

Правові проблеми дистанційного надання адміністративних послуг

ОЛЕКСАНДР АНДРІЙОВИЧ БАРАНОВ,

кандидат технічних наук, член Консультативної ради з питань інформатизації при Верховній Раді України

ІРИНА МИХАЙЛІВНА ПОПОВА,

здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук, Національний технічний університет України «КПІ»

Анотація. Обґрунтовується необхідність вдосконалення вітчизняного законодавства, що регламентує надання адміністративних послуг з використанням електронних документів і цифрового підпису

Ключові слова: адміністративні послуги, інтернет-технології, електронний документ.

Правовые проблемы дистанционного предоставления административных услуг

Аннотация. Обосновывается необходимость усовершенствования отечественного законодательства, которое регламентирует предоставление административных услуг с использованием электронных документов и цифровой подписи

Ключевые слова: административные услуги, интернет-технологии, электронный документ.

Legal problems of remote administrative services

Abstract. Necessity of improvement of the national legislation which regulates granting of administrative services with use of electronic documents and the digital signature is proved.

Keywords: administrative services, Internet Technologies, electronic document.

Постановка проблеми. У зв'язку із зміною парадигми державного управління, що відбувається не тільки в країнах традиційної демократії, але й в країнах з перехідною економікою, в юридичних колах активно дискутуються правові проблеми, пов'язані з наданням адміністративних послуг. Це пов'язане з тим, що значне поширення одержали теорії так званої сервісної держави, однією з основних функцій якої визнається

обслуговування громадян з метою задоволення їх потреб і захисту їх інтересів [1]. При цьому практично у всіх країнах підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг визначалось як одна із основних цілей адміністративної реформи та основний критерій ефективності публічного управління [2, с.7].

У роботі [3] показано, що в умовах зміненої парадигми система державного управління фактично стає системою масового обслуговування. А це означає, що для **кожного**, без винятку, органа державної влади і місцевого самоврядування повинна бути забезпечена можливість функціональної та інформаційної взаємодії з **кожним** громадянином, з **кожним** господарюючим суб'єктом, з **кожною** громадською організацією тощо. Крім того, в системах масового обслуговування забезпечується: однакові стандарти обслуговування для всіх, низький рівень відмови від обслуговування, висока ступень доступності, висока якість обслуговування.

До подібного висновку приходять і І. В. Венедіктова, яка стверджує, що особливість публічних послуг полягає в їх високій важливості, зацікавленості в них більшості членів суспільства, а також в тому, що вони повинні надаватися та бути однаковими, незалежно від місця їх надання, по якості, строку та доступності [1]. У рамках цієї статті адміністративні послуги будуть розглядатися як окремий випадок публічних послуг.

Подібну масову якісну взаємодію в сучасних умовах стає можливим організувати тільки за рахунок широкого використання інформаційних комп'ютерних технологій. Як правило, при такій взаємодії використовують інтернет-технології, що дозволяє органам державної влади і місцевого самоврядування обслуговувати громадян у дистанційному (віддаленому) режимі. Однак, у цьому випадку виникає ряд правових проблем, які практично не досліджені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сфері надання громадянам послуг органами державної влади і місцевого самоврядування наукові дискусії, в основному, присвячені проблемам визначення класифікації цих

послуг, їх правового змісту, а також визначенню якості та доступності цих послуг для населення [4-9]. Однак, при цьому практично не досліджуються проблеми правового регулювання суспільних відносин у процесі надання адміністративних послуг за умови використання інтернет-технологій. Розробленні законопроекти «Про адміністративні послуги» [10], «Про адміністративно-процедурний кодекс» [11] практично не містять норм, які б були присвячені регулюванню особливостей надання адміністративних послуг за допомогою інтернет-технологій. Нагальна потреба надання адміністративних послуг з використанням інтернет-технологій, що дозволяє значно підвищити показники якості їх надання, визначає актуальність дослідження правових проблем, що при цьому виникають.

Метою статті є проведення аналізу особливостей надання громадянам органами державної влади і місцевого самоврядування адміністративних послуг за допомогою інтернет-технологій, визначення правових проблем, що обумовленні цими особливостями, та формулювання шляхів вирішення цих проблем.

Викладення основного матеріалу. Адміністративна послуга - це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [12].

