

УДК 007:34.111

КРАВЧУК І.М., здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук,
НТУУ “КПІ ім. Ігоря Сікорського”

ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНИХ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН ПРИ НАДАННІ ДИСТАНЦІЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

***Анотація.** Розглянуто правові особливості інформаційних відносин, що мають місце в процесі отримання адміністративних послуг, які надаються за допомогою Інтернет-технологій. На основі визначення та аналізу етапів процесу надання дистанційних адміністративних послуг висвітлено правові особливості інформаційних відносин між суб'єктами, а також з'ясовані перспективи подальших правових досліджень в цьому напрямку.*

***Ключові слова:** інформаційні суспільні відносини, інформаційна взаємодія, адміністративні послуги, Інтернет-технології.*

***Summary.** Author considers legal peculiarities of information relations that occur in the process of obtaining administrative services provided through Internet technologies. The analysis of process steps involved in providing remote administrative services highlights the relationships between entities entering into relations with information and clarifies the prospects for further research in this area.*

***Keywords:** information public relations, information interaction, administrative services, Internet technology.*

***Аннотация.** Рассмотрены правовые особенности информационных отношений, имеющие место в процессе получения административных услуг, предоставляемые с помощью интернет-технологий. На основе анализа этапов процесса предоставления дистанционных административных услуг изложены правовые особенности информационных отношений между субъектами, а также выяснены перспективы дальнейших исследований в этом направлении.*

***Ключевые слова:** информационные общественные отношения, информационное взаимодействие, административные услуги, Интернет-технологии.*

Постановка проблеми. Правовий інститут надання адміністративних послуг призначено для забезпечення прав та інтересів людини органами державної влади відповідно до їх повноважень, що визначено законом. Стан системи надання адміністративних послуг в державі безпосередньо характеризує відношення державних інституцій до пересічного громадянина та впливає на формування рівня довіри суспільства до влади. Тому в розвинутих демократичних країнах приділяється пильна увага щодо формування правових умов надання адміністративних послуг, зокрема, в дистанційному режимі, що створює міцне підґрунтя для усунення багатьох недоліків, які, як правило, мають місце при наданні таких послуг без застосування Інтернет-технологій. Багато дослідників вважає, що однією з основних причин розчарування населення нашої країни в системі надання адміністративних послуг є вкрай незадовільний стан інформаційної взаємодії їх надавачів та отримувачів [1; 2]. Тому вдосконалення правового регулювання інформаційних суспільних відносин, які супроводжують процес надання адміністративних послуг, дозволить забезпечити зручність, швидкість, якість, доступність, безвідмовність з бюрократичних причин при наданні таких послуг. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання визначення правових особливостей інформаційних суспільних відносин, що виникають між державою і громадянами на окремих етапах інформаційної взаємодії в системі надання дистанційних адміністративних послуг.

Результати аналізу наукових публікацій. Проблеми правового регулювання надання адміністративних послуг досліджували в своїх роботах Ю.М. Жук [1], К.С. Кучма [12], М.О. Репецька [2], Д.В. Сущенко [6], В.П. Тимошук [3], І.О. Тищенко [7], К.А. Фуглевич [13] та ін. В частині правового регулювання інформаційних відносин проводили наукові розробки І.В. Арістова [4], К.І. Беляков [10], О.А. Баранов [11], В.В. Белєвцева [5] та багато ін. Проте, в науковій літературі недостатньо опрацьовані питання вдосконалення правового регулювання інформаційних суспільних відносин, які мають місце на кожному окремому етапі надання адміністративних послуг. Більш того, практично не досліджені такі суспільні відносини з урахуванням специфіки, що притаманна процесу надання адміністративних послуг з використанням Інтернет-технологій.

Метою статті є визначення правових особливостей суспільних відносин, що виникають в процесі інформаційної взаємодії на кожному окремому етапі між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадянами при наданні дистанційних адміністративних послуг.

