

6. Крючкова Н. Проблеми впровадження в Україні податку на нерухомість, відмінну від земельної ділянки / Н. Крючкова // Науковий вісник : Фінанси, банки, інвестиції. – 2014. – № 1. – С. 40–43.
7. Шкільова Н. До питання про місце податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в податковій системі : порівняльно-правовий аспект / Н. Шкільова // Держава та регіони. Серія : Право. – 2013. – № 1 (39). – С. 119–122.
8. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Гостева О. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, як можливість поповнення місцевих бюджетів / О. Гостева // Економіка та право. – 2015. – № 2 (41). – С. 79–84.
10. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
11. Коломієць І. Напрямок удосконалення адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки / І. Коломієць, А. Пелехатий // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Випуск 1. – С. 103–105.

УДК 342.9

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЧЕРЕЗ ЕЛЕКТРОННІ ОНЛАЙН-СЕРВІСИ

PROSPECTS OF REGULATORY FRAMEWORK DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVISION THROUGH ELECTRONIC ONLINE SERVICES

Кущенко С.І.,

аспірант кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін

Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»,
начальник

Головне територіальне управління юстиції у м. Києві

У статті акцентовано увагу на тому, що на даний час електронний уряд поступово стає альтернативою уряду традиційному. Однак, ефективне функціонування електронного уряду, як і традиційного, його електронних онлайн-сервісів, здійснюється завдяки наявності відповідних правил та норм. В контексті питань, які досліджуються у вказаній статті – це є процесуальні норми адміністративного права.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративно-процесуальні норми, електронні онлайн-сервіси, електронне урядування, електронна послуга.

В статье акцентируется внимание на том, что в настоящее время электронное правительство постепенно становится альтернативой правительству традиционному. Однако, эффективное функционирование электронного правительства, как и традиционного, его электронных онлайн-сервисов, осуществляется благодаря наличию соответствующих правил и норм. В контексте вопросов, которые исследуются в указанной статье – это процессуальные нормы административного права.

Ключевые слова: административная услуга, административно-процессуальные нормы, электронные онлайн-сервисы, электронное управление, электронная услуга.

The effective functioning of e-government, as well as traditional, its electronic online services is possible through the relevant rules and regulations. In the context of the issues raised in our article – they are procedural rules of administrative law.

Increase of efficiency of government in the context of globalization is possible due to understanding of the needs of citizens («consumers» of government services) and simplification of communication between citizens and authorities. In the process of implementing of e-government services users may not understand the specific responsibility of the government, but receive the service. Thus e-government has the potential to provide citizens with high quality services and in sufficient quantity, so that they were adapted to citizens' needs and conditions and were coordinated through various communication channels. Along with this, science of administrative law requires complex scientific and legal analysis of the practical and legal aspects in the field of e-governance.

Thus, this article investigates scientific views on the concept of e-governance and its development in Ukraine. The prospects of procedural rules implementation are defined in implementation of governmental activities, realization of a number of proceedings and provision of administrative services through online services.

Key words: administrative services, administrative procedural norms, electronic online services, e-government, e-service.

Відповідно до п. 20 Женевської декларації принципів 2003 р., державні органи, а також приватний сектор, громадянське суспільство, Організація Об'єднаних Націй та інші міжнародні організації відіграють важливу роль і несуть відповідальність за розвиток інформаційного суспільства і, в належних випадках, за процеси прийняття рішень. Побудова інформаційного суспільства, орієнтованого на інтереси людей, є спільним зусиллям, що вимагає співробітництва і партнерства між усіма заінтересованими сторонами [1].

На цій основі, українськими високопосадовцями та науковцями усе частіше порушується питання про удосконалення системи державного управління, урядування з використанням новітніх інформаційних технологій.

Так, О. Смеляненко наголошує на тому, що термін «e-government» досить складний для перекладу україн-

ською, і «електронний уряд» – лише один із варіантів цього перекладу. Слово «government» можна також передати як «урядування». Отже, може йтися про «електронну державу», «електронний державний апарат», «електронну інфраструктуру держави», «державу інформаційного суспільства» тощо [2].