Проведений аналіз наведеного визначення адміністративної послуги та змісту суспільних відносин, які мають місце при взаємодії громадян, представників бізнесу з органами державної влади і місцевого самоврядування в процесі одержання адміністративних послуг, дозволяє виділити низку особливостей. З урахуванням досліджень, проведених Д. В. Філіпповим [13], адміністративні послуги або послуги, що надаються

органами державної влади і місцевого самоврядування можна розділити на такі види:

- інформаційні послуги - інформування про перелік адміністративних послуг, що надаються, їх зміст, умови і порядок їх одержання тощо;

- консультаційні послуги - послуги з консультування про особливості одержання та надання адміністративних послуг, а також по всім супутнім питанням;

- інформаційний запит - запит про надання інформації, як правило, що має офіційний статус;

- встановлення юридичного факту - дії щодо встановлення та офіційного підтвердження деякого юридичного факту, що має відношення до особи, яка звернулася за такою адміністративною послугою;

- надання права - дії, спрямовані на надання права на здійснення якоїсь діяльності особі, яка звернулася за такою адміністративною послугою;

- соціальний захист - дії, спрямовані на надання соціальної допомоги органами державної влади і місцевого самоврядування особам, які звернулися за такою допомогою.

Для зазначених видів адміністративних послуг у таблиці 1 наведені особливості процесу їх надання, що можуть бути невичерпними, але достатніми для локалізації правових проблем їх надання, обумовлених використанням інтернет-технологій.

Проведемо короткий аналіз особливостей, що виявлені у контексті формулювання правових проблем.

1. Інформування. Як правило, інформація про зміст, умови та порядок надання адміністративних послуг розміщується на відповідних веб-сторінках офіційних веб-сайтів органів державної влади і місцевого самоврядування. Безсумнівно, зміст цієї інформації, її достовірність, точність і актуальність є критичним чинником для одержувачів адміністративних послуг тому, що є основою для прийняття відповідного рішення щодо ініціювання процедур для їх одержання.

Табл. 1.

	Види послуг	Особливості процесу надання адміністративної послуги					
		Суб'єкт одержання послуги			Суб'єкт надання послуги		
		наявність запити	додаткові документи	особиста присутність	офіційна відповідь	додаткові документи (форма)	супутні послуги
1.	Інформування	немає	немає	немає	немає	немає	немає
2.	Консультавання	Так	немає	немає	Так /немає	немає	немає
3.	Інформаційний запит	Так	Так /немає	немає	Так	Немає	немає
4.	Встановлення юридичного факту	Так	Так /немає	Так /немає	Так	Так паперовий/електронний (п/е)	немає
5.	Надання права, у тому числі на діяльність	Так	Так	Так /немає	Так	Так п/е	немає
6.	Соціальна допомога	Так	Так	Так /немає	Так	Так п/е	Так /немає

Нормативно-правова база, що регламентує порядок створення, наповнення та функціонування офіційних веб-сайтів не містить положень, які б включали вимоги щодо достовірності, точності й актуальності юридично значимої інформації, що розташована на них [14,15].

Процес інформування не передбачає здійснення інтерактивних дій з боку одержувача адміністративних послуг або надання їм яких-небудь документів.

2. Консультавання. Процедура консультавання передбачає обов'язкову наявність запити з боку можливого одержувача адміністративних послуг і наявність обов'язкової відповіді з боку суб'єкта надання послуги в довільній формі або у формі документа.

Законодавство України регламентує відносини пов'язані з функціонуванням електронного документообігу в самому загальному виді. Проблема одержання громадянами на свій запит відповідей від суб'єктів надання послуги у вигляді електронного документа, насамперед, повинна вирішуватися в площині проведення організаційних і технологічних заходів.

I, якщо для юридичних осіб проведення таких заходів практично не представляє ускладнень, то у випадку фізичної особи наявність системи електронного документообігу є досить проблематичною. Відомі приклади ефективного вирішення цієї проблеми для фізичних осіб за рахунок створення пунктів колективного доступу до електронних послуг на базі комп'ютерних класів шкіл, бібліотек тощо. Однак, без вирішення правових проблем визначення юридичного статусу, повноважень і обов'язків посередників одержання адміністративних послуг (співробітників пунктів колективного доступу), у цьому випадку офіційних відповідей у вигляді електронних документів, їх робота буде юридично не легітимною.

