



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5495 від 14.05.2021
Народні депутати України
М. Крячко та інші

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про особливості надання електронних публічних послуг»

У поданому проекті пропонується унормувати відносини, пов'язані із наданням електронних публічних послуг, поширивши його дію також на регламентацію правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Як зазначено у п. 1 пояснювальної записки до законопроекту, необхідність його прийняття обумовлена потребою у законодавчому врегулюванні питань, пов'язаних з наданням (отриманням) всіх категорій публічних послуг, зокрема, в електронній формі, що призведе до формування єдиного підходу до механізму їх надання.

Проект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ (п. 12 щодо усунення нормативно-правових перешкод для впровадження електронних послуг).

Головне управління, розглянувши поданий законопроект у стислий термін, висловлює щодо нього такі зауваження і пропозиції.

1. У проекті пропонується прийняти новий базовий Закон України «Про особливості надання електронних публічних послуг», який визначатиме, як це зазначено у преамбулі проекту, «поняття електронних публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг, автоматичного режиму надання електронних публічних послуг, встановлює особливості механізму їх надання, та спрямований на подолання законодавчих перешкод у їх наданні».

1.1. При розгляді даного законопроекту Головне управління виходить з того, що прийняття нового базового закону відповідно до усталених правил законодавчої техніки пов'язується з виникненням чи зміною самостійного змістовно та структурно відокремленого масиву суспільних відносин, який не регулюється існуючими законодавчими актами, та/або виникненням потреби у прийнятті великої кількості нових законодавчих норм, які доцільніше об'єднати

в одному законодавчому акті замість доповнення ними кількох існуючих законів. Натомість, запропонований нормативний матеріал не дозволяє дійти чіткого висновку про те, що йдеться про специфічну сферу суспільних відносин, яка потребує окремого правового регулювання.

У проекті відсутнє визначення «публічної послуги», як самостійного поняття та засадничого положення всього проекту. Натомість, дефініція «публічна послуга» надана через співставлення з адміністративною послугою, та передбачає, що це «адміністративна послуга, послуга з видачі документів дозвільного характеру, ліцензій, на які не поширюється дія Закону України «Про адміністративні послуги», послуга, пов'язана з оформленням державної соціальної допомоги, послуга, що надається суб'єктом надання публічної послуги за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, і спрямована на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків суб'єкта звернення» (п. 6 ч. 1 ст. 1 проекту Закону).

Тобто, у наведеному в проекті визначенні пропонується, що це має бути адміністративна послуга, на яку не поширюється дія Закону України «Про адміністративні послуги», але, при цьому, окремий зміст та характер «публічної» послуги, її головні ознаки та принципова відмінність від адміністративної послуги у проекті чітко не визначаються. Отже, сфера дії запропонованого законопроекту визначена нечітко, виглядає суперечливою і потребує уточнення.

1.2. Водночас, з аналізу змісту проекту можна дійти висновку, що пропонувані в ньому положення можна розглядати лише як один із способів надання адміністративних послуг (зокрема, з використанням національних електронних інформаційних ресурсів), а не вважати окремою сферою суспільних відносин. Натомість, поява у вітчизняному законодавчому полі ще одного закону з досить вузьким предметом регулювання, який є близьким до сфери адміністративних послуг, не відповідає потребам систематизації законодавства, ускладнюватиме механізм регулювання суспільних відносин та викликатиме труднощі у правозастосуванні.

Тим паче, що положення проекту, по суті, мають рамковий характер, адже містять чимало банкетних норм. Зокрема, законопроект «переобтяжений» посиланнями на приписи підзаконних актів, що має приймати Кабінет Міністрів України у розвиток положень визначених в законі (п.п. 7 та 11 ч. 1 ст. 1, абз. 2 ч. 1, абз. 2 ч. 3, ч. 4 ст. 5, ч. 2 ст. 9, ст. 12 проекту). Це також свідчить про недостатню самостійність предмета регулювання даного законопроекту та запропонованого в ньому механізму регулювання суспільних відносин, а запропонований нормативний матеріал цілком може бути частиною законодавства про адміністративні послуги, з якими «публічні послуги» є

споріднені за правовою природою, правовим призначенням, суб'єктним складом та механізмом дії.

Звертає на себе увагу й те, що у положеннях абз. 2 ч. 2 ст. 14 проекту містяться зміни до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги», якими уточнюється, що надання *адміністративних послуг* здійснюється відповідно до Закону України «Про особливості надання електронних публічних послуг» та Закону України «Про адміністративні послуги». Наведеними змінами, по суті, змішуються механізми отримання адміністративних послуг і публічних/електронних публічних послуг, але яким чином має відбуватись вибір одного або іншого механізму чітко не зрозуміло, що викликатиме труднощі при правозастосуванні. Наведене ще раз підтверджує недостатню обґрунтованість ідеї існування окремого нормативно-правового акта про особливості надання електронних публічних послуг.

