

СООТНОШЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ И ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

ЛЕГЕЗА Евгений Александрович - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права, процесса и административной деятельности Днепропетровского государственного университета внутренних дел (Украина)

УДК: 342.95 : 351.74 (075) 35:078 (1-87)+477

Научная статья посвящена освещению категории электронных услуг. Сравнивается категория «административная услуга», «государственная услуга» и «муниципальная услуга». Рассматриваются основные подходы относительно определения понятия электронных услуг органами публичной администрации и выделении признаков вышеуказанного понятия.

Ключевые слова: публичная услуга, административная услуга, государственная услуга, муниципальная услуга, электронная услуга.

The scientific article is devoted to coverage of the category of e-services. Compared to the category «Administrative Services», «public service» and «municipal services». The main approaches to the definition of electronic services by public administrations and feature extraction above concepts.

Revealing the imperfection of modern standards-related activities is the Law of Ukraine «On Administrative Services» from 06.09.2012 № 5203-VI, in which the definition of administrative services provided in the preamble, namely: «Administrative services - the result of the exercise of power subject to the provision of administrative services for statement of the person or entity aimed at the establishment, modification or termination of rights and / or obligations of such person in accordance with the law. « In our view, in accordance with the rules of legislative practice, it should be noted in the preamble is not the definition of concepts and lighting the main content of the law.

Agreeing with scientists Legeza EA, which means by the administrative services - activities regulated by the legal acts of public authorities to consider the application of physical or legal entity to issue an administrative act (permit (license), license, certificate, etc.), aimed to ensure their rights and legitimate interests and / or the performance of face certain statutory duties

Keywords: public services, administrative services, public services, municipal services, e-services.

Актуальность темы статьи

Европейский выбор Украины означает, в частности, активное внедрение электронных услуг в деятельность публичной администрации, без которой не могут нормально развиваться предпринимательская, научная и общественная деятельность, другие формы общественной активности граждан, международные связи и тому подобное.

Человек, его права и свободы в Украине признаны главной ценностью, а главной за-

дачей органов исполнительной власти определено именно предоставление качественных услуг гражданам. Предоставление административных (управленческих) услуг населению органами исполнительной власти, в том числе и органами внутренних дел является приоритетным направлением их деятельности, как следует требует переосмысления роли и назначение государства в обществе и радикального изменения отношений между властью и гражданами, а именно от чисто

распорядительной к обслуживающей, в которой, как верно, по нашему мнению, отмечают В.П.Тимощук и А.В.Кирмач, «граждане являются не просителями, а потребителями административных услуг» [1, С.37]. Таким образом, одним из направлений демократизации деятельности органов внутренних дел является более широкое предоставление ими так называемых административных электронных услуг физическим и юридическим лицам.

Научный потенциал тематики статьи. Так, благодаря научным трудам: В.Б. Аверьянова, К.К. Афанасьева Ю.П. Битяк, И.В. Дроздова, В.М. Гаращука, И.П. Голосниченко, С.В. Кивалов, И.Б. Колиушко, Е.А. Легезы, А.Т. Комзюк, А.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимощука и других ученых административистов, исследован ряд особенностей деятельности органов публичной власти по предоставлению административных услуг. Но в научных исследованиях вопрос предоставления электронных услуг органами исполнительной власти почти не изучались.

Целью данной статьи является формирование понятия электронных услуг выяснения его сущности. Для решения поставленной цели, автором поставлены следующие задачи:

- 1) рассмотреть связь категории «электронные услуги» со следующими терминами: «административные услуги», «государственные услуги» и «муниципальные услуги»;
- 2) дать собственное определение электронных услуг.

Основное содержание работы. Соответственно, граждане в отношениях с властью являются не просителями, а потребителями услуг. При этом государство в лице публичных субъектов ориентируется на потребности личности, так же как в частном секторе, предоставляющие услуги ориентируются на потребности потребителя («клиента»), его запросы и ожидания.