Як стверджує О. Баранов, існують дві крайні точки зору стосовно існування урядів взагалі, а також їхньої можливої заміни з використанням інформаційних технологій [3]. Перша з них зводиться до того, що в умовах найбільшого поширення інформаційних комп'ютерних технологій роль держави, уряду, місцевих органів влади й інших централізованих владних інститутів нівелюватиметься. Інша точка зору полягає у тому, що впровадження інформаційних технологій не призводить до зниження ролі державних інституцій, органів самоврядування, на-

впаки – підвищення ефективності діяльності згаданих органів, яке визначає ще більшу їхню значимість. Дійсно, в умовах широкого використання комп'ютерних технологій необхідно переглядати парадигму державного, адміністративного управління [3].

На думку європейських експертів, у результаті впровадження електронного уряду варто очікувати: поліпшення якості послуг з надання інформації державними органами; зменшення часу обслуговування клієнтів (громадян і бізнесу); зниження адміністративних бар'єрів; зменшення витрат на адміністрування; розширення набору державних послуг; підвищення ефективності діяльності державних органів і якості надаваних ними громадянам і бізнесу послуг; поліпшення показника задоволеності клієнтів послугами [4, с. 143].

Автори видання «Доступ до інформації та електронне урядування» вважають, що доречніше говорити про державну мережеву інформаційну структуру як інформаційно-комунікаційну систему, що забезпечує оптимальне для суспільства функціонування усіх гілок і рівнів державної влади [5, с. 93]. На думку М. Демкової, М. Фігеля, електронне урядування – це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами [5, с. 94].

Вважаємо, що таке визначення поняття «електронне урядування», яке наведено авторами, є досить вдалим, точним, зрозумілим та заслуговує на увагу.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що надання населенню адміністративних послуг в електронній формі мало розпочатись з 1 січня 2014 р. через Єдиний державний портал адміністративних послуг [6]. Проте, за результатами дослідження Національного центру електронного урядування, в Україні, станом на кінець 2013 р., майже половина (46 %) центральних органів виконавчої влади та чверть (25 %) обласних державних адміністрацій мають веб-сторінки для надання онлайн-послуг. З установ, які мають такі сторінки, лише 19 % центральних органів виконавчої влади та 30 % обласних державних адміністрацій надають послуги в електронній формі [7].

Проте, станом на сьогодні процес інтеграції електронних інформаційних систем органів виконавчої влади тільки розпочинається. Відсутність налагодженої системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також системи електронної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво уповільнюють розвиток електронних адміністративних послуг у державі.

Крім цього, до факторів, які, на наш погляд, ускладнюють повноцінне впровадження електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, належать: відсутність єдиних загальнодержавних стандартів функціонування систем електронного документообігу, уніфікованих вимог до програмного забезпечення, що ускладнює процес запровадження внутрішніх систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інтеграцію цих систем; недосконалість вітчизняного законодавства про електронний документообіг та електронний цифровий підпис; усталені традиції ведення документообігу в паперовій формі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; недостатній рівень захисту інформації в системах електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим потребує суттєвого вдосконалення нормативно-правове забезпечення у відповідній сфері. Зокрема, це стосується і адміністративно-процесуальної

складової функціонування електронних онлайн-сервісів.

У даній статті дослідження питання про вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері електронного урядування здійснюється на прикладі роботи електронних онлайн-сервісів, які функціонують у системі Міністерства юстиції України. Електронний онлайн-сервіс «Онлайн будинок юстиції» (достатньо успішно функціонує протягом року) є особистою ініціативою автора даної дисертаційної роботи. У зв'язку з цим, далі мова піде про перспективи розвитку процесуальних норм адміністративного права в контексті удосконалення існуючої системи електронного урядування на прикладі органів юстиції України, а також, що є надзвичайно важливим, – про створення електронної міжвідомчої взаємодії та координації між електронними онлайн-сервісами різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Перш за все потрібно відзначити, що у лютому 2017 р., на засіданні Кабінету Міністерства України презентовано «Онлайн будинок юстиції» з новими функціями, зокрема: а) реєстрація і ліквідація бізнесу онлайн (послуги з реєстрації і ліквідації фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб); б) реєстрація громадських організацій, засобів масової інформації онлайн [8].

Звичайно у цій сфері на сьогоднішній день існує чимало складових, які потребують доопрацювання. Якщо стане можливою реєстрація усіх дій в реєстрах кожного органу влади, то в подальшому головним завданням є уніфікація цих реєстрів. Таким чином, у особи, що звертається до органу влади за отриманням тієї чи іншої послуги (довідки, іншого документу), зникне необхідність відвідувати спочатку один орган, а потім інший. Зараз, зокрема Міністерство юстиції України працює над тим, щоб об'єднати усі свої реєстри. Наразі 26 електронних реєстрів мають бути уніфіковані між собою. Це також стосується реєстрів інших органів влади.

