



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

УДК 342.95

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Висвітлено категорії, що належать до сфери державних та адміністративних послуг у сфері захисту прав громадян щодо надання державою та уповноваженими органами електронних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративна процедура, суб'єкт надання адміністративної послуги, електронні послуги, захист прав споживачів у наданні адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Сучасна розбудова демократичної держави неможлива без ринку надання адміністративних послуг, оскільки дані правовідносини встановлюють зв'язок співпраці між органами державної влади та населенням України.

Актуальність даної теми полягає в тому, що, незважаючи на численні досягнення у нормативному забезпеченні, на законодавчому рівні не достатньо закріплено контроль посадових осіб за перебігом подій та обставин щодо надання адміністративних послуг, їх оплатності. Також є низьким прямий контроль від вищестоящого органу влади за надання таких послуг.

Об'єктом є суспільні відносини, що складаються між уповноваженими особами на надання публічних послуг державою та з приводу контролю останніми за дотриманням прав щодо надання вищезгаданих послуг.

Метою адміністративних послуг, що запроваджуються на сьогоднішній день в Україні, є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, і головним пріоритетом для діяльності держави – народу [6].

У сфері адміністративних правовідносин надання послуг посідає особливе місце, оскільки деякі норми захисту прав споживачів є важливою правовою гарантією охорони їхніх інтересів.

Виокремлення категорії адміністративних послуг, на думку Є.О. Легези, надасть можливість забезпечити правомірне та ефективне використання публічних ресурсів, відмежувати від інших видів діяльності, які мають ті самі переліки «платних послуг», нерідко здійснювані адміністративними органами, і послуги, які надаються через реалізацію владних повноважень адміністративних органів [15].

Створення зручних і доступних умов для отримання приватними особа-

ми адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Адже саме за якістю послуг кожен громадянин оцінює турботу влади про нього. Реалізація цієї задачі особливо актуальна для України, де система надання адміністративних послуг є непрозорою, нераціональною та такою, що не враховує інтереси громадян [17].

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ЗУ «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1].

Суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Суб'єктом звернення за адміністративною послугою є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [1].

Сфера адміністративних послуг поширюється на надання суб'єктом адміністративних послуг: витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про надання адміністративних послуг» [1] з урахуванням особливостей, визначених іншими законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах.

Суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації [8].

Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання «управлінських послуг», а «управлінські послуги» визначені як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [13].

Також ЗУ «Про надання адміністративних послуг» (ст. 7) встановлено вимоги щодо надання якості відповідних послуг. Суб'єкт надання адмініст-

ративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). У разі, якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується. Не було б зайвим, якби над цим органом був установлений додатковий контроль за його безпосередньою діяльністю та повноваженнями.

Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг [7].

Насамперед усі державні інституції і ті, що надають адміністративні послуги, утримуються за кошти державного чи місцевого бюджетів, що наповнюються тими самими (фізичними чи юридичними) приватними особами, яким надаються адміністративні послуги. Отже, ми наймаємо чиновників на роботу, утримуємо їх і за виконання ними своїх обов'язків, завдань і функцій держави, повноважень щодо надання послуг маємо окремо, додатково їм сплачувати [10].

Вдосконалення системи адміністративних послуг, у свою чергу, має на меті подолання існуючих адміністративних бар'єрів, які гальмують розвиток суспільно-економічних відносин.

Постає проблема щодо визначення на законодавчому рівні процедури та її правової регламентації стосовно самих способів надання адміністративних послуг. Зокрема, як зазначає Н.А. Буличева: «Доцільно було б прийняти єдиний нормативний документ у сфері надання адміністративних послуг, який би вирішив проблеми щодо механізму надання адміністративних послуг, способів, методів та засобів та інші питання, навколо яких точаться дискусії» [5].

Тобто, безумовно, одним із основних шляхів удосконалення українського законодавства є поступове здійснення його кодифікації, чим на даний час не поспішає займатися ВРУ.

Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи, що визначені законодавством.

У даному випадку спостерігається, що суб'єкт, котрий надає адміністративні послуги (адміністратор), не може вимагати від особи інформацію, що порушує його особисті права (медична довідка, трудова довідка, вирок суду) чи права інтелектуальної власності (знаки розрізнення), розголошення яких матиме негативні наслідки.

Русійним елементом отримання адміністративної послуги є заява, що подається в письмовій чи усній формі [4].