В Украине при использовании категории «услуги» главный акцент делается на юридических аспектах, и в частности, на административной процедуре их предоставления. Объяснить это можно тем, что главными идеологами внедрения теории услуг в Украине является, прежде всего, представители науки

административного права (В.Б. Аверьянов, И. П. Голосниченко, С.В. Кивалов, И.Б. Колиушко, В. П. Тимощук). Так как главными оппонентами этой теории также представители юридической науки, которые ставят под сомнение саму возможность применения категории «услуги» о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления [2, С. 109-114], это обусловило особенно оживленные дискуссии по этому вопросу в юриспруденции.

В английском языке для обозначения категории публичных услуг употребляется термин «public services». Но из-за особенностей перевода, так же, как термин «публичная администрация» ошибочно переводится как «государственное управление», вместо термина «публичные услуги» в Украине прижился сначала термин «государственные услуги». В Концепции административной реформы в Украине параллельно используются термины «государственные услуги» и «управленческие услуги». При этом особой границы между ними не проводится. В последнее время наиболее употребляемым стал термин «административные услуги», поскольку справедливо считается, что категория «управленческие услуги» уже имеет свою нагрузку в экономической науке. Определение «административные» более удачное и потому, что указывает на субъекта, который предоставляет такие услуги, – на администрацию, административные органы. Кроме того, прилагательное «административные» характеризует властно-публичную (административную) природу деятельности по предоставлению этих услуг [3, С. 117].

Публичные услуги – это все услуги, предоставляемые общественным сектором или другими субъектами ответственность публичной власти и за счет публичных средств.

По признакам субъекта, предоставляющего публичные услуги, различают следующие виды услуг:

Государственные услуги – это услуги, предоставляемые органами государственной власти и государственными предприятиями, учреждениями и организациями. К государственным услугам также относятся услуги,

которые предоставляются негосударственными организациями в порядке выполнения делегированных полномочий. В этом случае на первое место для определения природы услуги относится не непосредственный субъект ее предоставления, а субъект, который несет ответственность за предоставление этой услуги, и источник финансирования предоставления данного вида услуг, то есть вид бюджета [4, С. 52].

Таким образом, термин «государственные» является довольно распространенным, но он не определяет специфику института, рассматривается.

Муниципальные услуги – это услуги, предоставляемые органами местного самоуправления, коммунальными предприятиями, учреждениями и организациями. Термин «муниципальные» также не дает полного определения, поскольку не учитывает одного из основных субъектов предоставления соответствующих услуг [5, С. 179].

Государственные и муниципальные услуги вместе составляют сферу административных (публичных) услуг.

Концепцией административной реформы в Украине предложена такая новая функция исполнительной власти, как предоставление «управленческих услуг», а «управленческие услуги» определены как «услуги со стороны органов исполнительной власти, что является необходимым условием реализации прав и свобод граждан – в частности, регистрация, лицензирование, сертификация и др. » [6].

На сегодняшний день этот вопрос выявил несколько противоположные подходы и ученые еще не выработали общепризнанного толкования понятия «управленческих услуг».

Так, В. Аверьянов, подтверждая правомерность и терминологическую определенность понятия «услуги» со стороны органов исполнительной власти, обращает внимание на определенную неуместность характеристики этих услуг как «управленческих». Зато акцентирует внимание не на «властно-организационном» аспекте соответствующих действий (поскольку «управление» – это властно организующее влияние), а на тот признак, что они осуществляются органами публичной

(государственной и самоуправляющейся) администрации. То есть наиболее целесообразным является термин «административные услуги » [7, С. 38]. Ученый предлагает объяснение, что указанная терминологическая замена основывается на признании того очевидного факта, что государственная власть – это реализация отнюдь не только полномочий, обязывающие гражданина, но и выполнение определенных обязанностей государства перед гражданином, за состояние чего (исполнения) она полностью ответственна перед ним. Количество таких обязанностей является главным признаком настоящего демократического государства [8, С. 126].

В частности, И. Колиушко и В. Тимошук считают целесообразным использование определения «административные услуги», обращая внимание, что так называемое «широкое» понимание понятия управленческих услуг фактически тождественно понятию «государственные услуги», которое фактически охватывает также услуги, за предоставление которых органы государственной власти и органы местного самоуправления несут косвенную ответственность, хотя непосредственно их предоставляют (например, медицинская помощь).