У цьому контексті, на наш погляд, потрібно зібрати перелік усіх електронних реєстрів, які існують у системі Міністерства юстиції України та інших органів державної влади та налагодити їх міжвідомчу координацію через систему API (Application programming interface). Таким чином створюється нова система електронної взаємодії, завдяки якій людина просто подавши електронну онлайн заявку через Єдиний портал онлайн послуг отримує готовий документ або готовий запис в електронному реєстрі щодо себе по важливому для неї питанню. Це буде відбуватися таким чином: формується та направляється електронний запит, який підписується електронним цифровим підписом або bank ID чи mobile ID. Потім, генерується відповідна інформація в електронному реєстрі і далі передається у інший необхідний реєстр і таким чином органи є поінформованими.

Тут, на нашу думку, дуже важливим фактором виступає нормативно-правове забезпечення функціонування та використання вказаних реєстрів. Зокрема, потрібно вдосконалити існуючу законодавчу базу у цій галузі та, за необхідності, розробляти та приймати нові закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Розглядаючи питання про перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення, у т. ч. адміністративно-процесуального, в контексті надання адміністративних послуг через електронні онлайн-сервіси, вважаємо за потрібне зупинитися на наступному.

У зв'язку з розвитком доктрини позитивного державного управління питання нормативно-правового регулювання відносин між органами публічної адміністрації та громадянами, у т. ч. у сфері надання адміністративних послуг, знаходять своє відображення як у доктрині адміністративного права, так і в нормативно-правових актах.

Адміністративні послуги надаються у зв'язку із встановленими в законі повноваженнями органів публічної

адміністрації. Повноваження щодо надання адміністративних послуг також характеризуються певними особливостями, оскільки вирішення питання щодо надання чи відмови у наданні окремих індивідуальних послуг належить до дискреційних повноважень (адміністративного розсуду) суб'єкта надання. Дискреційні повноваження являють собою особливий тип повноважень адміністративних органів, які мають місце тоді, коли правова норма наділяє орган правом на власний розсуд вирішувати певну адміністративну справу [9].

Законом України «Про адміністративні послуги» до суб'єктів надання адміністративних послуг віднесено органи виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [10].

Проте такий склад суб'єктів надання адміністративних послуг, у т. ч. і за допомогою онлайн-сервісів, на наш погляд є звуженим, порівняно, наприклад, з європейським досвідом організації суб'єктів надання адміністративних послуг. Водночас відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 р. № 90-р [11, с. 168] до суб'єктів надання адміністративних послуг віднесено, окрім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, також державні підприємства, установи та організації, що не є суб'єктами владних повноважень.

Вважаємо, що вказане є цілком виправданим і займає відповідне місце в контексті побудови електронного урядування в Україні, наданні послуг через електронні онлайн-сервіси і створює додаткові можливості для розвитку адміністративно-процесуальних норм і науки адміністративного права.

Так, на проблему невинуватого звуження кола суб'єктів, що надають адміністративні послуги в Законі України «Про адміністративні послуги», звертається увага у вітчизняній науковій літературі. Зокрема, І. Коліушко зазначає, що коло суб'єктів надання адміністративних послуг обмежене лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, тобто фактично – публічними службовцями. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинених країн, і може призвести до надмірної бюрократизації та загального збільшення вартості адміністративних послуг. Замість врегулювання умов, на яких адміністративні послуги могли б надавати підприємства та установи, їх просто вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг [12, с. 9].

На основі зазначеного варто наголосити, що розвиток адміністративно-процесуальних норм в контексті надання адміністративних послуг в режимі онлайн має відбуватися і з урахуванням розширення і закріплення на законодавчому рівні суб'єктного складу надання адміністративних послуг. Зокрема, вважаємо за доцільне доповнити Закон України «Про адміністративні послуги» положеннями, відповідно до яких до суб'єктів надання адміністративних послуг віднести, окрім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, також державні підприємства, установи та організації, що не є суб'єктами владних повноважень. Це потрібно робити негайно. Адже уже зараз існує реальна практика взаємодії органів юстиції із державними лікувальними закладами, лікарнями у системі надання електронних онлайн-послуг, зокрема що стосується реєстрації новонароджених та онлайн-заповнення заявок по отриманню виплат на дітей [13].

