



Тищенко І.О.
кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)
УДК 342.95

ОКРЕМІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Висвітлено питання адміністративної процедури надання електронних послуг державною адміністрацією України. Розглянуто різні підходи щодо поняття адміністративної процедури в розрізі надання електронних послуг тощо.

Ключові слова: *послуга, адміністративна послуга, електронна послуга, процедура, стадії електронних послуг.*

Постановка проблеми. Початковим кроком до вдосконалення правового регулювання надання електронних послуг має стати прийняття Закону України «Про електронні послуги», який повинен враховувати міжнародний та вітчизняний досвід надання електронних послуг. Прийняття такого документа дозволить визначити відповідні стандарти та процедури надання електронних послуг публічною адміністрацією. Зокрема, з одного боку, надасть змогу встановити процедури, які визначатимуть повноваження публічної адміністрації з надання електронної послуги, підстави та порядок її отримання, з іншого – здійснювати захист прав особи щодо отримання електронної послуги.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Нині, завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, О.О. Сосновика, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших науковців, досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. Але у наукових дослідженнях питання надання електронних послуг майже не вивчалось.

Метою статті є висвітлення процедури надання електронних послуг публічною адміністрацією України. Для досягнення мети нами поставлено завдання проаналізувати адміністративні процедури щодо отримання електронної послуги, що надається публічною адміністрацією України.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж здійснити науковий аналіз адміністративних процедур надання електронних послуг публічною адмініст-

рацією, ми не можемо обійти увагою загальнотеоретичні наукові дискусії, що склалися з приводу співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура», з'ясування сутності поняття «адміністративна процедура» та її особливостей і структури.

Численні дискусії науковців розгортаються навколо розуміння адміністративного процесу. Більшість вітчизняних фахівців дотримуються так званої управлінської концепції, відповідно до якої адміністративний процес розглядається як врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок здійснення суб'єктами адміністративного права виконавчої влади та вирішення індивідуальних адміністративних справ відповідними органами, їх посадовими особами, а також спорів, що виникають між органами виконавчої влади та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин [1, с. 99]. До плеяди таких учених слід віднести Ю.П. Битяка, О.В. Кузьменко, Р.В. Миронюка, Т.П. Мінку, О.І. Миколенка, М.М. Тищенко та ін.

Представники юрисдикційної концепції розглядають адміністративний процес як юрисдикційну діяльність органів державного управління, що має своїм завданням лише вирішення спорів та застосування у разі необхідності заходів адміністративного примусу, тобто адміністративний процес трактується аналогічно судовому процесу [2, с. 153]. До таких учених належать Р.С. Мельник, М.В. Бевзенко, А.Т. Комзюк, В.П. Тимощук та ін.

У зв'язку з цим сьогодні в юридичній науці вироблено дві концепції розуміння адміністративно-процесуального права (адміністративного процесу) – судову та управлінську (або її сучасний варіант – публічно-обслуговуючу) [3].

Не вдаючись до дискусій з цього питання, слід підтримати авторів навчального посібника «Адміністративно-процесуальне право» за редакцією Т.П. Мінки, які вважають, що доки не сформовано адміністративно-процедурне законодавство, не напрацьовано його термінологію, доти не можна виводити адміністративно-процедурні відносини за межі правового регулювання адміністративно-процесуального права, хоча в майбутньому це цілком можливий та необхідний варіант формування інститутів адміністративного права [4]. З-поміж цього аргументами щодо такої авторської позиції є відсутність чіткого розмежування поняття «процедура» від загальнозживаного в теорії адміністративного процесу поняття «провадження» [4, с. 15].

Так, відома дослідниця адміністративно-процесуальних відносин О.В. Кузьменко зазначає, що процес слід розглядати як діяльність суб'єктів права зі здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес [5]. У свою чергу, Е.Ф. Демський визначає процедуру в адміністративному процесі як встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в публічній сфері [6].

Підтримуючи управлінський підхід до тлумачення змісту адміністрати-

вного процесу, можемо зазначити, що адміністративно-процесуальну діяльність здійснюють не лише публічна адміністрація, але й адміністративні суди. Тому, на нашу думку, буде раціональним для позначення діяльності публічної адміністрації, що регулюється адміністративно-процесуальними нормами, використовувати термін «адміністративна процедура».

Поняття «адміністративна процедура» має охоплювати порядок здійснення усієї «зовнішньо спрямованої» діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто реалізацію наявних повноважень щодо суб'єктів, які не входять у структуру адміністративного органу. До такої діяльності належить прийняття нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів [2, с. 154].