Введение понятия «административные услуги» существенно влияет на переосмысление содержания предмета административного права и дает основания определять эту категорию через соответствующие правоотношения.

Писаренко Г.М. отмечает, что административная услуга – это правоотношения, возникающие при реализации субъективных прав физического или юридического лица (по их заявлению) в процессе публично властной деятельности административного органа для получения определенного результата [9, С. 60].

Такие известные ученые, как В.К. Колпаков, А.В. Кузьменко, Ю.В. Ищенко, - В.П. Чабан дают в широкую и узкое понятие административных услуг, а именно: «административная услуга – 1) юридическое оформление субъектом публичной администрации результатов рассмотрения дела, возникшей по

обращению физического, юридического или иной коллективной личности по реализации своих прав, свобод, законных интересов; 2) результат осуществления властных полномочий уполномоченным субъектом, в соответствии с законом обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов по их заявлению (выдача разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведение регистрации и т.п.)» [10, С. 6].

В отчете подготовленном Главной государственной службой в Украине на официальном сайте дается следующий значимый категории «административная услуга» – это осуществляемая по заявлению частного (физического или юридического) лица деятельность административного органа и его результат по юридическому оформлению прав, свобод и законных интересов личности (например, выдача разрешений, лицензий, сертификатов, удостоверений, проведение регистрации и т.п.), а также исполнение обязанностей [11].

Рассмотрим освещения категории административных услуг в правовых источниках Украины.

Согласно Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти, одобренной распоряжением Кабинета Министров Украины от 15.02.2006 № 90-р, административная услуга является результатом осуществления властных полномочий уполномоченным субъектом, в соответствии с законом, обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов по их заявлению (выдача разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведение регистрации и т.п.) [12].

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины от 17.07.09 № 737 «О мерах упорядочения государственных, в том числе административных услуг», административная услуга – это государственная услуга, которая является результатом осуществления субъектом

полномочий по принятию согласно нормативно-правовыми актами на обращение физического или юридического лица административного акта, направленного на реализацию и защиту его прав и законных интересов и / или на выполнение лицом определенных законом обязанностей (получение разрешения (лицензии), сертификата, удостоверения и других документов, регистрация и т.д.) [13].

Проект Концепции реформирования публичной администрации в Украине определяет административную услугу как направленную на обеспечение (юридическое оформление) условий для реализации субъективных прав, исполнение обязанностей физического или юридического лица «положительная» публично служебной деятельности органа публичной администрации, осуществляется по заявлению этой лица [14, С. 6].

Показательным в несовершенстве современного нормотворческой деятельности является Закон Украины «Об административных услугах» от 06.09.2012-№ 5203-VI, в котором определение понятия административных услуг приводится то в преамбуле, а именно: «административная услуга – результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленный на установление, изменение или прекращение прав и / или обязанностей такого лица в соответствии с законом» [15]. На наш взгляд, в соответствии с правилами законотворческой практики, в преамбуле необходимо отметить не определение понятий, а освещение основного содержания закона.

Соглашаясь с ученым Легеза Е.А., который понимает под административной услугой – регламентирован правовыми актами деятельность органов публичной администрации по рассмотрению заявления физического или юридического лица о выдаче административного акта (разрешения (лицензии), удостоверения, сертификата и т.п.), направленного на обеспечение его прав и законных интересов и / или на выполнение лицом определенных законом обязанностей [16, С. 24].

Рассмотрев предоставляемые органами исполнительной власти в Украине, дадим авторское определение понятию «электронные услуги».

К сожалению, в действующих законодательных нормативно-правовых актах нашего государства нет определения термина «электронные услуги», поэтому обратимся к изучению взглядов ученых по этому поводу.

Так, ученый Емельяненко А. под понятием «Электронные услуги – это предоставление в электронной форме правительственной информации: программ и направлений деятельности правительства, формирование стратегий для решения важнейших общественных проблем. Электронные услуги характеризуются новыми формами гражданского участия и сотрудничества между властью и гражданами» [17].

