

АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНТЕГРОВАНОГО ПОРТАЛУ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Н. Хлібороб

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,
e-mail: Natalia_hliborob@ukr.net*

Окреслено нормативно правові основи запровадження електронних адміністративних послуг в Україні. Зауважено, що одним із чинників, який суттєво знижує ефективність цифрових публічних сервісів є їх розподіл між різного рівня суб'єктами публічної адміністрації. Для подолання цієї перешкоди створено Єдиний державний веб-портал електронних послуг. Детально проаналізовано правові основи створення та функціонування Єдиного державного веб-порталу електронних послуг. Визначено чинники, які можуть негативно вплинути на його роботу. Зокрема, неактуальність інформації про адміністративні послуги, розмитість правового регулювання, відсутність інтероперабельності публічних цифрових ресурсів і платформ. Також визначено передумови функціонування сервісу та його зручності для користувачів електронних адміністративних послуг. Ними є: інтеграція діючих публічних цифрових сервісів на основі єдиної платформи, ідентифікація, яка забезпечуватиме захист даних, зручність та зрозумілість інтерфейсу, формування переліків цифрових адміністративних послуг за критерієм «життєвих ситуацій».

Ключові слова: електронна держава, цифрова економіка, цифрові публічні сервіси, електронне урядування.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2020.70.121>

Сфера адміністративних послуг в Україні зазнала чи не найбільше змін за роки незалежності України та пройшла справжню еволюцію від моменту зародження спірної концепції, яка викликала супротив та сумніви і переросла у один із найбільших сервісів публічної адміністрації, який на сьогодні отримує схвальні відгуки від суспільства. Саме адміністративні послуги змінили уявлення про людину як «гвинтик» у потужному механізмі публічної влади та зробили цю людину «центром» діяльності держави. Візуалізуючи цей шлях, умовно можна побачити, як він починався за «зачиненими дверима» високих кабінетів і прямував до «прозорих офісів» і комфортних сервісів для людини.

Стрімкий розвиток цифрових технологій сьогодні вносить свої корективи в цей процес. Нові можливості, які відкриває Інтернет та технології, безпосередньо торкнулися і сфери адміністративних послуг. Адже використання цифрових технологій для надання адміністративних послуг допомагає досягти високого ступеня прозорості процедур, подолати корупційні чинники, скоротити часові та економічні витрати для надання останніх. Запровадження цифрових публічних послуг

здатне знизити адміністративний тягар на бізнес та громадян, роблячи їх взаємодію з органами публічної адміністрації швидшою та ефективнішою. Та сама якість і надійність цифрових публічних сервісів залежить від низки чинників.

Мета статті – детально з'ясувати правові основи створення та функціонування Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, виявити та проаналізувати чинники, які можуть негативно вплинути на його роботу, визначити та розглянути передумови, які необхідні для повноцінної роботи сервісу та його зручності для користувачів електронних адміністративних послуг.

Одним із чинників, який суттєво знижує ефективність цифрових публічних сервісів є їх розподіленість між різного рівня суб'єктами публічної адміністрації, тобто, умовно кажучи, відсутність «єдиної точки доступу». Ця проблема актуальна і для країн ЄС. У документах ЄС наголошено, що в цей час інформація, поради, механізми вирішення проблем, контактні точки та процедури, пов'язані з єдиним ринком, не функціонують як єдине ціле, але є розповсюдженим, неповним, недостатньо взаємопов'язаним і не є стабільним для користувачів як на рівні ЄС, так і на національному рівні. Тому користувачам важко знайти потрібну інформацію та необхідну допомогу. Відповідно запропоновано створити Єдиний цифровий шлюз на основі існуючих порталів, контактних точок та мереж, розширюючи, вдосконалюючи та упорядковуючи всю інформацію, допомогу та послуги з вирішення проблем, дозволяючи користувачам завершувати найчастіше використовувані національні процедури повністю в режимі он-лайн [5].