Адміністратор отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення, у тому числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Також ЗУ «Про надання адміністративних послуг» встановлено (ст. 9 п.10), що: суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг.

Відповідно до наукових положень, які реалізуються у практиці, сформулювалося безліч дискусій з таких питань:

- 1) не впорядковано порядок оплати за надання адміністративних послуг;
- 2) не визначено чітко розмежування щодо надання відокремлених безкоштовних та платних послуг. Відсутній виключний перелік у законодавстві щодо платних послуг;
- 3) не визначено термін оплати та отримання послуги [16].

Ці та інші питання були б доречно врегульовані Адміністративно-процедурним кодексом України, оскільки ст. 1 цього проекту говорить: «Цей Кодекс регулює відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (далі – особи), у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, та виконання ними визначених законом обов'язків, регламентує процедури розгляду адміністративних справ» [3].

Сутність державного контролю у сфері надання адміністративних послуг виходить з положень ст. 19 ЗУ «Про надання адміністративних послуг». Посадові особи, які уповноважені надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку.

Держава, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом [11].

На законодавчому рівні дане положення стосується також положень ЦК: Глава 82 відшкодування шкоди, ст. 1173, ст. 1174 та ст. 117.

Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом.

Одним із видів контролю за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування є громадський контроль. Громадський контроль – один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Згідно зі статтею 38 Конституції України, «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування.

Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни. Громадський контроль, як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що усі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розходжень між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних. Крім того, на думку А. Крупнік, завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень – усунути їх негативні наслідки [14].

Основними групами об'єктів громадського контролю є: органи державної влади, представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування, державні та комунальні установи, підприємства, організації, що надають адміністративні та соціальні послуги та ін.

Своє право контролю над державними інституціями громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання, що створюються на основі Закону України «Про громадські об'єднання». Отже, виходячи з вищезазначеного, на адміністративні послуги громадський контроль практично не

поширюється. Законодавчо дане питання не врегульоване.

Ефективність громадського контролю залежить від чіткості встановлення завдань, обґрунтованості еталонних норм та якості розробки і додержання процедур його здійснення [14].

Відповідно до Закону України «Про захист прав споживачів» (ст. 1 п. 17), послуга – діяльність виконавця з надання споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [2].

Тобто, чи можна вважати, що дія даного закону поширюється на адміністративні послуги? Це запитання є довгий час предметом наукових дискусій.

Але ст. 5 вищезгаданого ЗУ «Про захист прав споживачів» вказує, що: захист прав споживачів здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи, що здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд, інші державні органи, органи місцевого самоврядування згідно із законодавством, а також суди. Держава створює умови для здобуття споживачами потрібних знань з питань реалізації їх прав [2].

Постає питання: чи Закон України «Про захист прав споживачів» та його положення щодо надання послуг поширює відповідальність ст. 23 на адміністративні послуги? Оскільки багато ознак вказують на схожість так званих «послуг».

Розділ III Закону України «Про захист прав споживачів» наголошує, що з метою захисту своїх законних прав та інтересів споживачі мають право об'єднуватися у громадські організації споживачів (об'єднання споживачів). Держава підтримує діяльність об'єднань споживачів.

Законодавчо не визначено, чи ці положення поширюються на адміністративні послуги. Але, розуміючи сутність громадського контролю, вони мають лише рекомендаційний характер.

Не можна було не зазначити про славнозвісну справу жителя Запоріжжя, який довів, що використати адміністративну послугу, таку як оформити закордонний паспорт, можна за значно меншу суму, ніж вимагають [18].

Це говорить ще раз про необхідність запровадження нових заходів контролю та спостереження за наданням даних послуг, оскільки було б набагато краще, аби вони надавалися прозоріше та мали відповідний рівень по усій території України. Наприклад, щоб використання публічної послуги не вимагало великих зусиль, було більше розповсюджено інформації стосовно даних питань та було відповідне регулювання на рівні міністерства чи відомства.

Висновки. Отже, з вищенаведеного випливає: з метою створення зручних і сприятливих умов отримання послуг громадянами, суб'єктами господарювання, забезпечення відкритості інформації про діяльність органів виконавчої влади, необхідне створення та функціонування Центру адміністративних послуг. Це є важливим кроком у розбудові економічно си-

льної та стратегічної держави. Але законодавчо цілком не врегульовано питання: чи поширюється на надання адміністративних послуг положення ЗУ «Про захист прав споживачів», оскільки там також наведено визначення послуги.