«Электронными услугами являются различные виды материальных и нематериальных услуг в электронной форме с использованием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ), включая Интернет» [18, с. 17]. Или под электронными услугами понимают государственные и муниципальные услуги, а также информационные услуги, для оказания которых используются ИКТ [19, с. 45].

По мнению ученого Куспяка И.С., уместнее использовать термин «электронные услуги», то есть в цифровом виде, связанные с использованием документооборота [20].

Электронные услуги – это услуги, предоставляемые с помощью системы «Электронное Правительство» в связи с тем, что «одной из приоритетных задач по развитию информационного общества является предоставление гражданам и юридическим лицам информационных и других услуг посредством электронной информационной системы «Электронное Правительство», которая обеспечивает информационное взаимодействие органов исполнительной власти между собой, с гражданами и юридическими лицами на основе современных информационных технологий» [21].

Так, Тищенко И.А. под электронной услугой понимает регламентированный

правовыми актами деятельность органов публичной администрации с помощью современных информационных коммуникационных технологий по рассмотрению заявления физического или юридического лица о выдаче административного акта (разрешения (лицензии), удостоверения, сертификата и т.п.), направленного на обеспечение его прав и законных интересов и / или на выполнение лицом определенных законом обязанностей [22, с. 185].

Таким образом, электронные услуги являются видом публичных услуг и соотносятся как частное к целому, то есть несмотря на общие признаки вышеуказанных услуг, публичные услуги имеют большую сферу реализации населением в органах публичной администрации.

Литература:

1. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг. В. П. Тимошук, А. В. Юрмач. К.: Факт. 2005, с. 88.
2. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? Вісник АПРН України. 2001, № 3, сс. 109-114.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Автор-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт. 2003, с. 496.
4. Концепція «Адміністративні послуги – нова якість держави» (проект). Матер. семінару «Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики». Центр політико-правових реформ, 28 листопада 2003р. К. с.58.
5. Коломоец Т.О. Управлінські послуги в контексті взаємодії особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти. Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Редкол. С.М. Серьогін та ін. – Дніпропетровськ. 2002, - Вип. 1(7), сс. 178-182.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні. К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. 1998, - с. 62.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики.

За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт. 2003, с.384.

8. Авер'янов В. До питання про поняття так званих "управлінських послуг". Право України. 2002, № 6, сс. 125-127.

9. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти. – дис. канд. юрид. Наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса. 2006, с.195.

10. Адміністративне право: Навчальна програма. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан / За заг. ред. - В.К. Колпакова – К.: Київський нац. ун-т внутр. справ. 2010, с. 27.

11. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893

12. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Офіційний вісник України. 2006, № 7, сс. 168-170.

13. Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09 № 737 / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>

14. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект). Адміністративна реформа в Україні: необхідність і пер-

спективи проведення: Матер. Міжнар. Конференції. 7 грудня 2005 р., Київ. –сс. 3-37.

15. Закон України „Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>

16. Лєгеца Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки.: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Лєгеца Євген Олександрович. – Дніпропетровськ. 2011, с. 263.

17. Ємельяненко О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності [Електронний ресурс]. О. Ємельяненко. Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/811/>.

18. Вишнякова С. С. Формування сфери електронних послуг в Росії: дис. ... канд. економічних наук : 08.00.05. Світлана Сергіївна Вишнякова. – М.. 2007, с. 187.

19. Загаєцька О. А. Проблеми та перспективи надання електронних послуг в Україні. О. А. Загаєцька. Міжнародний науковий фаховий журнал «Електронне урядування». 2010, № 1, сс. 45-47.

20. Куспляк І.С. Електронне урядування як інструмент формування прозорості та відкритої політичної влади: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Куспляк Ігор Сергійович. – Одеса. 2012, с. 206.

21. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 [Електронний ресурс] : Верховна Рада України : за станом на 1 січня 2012 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2003>

22. Тищенко І. А. Определение электронных услуг в Украине / И. А. Тищенко // Право и политика. 2015, №1, сс.182-185.