

*Репецька М. О.,**аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО ПОРТАЛУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. Стаття досліджує правові основи надання адміністративних послуг в електронній формі, проблематику правового забезпечення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг як ресурсу, який має на меті створити умови для надання адміністративних послуг в електронній формі з використанням мережі Інтернет, а також є офіційним джерелом інформації про адміністративні послуги в Україні.

Ключові слова: адміністративні послуги, електронні адміністративні послуги, Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Перед Україною стоїть чимало складних завдань. Одним із таких є нагальна потреба знизити рівень корупції в країні, посилити відкритість органів публічної влади, забезпечити реальну відповідальність публічної влади перед людиною за свою діяльність, покращити діяльність публічної влади щодо надання приватним особам адміністративних послуг. Власне, це потребує складних відповідальних кроків як з боку публічної влади, так і суспільства. Проте у сучасному електронному світі існує безліч можливостей, які можуть сприяти вирішенню надскладних завдань у розбудові демократичної держави, комплексно вирішувати зазначені проблеми. Так, застосування електронних технологій у сфері надання адміністративних послуг дозволить покращити їх якість, посилити відкритість органів публічної влади, і як наслідок, сприятиме зниженню рівня корупції в країні.

Розвиток системи електронних адміністративних послуг в Україні забезпечить швидкість і зручність обслуговування приватних осіб, відсутність необхідності для них «оббивати пороги чиновників» і стояти в тривалих чергах для того, щоб отримати інформацію про послугу, або, наприклад, подати документи, дізнатися про перебіг розгляду заяви. Також збільшення кількості адміністративних послуг, які будуть надаватися за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, дозволить знизити зловживання чиновників, наприклад, щодо вимоги надати не передбачені законодавством документи, порушення строків розгляду заяв тощо, а також дозволить зменшити кількість корупційних чинників. Сьогодні завдання із забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі покладено на Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Проблематиці адміністративних послуг присвячені праці низки вітчизняних провідних науковців. Серед них особливо треба відзначити дослідження таких вчених: В. Авер'янова, К. Афанасьева, І. Голосніченко, В. Кампо, Т. Коломоєць, І. Коліушко, С. Куріного, Р. Куйбіда, В. Тимошук, О. Харитонова. У науковій літературі недостатньо дослідженими залишаються питання надання адміністративних послуг в електронній формі.

Метою статті є дослідження правових основ адміністративних послуг в електронній формі, а також правового за-

безпечення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який створений для надання адміністративних послуг в електронній формі та забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги за допомогою мережі Інтернет. Автор намагається окреслити основні проблеми у правовому забезпеченні функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, а також окреслити перспективи розвитку електронних адміністративних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перші кроки стосовно використання у діяльності публічної адміністрації інформаційно-комунікаційних технологій було здійснено ще у 2002 р. Тоді урядом була ухвалена Постанова «Про затвердження Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р. № 3 [1]. У редакції цього нормативно-правового акта від 4 січня 2002 р. містилась норма щодо обов'язкового розміщення на веб-порталах органів публічної влади інформації про порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, розмір цих платежів тощо), а також зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу.

Але вже через рік у Наказі Державного комітету зв'язку та інформатизації України «Про затвердження Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 15.08.2003 № 149 від 15.08.2003 р. № 149 [2] чітко вказано, що можливість надання органом виконавчої влади певної послуги визначається готовністю цього органу влади надавати відповідну державну (адміністративну) послугу в електронній формі, потребою громадян і юридичних осіб у цій послугі.

Також, у п. 4 Наказу Державного комітету зв'язку та інформатизації України «Про затвердження Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» визначається чотири види електронного подання інформаційної послуги:

- інформування (надання інформації про державні (адміністративні) послуги);
- одностороння взаємодія (можливість користувача отримати електронну форму документа);
- двостороння взаємодія (можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію);
- проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка). Передбачалось, що надання органами виконавчої влади інформаційних послуг, які потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин, здійснюється у відповідності до норм Закону України «Про електронний цифровий підпис».

