

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-3.8>

Д. Д. Приймаченко, здобувач вищої освіти
Запорізького національного університету

В. Д. Приймаченко, здобувач вищої освіти
Запорізького національного університету

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ПІД ВПЛИВОМ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ЦИФРОВІЗАЦІЇ

Актуальність обраної теми зумовлена стрімким розвитком інформаційних технологій, що своєю чергою стало підґрунтям для зростання суспільного запиту на спрощення процедури реалізації права на отримання адміністративних послуг, а саме: впровадження механізму надання та отримання адміністративних послуг в онлайн режимі.

Мета презентованої статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад публічного управління, адміністративно-правової науки, чинного національного законодавства, правозастосовної діяльності, виявити тенденції формування та розвитку інституту адміністративних послуг та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення досліджуваного інституту адміністративного права.

Відповідно до сформульованої мети визначено наступні задачі: проаналізувати сферу надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні; встановити етапи розвитку інституту адміністративних послуг; окреслити тенденції реалізації державної політики щодо цифровізації публічно-правової сфери суспільних відносин.

Методологічне підґрунтя дослідження становить цілісна та узгоджена система методів, способів та прийомів наукового пізнання, що дозволяє проаналізувати обране правове явище у єдності його соціального змісту та юридичної форми.

Нормативна основа дослідження – чинне та перспективне національне законодавство у сфері надання електронних та адміністративних послуг.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики правозастосовної діяльності, інформаційні матеріали органів публічної адміністрації, статистичні матеріали, політико-правова публіцистика та довідкові видання.

Україна як правова, суверенна та незалежна держава обрала вектор розвитку до цифровізації, що є, безумовно, прогресивним кроком. Мета цифровізації адміністративних послуг в Україні полягає в тому, щоб полегшити доступ до адміністративних послуг шляхом використання інтернет-технологій. Втім, впровадження таких технологій не позбавлене проблем які впливають як на інтереси громадян, так і держави. Розуміння цих процесів дозволить удосконалити механізм надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг. В результаті це сприятиме налагодженню взаємодії державних інституцій та громадянського суспільства.

Ключові слова: органи публічної влади, адміністративна послуга, онлайн-режим, цифровізація, центр надання адміністративних послуг, електронна публічна послуга, сервісна держава, "Портал Дія".

D. D. Prymachenko, V. D. Prymachenko. Development of the institution of administrative services in Ukraine under the influence of globalization and digitalization

The relevance of the topic is due to the rapid development of information technology, which in turn has become the basis for the growing public demand for simplification of the procedure for exercising the right to receive administrative services, namely, the introduction of the mechanism for providing and receiving administrative services online.

The purpose of this article is to identify, based on a comprehensive analysis of the theoretical foundations of public administration, administrative law science, current national legislation and law enforcement activities, the trends in the formation and development of the institute of administrative services and to formulate scientifically sound proposals for improving the administrative law institute under study.

In accordance with the stated objective, the author identifies the following tasks: to analyse the scope of administrative services provided by public authorities in Ukraine; to establish the stages of development of the administrative services institute; and to outline the trends in the implementation of the State policy on digitalization of the public law sphere of public relations.

The methodological basis of the study is a holistic and coherent system of methods, techniques and methods of scientific knowledge which allows analyzing the selected legal phenomenon in the unity of its social content and legal form.

The regulatory framework of the study is the current and prospective national legislation in the field of electronic and administrative services.

The empirical basis of the study is the generalization of law enforcement practice, information materials of public administration bodies, statistical materials, political and legal journalism and reference publications.

Ukraine, as a legal, sovereign and independent state, has chosen the vector of development towards digitalization, which is undoubtedly a progressive step. The purpose of digitalization of administrative services in Ukraine is to facilitate access to administrative services through the use of Internet technologies. However, the introduction of such technologies is not without

problems that affect both the interests of citizens and the state. Understanding these processes will help to improve the mechanism of administrative service delivery by public administration. As a result, it will facilitate the interaction between public institutions and civil society.

Key words: public authorities, administrative service, online mode, digitalization, administrative service center, electronic public service, service state, "Diia portal".

