулювання надання адміністративних послуг в електронній формі є закріплення еквівалентності юридичної сили результатів надання адміністративних послуг в електронній формі й письмовій формі на паперових носіях. У європейських країнах електронна форма надання адміністративних послуг використовується на рівні з письмовою формою на паперовому носії. Законодавством країн-членів ЄС передбачена еквівалентність юридичної сили надання адміністративних послуг в електронній формі й письмовій формі на паперових носіях. В українському законодавстві немає од-

нозначного підходу до закріплення еквівалентності юридичної сили надання адміністративних послуг в електронній формі й письмовій формі на паперових носіях. Зокрема, у частині 2 статті 34 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачено, що «інформація про зареєстровані права та їх обтяження, отримана в електронній чи паперовій формі за допомогою програмно-забезпечення Державного реєстру прав, має однакову юридичну силу та використовується відповідно до законодавства» [4, с. 11]. Найвищий стан правового регулювання гальмує розвиток практики надання адміністративних послуг в електронній формі. Однакова юридична сила адміністративних актів, що є результатом надання адміністративних послуг, в електронній формі й письмовій формі на паперових носіях повинна бути закріплена в єдиному кодифікованому законі про адміністративну процедуру, а не в спеціальних законах щодо надання окремих адміністративних послуг.

Висновки

В основу розв'язання проблем надання адміністративних послуг в електронній формі повинен бути покладений комплексний підхід, що включатиме широкий спектр заходів, а саме: удосконалення чинного законодавства, у тому числі закріплення еквівалентності юридичної сили результатів надання адміністративних послуг в електронній формі й письмовій формі на паперових носіях в єдиному законодавчому акті щодо регулювання адміністративних процедур; формування механізмів ефективної взаємодії та інтеграції інформаційних систем органів державної влади й органів місцевого самоврядування на базі Єдиного державного порталу надання адміністративних послуг; широке інформування споживачів адміністративних послуг про можливість отримати їх в електронній формі та розроблення заходів заохочення отримувати послуги саме в електронній формі; розроблення ефективних механізмів електронної ідентифікації й автентифікації споживачів адміністративних послуг в електронній формі з метою безпечного користування електронними сервісами надання адміністративних послуг; створення правових і організаційних передумов для надання органами публічної адміністрації транскордонних адміністративних послуг; при-

ділення достатньої уваги спеціальному навчанню й перекваліфікації державних службовців та інших осіб, які надають адміністративні послуги на підставі закону.

Список використаних джерел:

1. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: [монографія] / А.А. Барікова. – К.: Юрінком Інтер, 2016. – 224 с.
2. Буханевич О.М. Проблеми впровадження електронних адміністративних послуг в Україні / О.М. Буханевич // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Вип. 3. – С. 57–60.
3. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аналіз / Я.Б. Михайлюк; за заг. ред. к. ю. н., доц. А.А. Пухтецької. – К.: Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2016. – 224 с.
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV // Голос України. – 2004. – № 142. – С. 9–12.
5. Про затвердження Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 8 вересня 2016 року № 1501/248 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 85. – С. 301.
6. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року № 918-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 99. – С. 259.
7. E-SENS: easy digital public services within Europe [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.esens.eu/>. – (Viewed on March 2, 2017). – Title from the screen.
8. Gov.uk [Electronic resource]: official website. – Access mode: <https://www.gov.uk>. – (Viewed on March 2, 2017). – Title from the screen.
9. Norge.no [Electronic resource]: official website. – Access mode: <http://www.norge.no/en>. – (Viewed on March 2, 2017). – Title from the screen.
10. STORK: making life easier, public services more secure // Research*Eu Focus Magazine. – 2012. – No. 12. – P. 14–16.

Статья посвящена исследованию современного состояния правового регулирования и практики его реализации в сфере предоставления административных услуг органами публичной администрации в электронной форме. Рассматриваются перспективы развития предоставления административных услуг с использованием достигнутых информационно-коммуникационных технологий, опираясь на опыт государств-членов Европейского Союза.

Ключевые слова: административные услуги, органы публичной администрации, предоставление административных услуг, электронная форма, электронные сервисы предоставления административных услуг, трансграничные административные услуги, Единый государственный портал административных услуг.

The article investigates the current state of regulation and its practical implementation of the providing of digital administrative services by the public administration. The article deals with the prospects of development of administrative services using achievement information and communications technologies and the experience of Member States of the European Union.

Key words: administrative services of the public administration, administrative services, electronic, electronic services of administrative services, cross-border administrative services only state portal for administrative services.