Таку ж позицію займає і Е.Ф. Демський, а також інші науковці, які адміністративну процедуру розглядають як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який завершується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [6].

Однак, на нашу думку, процедурна діяльність публічної адміністрації не тільки складається з дій з прийняття нормативно-правових та індивідуальних актів, вона також має у своєму змісті надання послуг, які не пов'язані з прийняттям індивідуального акта (освітні, деякі соціальні послуги тощо). Зокрема, як ми вже зазначали вище, деякі електронні послуги в діяльності публічної адміністрації не пов'язані з прийняттям індивідуального акта.

Наступним дискусійним моментом у науці адміністративного права є відсутність єдності поглядів на співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Одні вчені ці поняття ототожнюють, тоді як інші вважають, що вони співвідносяться між собою як загальне і часткове.

Важко погодитися з цим твердженням, оскільки, як ми вже з'ясували, процедура – це порядок учинення дій, а провадження – конкретні дії. Отже, ці категорії, не маючи спільних родових ознак, належать до непорівнюваних, а відношення «загальне-спеціальне» можна встановити лише між порівнюваними поняттями. Також існує думка, що адміністративне провадження й адміністративна процедура мають надто багато спільних ознак і не можуть бути змістовно відокремлені одне від одного [7]. Проте така думка є також хибною, оскільки поняття мають різне змістове навантаження [2, с. 155].

Досліджуючи проблеми співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», В.П. Тимощук зазначає, що поняття «процедура» і «провадження» можуть співвідноситися як статика і динаміка. Тобто процедура – це встановлений порядок розгляду та вирішення справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та вирішення конкретної справи [8, с. 66].

Цієї ж думки дотримується й М.Б. Острах, яка визначає провадження з надання адміністративних послуг як урегульований адміністративно-

правовими нормами адміністративний регламент, порядок якого визначає діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків; «адміністративний регламент з надання адміністративної послуги» – встановлений порядок організації діяльності органів публічної адміністрації, їх структурних підрозділів та посадових осіб, пов'язаної з виконанням покладених завдань та реалізацією повноважень з надання адміністративних послуг [9, с. 166].

Аналогічною є позиція розробників проекту Адміністративно-процедурного кодексу, в якому адміністративна процедура визначається як порядок адміністративного провадження [10].

Враховуючи викладене, адміністративну процедуру з надання електронної послуги можна визначити як сукупність встановлених законодавством послідовно здійснюваних за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій дій відповідного органу публічної адміністрації (посадової особи), пов'язаних з виконанням покладених завдань та реалізації повноважень з надання електронних послуг.

З цієї назви впливає перша ознака адміністративної процедури з надання електронних послуг – нормативність, тобто діяльність публічної адміністрації з їх надання має бути врегульована законодавством. Це стосується всіх стадій та процедурних дій.

Наступна ознака, на яку спрямована діяльність публічної адміністрації з надання електронних послуг, – це її зовнішнє спрямування. Так, стосовно особливостей адміністративних послуг В.П. Тимошук зазначає, що вся діяльність органів виконавчої влади поділяється на «внутрішньоапаратну» і «зовнішньо спрямовану». Зовнішні відносини виникають між суб'єктом, що не входить у структуру органу, це може бути також інший адміністративний орган. В останньому випадку також стосовно «внутрішньоапаратних» відносин правове регулювання є важливим настільки, щоб забезпечити законність у діяльності органів влади. Але коли адміністративний орган впливає на приватну особу, постає проблема гарантування прав і законних інтересів особи. З огляду на це ознакою адміністративної процедури можна назвати її зовнішній характер, адже вона стосується прав, свобод та законних інтересів приватних осіб [11, с. 20].

Погоджуючись з цим, можна зазначити, що стосовно електронних послуг, які надаються одним органом публічної адміністрації іншому, в кінцевому результаті від якості, своєчасності та повноти їх надання залежить і якість надання електронних послуг особі. Наприклад, від того, як повно буде здійснюватися надання Державним підприємством «Інформаційний Центр Міністерства юстиції України» доступу до державних реєстрів інших органів публічної адміністрації, в цілому залежить і якість електронної послуги, яку отримує особа. Це стосується й діяльності Центрального засвідчувального

органу, який надає електронні послуги іншим органам публічної адміністрації, а саме Обслуговування посилених сертифікатів відкритих ключів (далі – сертифікатів ключів) засвідчувальних центрів органів виконавчої влади або інших державних органів та центрів сертифікації ключів (далі – Центрів) здійснюється відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис» та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері використання електронно-цифрового підпису [12].

