

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.36>**Олександр Берназюк,***канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри історії та теорії держави і права**Європейського університету*

## АДМІНІСТРАТИВНІ ЕЛЕКТРОННІ ПОСЛУГИ: ПОНЯТТЯ ТА УМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено висвітленню проблеми запровадження електронних послуг в Україні, визначенню поняття та особливостей адміністративних електронних послуг. Автором охарактеризовано правову природу надання адміністративних послуг через онлайн-сервіси, виявлено основні переваги електронних послуг. Досліджено сучасний стан та визначено умови впровадження електронних послуг в Україні.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, електронні послуги, електронне урядування.

**Постановка проблеми.** Суб'єкти публічного управління реалізують свої повноваження із застосуванням цифрових технологій за допомогою визначеної системи дій, яка становить окремий вид публічної діяльності. Якщо йдеться про зовнішньо-управлінські повноваження, то найбільш поширеним видом такої діяльності є надання адміністративних послуг через онлайн-сервіси.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** з даної теми. Окремі аспекти проблеми надання електронних послуг досліджували такі науковці, як В.В. Єжунінов, П.С. Клімушин, С.І. Куценко, Р.М. Матвійчук, А.О. Серенок, та ін. Водночас актуальних досліджень, присвячених визначенню поняття та умов запровадження електронних послуг в Україні, не достатньо.

**Метою** даного дослідження є визначення поняття та умов запровадження електронних адміністративних послуг в Україні. Для виконання поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття та охарактеризувати правову природу надання адміністративних послуг через онлайн-сервіси; виявити основні переваги електронних послуг; дослідити сучасний стан та визначити умови впровадження електронних послуг в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинен-

ня прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1].

Деякі науковці вважають, що адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах: а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалася за заявою особи [2, с. 9].

Тобто адміністративна послуга характеризується тим, що: по-перше, така послуга завжди є результатом публічно-владної діяльності відповідних суб'єктів; по-друге, її цільовою спрямованістю є створення умов (юридичне оформлення) для реалізації прав фізичної або юридичної особи; по-третє, така послуга завжди надається за заявою особи, яка потребує (виявила намір) реалізації відповідного права. Отже, фактично адміністративна послуга – це вольовий двосторонній акт отримувача та надавача послуги, у якому одна зі сторін реалізує свої права, а інша – сприяє (забезпечує) такій реалізації.

Основними якостями адміністративної послуги є оперативність, якість, доступність та зручність її надання, що залежить від декількох факторів: з одного боку, від повноти та достовірності вхідної інформації, необхідної для прийняття рішення про надання послуги, з іншого – від навантаження надавача послуг, встановленого законодавством допустимого граничного терміну надання

послуги (відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» – не більше 30 календарних днів).

Отже, необхідно погодитися з думкою В.В. Єжунінова з приводу того, що сучасні інформаційно-комунікаційні технології можуть найкращим чином сприяти розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади в електронному вигляді [3, с. 34]. Тобто результатом надання адміністративних послуг із застосування цифрових технологій стає електронна послуга.

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» електронна послуга визначається як адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем [4]. При цьому у ст. 1 Закону України «Про електронні довірчі послуги» [5] поняття «електронна послуга» сформульоване як будь-яка послуга, що надається через інформаційно-телекомунікаційну систему. Тобто зміст відповідного поняття було дещо розширено, оскільки електронною є не лише адміністративна, а будь-яка інша послуга, яка надається із застосуванням цифрових технологій.

Можливість отримання адміністративних послуг в електронній формі передбачена ст. 9 вказаного Закону України «Про адміністративні послуги» [1].

Нині в Україні утворено Єдиний державний портал адміністративних послуг. Постановою Кабінету Міністрів України від 03 січня 2013 р. № 1313 затверджено Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг [6].

У вказаній Постанові зазначається, що Портал ведеться з метою забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі, доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету і є офіційним джерелом інформації про їх надання. При цьому відповідальність за достовірність, повноту і своєчасність розміщення інформації на Порталі покладено на держателя Порталу, яким є Мінекономрозвитку.

Як видно з інформації, що міститься у розділі «Електронні послуги» Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади України [7], громадяни, інші фізичні та юридичні особи мають можливість отримати більше 100 електронних послуг. За категоріями такі послуги надаються, зокрема, у сферах: 1) Життєві події (1 послуга); 2) Здоров'я (4 послуги); 3) Освіта (2 послуги); 4) Без-

пека і суд (5 послуг); 5) Фінанси та податки (28 послуг); 6) Транспорт (7 послуг); 7) Підприємництво (27 послуг); 8) Громадянство та міграція (8 послуг); 9) Екологія (20 послуг); 10) Будівництво та нерухомість (10 послуг); 11) Соціальний захист (8 послуг).