3. Інформаційний запит. Досить часто суб'єктам одержання адміністративних послуг перед початком яких-небудь дій необхідно мати адресний (персоніфікований) юридично значимий документ (довідку, консультаційну довідку або офіційні роз'яснення тощо), отриманий від конкретного суб'єкта надання послуги або іншого суб'єкта владних повноважень.

Оскільки мова йде про надання адресного юридично значимого документа, то, відповідно, це вимагає наявності запиту з відповідними реквізитами, що дозволяють ідентифікувати ініціатора інформаційного запиту або його одержувача. Сучасні технологічні рішення формування інформаційних запитів за допомогою інтернет-технологій надають можливість реалізувати досить велику кількість їх варіантів. Їх можна розділити на дві великі групи: зовнішні та внутрішні. Технологічні рішення, що дозволяють створювати електронні інформаційні запити без використання технічних засобів суб'єкта надання послуг, відносяться до зовнішніх. У цьому випадку юридична значимість реквізитів, що надані може бути вирішена в рамках існуючого законодавства про електронний документ з врахуванням обставин, що були описані вище відносно випадку консультування.

Якщо ж електронні інформаційні запити формуються безпосередньо на технічних засобах суб'єкта надання послуг (мова йде про так звані екранні форми, що заповнюються безпосередньо на веб-сайті), то юридична легітимізація реквізитів особи, що здійснює запит, являє собою правову проблему. 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.

Процедура надання відповіді на інформаційний запит у вигляді електронного документа має ті ж правові проблеми, що описані вище для випадку консультування.

4. **Встановлення юридичного факту.** Процедура встановлення юридичних фактів, крім юридично значимого запиту (заяви) на надання такої послуги, також може передбачати надання додаткових документів. Одержання адміністративної послуги за допомогою інтернет-технологій вимагає того, щоб такі додаткові документи надсилались суб'єктові надання послуги у вигляді електронного документа. Крім правових проблем, що описані вище та мають місце і у цьому випадку, виникає проблема створення юридично значимих електронних копій паперових документів. Українське законодавство не містить нормативно-правового документу, який би визначав порядок створення і посвідчення електронних копій паперових документів.

Крім того, при видачі суб'єктом надання послуг основного акту і додаткових документів в електронному вигляді можуть виникнути випадки необхідності їх подання в деякі інші інстанції в паперовому вигляді. В Законі України «Про електронний документ і електронний документообіг» у статті 7 визначено, що «копією документа на папері для електронного документа є візуальне подання електронного документа на папері, що засвідчений у порядку, встановленому законодавством». Однак такого порядку засвідчення копій вітчизняне законодавство також не має.

5. Надання права, у тому числі на діяльність. Надання цього виду адміністративних послуг за допомогою інтернет-технологій потребує вирішення всіх вище перерахованих правових проблем.

6. Соціальна допомога. Процедури надання цього виду адміністративних послуг, крім вище описаних правових проблем, містять ще і проблему правового регулювання особливостей безготівкового грошового обігу у випадку надання соціальної допомоги в грошовій формі за допомогою інтернет-технологій.

Крім того, для всіх видів адміністративних послуг у випадку надання їх в електронній формі з використанням засобів телекомунікацій (інтернет-технологій) мають місце певні особливості, які вимагають врахування при правовому регулюванні. Насамперед, це:

- невизначеність часу відправлення та одержання інформаційних матеріалів (електронних звернень і документів);
- певна анонімність автора інформаційних матеріалів;
- невизначеність щодо достовірності отриманої інформації.

Невизначеність часу відправлення і одержання інформаційних матеріалів. З визначенням конкретного часу пов'язано встановлення фактів, які мають важливе значення для суб'єктів одержання і надання адміністративних послуг: встановлення правоздатності та дієздатності сторін, визначення норми права що діє на конкретний момент часу, моменту виникнення прав або зобов'язань та ін. Стандартні програмні засоби, які реалізують функцію електронної пошти або електронного документообігу, не дозволяють гарантовано визначати час (момент) відправлених або отриманих за допомогою мережі Інтернет інформаційних матеріалів. Однак існують спеціалізовані програмні засоби, що не тільки гарантовано доставляють інформаційні матеріали, але в якості службової інформації дозволяють генерувати електронні квитанції про час відправлення або одержання інформаційних матеріалів. Але навіть вони не гарантують беззаперечності у

визначенні фактичного часу відправлення і одержання інформаційних матеріалів з юридичної точки зору.