Виклад основних положень. Процес надання адміністративних послуг складається з певної послідовності дій, що зазначені у різних нормативно-правових актах [6] та спрямовані на досягнення певного результату, який здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Тищенко І.О. в своїй роботі [7] звертає увагу на те, що послідовність дій при наданні адміністративних послуг як традиційним, так і дистанційним способом, незважаючи на їх конкретний тип, має певну логіку адміністративно-процедурної діяльності. Ця послідовність складається з відповідних етапів, які є самостійними частинами процесу надання послуг та різняться один від одного завданнями, інформаційними взаємозв'язками між суб'єктами тощо. Можна погодитись з позицією даного автора про те, що особливостями процесу надання дистанційних адміністративних послуг є те, що звернення за їх отриманням відбувається за допомогою Інтернет-технологій, а результат може бути надано як в паперовій, так і в електронній формі. Крім того, до подібних особливостей слід віднести і те, що процес надання супутніх документів, надання інформації про умови отримання послуги, а також перевірка статусу виконання дистанційної адміністративної послуги, може більш ефективно відбуватись за допомогою мережі Інтернет.

Аналізуючи особливості нормативного регулювання, що визначені в Законі України “Про адміністративні послуги” [8] та в постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги” [9], необхідно відзначити, що процес надання адміністративної послуги складається з наступних етапів:

- 1) подання заяви на отримання адміністративної послуги;
- 2) подання документів, довідок тощо для отримання адміністративної послуги;
- 3) опрацювання наданих заяв та документів суб'єктом надання адміністративної послуги;
- 4) прийняття рішення щодо можливості надання або відмови у наданні адміністративної послуги;
- 5) отримання результату надання адміністративної послуги.

Отже, розглянемо більш детально етапи процесу отримання адміністративних послуг, які надаються за допомогою Інтернет-технологій.

Перший етап – етап подачі заяви щодо надання адміністративної послуги. Допускається, що заява подається в письмовій, усній чи електронній формі. Але

письмова заява, яка подається особисто суб'єктом отримання послуги, може бути надіслана поштою або у випадках надання заяви в електронній формі, за допомогою засобів телекомунікацій. Перед етапом подання заяви може бути попередній етап – це етап консультування щодо умов надання конкретної адміністративної послуги, отримання бланку заяви та її заповнення.

Другий етап лише умовно можна виділити в окремий, так як він нерозривно пов'язаний з етапом подання заяви і включає в себе надання додаткових документів, довідок, виписок, квитанцій про оплату у випадку платної адміністративної послуги тощо. В Законі [8] встановлено, що для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення повинен надати документи, що містять інформацію про особу, у випадку відсутності цих відомостей у відповідних інформаційних базах в обсязі, достатньому для надання такої послуги.

Третій етап надання адміністративної послуги включає в себе опрацювання наданих заяв та супутніх документів суб'єктом надання адміністративної послуги. До таких дій з опрацювання слід віднести: отримання пакету документів, його реєстрацію, дослідження та оцінка матеріалів на відповідність інформаційної картки [8] певної адміністративної послуги. Цей етап має низку послідовних дій різних виконавців, що мають бути прописані в технологічній картці надання конкретної адміністративної послуги. Крім того, в технологічній картці адміністративної послуги зазначаються відповідальні посадові особи, структурні підрозділи, відповідальні за дії і рішення, а також чітко визначені строки їх виконання.

Четвертий етап – етап приймання рішення щодо надання відповіді по суті звернення. На цьому етапі відбуваються дії щодо юридичної оцінки відомостей, які надані суб'єктом отримання адміністративної послуги, узгодження результату зі структурними підрозділами і посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги. Важливим моментом на цьому етапі є функціонування взаємодії між всіма структурними підрозділами та іншими відомствами, що беруть участь в наданні інформації, яка є необхідною для надання конкретної адміністративної послуги [9].