Інтеграція цифрових публічних сервісів в одну онлайн-платформу, яка взаємодіє з громадянами та бізнесом, є одним із етапів реалізації концепції цифрової держави, відповідає правилам та стандартам розвитку єдиного цифрового простору Європейського співтовариства. Одним із ключових елементів електронного урядування в країнах Європейського Союзу має стати створення «точки єдиного контакту» (points of single contact), яка створює умови, за яких всі процедури, пов'язані з доступом до сервісної діяльності та їх здійснення, може бути легко виконано на відстані та електронними засобами через відповідні точки єдиного контакту у відповідних органах [6].

Необхідно зауважити, що для користувачів публічних електронних сервісів існування єдиного інтегрованого Порталу є перевагою, оскільки за умови, коли максимальна кількість публічних електронних сервісів зосереджена в одному місці, відсутня необхідність відвідувати веб-сторінки інших органів публічної адміністрації у пошуках необхідної електронної послуги або сервісу.

Згідно з Указом Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» від 29.07.2019 року [2], Кабінет міністрів України зобов'язано вжити заходів щодо створення єдиного державного веб-порталу електронних послуг, на якому відбуватиметься надання електронних, у тому числі адміністративних, послуг з можливістю використання смартфона або планшета.

У наведеному Указі Президента України йдеться про створення Єдиного веб-порталу електронних послуг, попри те, що такий Портал вже існує відповідно до вимог Закону України «Про адміністративні послуги». Так, ще у 2015 році змінами до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги» було передбачено, що надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг (надалі – Портал), який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні [1].

Тривалий час Портал працював у тестовому режимі, тож, про якісні адміністративні послуги не йшлося. Здебільшого на Порталі можна було почерпнути загальну інформацію про адміністративні послуги. На відсутність реальних адміністративних послуг на Порталі вплинула непорядкованість законодавства у цій сфері, нечіткість обов'язків щодо адміністрування Порталу. За таких умов функціонування Порталу було більше декларативним.

Водночас, суспільний запит щодо розширення спектру електронних публічних сервісів зростає із розвитком технологій та розширенням можливостей Інтернету. Отже, протягом крайніх п'яти років, спостерігався динамічний розвиток окремих самостійних онлайн-сервісів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які серед іншого запроваджували перші електронні адміністративні послуги. Станом на початок 2020 року існувало більше 10 різних публічних сервісів з надання електронних адміністративних послуг. Зокрема, це Он-лайн будинок юстиції, Портал державних послуг, Електронні сервіси Кабінету Міністрів України, Портал електронних послуг Пенсійного фонду України, Електронні послуги Міністерства внутрішніх справ України, Портал електронних послуг Державної служби України з надзвичайних ситуацій та багато інших. Використовуючи згадані веб-ресурси, можна, зокрема, зареєструвати юридичну особу, фізичну особу-підприємця, внести зміни у статут, зареєструвати громадську організацію, отримати дозвіл на початок будівельних робіт та багато інших електронних адміністративних послуг.

Але якщо проаналізувати зовнішню форму більшості електронних адміністративних послуг, то вони далекі від задекларованої зручності для користувачів. Наприклад, для отримання електронної адміністративної послуги з реєстрації фізичної особи-підприємця в електронній формі необхідно заповнити близько 50 блоків різної інформації. Також дані (зокрема, обрані види діяльності згідно з КВЕД, та інші) необхідно вводити по кілька разів у різних блоках. Послуга перенасичена складними юридичними формулами, відсутні підказки, відео чи текстові інструкції, пояснення щодо заповнення електронної форми. В результаті, малоімовірно, що особа – користувач адміністративної послуги, самостійно, без допомоги юриста, зможе правильно заповнити електронну форму для отримання цієї послуги. Це нівелює цінність електронних адміністративних послуг, які мають бути доступні для звичайних громадян.

Такий підхід є цілком протилежним до концепції єдиного веб-порталу електронних послуг, яка задекларована в Указі Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» від 29.07.2019 року [2]

Цю ситуацію вирішив врегулювати Кабінет Міністрів України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04 грудня 2019 року № 1137 з 1 січня 2020 року функції Єдиного державного порталу адміністративних послуг виконує Єдиний державний веб-портал електронних послуг.