Постановка проблеми. Державні органи в рамках розвитку владних управлінських інструментів, що поєднані з суспільними запитами на покращення існуючих моделей відносин держава-суспільство, створюють нові механізми такої взаємодії. Протягом останніх 10 років активно впроваджуються технологічні інструменти, що дозволяють використовувати мережу Інтернет для зв'язку громадян з органами влади та місцевого самоврядування. Як наслідок, у 2020 році офіційно було запущено в роботу Єдиний державний вебпортал електронних послуг, що є черговим кроком до утвердження України як "сервісної держави", метою якої є повне врахування інтересів як окремо взятих осіб, так і суспільства в цілому. Попри це, впровадження нових методів пов'язане з низкою проблем, вирішення яких на системному рівні, необхідне для продовження еволюційних рухів держави.

Аналіз основних досліджень. Дослідження питань, пов'язаних із застосуванням цифрових технологій у сфері надання та отримання адміністративних послуг є відносно новим напрямом вітчизняної науки, порівняно з вивченням інших інститутів адміністративного права.

Зокрема праці таких вчених як В. Авер'янов, І. Венедіктова, А. Вишневський, В. Гусев, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ковбас, Т. Коломоєць, Є. Легеза, М. Лесечко, Ф. Лютенс, Л. Мажник, О. Поляк, В. Сороко, Л. Терещенко, Х. Хачатурян, А. Чемерис, С. Чукут, О. Ястремська та інших, є суттєвим показником, що на теренах науки адміністративного права прискіпливо і повно приділяється увага питанням електронних послуг та електронного урядування. Через новизну суспільних відносин, пов'язаних з диджиталізацією та невідпинним їхнім розвитком, дослідження цих відносин має відбуватись паралельно, а отже перманентно.

Мета презентованої статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад публічного управління, адміністративно-правової науки, чинного національного законодавства, правозастосовної діяльності, виявити тенденції формування та розвитку інституту адміністративних послуг та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення досліджуваного інституту адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Загальний рух держав світу в напрямку глобалізації стимулює вдосконалення інформаційних технологій. Цифровізація, як суспільне явище, стала невіддільною частиною теперішнього життя людства. Основною її метою є підвищення якості комунікаційних можливостей суб'єктів утворення, передачі та споживання інформації. Як наслідок, впровадження нових інструментів та засобів зв'язку суттєво спрощує процеси взаємодії, шляхом значної "економії" часу.

Нормативне визначення терміну "цифровізація" знаходить своє відображення в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 рр., схваленої розпорядженням КМ України від 17.01.2018 р. № 67-р.(далі – Концепція) [1], згідно з якою, цифровізація – насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливує інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір. Прийняттям відповідної Концепції Україна в черговий раз підтвердила статус держави, що прагне покращувати соціальне становище громадян, відповідно до глобальних вимог сьогодення.

Вважаємо, що в цьому контексті особливої уваги заслуговує процес впровадження новітніх технологічних рішень в процес реалізації державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг. Наразі правовий інститут надання/отримання адміністративних послуг є чи не основним у взаємодії держави з суспільством, відповідно до концепції "сервісної держави". Ключове покликання такої концепції – створення державою належних умов для повної реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів у публічно-правовій сфері шляхом відповідного нормативного закріплення як інституційної системи суб'єктів надання послуг, так і юридичних процедур в межах яких реалізуються ці права. Так, зокрема, О. Н. Євтушенко наголошує, що розбудова моделі "сервісної держави", яка повинна займатися наданням послуг пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям [2, с. 36]. Для України таке зміщення акцентів діяльності держави потребуватиме суттєвого переосмислення принципів діяльності, як і необхідності існування багатьох органів державної влади; перегляду ставлення державних службовців до громадян; залучення приватної ініціативи замість збереження державної монополії для виконання частини функцій держави [3, с. 55–56]. Вагомим кроком на шляху нашої держави при переході до нової моделі відносин між суспільством і державними органами стало прийняття Закону України "Про адміністративні послуги" від 06.09.2012 р. № 5203-VI (далі – Закон "Про адміністративні послуги") [4]. З моменту законодавчого закріплення поняття адміністративної послуги та впровадження інструментів, які не використовувались до того часу, "відстань" між особою і державою значно скоротилась. Одним з таких нововведень стало створення центрів надання адміністративних послуг