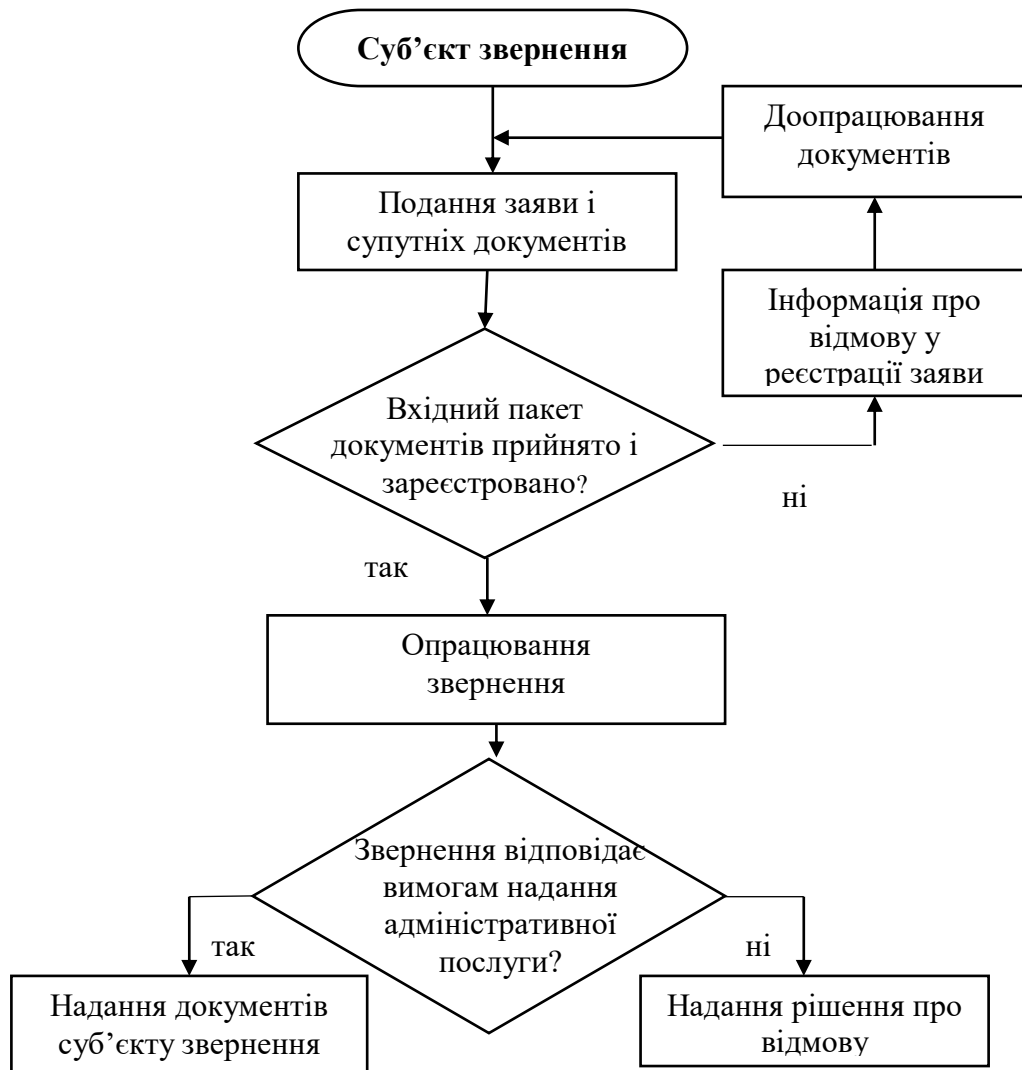
На н'ятому етапі процесу надання адміністративних послуг відбувається взаємодія щодо отримання відповіді (результату) здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи.

Сукупність етапів надання адміністративних послуг утворюють єдиний ланцюжок дій з відповідними взаємозв'язками між суб'єктами отримання і надання адміністративних послуг (Мал. 1.).

Аналіз етапів процесу надання адміністративних послуг дозволяє зробити висновок про те, що весь процес від подання заяви до отримання адміністративного акту пов'язаний з оборотом інформації між суб'єктами надання та отримання адміністративних послуг. В такому випадку, вони вступають між собою в інформаційно-правові відносини [10; 11] і утворюють інформаційні взаємозв'язки, що показано на Мал. 2.

