

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

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРИ ВИКОРИСТАННІ ІНТЕРНЕТ-ТЕХНОЛОГІЙ

Анотація. *Адміністративні послуги, що надаються за допомогою інтернет-технологій розглядаються як один із механізмів впровадження електронного урядування. На основі аналізу закону України «Про адміністративні послуги» виявлено ряд правових недоліків по впровадженню інтернет-технологій в процес надання адміністративних послуг.*

Ключові слова: *електронне урядування, адміністративні послуги, інтернет-технології.*

Аннотация. *Административные услуги, предоставляемые с помощью интернет-технологий рассматриваются как один из механизмов внедрения электронного управления. На основе анализа закона Украины «Об административных услугах» выявлен ряд правовых недостатков по внедрению интернет-технологий в процесс предоставления административных услуг.*

Ключевые слова: *электронное управление, административные услуги, интернет-технологии.*

Summary. *Administrative services provided by means Internet technologies are considered as one of the mechanisms for implementing e-government. Based on the analysis of the law of Ukraine "On Administrative Services" identified a number of legal flaws in the implementation of Internet technologies in the provision of administrative services.*

Keywords: *e-governance, administrative services, Internet technology.*

Постановка проблеми. Спостерігається трансформація поняття державного управління в процесі реалізації ідеї сервісної держави, базовим елементом якої є впровадження технологій електронного урядування. Свідченням цього є те, що серед важливих механізмів ефективного функціонування електронного урядування знаходить своє місце і адміністративна послуга, що надається за допомогою інтернет-технологій. Стрімко зростаючий попит на отримання адміністративної послуги в режимі реального часу робить актуальним вивчення правових умов здійснення процедури її надання з урахуванням специфіки використання при цьому інтернет-технологій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що праці, які присвячені розгляду проблем процедури надання адміністративних послуг, що надаються за допомогою інтернет-технологій зустрічаються дуже рідко в юридичній науці. Більш активно обговорюються окремі питання в системі надання адміністративних послуг, такі як правовий зміст адміністративних послуг, їх ознаки та умовна класифікація [1-4]. Проте, питання правового урегулювання процедури надання адміністративних послуг за умови використання інтернет-технологій стає нагальним.

Метою статті є виявлення правових проблем, які мають місце в процесі надання адміністративних послуг при використанні інтернет-технологій.

Виклад основних положень. Характерним недоліком системи надання адміністративних послуг є те, що процедура їх надання не є прозорою, зручною та швидкою, що сприяє формуванню в суспільстві негативного іміджу влади. Проте, в останній час робляться дієві кроки щодо впровадження електронного урядування, що надасть можливість отримання громадянами адміністративних послуг за принципом "єдиного вікна" у чітко визначені строки, з мінімальним витратами часу. При цьому значна увага приділяється застосуванню комп'ютерних і телекомунікаційних технологій, що дозволяє значно підвищити ефективність системи надання адміністративних послуг.

Вочевидь держава може якісно виконувати свої функції, тобто належним чином регулювати суспільні відносини лише за умови чіткого і визначеного процедурного механізму, зокрема і в сфері надання адміністративних послуг. Все це в повній мірі відноситься і до питання надання адміністративних послуг за допомогою інтернет-технологій.

Про це, наприклад, свідчать положення Закону України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) [5], якими передбачено можливість отримання адміністративних послуг за допомогою засобів телекомунікацій (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), зокрема через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Проте, цим положенням властивий здебільшого декларативний характер, які не дають чіткого уявлення, в який спосіб має забезпечуватися дистанційність процесу надання адміністративних послуг.

При організації дистанційного процесу надання адміністративних послуг, тобто процесу із використанням інтернет-технологій необхідно юридично закріпити функціонування ряду сервісів, що є його складовими. Виділимо наступні основні складові (етапи) процесу надання адміністративної послуги відповідно до положень Закону:

1. подання заяви на отримання адміністративної послуги;
2. подання документів, довідок тощо для отримання адміністративної послуги;
3. опрацювання наданих заяв та документів суб'єктом надання адміністративної послуги;
4. отримання результату надання адміністративної послуги.

На першому етапі надання адміністративної послуги – етапі подачі заяв допускається, що заява подається в письмовій чи усній формі. При чому, письмова заява подається особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Зазначений в Законі підхід щодо забезпечення надання заяв на отримання адміністративної послуги з використанням мережі Інтернет або засобів телекомунікацій, зокрема через Єдиний державний портал адміністративних послуг має низку недоліків.

По-перше в спеціальному законі, в Законі України «Про телекомунікації» не використовується термін «засоби телекомунікаційного зв'язку», тому потрібно використовувати термін, який зазначено в цьому законі – «засоби телекомунікацій».