Хоча у тексті наведеної норми використаний термін «інформаційна послуга», але за змістом норми зрозуміло, що йдеться саме про адміністративні послуги. Про зародження нового для вітчизняної правової системи явища – електронних адміністративних послуг.

На жаль, зазначені положення чинного законодавства України тривалий час реалізувались лише в частині інформування та так званої односторонньої взаємодії.

Новий етап у розвитку сфери електронних адміністративних послуг почався з ухваленням у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» [3]. Зазначений Закон не тільки гарантує можливість приватних осіб отримувати адміністративні послуги в електронній формі, а й встановлює правові основи функціонування системи електронних адміністративних послуг.

Так, статтею 9 цього нормативно-правового акта передбачено, що надання адміністративних послуг в електронній формі забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

У ч. 1 ст. 17 зазначеного Закону деталізується, що надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні.

Відповідно до частини 1 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» через Портал можуть надаватися окремі адміністративні послуги. Очевидно, що окремі адміністративні послуги можуть в електронний спосіб надаватися і безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, а також Центрами надання адміністративних послуг [4, с. 279].

Правила ведення та використання Порталу визначені у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13 [5]. Варто зауважити, що у п. 1 цієї Постанови зазначається, що Портал ведеться з метою забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету і є офіційним джерелом інформації про їх надання. У цій нормі немає жодної згадки про забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі. Вказана суперечність має бути усунута, оскільки може стати причиною зволікання з боку органів публічної влади у розширенню переліку адміністративних послуг, які забезпечуватиме Портал.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» визначено вимоги щодо інформації, яка розміщується на Порталі, суб'єктів, які відповідають за повноту та достовірність інформації про адміністративні послуги, а також вчасність її подання. Держателем Порталу є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Портал функціонує за електронною адресою: <http://posluga.gov.ua>.

Варто відзначити, що подібні Портали функціонують у багатьох країнах Європи та світу. Так, наприклад, портал «USA.gov» Сполучених штатів Америки дозволяє отримати в електронній формі цілу низку адміністративних послуг. Найпопулярнішими є такі адміністративні послуги, як зміна місця проживання, отримання та поновлення паспорта, оформлення прав на різні соціальні виплати. У Франції та

кож вже багато років функціонує подібний портал. Так, на порталі «Service-public.fr» можна отримати всю необхідну інформацію про адміністративні послуги. Інформація сформована дуже зручно для приватних осіб, подається у вигляді розділів, що носять назви відповідно до життєвих ситуацій, які можуть виникати у житті людини, наприклад, «я переїжджаю», «я чекаю дитину», «я готуюсь до пенсії». І вже у цих розділах є все необхідне для отримання адміністративних послуг, що пов'язані із відповідною життєвою ситуацією.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги» Єдиний державний портал адміністративних послуг (далі – Портал) забезпечує:

1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг;

2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

3) можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;

5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Необхідно звернути увагу на те, що положення ст. 17 цього Закону, які передбачають можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв та результатів надання адміністративних послуг, а також здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі набрали чинності 1 січня 2014 р. Це означає, що Портал вже має працювати на повну потужність і вже сьогодні приватні особи мали б можливість отримувати окремі адміністративні послуги в електронній формі виключно через цей ресурс.

Однак, на жаль, це не так. Портал і досі знаходиться в процесі розробки та тестування. Неможливо авторизуватись на Порталі або принаймні переглянути довідкову інформацію. Проте на Порталі можна знайти загальну інформацію про адміністративні послуги та про процедури їх отримання, але у обсязі не більшому, ніж із Закону України «Про адміністративні послуги».

Свого часу до Верховної Ради України було внесено законопроект № 3527 [6], положення якого мали на меті відтермінувати набуття чинності деяких положень Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема, повноцінна робота Єдиного державного порталу адміністративних послуг мала розпочатись з 1 січня 2017 року, а не з 1 січня 2014 рік. Таким чином, можливості отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв; отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; здійснення суб'єктами звернення оплати надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі мали б реалізовуватись лише після 2017 р.