Єдиний державний веб-портал електронних послуг має офіційну адресу в Інтернеті – dii.gov.ua. та називається «Портал Дія». Він має на меті інтегрувати діючі веб-ресурси міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з надання електронних адміністративних послуг.

Зупинімося детальніше на правових основах функціонування Порталу «Дія». Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04 грудня 2019 року № 1137, Портал Дія призначений для реалізації

права кожного на доступ до електронних послуг та інформації про адміністративні та інші публічні послуги, звернення до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (у тому числі відповідно до Закону України «Про звернення громадян»), отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, яка необхідна для надання послуг, а також для проведення моніторингу та оцінки якості послуг [4].

Ключовими завданнями Порталу «Дія», серед інших, є:

1) надання електронних послуг (у тому числі адміністративних та інших публічних послуг) з отриманням та використанням у разі потреби інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, яка необхідна для надання таких послуг;

2) створення та функціонування електронного кабінету користувача на веб-порталі, а також забезпечення через зазначений кабінет доступу користувачів до інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, зокрема про особу;

3) забезпечення користувачів інформацією про електронні та адміністративні послуги, а також про інші публічні послуги, надання яких відбувається з використанням веб-порталу.

Новелою законодавчого регулювання стало потенційне запровадження можливості подання через Портал «Дія» звернень до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (у тому числі відповідно до Закону України «Про звернення громадян»), а також скарг за результатами надання послуг, розгляду звернень та адміністративних справ, забезпечення офіційного електронного листування під час проведення процедур оскарження, забезпечення оскаржувача інформацією про перебіг та результати розгляду скарги у режимі реального часу, а також отримання ним зазначених результатів. Проте, на жаль, невідомі точні часові межі, коли ця функція на Порталі «Дія» має запрацювати.

Окрім того, через Портал «Дія» передбачена можливість проведення моніторингу та оцінювання якості послуг, які надають з використанням веб-порталу у центрах надання адміністративних послуг або суб'єктами розгляду звернень безпосередньо.

Традиційно для формування переліків та структурування адміністративних послуг, які можна отримати на відповідному веб-ресурсі, використовували так званий суб'єктний підхід. Тобто, електронні адміністративні послуги групували за критерієм суб'єкта, який їх надає. Для користувача, це незручно. З огляду на це, систематизація та пошук електронних послуг (у тому числі адміністративних та інших публічних послуг) на Порталі «Дія» здійснюватиметься за типовими, зокрема життєвими ситуаціями. Така практика відображає досвід країн ЄС, які вже близько десятиліття успішно використовують цифрові технології для надання адміністративних послуг. На порталі «Service-public.fr» Франції загалом за життєвими ситуаціями згруповано близько 1 500 різних он-лайн сервісів, серед них є близько 500 адміністративних послуг, повністю в електронній формі. Інформація сформована дуже зручно для користувачів порталу і подається у вигляді розділів, що мають назви відповідно до життєвих ситуацій, які можуть виникати у житті людини, наприклад, «я переїжджаю», «я чекаю дитину», «я готуюсь до пенсії». І вже у цих розділах є все необхідне для отримання адміністративних послуг, що пов'язані з відповідною життєвою ситуацією. В інших розділах також доступний пошук потрібних особі адміністративних послуг через категорії «сім'я», «соціальні послуги – здоров'я», «робота», «житло», «транспорт» тощо. Скористатися такими електронними публічними сервісами можна ідентифікувавши себе через систему

France Connect (використовуючи при цьому ім'я користувача та пароль свого облікового запису на impots.gouv.fr або ameli.fr або idn.laposte.fr або Mobile Connect).

Попри загальну позитивну оцінку ініціативи щодо реформування системи електронних публічних сервісів та втілення в концепції Порталу «Дія», виникає певний сумнів: чи буде Портал «Дія» наповнений реальними адміністративними послугами, чи не «спіткає його доля» попередника (тобто Єдиного державного порталу адміністративних послуг, створення якого вимагав Закон України «Про адміністративні послуги», але який так і не працював).