По-друге, в пункті 4 статті 9 Закону мова йде про те, що «письмова» заява може бути подана за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, а це може означати передачу заяви за допомогою факсу або електронної пошти. Тобто юридично чітко не визначено форму документу, який може бути надіслано за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

По-третє, вимога законодавця щодо забезпечення Єдиним державним порталом адміністративних послуг можливості для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг юридично не закріплена. Не визначено термін «завантаження», який є важливим для реалізації технологій електронного урядування, зокрема, і в частині надання адміністративних послуг. Питання заповнення в електронній формі заяв також є юридично не визначеним. Технологічно існує дві можливості заповнення електронної форми заяви, а саме: вивантаження форми заяви з WEB-сторінки і її заповнення з подальшою передачею із застосуванням електронного цифрового підпису, що законодавчо визначено в [6], а також шляхом заповнення екранних форм безпосередньо на WEB-сторінках. Проте, Законом не визначено питання легітимізації електронної форми заяви, що заповнюється онлайн безпосередньо на WEB-сторінках тому, що не має механізму, який регулював би питання підпису або його аналогу саме екранної форми, що є необхідним для підтвердження волевиявлення сторін. Це, в свою чергу, не дає можливості ідентифікації такого суб'єкта отримання послуги. Механізми, що широко використовують сьогодні для попередньої реєстрації відвідувачів на веб-сайтах не дозволяють вирішити цю проблему, оскільки не можуть бути використані в якості доказів в суді [7]. Також при заповненні форм заяв безпосередньо на WEB-сторінках існує правова невизначеність часу фіксації заявки, що ускладнює питання термінів надання адміністративних послуг та визначення місця знаходження суб'єкту отримання адміністративної послуги, що створює труднощі у визначенні відповідальності сторін і їх підсудності.

Таким чином, можна стверджувати, що Закон в загальному випадку не визначає юридично обґрунтованих реальних механізмів передачі заяв на отримання адміністративної послуги в електронній формі.

На другому етапі - етапі надання адміністративної послуги, що включає в себе подачу документів, довідок, виписок тощо в Законі встановлено, що для отримання адміністративної послуги особа повинна надати документи, що містять інформацію про особу, у випадку відсутності цих відомостей у відповідних інформаційних базах в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги. Такі документи звичайно мають пред'являтися лише в оригіналі (або засвідчена в установленому порядку копія) та особисто (наприклад, документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, у тому числі військовослужбовців та ін.). Законодавством визначено, що оригіналом паперового документу вважають той примірник документа, що першим набуває юридичної сили, а копією називають той документ, що містить точне знакове відтворення змісту документа чи документованої інформації іншого документа і в окремих випадках — деяких його зовнішніх ознак [8]. Проте, юридичну силу має тільки засвідчена копія документу після проставлення на ній необхідних реквізитів, як правило, відмітка про засвідчення копії документа, підпису особи, яка засвідчує копію, її ініціалів та прізвища, а також печатка організації. У випадку переведення таких документів в електронний вигляд вирішити питання аналогу підпису або печатки можливо за допомогою електронного цифрового підпису [9], але засвідчити копію документа може лише визначене законом коло осіб, таких як нотаріуси та уповноважені на це посадові особи. Слід зауважити, що механізму здійснення таких дій на машинному носії в законодавстві не передбачено.

Отже, на другому етапі надання адміністративних послуг не має можливості пред'явити супутні до заяви документи в електронному вигляді, так як в Законі взагалі не визначається механізм подачі документів таким способом. Невизначеність цього питання ставить під сумнів реалізацію подачі заяви в електронному вигляді, так як заява без супутніх документів, перелік яких визначено Законом, взагалі не може бути прийнята і розглянута.

Третій етап надання адміністративної послуги включає в себе опрацювання наданих заяв та супутніх документів суб'єктом надання адміністративної послуги. На цьому етапі ключовим завданням при реалізації адміністративних послуг в електронній формі є використання електронної міжвідомчої функціональної взаємодії, а також взаємодії з підвідомчими організаціями при опрацюванні наданих заяв та супутніх документів на отримання адміністративної послуги. Для ефективної їх взаємодії необхідно визначити компетенції кожного учасника, тому що повноваження учасників повинні бути чітко регламентовані. Хотілося б відмітити, що в Законі є положення, які зобов'язують суб'єкта надання адміністративної послуги без заявника отримувати відповідні документи або інформацію шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Законом визначено, що суб'єкти надання адміністративної послуги, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані забезпечити доступ до інформаційних баз, зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги, а також встановлено строки безоплатного надання таких документів або інформації.