Користувач, вибираючи один із видів електронних послуг, потрапляє на електронну сторінку, де міститься: опис послуги, детальна інструкція про те, як отримати вказану послугу, строки надання послуги, органи, які уповноважені надати відповідну послугу (відповідальний орган), система нормативно-правових актів, що регламентують порядок надання адміністративної послуги. Далі користувачеві пропонується подати заяву для отримання послуги. Після цього, як правило, користувач потрапляє на електронну сторінку органу, що надає відповідну послугу, де йому пропонується вибрати один із доступних для цієї послуги способів ідентифікації особи. Далі, йдучи за покроковою інструкцією, користувач вводить вхідні дані, заповнює необхідні поля. Результат надання електронної послуги може мати форму: внесення відповідних даних до державних реєстрів (що, як правило, не потребує особистого звернення отримувача до суб'єкта надання послуги) або оформлення документа, за отриманням якого слід звернутися безпосередньо до надавача послуги.

Тобто інтерфейс Єдиного державного порталу адміністративних послуг є досить зручним у користуванні, доступним для користувачів, містить необхідну інформацію про відповідну послугу.

Основними функціями Порталу є забезпечення: 1) доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; 2) доступності для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 3) можливості подання суб'єктами звернення заяви в електронному вигляді, отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв та за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку – результатів надання адміністративних послуг, здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги в електронній формі [8, с. 22].

Деякі науковці також слушно зазначають, що переведення адміністративних послуг в електронну форму вирішує два завдання: спрощує процес їх отримання і ліквідує корупційні схеми, пов'язані з їх наданням. На підставі аналізу обсягу надання електронних послуг В. Некрасов виокремлює п'ять найбільш поширених послуг, зокрема:

1. Допомога при народженні дитини: потенціал послуги – понад 360 тис. заявників щорічно; скористалися електронною послугою за весь час 23,5 тис. заявників.

2. Прийняття об'єктів будівництва в експлуатацію: потенціал послуги – понад 50 тис. заявників щорічно; скористалися електронною послугою за весь час 6,5 тис. заявників.

3. Узгодження проектів землеустрою: потенціал послуги – 300 тис. заявників щорічно; скористалися електронною послугою за весь час 268 тис. заявників.

4. Реєстрація декларації відповідності пожежній безпеці: потенціал послуги – 20 тис. заявників щорічно; скористався електронною послугою за весь час 141 заявник.

5. Ліцензії на послуги автоперевезень пасажирів та вантажів: потенціал послуги – 4 тис. заявників щорічно; скористалися електронною послугою за весь час 286 заявників [9].

Наведені дані свідчать про те, що попит на електронні послуги в Україні з кожним роком зростає, що зумовлює необхідність постійного розширення переліку електронних послуг, а також підвищення рівня інтегрованості адміністративних послуг в онлайн-простір (рівень інтерактивності). Разом із тим поточний рівень інтегрованості електронних послуг не повною мірою відповідає сьогоденним потребам суспільства.

Аргументуючи вищенаведений висновок, слід звернутися до результатів дослідження аналітиків ООН. Зокрема, для оцінки стану запровадження цифрових технологій у сферу публічного управління розраховується індекс розвитку онлайн-послуг (OSI), який є одним із компонентів EGDI (індекс розвитку е-уряду), – являє собою композитний показник використання інформаційно-комунікаційних технологій державами у наданні адміністративних послуг. Він визначається за результатами комплексного дослідження онлайн-присутності всіх 193 держав-членів [10].

Так, із досліджень, проведених у 2016 році, випливає, що електронний уряд в Україні забезпечує:

- інформацію про державну політику і закони на 75 %;
- зворотний зв'язок через форми на 20 %;
- транзакційність і онлайн-платежі на 5 %;
- електронні послуги на 18 %.

У підсумку український е-уряд лише на 27 % відповідає ідеальному уявленню за показником OSI [8, с. 30].

Для порівняння слід вказати, що з 57 країн з дуже високим рівнем OSI 19 знаходяться в групі з високим EGDI (Бразилія, Болгарія, Чилі, КНР, Колумбія, Індія, Кувейт, Малайзія, Мексика, Оман, Перу, Філіппіни, Катар, Молдова, Саудівська Аравія, ПАР, Туніс,

Туреччина і Узбекистан). У більшості цих країн спостерігаються досить високі індекси людського капіталу (НСІ (індекс людино-комп'ютерної взаємодії) – від 0,5484 до 0,8339), але телекомунікаційна інфраструктура розвинена нерівномірно (ТІІ (індекс розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури) – від 0,2009 до 0,7394), в результаті чого показники EGDI гірші, незважаючи на відносно високі рівні онлайн-обслуговування. Це ж стосується 13 країн з високими показниками OSI з групи із середнім EGDI: Буркіна-Фасо, Єгипту, Ефіопії, Гватемали, Гондурасу, Кенії, Непалу, Нігерії, Пакистану, Руанди, Того, Уганди і Танзанії. Їхній середній показник НСІ (0,7555) значно перевищує їхній середній показник ТІІ (0,4592) [10].