З цієї ознаки адміністративних процедур надання електронних послуг впливає й наступна ознака – їх публічний характер та особливий суб'єктний склад. Це виражається у тому, що адміністративні процедури надання електронних послуг здійснюються в публічній сфері і надаються виключно публічною адміністрацією.

Адміністративні процедури надання електронних послуг публічною адміністрацією не мають виключно індивідуального характеру, на відміну від адміністративних процедур надання адміністративних послуг. Так, наприклад, адміністративні процедури надання адміністративних послуг, соціальних послуг мають індивідуальний характер, адже «прийняте рішення у справі стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у відносинах з органами публічної адміністрації» [13]. Однак адміністративні процедури надання інформаційних послуг в електронній формі не мають індивідуального змісту, адже електронні інформаційні послуги є особливим видом електронних послуг, які надаються публічною адміністрацією і спрямовані на задоволення інформаційних потреб широких верств населення шляхом отримання електронної довідкової інформації або відповідних електронних документів.

Відсутність безумовного індивідуального змісту адміністративних процедур надання електронних послуг тягне за собою виокремлення ще однієї ознаки, а саме: відсутність обов'язкового оформлення адміністративного акта. Так, деякі адміністративні процедури надання в електронному вигляді інформаційних і соціальних послуг не передбачають оформлення адміністративного акта, а лише отримання електронної довідкової інформації чи відповідного електронного документа.

Наведене дозволяє дійти висновку, що однією з ознак адміністративних процедур є їхня інтерактивність (від *англ.* interaction – взаємодія), тобто принцип організації системи, за якого мета досягається інформаційним обміном елементів цієї системи. При наданні електронних послуг використовуються інтерактивні сайти.

Під інтерактивним слід розуміти сайт, контент якого формується «на льоту», на основі даних, отриманих від відвідувача сайту та оброблених сервером. Тому поняття «інтерактивний» можна віднести до всіх сайтів, що мають форми відправки повідомлень, онлайн-анкети та опитування, реєстраційні форми, лічильники відвідувань, форми для онлайн-замовлень та інші подібні елементи. Для реалізації інтерактивних «властивостей» сайтів застосовуються спеціальні програмні коди – серверні скрипти. Саме серверні

скрипти роблять обробку отриманих від відвідувачів сайту даних і формують відповідну html-сторінку. Інтерактивний сайт дозволяє підтримувати зв'язок між адміністрацією та відвідувачами в режимі реального часу без будь-яких допоміжних засобів – для цього є системи онлайн-консультацій, онлайн-чатів (системи миттєвого обміну повідомленнями прямо на сайті) та інші подібні інструменти [14].

З ознаки інтерактивності впливає й інша ознака, а саме те, що взаємодія між споживачем послуги та суб'єктом її надання здійснюється з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (мережі Інтернет, інформаційних систем та ресурсів тощо).

Адміністративні процедури надання електронних послуг передбачають реалізацію послідовно здійснюваних дій, тобто стадійність. Тобто будь-яка адміністративна процедура має свою внутрішню структуру, яку становить певна сукупність окремих елементів. Основними складовими адміністративних процедур є стадії, етапи й окремі дії, здійснення яких визначається логікою адміністративно-процедурної діяльності. Саме ці елементи й визначають структуру та послідовність учинення дій при розгляді й вирішенні конкретних адміністративних справ. Викладене вище стосується й адміністративних процедур надання електронних послуг [15, с. 28].

Враховуючи викладене, можна виділити такі ознаки адміністративних процедур з надання електронних послуг:

- 1) нормативність;
- 2) зовнішнє спрямування та публічність;
- 3) здійснення взаємодії між споживачем послуги та суб'єктом її надання з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;
- 4) інтерактивність;
- 5) стадійність;
- 6) висока швидкість реалізації.

Отже, кожна адміністративна процедура, незалежно від її конкретного різновиду, має низку відповідних стадій. Стадії відрізняються одна від одної за своїми цілями, завданнями, колом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії тощо.