Проте, законодавчо не визначенні положення щодо організації електронної взаємодії учасників надання адміністративної послуги, не визначені їх права та обов'язки. По-перше, не визначено можливості передачі запиту на відомості від одного відомства до іншого засобами телекомунікацій і отримання на нього відповіді або відмови, що впливає на переведення всього процесу надання адміністративної послуги в електронний вигляд. По-друге, не визначено суб'єкти надання адміністративних послуг, які можуть нести відповідальність за ненадання або несвоєчасність надання відомостей, що запрошуються в запиті. Особливо це стосується ситуації коли при електронній міжвідомчій взаємодії виникає посередник, який надає можливість функціонування каналів зв'язку, і саме через технічні причини він може стати винуватцем порушення термінів.

Таким чином, Закон не дає можливості на цьому етапі визначити суб'єкта відповідальності за ненадання або не належне надання адміністративної послуги, а також має недоліки щодо правової регламентації переходу до електронної взаємодії між учасниками процесу.

До четвертого етапу надання адміністративних послуг слід віднести можливі способи отримання відповіді (результату) 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.

Результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг може бути паперовий або електронний документ. У випадку видачі електронного документу, що є результатом адміністративної

послуги, може виникнути необхідність їх подання в деякі інші інстанції в паперовому вигляді. В [10] зазначено, що електронний документ у визначених законодавством випадках може бути пред'явлений у візуальній формі відображення, в тому числі у паперовій копії. При цьому копією документа на папері для електронного документа є візуальне подання електронного документа на папері, яке засвідчене в порядку, встановленому законодавством. Проте, законодавство не містить механізмів надання юридичної сили електронного документу при перетворенні його в паперовий вигляд [11].

Слід відмітити, що перехід до електронного урядування передбачає повну автоматизацію всього процесу надання адміністративної послуги – від подачі заяви до отримання результату в електронному вигляді. Законом визначено, що адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто, направлено поштою, або за допомогою засобів телекомунікацій листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. При цьому яким чином буде здійснюватися передача результату саме в електронній формі адресату не встановлено.

Отже, механізму отримання остаточного результату в електронному вигляді не передбачено, а у випадку надання результату у вигляді електронного документу є труднощі щодо порядку засвідчення копій паперових документів.

Таким чином, можна стверджувати, що законом передбачено лише декларативна можливість подання заяв та супутніх документів на отримання адміністративних послуг, обробка цих документів та видача результату за допомогою засобів телекомунікацій, яка не отримала відповідного правового забезпечення.

Висновки.

Підхід «сервісного» державного управління дає змогу вивести стосунки між владою і громадянами на більш якісний новий рівень взаємодії, завдяки наданню адміністративних послуг з використанням сучасних інтернет-технологій.

Аналіз закону України «Про адміністративні послуги» доводить, що є перші спроби визначити правові механізми надання адміністративних послуг за допомогою мережі Інтернет. Попри це, слід зазначити, що в цілому ці положення закону справляють враження декларативних, так як на всіх етапах надання адміністративної послуги, що були розглянуті вище, законодавчо не передбачено дієвих механізмів здійснення процесу надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

Подальший розвиток досліджень правових проблем надання адміністративних послуг за допомогою інтернет-технологій робить необхідним проведення класифікації таких послуг, що надасть більш глибоке розуміння цих проблем та знаходження шляхів їх вирішення.

Використана література

1. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : Дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Писаренко. — Одеса, 2006. — 196 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко (відп. ред.), В. П. Тимошук (ав. _упоряд.) — К. : Факт, 2003. — 496 с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор упорядник В.П. Тимошук. —К.: Факт, 2003. — 496 с.

4. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню: метод. рек. / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін. ; за заг. ред. Б. Г. Савченка. - К. : НАДУ, 2009. - 28 с.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. — Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17
6. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV [База даних "Законодавство України"] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>
7. Баранов О.А., Попова І.М. Правові проблеми дистанційного надання адміністративних послуг // Часопис Хмельницького університету управління і права, випуск 2, 2011. — С. 242-247.
8. Діловодство й архівна справа: ДСТУ 2732:2004. – [чинний від 2004-05-28]. – К. : Держспоживстандарт України, 2004. – 32 с. – (Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи) (Національний стандарт України)
9. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV [База даних "Законодавство України"] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>
10. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 № 851-IV [База даних "Законодавство України"] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>
11. Попова І.М. Правове регулювання засвідчення копій електронних документів // Журнал «Правова інформатика» випуск 31, 2011. — С.43-49