Цей Порядок визначає механізм електронної взаємодії між Міністерством соціальної політики України та Міністерством юстиції України щодо підтвердження факту народження дитини (далі – інформаційна взаємодія) у випадках, коли заява про призначення державної допомоги при народженні дитини подана в електронній формі (з

використанням засобів телекомунікаційних систем, через офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики або інтегровані з ним інформаційні системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема з використанням електронного цифрового підпису).

Інформаційна взаємодія здійснюється з використанням даних Державного реєстру актів цивільного стану громадян (далі – Реєстр) на центральному рівні в електронному вигляді каналами зв'язку з дотриманням вимог Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [13].

На особливу увагу в контексті розглядуваного питання заслуговує Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» від 16 листопада 2016 р. № 918-р, де надано визначення поняттю «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 [14]. Проаналізувавши положення вказаної Концепції, можемо дійти висновку, що сфера застосування Концепції стосується надання публічних послуг, що є ширшим поняттям, ніж адміністративні послуги, оскільки останні розглядаються як різновид публічних послуг.

Сьогодні в Україні створено велику кількість електронних порталів надання адміністративних послуг. 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.

Проте проблема інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг пов'язана з відсутністю «типового програмного продукту для публічної адміністрації в частині надання адміністративних послуг в електронній формі» [15, с. 142].

Вважаємо, що 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 кінцевою метою розвитку їх надання повинна бути інтеграція окремих електронних сервісів надання адміністративних послуг у єдиний загальнодержавний веб-портал, функції якого виконуватиме уніфікована і налагоджена система, наприклад, Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Система електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів державних органів забезпечить створення єдиного інформаційного простору, інтеграцію в нього існуючих державних інформаційних реєстрів та баз даних, включатиме в себе механізми централізованого створення, наповнення та підтримки в актуальному стані нормативно-довідкової інформації, регламентів та порядку взаємодії між інформаційними ресурсами. Також ця система гарантуватиме прямий доступ до інформаційних ресурсів, їх технологічну сумісність і захист персональних даних. Тобто об'єднуються два базових принципи – відкритість і безпека.

У зв'язку з цим, вважаємо, що серед першочергових кроків, які потрібно зробити у цій сфері має бути вдосконалення нормативно-правової бази, у т. ч. розробка відповідних адміністративно-процесуальних норм, якими визначатимуться: створення єдиного, інтегрованого, типового програмного продукту для публічної адміністрації і органів місцевого самоврядування в частині надання

адміністративних послуг засобами електронного онлайн-зв'язку, порядок роботи існуючих електронних онлайн-сервісів; процеси внутрішньої міжвідомчої взаємодії та координації між органами виконавчої влади та іншими установами, які не наділені управлінськими державно-владними повноваженнями.

Варто також відзначити, що надання адміністративних послуг в електронній формі має відбуватися з позиції комплексного підходу. Мається на увазі поєднання двох шляхів реалізації: нормативного і технічного. При цьому, стандарти технічного аспекту повинні мати відповідне законодавче закріплення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті : Декларація ООН від 12 грудня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_c57.
2. Ємельяненко О. Традиційний та електронний уряд : концептуальні відмінності / О. Ємельяненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/811/>.
3. Баранов О. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли / О. Баранов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/3000/3050/33406/>.
4. Дрожжинов В. И. Электронные правительства и повышение конкурентоспособности стран – членов ЕС / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество : Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (м. Санкт-Петербург, 8–11 листопада 2005 року). – СПб., 2005. – С. 140–143.
5. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К., 2004. – 336 с.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
7. Оцінка електронної готовності України, презентована у рамках Міжнародного наукового конгресу «Інформаційне суспільство в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=844>.
8. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua>.
9. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект) / Я. Б. Михайлюк ; за заг. ред. к. ю. н., доц. А. А. Пухтецької. – К. : Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2016. – 224 с.
10. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
11. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.
12. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. – К. : ФОРМ-Лекс, 2016. – 392 с.
13. Про затвердження Порядку електронної взаємодії Міністерства соціальної політики України та Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства юстиції України від 21 березня 2017 року № 441/915/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0393-17>.
14. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року № 918-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>.
15. Барікова А. А. Електронна держава : нова ефективність урядування : [монографія] / А. А. Барікова. – К. : Юрінком Інтер, 2016. – 224 с.