Аналіз характерних особливостей адміністративних процедур надає змогу визначати в їх структурі кілька основних стадій. Так, на думку Д.М. Бахраха, доцільне й законне використання владних повноважень передбачає таку схему їх реалізації, за якою загальними для будь-якої адміністративної процедури є стадії вивчення та аналізу фактичної ситуації, прийняття обґрунтованого акта й виконання рішення [16, с. 610]. Перша стадія – це стадія збирання необхідної інформації, її фіксування та аналізу. Саме в межах цієї стадії з'ясовується фактичний стан справ, виявляються проблеми й обираються можливі шляхи їх вирішення. Друга стадія – прийняття обґрунтованого акта – закінчується оформленням рішення, що передбачає його остаточне редагування, підписання, присвоєння акта порядкового номера та ін. Доведення рішення до відома виконавців, заінтересованих осіб є початком

його виконання і становить зміст третьої стадії адміністративної процедури [16, с. 608-609].

На стадії аналізу ситуації, необхідного для підготовки обґрунтованого рішення, найчастіше виокремлюють такі етапи, як етап правової ініціативи, етап аналізу ситуації та визначення варіантів правового впливу на неї, етап підготовки проекту рішення тощо [16, с. 610].

Виходячи з того, що кількість стадій адміністративної процедури безпосередньо залежить від конкретних обставин, вважаємо за доцільне ділити всі стадії адміністративної процедури на обов'язкові й необов'язкові (факультативні) [15, с. 29].

Так, Н. Губерська, зазначаючи, що конкретні адміністративні процедури можуть бути як повними, так і скороченими (наприклад, якщо результати справи не підлягають перевірці; крім того, далеко не кожне прийняте рішення потребує спеціального провадження щодо його виконання тощо), до основних (обов'язкових) стадій пропонує зараховувати порушення справи, підготовчі дії, розгляд і вирішення справи шляхом здійснення правових приписів [15, с. 29].

Отже, основними складовими адміністративних процедур є їхні стадії – самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності, що визначають структуру та відбивають послідовність учинення дій при вирішенні конкретних адміністративних справ. Наявні підходи до класифікації стадій адміністративних процедур надають змогу визначити загальні стадії, які властиві всім адміністративним процедурам. До цих стадій слід віднести такі: стадію відкриття адміністративної справи; стадію розгляду адміністративної справи; стадію перегляду адміністративної справи; стадію виконання рішення у справі [15, с. 31].

Таким чином, загальні передумови нормативно-правового регулювання надання електронних послуг створено, але для повноцінного впровадження електронних послуг цього недостатньо. Адже сьогодні нормативно-правова база, яка регулює підстави та порядок надання саме електронних послуг в Україні, відсутня, як і відсутні нормативно-правові акти, що визначають технічні стандарти та регулюють адміністративні процедури їх надання.

Бібліографічні посилання

1. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
2. Лиско Г. До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 152-156.
3. Миронюк Р.В. Суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Миронюк Р.В. – Д., 2013. – 479 с.
4. Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / Т.П. Мінка, С.М. Алфьоров, О.М. Обушенко та ін.; за заг. ред. Т.М. Мінки. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 368 с.
5. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у перегляді права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец.12.00.07 / О.В. Кузьменко. – К., 2006. – 36 с.
6. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник

[для вузів] / Е.Ф.Демський. – К.: Юринком. Інтер, 2008. – 495 с.

7. Галіцина Н.В.Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pis/2010_4/Galistyna/.

8. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В.П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010.

9. Острах М.Б. Провадження з надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Острах М.Б. – Херсон, 2013. – 236 с.

10. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер ВРУ-2789, від 18.07.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5J?sese_zp.

11. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

12. Про Центральний засвідчувальний орган Міністерства юстиції України : постановою Кабінету Міністрів України № 1451 від 28 жовтня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://czo.gov.ua>.

13. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692-698.

14. Що таке інтерактивний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://webstudio2u.net/ua/site-develop/444-interactive-site.html>.

15. Губерська Н.Л. Стадії адміністративних процедур: поняття й види / Н.Л. Губерська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2015. – Вип. 30. Т. 2. – С. 28-32.

16. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. [для вузов] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.

Тищенко І.А. Отдельные особенности административных процедур предоставления электронных услуг в Украине. Исследованы вопросы административной процедуры предоставления электронных услуг администрацией Украины. Рассматриваются различные подходы к понятию административной процедуры в разрезе предоставления электронных услуг и тому подобное.

Ключевые слова: услуга, административная услуга, электронная услуга, процедура, стадии электронных услуг.

Tyschenkova I.O. Some features of administrative procedures of granting e-services in Ukraine. The scientific article is devoted to coverage of the administrative procedure electronic services the administrative of Ukraine. Different approaches to the concept of administrative procedures in the context of electronic services and more.

Keywords: service, administrative service, email service, the procedure under electronic services.

Надійшла до редакції 20.04.2017