Так як процес надання адміністративної послуги має індивідуальний характер, то для початку інформаційної взаємодії щодо кожної конкретної послуги необхідно пройти етап отримання інформації: про саму адміністративну послугу, про суб'єкта звернення, який наділений повноваженнями щодо надання цієї конкретної послуги, про порядок отримання такої послуги, а також про перелік супутніх документів, які необхідно надати разом з заявою. Для кожної окремої послуги повинна складатись інформаційна картка, що містить відомості про певну адміністративну послугу. Як правило така

інформація розміщується на офіційному веб-сайті органу влади або на Єдиному державному порталі адміністративних послуг.



Мал. 1. Блок-схема процесу надання адміністративної послуги

Проте, сама інформаційна взаємодія починається з моменту передачі інформації у формі заяви. Так як законодавством реквізити такої заяви не визначені [12], то, доцільно віднести до складу інформації в заяві такі дані, як: назва адміністративної послуги, інформація про суб'єкта звернення (ПІБ заявника, місце проживання фізичної особи або місцезнаходження юридичної особи, дата і підпис). Необхідно звернути увагу на те, що перед заповненням бланку заяви, суб'єкт звернення повинен отримати повну інформацію щодо можливих варіантів ідентифікації особистості. Це не відноситься до початку процесу надання певної адміністративної послуги, але має значення для нашого предмету дослідження, так як, у випадку надання послуги в електронній формі, існують певні проблеми з отриманням бланку заяви та його заповненням безпосередньо на веб-сайті тому, що законодавчо не визначені вимоги щодо здійснення такої процедури.

Наступний етап є нерозривним з першим, так як до інформації про послугу і дані заявника, необхідно додати інформацію у вигляді вхідного пакету документів, які визначені для кожної конкретної адміністративної послуги. Наприклад, для переоформлення ліцензій на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій необхідно

надати наступну інформацію у вигляді таких документів: ліцензія на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій, що підлягає переоформленню, документи, які підтверджують зазначені зміни або їх нотаріально засвідчені копії.



Мал. 2. Загальна схема інформаційної взаємодії між суб'єктами надання та отримання адміністративної послуги

Оскільки існують адміністративні послуги, які потребують плати за її надання, то, у такому випадку, слід додати інформацію про оплату послуги у вигляді копії квитанції. Проте, проблемним питанням залишається визначення конкретних правових вимог

щодо подання оригіналів та/або копій документів у випадку використання при цьому Інтернет-технологій.

Після цього інформація, яка надійшла до суб'єкта надання адміністративної послуги, повинна бути зафіксована, оброблена і перевірена на достатність для порушення адміністративної справи [13].

До інформаційної взаємодії між суб'єктами надання та отримання адміністративних послуг на цьому етапі слід також віднести:

- надання та отримання інформації щодо реєстрації/відмови в реєстрації вхідного пакету документів;
- надання та отримання інформації щодо достатності/недостатності поданих документів для отримання адміністративної послуги;
- інформування про необхідність додаткового надання документів. Слід зауважити, що рівень правового регулювання процесу проходження етапів реєстрації, відмови та інформування про це в умовах використання засобів телекомунікацій є не достатнім.

На етапі винесення рішення відбувається логічне завершення третього етапу, який характеризується такими елементами інформаційної взаємодії, як інформування про хід розгляду звернення щодо отримання адміністративної послуги та про результати розгляду звернення щодо отримання адміністративної послуги (надання адміністративної послуги або відмова).

Наступний етап включає в себе інформаційну взаємодію щодо надання результату та його реєстрацію, а саме: процес інформування про можливість та умови отримання юридичного документу. На цьому етапі виникають труднощі з передачею результату в електронній формі.

Узагальнюючи питання інформаційної взаємодії, слід відзначити, що на всіх етапах процесу надання адміністративної послуги існує процес передачі інформації між суб'єктами звернення/отримання і суб'єктами надання такої послуги. Інформація, яка викладається в паперовому або електронному документах, повинна бути ідентичною. Разом з тим, у випадку використання електронного документу при наданні адміністративних послуг, існує відмінність у порядку визначення автентичності та місця подання інформації, що обумовлено особливостями застосування Інтернет-технологій. Тому правове регулювання отримання і надання інформації в електронній формі має ряд особливостей.