Ці сумніви викликані розмитістю правового регулювання взаємодії Порталу «Дія» з національними електронними інформаційними ресурсами. А саме ця взаємодія є ключем на шляху до якості електронних адміністративних послуг. Як відомо, сьогодні існують певні труднощі з інтероперабельністю публічних інформаційних систем. У цій сфері відсутнє належне правове регулювання, а окремі точкові ініціативи, які реалізуються, носять проектний характер. Ця тема потребує глибокого самостійного дослідження, тож обмежимося лише констатацією декларативності припису п. 14 Постанови Кабінету Міністрів «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04 грудня 2019 року № 1137 [4], відповідно до якого взаємодія Порталу Дія з національними електронними інформаційними ресурсами відбувається через системи електронної взаємодії у визначеному законодавством порядку.

З цієї ж підстави виникає чимало сумнівів про актуальність інформації про адміністративні послуги на Порталі «Дія». Обов'язок надання інформації на Портал «Дія» покладений на суб'єктів розгляду звернень. Однак без функціонування системи електронної взаємодії та в силу декларативності відповідальності за достовірність, повноту і своєчасність інформації, наданої для використання на веб-порталі, видається доволі сумнівним виконання цього обов'язку.

Не можна оминути увагою ще один чинник, який є надзвичайно важливим для користувачів електронних публічних сервісів – це зручність і безпечність ідентифікації на Порталі «Дія», яка при цьому гарантуватиме безпеку даних.

Станом на 2020 рік, для ідентифікації на електронних порталах адміністративних послуг використовують простий електронний цифровий підпис та посилений сертифікат відкритого ключа, що його підтверджує, відповідно до Перехідних положень Закону України «Про електронний цифровий підпис» (закон втратив чинність, відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 року) [3].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04 грудня 2019 року № 1137 [4] на Порталі «Дія» електронна ідентифікація та автентифікація користувачів, у тому числі з використанням інтегрованої системи електронної ідентифікації, відбуватиметься за допомогою кваліфікованих електронних підписів (так званих КЕП) та печатки, а також інших засобів ідентифікації, які дають змогу однозначно встановлювати особу. Це положення кореспондується з вимогами Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 року [3].

Відповідно до положень цього законодавчого акта, кваліфікований електронний підпис – це удосконалений електронний підпис, який створюється з використанням засобу кваліфікованого електронного підпису і ґрунтується на кваліфікованому сертифікаті відкритого ключа. Сертифікат відкритого ключа засвідчує належність відкритого ключа фізичній або юридичній особі, підтверджує її

ідентифікаційні дані та/або надає можливість здійснити автентифікацію веб-сайту. За умови використання кваліфікованого електронного підпису, ідентифікація особи забезпечує однозначне встановлення фізичної, юридичної особи або представника юридичної особи для отримання нею адміністративних послуг. Простіше кажучи, кваліфікований електронний підпис має однакову юридичну силу зі власноручним підписом та дозволяє підтвердити або ідентифікувати людину.

Безпечна електронна ідентифікація є важливим чинником захисту даних та запобігання шахрайству в Інтернеті. Ці аспекти дійсно мають значення в таких сферах, як електронне урядування та електронні публічні послуги, де громадянам та бізнесу потрібно довіряти, що їх дані обробляють повною мірою відповідно до чинного законодавства про захист даних. ЄС наголосив на важливості безпеки електронних послуг, особливо електронних підписів, та на необхідності створення інфраструктури відкритих ключів на загальноєвропейському рівні [7].

Отже, однією з ключових передумов ефективності реалізації концепції електронних адміністративних послуг є, зокрема, запровадження інтегрованого підходу, відповідно до якого всі електронні ресурси органів публічної адміністрації, веб-сторінки публічних сервісів мають бути об'єднані в один зручний ресурс. Функції з надання електронних послуг (у тому числі адміністративних та інших публічних послуг), відповідно до чинного законодавства, покладені на Портал «Дія», який має забезпечити застосування зрозумілих та зручних для користувачів інтерфейсів; завантаження, заповнення та подання заяв й інших документів за допомогою програмних засобів веб-порталу. Однією з ключових вимог, яка нарешті отримала відповідне нормативне закріплення, є необхідність забезпечення систематизації та пошуку електронних адміністративних послуг за типовими, зокрема життєвими ситуаціями. Це положення є відображенням кращих практик з надання електронних адміністративних послуг країн ЄС.