(далі – ЦНАП), а також впровадження та подальше ведення реєстру адміністративних послуг. Відповідно до Закону “Про адміністративні послуги”, ЦНАП є постійно діючим робочим органом або виконавчим органом (структурним підрозділом) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, що зазначені у частині другій статті 12 Закону “Про адміністративні послуги”, в якому надаються адміністративні послуги [4]. Це дало змогу значно спростити процедуру отримання адміністративних послуг особами. Т. О. Паутова та А. І. Неділько також відзначають, що позитивними рисами прийнятого Закону «Про адміністративні послуги» стали запровадження ідеології служіння держави громадянам, заохочення органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг; законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб’єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно; впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративних послуг; заборона надання інших платних послуг крім адміністративних (ксерокопіювання, консультування тощо) суб’єктами надання адміністративних послуг та ін. [5].

Паралельно, з вказаними вище інструментами, Законом “Про адміністративні послуги” запроваджувався Єдиний державний портал адміністративних послуг, що також став офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Це дозволило реалізувати положення частини першої статті 9 даного закону, а саме про можливість надання та отримання адміністративних послуг через електронні засоби зв’язку. Більш конкретно та широко ця норма була представлена після внесення змін до Закону “Про адміністративні послуги” прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” від 10.12.2015 р. [6].

На якісно новий рівень реалізація державної політики у сфері цифровізації інституту адміністративних послуг вийшла після створення Міністерства цифрової трансформації України (далі – Мінцифри) Постановою КМ України від 02.09.2019 р. № 829 “Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” [7]. Так, відповідно до абз. 6 п. 1 Положення “Про Міністерство цифрової трансформації України”, затвердженого Постановою КМ України від 18.09.2019 р. № 856 [8], одним з основних завдань Мінцифри є формування та реалізація державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг. Мінцифри отримало повноваження у сфері здійснення заходів щодо створення та забезпечення функціонування Єдиного державного вебпорталу електронних послуг [8]. Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг (далі – “Портал Дія”), затверджене постановою КМ України від 04.12.2019 р. № 1137 [9] спричинило нову хвилю у процесі диджиталізації інституту адміністративних послуг. Головна ідея “Порталу Дія” полягає в цифровізації всіх без виключення адміністративних послуг, за для максимального спрощення реалізації громадянами своїх прав. “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 у випадках, визначених Положенням про Єдиний державний веб-портал електронних послуг: затверджено Постановою КМ України від 4 грудня 2019 р. № 1137 [10, с. 127].

В Україні поступово впроваджується концепція “держава в смартфоні”, згідно з якою за допомогою телефона можна було б комунікувати з державою і брати участь в її управлінні. За зразок було взято модель, що вже існує, а саме, естонська e-Estonia. Там понад 90% адміністративних послуг можна отримати в електронній формі [11]. Зокрема, в рамках реалізації нового проєкту 27.08.2020 р. було створено Гід державних послуг. Раніше в Україні не було єдиної платформи, де можна було б дізнатися про будь-яку державну послугу у зручній формі. Гід з державних послуг на “Порталі Дія” містить повну та достовірну інформацію щодо 1000 послуг – про місце, спосіб, строк, вартість, результати отримання послуг, а також необхідні документи та способи оскарження їх результатів. Гід є офіційним джерелом про державні послуги в Україні. Якщо орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування при наданні певної послуги вимагатиме довідку, яку не згадано на Гіді, посилання на Гід є аргументом для громадян – не надавати відповідні документи [12]. Гід являє собою інноваційну онлайн платформу, яка передбачає перелік доступних до замовлення послуг. В ході випробування можливостей ресурсу було відзначено, що особа має можливість знайти потрібну їй послугу, не знаючи при цьому повну (або правильну) назву, оскільки Гід влаштований таким чином, що достатньо обрати в переліку “життєву ситуацію”, після чого, в автоматичному режимі, буде запропоновано ряд доступних послуг з детальною інформацією щодо кожної з них.