Певна анонімність і невизначеність вірогідності інформаційних матеріалів. Переслані за допомогою телекомунікацій інформаційні матеріали вимагають ідентифікації автора. Як правило, ця проблема вирішується за рахунок використання електронного цифрового підпису. Але у випадку використання посередників при одержанні адміністративних послуг необхідно визначити правовий порядок встановлення особистості суб'єкта одержання послуг і фіксації факту такого встановлення.

Всі перераховані правові проблеми вимагають особливого відношення при правовому регулюванні дистанційного надання адміністративних послуг. Міжнародне законодавство в області правового регулювання дистанційного надання послуг надає приклади підходів до правового вирішення перерахованих проблем. Мова йде, насамперед, про типові або модельні закони: Типовий закон про електронну торгівлю (1996 р.) [16], Директиву ЄС “Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема електронної комерції, на внутрішньому ринку” (2000 р.) [17], Конвенцію ООН “Про використання електронних повідомлень у міжнародних договорах” (2005 р.) [18] тощо. Але процес гармонізації потрібно проводити обережно з врахуванням особливостей вітчизняного законодавства.

Висновки.

Аналіз наукової літератури, міжнародного і вітчизняного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що підвищення якості надання адміністративних послуг може бути здійснене за рахунок широкого використання інформаційних комп'ютерних технологій і інтернет-технологій. Однак при цьому виникає ряд правових проблем, пов'язаних з необхідністю використання електронних інформаційних повідомлень і електронних документів. Тому необхідно вжити заходи щодо вдосконалення законодавства, що регламентує надання адміністративних послуг з використанням електронних документів і цифрового підпису, з метою

максимальної гармонізації його з міжнародним законодавством у даній сфері.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. 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.
2. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кревский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, 2008. – 321 с.
3. Баранов О. Інформаційне право України: стан, проблеми, перспективи / О. Баранов. – К.: Видавничий дім “Софтпрес”, 2005. – 316 с.
4. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права, 2006. - Способ доступа: http://www.juristlib.ru/book_3099.html.
5. Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О.Кузьменко // Право України. – 2007. - № 6. – С.15-17.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор упорядник В.П. Тимощук. –К.: Факт, 2003. – 496 с.
7. 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.
8. Якісні управлінські послуги - головна умова підвищення довіри населення до органів влади : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. - 192 с.
9. Сороко В. Надання державних послуг як функція державного управління / В. Сороко, Н. Ходорівська // Вісн. держ. служби. - 2007. - № 3. - С. 17-28.
10. Законопроект «Про адміністративні послуги» - Режим доступа: <http://www.minjust.gov.ua/0/34213>.
11. Законопроект «Адміністративно-процедурний кодекс України» - Режим доступа: <http://www.minjust.gov.ua/0/34213>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 915 від 11.10.2010 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України, 2009. - № 54. Ст. 1871.
13. Филиппов Д. В. Развитие организационно-управленческих технологий предоставления муниципальных услуг в крупном городском округе. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством: муниципальная экономика и управление местным развитием» / Д. В. илиппов. – Новосибирск, 2009. - Режим доступа: http://www.dissercat.com/content/razvitie-organizatsionno-upravlencheskikh-tekhnologii-predostavleniya-munitsipalnykh-uslug-v?_openstat=cmVmZXJ1bi5jb207bm9kZTthZDE7
14. Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 р. N 149 «Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"» // Офіційний вісник України від 12.12.2003 - 2003 р., № 48, стор. 317, стаття 2.
15. Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 року № 327/225 «Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку

функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади». – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1021-02>.

16. Типовой закон об электронной торговле : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № А/51/628 от 16.12.1996 г. – [Принята Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)]. – Режим доступа : [//www.uapravo.net/data2008/base61/ukr61467.htm](http://www.uapravo.net/data2008/base61/ukr61467.htm).

17. О некоторых правовых аспектах информационных услуг, в частности электронной коммерции, на внутреннем рынке : Директива 2000/31/ЕС. – Режим доступа: [//www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:EN:NOT](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:EN:NOT).

18. Об использовании электронных сообщений в международных договорах : Конвенция Организации Объединенных Наций от 23.11.05 г. – Режим доступа : [//www.uapravo.net/data2008/base41/ukr41839.htm](http://www.uapravo.net/data2008/base41/ukr41839.htm).