Також, до 1 січня 2017 р. також мала б зупинитись дія п. 3 ч. 3 ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги», згідно з якою суб'єкти звернень можуть подавати заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Крім того, до 1 січня 2015 р. мала б бути зупинена дія п. 2 ч. 3 ст. 17 вказаного Закону, яка передбачає, що Єди-

ний державний портал адміністративних послуг забезпечує доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для одержання адміністративних послуг.

Однак розгляд цього законопроекту було відкладено. А пізніше, з огляду на складну суспільно-політичну ситуацію в країні, зовсім залишено поза увагою. На сьогодні склалась дуже непроста ситуація з функціонуванням Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Де-юре Портал має функціонувати, вже сьогодні виконувати всі покладені на нього завдання, в тому числі і щодо забезпечення можливостей приватних осіб отримати адміністративні послуги в електронній формі. Проте фактично портал вже дуже тривалий час знаходиться в режимі розробки і тестування, нічого окрім загальної інформації про адміністративні послуги з його інтерфейсу довідатись не можна. Доводиться констатувати, що, на жаль, немає підстав сподіватись, що ситуація з Єдиним державним порталом адміністративних послуг найближчим часом зміниться на краще.

Щодо інформації, то на Порталі відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13 [5] має бути розміщена: інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри надання адміністративних послуг; Реєстр адміністративних послуг; реквізити нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг; електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; адреси електронної пошти суб'єктів надання адміністративних послуг для подання суб'єктами звернення заяв щодо надання адміністративних послуг за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Вся ця інформація, а також актуальне наповнення Порталу забезпечується суб'єктами надання адміністративних послуг – органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Для того, щоб забезпечити єдність підходів щодо інформування приватних осіб про адміністративні послуги, суб'єкти надання адміністративних послуг використовують єдині інформаційні довідники, реєстри та ідентифікатори.

Проте вимоги чинного законодавства України щодо забезпечення через Портал можливості звернення та отримання результатів надання адміністративних послуг, а також можливості оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі, на жаль, не виконані.

Також на Порталі відсутні електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг. Попри те, що чинне законодавство вимагає, щоби усі суб'єкти надання адміністративних послуг були представлені на Порталі окремими уніфікованими сайтами, а кожний сайт став складовою Порталу, з єдиним форматом розміщення інформації, стилем та інтерфейсами. У розділі «Суб'єкти надання адміністративних послуг» містяться лише посилання на офіційні сайти окремих органів публічної влади, які є абсолютно різними та не уніфікованими. Окрім того, на таких офіційних сайтах дуже складно знайти доступну інформацію про адміністративні послуги, які надає той чи інший орган публічної влади.

Для надання реальної можливості фізичним і юридичним особам у повному обсязі використовувати можливості Порталу для отримання адміністративних послуг через Інтернет,

зокрема для подання заяв, отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв, отримання суб'єктами звернення результатів надання адміністративних послуг, та їх оплати необхідно ще удосконалити систему ідентифікації суб'єкта, який бажає отримати адміністративну послугу через Інтернет.

Чинне законодавство передбачає, що функціональні можливості Порталу повинні забезпечувати ідентифікацію користувачів, у тому числі з використанням електронного цифрового підпису. Також передбачено, що Портал має містити персональні електронні кабінети зареєстрованих користувачів. Однак питання про те, як буде відбуватись реєстрація бажаючих отримувати електронні адміністративні послуги на Порталі залишається проблемним. Не зрозуміло, чи при реєстрації буде достатньо звичного логіна і пароля, які використовуються для інших Інтернет-сервісів. Якщо особа буде надавати більший об'єм інформації про себе під час реєстрації на Порталі, то чи має вона достатньо підстав вважати, що її персональні дані надійно захищені? Законодавство передбачає високий ступінь захисту персональних даних, зокрема захист від несанкціонованого доступу, знищення, модифікації та блокування доступу до них шляхом здійснення організаційних і технічних заходів, впровадження засобів та методів технічного захисту інформації. Також захист інформації відбуватиметься завдяки розмежуванню та контролю доступу до інформації, яка міститься на Порталі, згідно з повноваженнями користувачів. Разом з тим, доцільно буде покласти відповідальність на особу – суб'єкта звернення відповідальність за достовірність наданої інформації для отримання адміністративної послуги. В свою чергу, має бути передбачена відповідальність надання неправдивої інформації для отримання адміністративних послуг через засоби інформаційно-комунікаційного зв'язку. Однак варто пам'ятати, що навіть найбільш захищені інтернет-ресурси час до часу можуть бути пошкоджені, та непоодинокими є випадки «витоку» персональної інформації користувачів.