Список використаних джерел

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. // Голос України від 06.10.2012. – № 188.
2. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг : Указ Президента України від 29.07.2019 р. № 558/2019 // Урядовий кур'єр від 31.07.2019. № 144.
3. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. // Голос України від 07.11.2017. – № 206.
4. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 р. № 1137. // Урядовий кур'єр від 31.12.2019. – № 251.
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final. [Electronic resource]. – Access mode : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>
6. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market (OJ L 376, 27.12.2006, p. 36) [Electronic resource]. – Access mode : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>
7. Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC [Electronic resource]. – Access mode : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG

References

1. Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 r. (2012). *Holos Ukrainy vid 06.10, № 188.*
2. Pro deiakhi zakhody shchodo polipshennia dostupu fizychnykh ta yurydychnykh osib do elektronnykh posluh: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 29.07.2019 r. № 558/2019. (2019). *Uriadovi kurier vid 31.07, № 144.*
3. Pro elektronni dovirchi posluhy: Zakon Ukrainy vid 05.10.2017 r. (2017). *Holos Ukrainy vid 07.11, № 206.*
4. Pytannia Yedynoho derzhavnoho veb-portalu elektronnykh posluh ta Yedynoho derzhavnoho portalu administratyvnykh posluh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04 hrudnia 2019 r. № 1137. (2019). *Uriadovi kurier vid 31.12, № 251.*
5. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final.* Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>
6. *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market (OJ L 376, 27.12.2006, p. 36)* Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>
7. *Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC* Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG

FUNCTIONING OF THE INTEGRATED ELECTRONIC ADMINISTRATIVE SERVICES PORTAL: LEGAL ASPECTS

N. Hliborob

*Ivan Franko National University of Lviv,
Universytetska Str. 1, Lviv, Ukraine, 79000,
e-mail: Natalia_hliborob@ukr.net*

The article is devoted to the legal principles of implementation of electronic administrative services in Ukraine. eGovernment supports administrative processes, improves the quality of the services and increases internal public sector efficiency. Digital public services reduce administrative burden on businesses and citizens by making their interactions with public administrations faster and efficient, more convenient and transparent, and less costly. In addition, using digital technologies as an integrated part of governments' modernisation strategies can unlock further economic and social benefits for society as a whole. The digital transformation of government is a key element to the success of the Single Market.

One of the factors that significantly reduce the effectiveness of digital public services is their distribution between different levels of government. Public administrations and public institutions should be open, efficient and inclusive, providing borderless, personalised, user-friendly, end-to-end digital public services to all citizens and businesses. Innovative approaches are used to design and deliver better services in line with the needs and demands of citizens and businesses. Public administrations use the opportunities offered by the new digital environment to facilitate their interactions with stakeholders and with each other. To overcome this obstacle, a single state web portal for electronic services was created. The creation and functioning of the Unified State Web Portal of Electronic Services is analyzed. The factors that may adversely affect his work are identified. In particular, the relevance of

information on administrative services, lack of legal regulation, lack of interoperability of public digital resources and platforms. Interoperability mean that public services should be designed to work seamlessly across the Single Market and across organisational silos, relying on the free movement of data and digital services in Ukraine. The functioning of the service and its convenience for users of electronic administrative services are analyzed. These are: integration of existing public digital services on a single platform, identification that will provide data protection, user-friendliness and clarity of the interface. Electronic identification means the process of using person identification data in electronic form uniquely representing either a natural or legal person, or a natural person representing a legal person. The formation of digital administrative services based on the criterion of "life situations". Confidence in and convenience of online services are essential for users to fully benefit and consciously rely on electronic services.

Keywords: e-government, digital economy, digital public services, e-government.

*Стаття: надійшла до редакції 10.03.2020
прийнята до друку 12.06.2020*