У випадку використання технологій “он-лайн” бажано втілювати в системі надання адміністративних послуг такий принцип, як інтерактивність, що дозволяє підтримувати інформаційний зв'язок між суб'єктами в режимі реального часу без будь-яких допоміжних засобів. Перед початком здійснення дій, суб'єкт отримання адміністративної послуги звертається он-лайн до суб'єкта надання такої послуги з метою отримання детальної інформації щодо надання послуги. До такої інформації слід віднести: строк надання послуги, необхідні додаткові документи, адміністративний збір, результат і способи його отримання, підстави для відмови, порядку оскарження рішень, нормативно-правові акти, якими керуються при наданні конкретної адміністративної послуги. У випадку надання такої інформації он-лайн, суб'єкт, що звертається за такою послугою повинен бути впевнений, що інформація офіційна, достовірна та повна. На сьогодні в Україні правовою основою для цього є Закон України “Про доступ до публічної інформації” [14], проте він не є достатнім для вирішення питань стосовно надання інформації щодо адміністративних послуг за умови використання Інтернет-технологій.

Подальше надання інформації з метою вираження волевиявлення для дистанційного отримання адміністративної послуги відбувається у вигляді заповнення електронної форми заяви. Законом [9] визначено, 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. Більш того, ця процедура може відбуватися за рахунок завантаження форми заяви з подальшим її поданням за допомогою електронної пошти. В таких випадках, для завантаження форми бланку вимагається авторизація автора на веб-сайті, який надає таку послугу. Як правило, авторизація суб'єкта отримання адміністративної послуги відбувається за рахунок використання електронного цифрового підпису. В режимі інтерактивності технічно є можливість занесення інформації в форму заяви методом заповнення безпосередньо на веб-сторінках, але, на сьогодні, механізм ідентифікації автора не врегульовано законодавством України.

На етапі надання супутніх документів суб'єкту звернення необхідно здійснити завантаження необхідних документів в електронній формі та прикріпити їх до заяви. Законом [8] встановлено, що суб'єкт надання адміністративної послуги не має права вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, що не передбачені законом.

На етапі обробки інформації та на етапі прийняття рішення щодо надання адміністративної послуги суб'єкт надання адміністративної послуги повинен здійснювати інформаційну взаємодію з суб'єктом отримання цієї послуги, а саме надавати інформацію щодо реєстрації заяви або вмотивованої відмови, інформувати про хід справи. Зворотній зв'язок може відбуватися шляхом надання інформаційних повідомлень в Персональному кабінеті суб'єкта звернення.

У випадках, коли необхідно отримати додаткові документи, що знаходяться у володінні інших органів влади, суб'єкт надання адміністративної послуги здійснює запит без участі суб'єкта звернення шляхом доступу до інформаційних систем чи баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Правове регулювання електронної міжвідомчої взаємодії досить суперечливе та розташоване в різних нормативно-правових актах і не створює правових основ, які б забезпечували ефективне функціонування цього напрямку [2].

На етапі передачі результату адміністративної послуги відбувається інформаційна взаємодія між суб'єктами, яка характеризується можливістю отримання інформації як традиційним способом, так і за допомогою засобів телекомунікацій. Крім вище згаданих проблем правового регулювання інформаційних процесів, які притаманні попереднім етапам, на цьому етапі також потрібно вдосконалювати правову регламентацію передачі результату надання адміністративної послуги за допомогою Інтернет-технологій.

Необхідно зауважити, що результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг може бути паперовий або електронний документ. У випадку отримання електронного документу може виникнути необхідність його подальшого подання в деякі інші інстанції в паперовій формі. В Законі [8] зазначено, що електронний документ, у визначених законодавством випадках, може бути пред'явлений у візуальній формі відображення, в тому числі у паперовій копії. Разом з тим, є ряд документів, які є результатом адміністративної послуги, але не можуть мати оригінал в електронній формі. Наприклад, при наданні послуг видачі паспорту громадянина України, суб'єкт звернення повинен отримати документ в паперовій формі, а інформацію щодо

місця, дати і часу отримання результату суб'єкт надання такої послуги може отримати шляхом надсилання інформаційного повідомлення в електронній формі до Персонального кабінету суб'єкта звернення. Для забезпечення належної організації надання інформації щодо результату процесу надання адміністративної послуги в найкоротший термін за умови використання засобів телекомунікацій необхідно встановити чіткі правові умови такої взаємодії.