Питання безпеки використання системи електронних адміністративних послуг є особливо актуальним. Все на тому ж французькому сайті Service-public.fr повідомляють про необхідність остерігатися шахрайських повідомлень електронної пошти з логотипом цього сайту. Цим питанням варто приділяти особливу увагу. Чинне законодавство передбачає, що Підсистема захисту інформації повинна забезпечувати:

- розмежування доступу користувачів до захищених ресурсів Порталу на рівні завдань та інформаційних масивів;
- ідентифікацію та автентифікацію користувачів;
- перевірку повноважень користувачів і надання їм права на виконання певних дій із захищеними ресурсами (читання, модифікація, знищення, введення інформації тощо);
- реєстрацію подій, пов'язаних із доступом до ресурсів Порталу, результатів ідентифікації та автентифікації користувачів, фактів зміни повноважень користувачів, результатів перевірки цілісності засобів захисту інформації;
- блокування несанкціонованих дій щодо захищених ресурсів та автоматичне інформування відповідальної особи про вчинення таких дій.

Також підсистема захисту інформації Порталу повинна відповідати вимогам законодавства у сфері технічного захисту інформації.

Висновки. Варто відзначити, що в цілому вітчизняна правова система готова до розширення сфери електронних адміністративних послуг в Україні. Розвиток системи електронних адміністративних послуг дозволить забезпечити

високий ступінь прозорості діяльності публічної влади з надання адміністративних послуг, а також швидкість і зручність обслуговування приватних осіб, відсутність черг, обмеженість та неактуальність інформації про адміністративні послуги. Також збільшення кількості адміністративних послуг, які будуть надаватись за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій дозволить знизити зловживання чиновників, наприклад, щодо вимоги надати не передбачені законодавством документи, порушення строків розгляду заяв тощо, а також зменшити кількість корупційних чинників. Визначальна роль у цьому покладається на Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Необхідно констатувати, що на сьогодні ступінь забезпечення нормативно-правового регулювання функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг є достатньо високим і, попри наявність окремих незначних проблем, може забезпечити його якісну та ефективну роботу. Однак вирішення потребує ціла низка проблем організаційно-технічного характеру, які не дозволяють розпочати роботу цього ресурсу.

Література:

1. Про затвердження Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 // Урядовий кур'єр від 18.01.2002 р. № 11.
2. Про затвердження Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 № 149.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р // Голос України від 06.10.2012 р. № 188.
4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимощука. – К. : ФОРМ Скаленко О.М. – 392 с.
5. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-p>.
6. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо відтермінування початку функціонування Єдиного державного порталу. № 3527 від 01.11.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48912.

Репецкая М. О. Правовые основы функционирования Единого государственного портала административных услуг

Аннотация. Статья исследует правовые основы предоставления административных услуг в электронной форме, проблематику правового обеспечения функционирования Единого государственного портала административных услуг как ресурса, который должен создать условия для предоставления административных услуг в электронной форме с использованием сети Интернет, а также является официальным источником информации об административных услугах в Украине.

Ключевые слова: административные услуги, электронные административные услуги, Единый государственный портал административных услуг.

Repetska M. Legal basis of the functioning of the Single State Portal administrative services

Summary. The article examines the legal basis of administrative services electronically, and legal problems of the functioning of the Single State Portal administrative services as a resource that aims to create conditions for the provision of administrative services electronically via the Internet, and is the official source of information on administrative services in Ukraine.

Key words: administrative services, electronic administrative services only state portal administrative services.