У 2018 році лідерами серед держав за показником індексу електронної участі стали: Республіка Корея, Данія, Фінляндія, Нідерланди, Японія, Нова Зеландія, Австралія, Іспанія, Великобританія, США та Норвегія [11].

Таким чином, у світових рейтингах за показником індексу електронної участі Україна посідає середні позиції. При цьому механізм надання електронних послуг в Україні, їхня якість та надійність потребують подальшого удосконалення та приведення у відповідність до європейських та інших міжнародних стандартів не тільки щодо правового регулювання, але й щодо програмного забезпечення та комп'ютерного оснащення діяльності органів публічного управління як надавачів електронних послуг.

### Висновки

На підставі проведеного вище аналізу можна зробити такі висновки.

1. Електронна адміністративна послуга являє собою адміністративну послугу, яка повністю або частково надається за допомогою онлайн-сервісів. Електронна адміністративна послуга характеризується такими ознаками: 1) є результатом публічно-владної діяльності відповідних суб'єктів, яка реалізується за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій; 2) надається за заявою фізичної та юридичної особи, поданої в електронній формі через онлайн-сервіси Єдиного державного порталу адміністративних послуг або інших веб-ресурсів суб'єктів надання адміністративних послуг, та спрямована на юридичне оформлення та/або створення умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи у правовідносинах з органами публічно-владних повноважень; 3) завдяки повній або частковій інтеграції адміністративних послуг до онлайн-просто-

ру забезпечується оперативність, доступність, зручність, мобільність отримання адміністративної послуги, а також мінімізується корупційний складник публічного управління, оскільки суб'єкт владних повноважень повністю або частково усувається від процесу прийняття рішення про надання або відмову у наданні адміністративної послуги.

2. Головними умовами забезпечення ефективної організації адміністративних послуг через онлайн-сервіси є: 1) наявність можливостей (доступність) та бажання (зрозумілість, інформованість) отримувачів послуг (фізичних та юридичних осіб) отримувати відповідні послуги через онлайн-сервіси, належна інформатизація більшої (переважної) частини населення держави; 2) належна оснащеність органів державної влади та місцевого самоврядування, інших суб'єктів надання адміністративних послуг інформаційно-комунікаційними технологіями, програмним забезпеченням, що відповідає єдиним стандартам якості, має достатні технічні характеристики; 3) забезпечення безпеки зберігання персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних системах надавачів адміністративних послуг, контроль за достовірністю інформації, що міститься у таких базах даних; 4) налагодження взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами надання адміністративних послуг, що передбачає доступ відповідних суб'єктів до баз даних, сумісність інформаційно-комунікаційних систем різних суб'єктів надання адміністративних послуг (інтероперабельність), що дає можливість для їх онлайн взаємодії; 5) наявність законодавчої бази, що регламентує механізм надання адміністративних послуг через онлайн-сервіси.

#### Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

2. Тимошук В. Адміністративні послуги. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

3. Єжунінов В.В. Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в Україні. *Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід* : матеріали наук.- практ. семінару, 19 квітня 2013 р., м. Дніпропетровськ / ред. кол. : В. М. Дрешпак (голов.ред.). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. 104 с.

4. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 918-р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>.

5. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>.

6. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 1313. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>.

7. Урядовий портал : Єдиний веб-порталу органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/services>.

8. Електронне урядування та електронна демократія : навчальний посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 10: Електронні послуги / Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзюба. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

9. Некрасов В. Без хабарів і «договірників»: 5 електронних держпослуг, які перемогли корупцію. *Економічна правда*. 2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/12/10/643416/>.

10. United Nations E-government Survey 2018 E-Government for the Future We Want. *United Nations*. New York, 2018. URL: [http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/EGovSurveyWebinar\\_Version4.pptx.pdf](http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/EGovSurveyWebinar_Version4.pptx.pdf).

11. The United Nations E-Government Survey 2018. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.

*Статья посвящена освещению проблемы внедрения электронных услуг в Украине, определению понятия и особенностей административных электронных услуг. Автором охарактеризована правовая природа предоставления административных услуг через онлайн-сервисы, выявлены основные преимущества электронных услуг. Исследовано современное состояние и определены условия внедрения электронных услуг в Украине.*

**Ключевые слова:** административные услуги, электронные услуги, электронное управление.

*The article is devoted to the issue of introduction of electronic services in Ukraine, definition of the concept and features of administrative electronic services. The author describes the legal nature of the provision of administrative services through on-line services, identifies the main advantages of electronic services. The present state is studied and the conditions of implementation of electronic services in Ukraine are determined.*

**Key words:** administrative services, electronic services, e-government.