Висновки.

Визначення етапів процесу надання та отримання адміністративної послуги та аналіз їх особливостей дозволили класифікувати елементи інформаційної взаємодії суб'єктів, які вступають в інформаційні суспільні відносини, що, в свою чергу, дозволило виявити низку правових проблем, вирішення яких має значення для вдосконалення процесу надання адміністративних послуг, а саме:

- необхідність створення правових механізмів, що забезпечують отримання юридично значимої інформації про порядок надання дистанційних адміністративних послуг, заповнення екранних форм за умови юридичного підтвердженні волевиявлення суб'єкта отримання такої послуги;

- необхідність створення правових механізмів щодо забезпечення ідентифікації суб'єкта отримання адміністративної послуги в зручному для нього вигляді, а також забезпечення визначення місця проживання суб'єктів звернення;

- формування нормативно-правової бази щодо забезпечення регламентації міжвідомчої інформаційної взаємодії та інформаційної взаємодії між владою і громадянами на всіх етапах процесу надання дистанційних адміністративних послуг.

- удосконалення правових механізмів надання для паперових документів копії в електронній формі і навпаки.

Перспективи подальших досліджень. Вважаємо, що доречним буде проведення дослідження щодо об'єкту, змісту та суб'єктивного складу інформаційних правовідносин, які мають місце в процесі інформаційної взаємодії у сфері надання дистанційних адміністративних послуг.

Використана література

1. Жук Ю.М. Надання адміністративних послуг населенню: орієнтація на якість. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1(56). С. 137-145.
2. Репецька М.О. Організаційно-правові аспекти функціонування системи електронних адміністративних послуг в Україні. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка"*. 2016. № 850. С. 99-106.
3. Тимошук В.П. Адміністративні послуги. Київ: ТОВ "Софія-А", 2012. 104 с.
4. Арістова І.В. Реалізація інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України в інформаційних правовідносинах. Київ: Видавничий центр НУБіП України, 2015. 250 с.
5. Белєвцева В.В. Теоретико-правові підходи до визначення поняття "інформація" через інформаційні правовідносини. *Інформація і право*. № 3(15)/2015. С. 5-10.
6. Сущенко Д.В. Общая характеристика понятия и признаков административных процедур в Украине. *Leges si viata*. 2018. № 9/2. С. 155-158.
7. Тищенко І.О. Адміністративні процедури надання електронних послуг публічною адміністрацією в Україні. *Форум права*. 2017. № 2. С. 124-129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_2_21 (дата звернення: 18.02.2019).
8. Про адміністративні послуги: Закон України від 6.09.12 р. № 5203-VI (*База даних "Законодавство України" / ВР України*). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 19.02.2019).

9. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.13 р. № 44 (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF> (дата звернення: 19.02.2019).

10. Беляков К.І. Понятійні та методологічні основи регулювання нових типів інформаційних відносин: “віртуальні правовідносини”. *Lex Portus*. 2016. № 2. С. 47-63. URL: <https://lexportus.net.ua/vipusk-2-2016/belyakov.pdf> (дата звернення: 20.02.2019).

11. Баранов О.А. Напрями перспективних досліджень у галузі інформаційного права. *Інформація і право*. № 2(17)/2016. С. 15-31.

12. Кучма К.С. Стадії провадження надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. №. 20. С. 73-76. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc20/21.pdf> (дата звернення: 21.02.2019).

13. Фуглевич К.А. Процедура предоставления административных услуг. *Leges si viata*. 2014. № 3/3. С. 191-195.

14. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/rada/show /2939-17> (дата звернення: 21.02.2019).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~