Проте, незважаючи на видиму простоту заходів щодо надання адміністративних послуг та їх привабливість, очевидно, сфера потребує системнішого підходу та вдосконалення.

Регулювання певних норм українського законодавства у цій сфері не відповідає визначеним правилам вищезгаданих Законів України, а окремі види відносин залишаються зовсім нерегульованими.

Саме держава повинна обслуговувати людей, а не навпаки.

Реформи чинної влади стають малоефективними без правильного механізму їх реалізації. Тому що влада декларувала одні цілі, а на практиці проявила інші. Перегляд реформ щодо надання адміністративних послуг необхідний для того, щоб хоча би не втратити активність громадян (у майбутньому виборців).

Адміністративні послуги не повинні створювати додаткових проблем, а держава повинна йти назустріч. І це повинно бути закріплено у відповідному законі. Прийняття відповідних нормативних актів сприятиме значному підвищенню авторитету надання послуг владою на усіх рівнях [9].

Зазначені дискусійні питання про надання адміністративних послуг не є вичерпними, потребують подальшого дослідження як на науковому, так і на практичному рівнях.

Бібліографічні посилання

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
2. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
4. Адміністративні послуги : навч. посібник / В. Тимошук. – К., 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://despro.org.ua/media/articles/06_book_blok.pdf
5. Буличева Н.А. Розвиток інституту адміністративних послуг як передумова побудови сервісної держави / Н.А. Буличева [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_1_2/162.pdf
6. Гончарук Н. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н. Гончарук // Публічне управління: теорія і практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf
7. Гордєєв В.В. Адміністративні послуги: поняття, сутність та ознаки / В.В. Гордєєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/533/12.pdf>
8. Гладенко М.В. Нормативно-правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / М.В. Гладенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=%D0%93%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE+%D0%9C+%D0%92>

9. Дембіцька С.Л. Про стан надання адміністративних послуг / С.Л. Дембіцька // Юридичні науки. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf
http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VAPSV_pdu/2012_2/St_18.pdf
10. Демський Є.Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа / Є.Ф. Демський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Jursci/2011_1/Demskiy.pdf
11. Жуковська Ю.А. Шляхи підвищення якості адміністративних послуг органів виконавчої влади / Ю.А.Жуковська // Економічний простір. – 2008. – № 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekpr/2008_19/zhukov.pdf
12. Коршакова О.М. Становлення законодавства щодо захисту прав споживачів / О.М. Коршакова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2012_1/PB-1/PB-1_59.pdf.
13. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998.
14. Крупник А.С. Громадський контроль : сутність та механізм здійснення / А.С. Курпник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>
15. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є.О. Легеза. – Дніпропетровськ, 2011.
16. Національний інститут стратегічних досліджень. – Щодо проблем надання послуг населенню ОБВ та ОМС : анотація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September09/4.htm>
17. Михайлишин В. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад / В. Михайлишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10mvdmr.pdf.
18. Українець довів у суді, що закордонний паспорт коштує лише 170 грн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/ukrayinec-doviv-u-sudi-scho-zakordonniy-pasport-koshtuye-lishe-170-grn-282807.html>.

Тищенко І.А. Адміністративно-правові основи надання електронних послуг в Україні. Розглянуті категорії державного та громадського контролю в сфері захисту прав громадян по наданню державою та уповноваженими органами адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративна процедура, суб'єкт надання адміністративної послуги, форми громадського контролю, захист прав споживачів в наданні адміністративних послуг.

Tyshchenkova I.O. Administrative-legal bases of granting e-services in Ukraine. The author considers the category of state and public control in the sphere of protection of the rights of citizens and the state for the provision of administrative services by the competent authorities.

The author emphasizes the necessity of the establishment and functioning of the Centre of administrative services. But not quite legally settled the question: Does the provision of administrative services position of the Law "On protection of consumers" because there are also determining services. However, despite the apparent simplicity of the arrangements for administrative services and their appeal it is obviously the scope requires a more systematic approach and improvement. Regulating certain norms of the Ukrainian legislation in this area does not meet the rules set out above Laws of Ukraine, and some kinds of relationships are completely unregulated.

Keywords: administrative service, administrative procedure, subject of the provision of administrative services, forms of social control, protection of consumer rights in the provision of administrative services.

Надійшла до редакції 01.11.2016