Проте, варто зауважити – таке стрімке введення інноваційних ресурсів в життя суспільства має проблеми практичного характеру, які надалі потребують вирішення державними органами. Зокрема, постає питання “цифрової нерівності”, коли певні громадяни або в силу низької цифрової грамотності, або через власні переконання (релігійного, морально-етичного чи технологічного характеру) не користуються електронними засобами зв’язку або іншими електронними гаджетами. Наступною проблемою є проблема національної безпеки: чим більш прозорою і відкритою стає діяльність органів публічної влади, завдяки сучасним системам електронного документообігу та їх взаємодіям з іншими системами, тим більша ймовірність використання цієї інформації на шкоду суверенітету та територіальній цілісності нашої країни. Окремої

уваги заслуговують різноманітні кіберзлочини, зокрема хакерські атаки на сайти органів влади і місцевого самоврядування, віруси-шпигуни, які зчитують і передають інформацію зацікавленим особам з інших країн, ведення інформаційних війн [10, с. 26]. Особливої актуальності ця проблема набула з моменту повномасштабної агресії РФ проти України.

Висновки і перспективи. Україна як правова, суверенна та незалежна держава обрала вектор розвитку до цифровізації, що є, безумовно, прогресивним кроком. Мета цифровізації адміністративних послуг в Україні полягає в тому, щоб полегшити доступ до адміністративних послуг шляхом використання інтернет-технологій. Втім, впровадження таких технологій не позбавлене проблем які впливають як на інтереси громадян, так і держави.

З огляду на це, ми пропонуємо наступні шляхи вирішення вже окреслених недоліків, а саме: по-перше, цифровізація адміністративних послуг за допомогою “Порталу Дія” має використовуватись паралельно з діяльністю ЦНАПів, а не стати поступовим їх “замінником”, оскільки ніколи не можна виключати факт, що особи будуть надавати перевагу отримувати адміністративні послуги в офлайн-режимі; по-друге, запровадити “уроки цифрової грамотності” в освітніх навчальних закладах і постійно покращувати їх ефективність, щоб стимулювати суспільство до використання нових ресурсів; по-третє, підвищувати рівень кібербезпеки “Порталу Дія”, щоб унеможливити порушення права осіб на конфіденційність їхньої особистої інформації.

Насамкінець, слід визнати, що Україна має всі необхідні ресурси для створення ефективної системи адміністративних послуг, що б надавались в електронному режимі. У нашій країні вже зроблено багато кроків, щоб зробити цей процес більш ефективним. Однак, як і під час впровадження будь-якого нового процесу в суспільні відносини, даний також не обминуло ряд недоліків. На наше тверде переконання, при ґрунтовному і комплексному підході як з боку органів публічної адміністрації, так і громадян, вищевказані проблеми знайдуть своє вирішення в близькому майбутньому. Тож, з боку державної влади необхідно є гарантія, що система електронних адміністративних послуг функціонує належним чином, що вона є безпечною, оскільки цей фактор є ключовим в розвитку демократії. Своєю чергою, громадяни, як свідомі члени громадянського суспільства, мають покращувати навички та знання в галузі цифрової освіти, що неодмінно стимулюватиме рух нашої держави до верхніх щаблів рейтингів держав за показником електронного урядування.

Список використаних джерел:

1. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр.: схвалено розпорядженням КМ України від 17.01.2018 р. № 67-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 16. Ст. 560.
2. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія*. 2010. Т. 122, вип. № 109. С. 32–37.
3. Коршун Т. С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. № 42. С. 47–59.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
5. Паутова Т. О., Неділько А. І. Формування та удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1081>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#n281>
7. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМ України від 02.09.2019 р. № 829. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829>
8. Положення про Міністерство цифрової трансформації України: затверджено Постановою КМ України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#top>
9. Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг: затверджено Постановою КМ України від 4 грудня 2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#top>
10. Чукут С.А., Загвойська О. В., Цимбаленко Я. Ю. Основи електронного урядування. навч. посіб. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2022. 268 с. URL: <http://lib.istu.edu.ua/index.php?p=23&id=6591>
11. Україна та Естонія поглиблюють співпрацю для реалізації концепції Президента Володимира Зеленського «Держава у смартфоні». *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. (Дата звернення – 29.09.2023) URL: <https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-ta-estoniya-pogliblyat-spiivpracyu-dlya-realizaciyi-55861>
12. В Україні з’явився Гід з державних послуг. *Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади в Україні*. (Дата звернення – 29.09.2023) URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zyavivysya-gid-z-derzhavnih-poslug>
13. Краковська А.Є., Бабик М. К. Цифровізація адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія “Право”*. 2022. Вип. 70. С. 329–334. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/258976/255701>