Головне управління також вважає за доцільне зазначити, що значну кількість порушених у проекті питань (ст.ст. 5, 6, 7, 10), можна було б вирішити шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства, зокрема, до відповідних підзаконних актів.

2. У проекті замість правового врегулювання суспільних відносин, що мають бути внаормовані приписами цього закону (тобто, містити норми права – правила поведінки людей), в основному містяться визначення об'єктів правового регулювання: *«автоматичний режим надання електронної публічної послуги»*, *«система електронної взаємодії електронних ресурсів»*, *«електронна публічна послуга»*, *«електронний підпис»*, *«публічна послуга»* тощо. При цьому, запропоновані визначення виглядають недостатньо конструктивними.

2.1. Виглядає спірним положення проекту про те, що надання електронної публічної послуги може бути здійснене електронною системою «без участі суб'єкта надання публічної послуги» з використанням програмних засобів національних електронних інформаційних ресурсів (п. 1 ч. 1 ст. 1 проекту). Такий підхід виглядає незрозумілим та необґрунтованим. Адже сторонами правовідносин у процесі надання публічної послуги (адміністративної) є громадяни з однієї сторони та суб'єкти владних повноважень. Тобто, насправді надання публічної послуги суб'єктом її надання, на наш погляд, має, за своєю суттю, суспільно-регулюючий характер, і є здійсненням владних повноважень, що повинно виражатись прийняттям розпорядчих правових актів, особливо *коли мова йде про первинну реалізацію суб'єктом отримання послуги своїх прав* та створення первинного правового документу. Електронна система не може, на наш погляд, замінити собою суб'єкта владних повноважень і прийняти замість нього владне управлінське рішення, яке породжує правові наслідки. В автоматичний спосіб, на наш погляд, можуть здійснюватись інші дії, які не

мають правовстановлюючого характеру (наприклад, у формі видачі копії правовстановлюючого документу).

Крім того, з тексту проекту неможливо з'ясувати, що мається на увазі під «режимом реального часу» або «відкладальною умовою на підставі заяви (звернення, запиту) суб'єкта звернення» при наданні електронної публічної послуги (п.1 ч. 1 ст. 1 проекту).

2.2. У визначенні терміну «електронна публічна послуга» (п. 2 ч. 1 ст. 1 проекту) передбачено надання такої послуги і без подання відповідної заяви (звернення, запиту) на отримання такої послуги. З таким формулюванням навряд чи можна погодитись, адже саме заява (запит, звернення) суб'єкта звернення слугує чинником здійснення владних повноважень суб'єктом надання відповідної послуги. При цьому, у подальшому п. 5 ч. 1 ст. 1 проекту під отримувачем послуги пропонується вважати лише суб'єктів звернення, які отримали публічну послугу *без подання відповідної заяви (звернення, запиту)*;

2.3. Згідно із п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту електронним підписом, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису, пропонується вважати «удосконалений електронний підпис, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису, або кваліфікований електронний підпис, створені відповідно до вимог Закону України «Про електронні довірчі послуги»». В той же час, згідно із п. 23 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про електронні довірчі послуги» під кваліфікованим електронним підписом розуміється «удосконалений електронний підпис, який створюється з використанням засобу кваліфікованого електронного підпису і базується на кваліфікованому сертифікаті відкритого ключа», що потребує узгодження проекту із термінологією чинного законодавства.

3. Запропонований у проекті механізм надання публічних послуг також викликає низку зауважень через наявність недостатньо обґрунтованих, невдало сформульованих положень та прогалін.

3.1. Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 1 проекту механізм надання публічних послуг ґрунтується на застосуванні «принципу мовчазної згоди». Виходячи із приписів проекту, суб'єкт надання публічної послуги, надаватиме електронні публічні послуги (дозволи, акти реєстрації тощо) без одержання від державних органів, органів місцевого самоврядування, державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації, державних та комунальних підприємств, установ та організацій у порядку та випадках, визначених законодавством, відомостей та/або документів (крім судових рішень та виконавчих документів), за умови, що такі органи, посадові особи, підприємства, установи та організації у встановлений законодавством строк не направили до суб'єкта надання публічної послуги такі відомості або документи.

Такий підхід викликає суттєві сумніви, адже ним, по суті, пропонується, наприклад, при видачі дозвільних документів ігнорувати факт відсутності погодження певних контролюючих органів. Тим самим санкціонується діяльність суб'єктів, які отримуватимуть електронну публічну послугу, але, по суті, легітимність наданих ним документів буде умовною. Водночас, відсутність погодження виключає відповідальність органу у разі виникнення юридичних спорів та інших проблем в діяльності таких отримувачів публічних послуг. Вбачається, що це може призвести до неможливості встановлення винних та притягнення їх до відповідальності у разі порушень законодавства.

3.2. У ст. 11 проекту, передбачається, що «у разі якщо закон вимагає оформлення результату надання публічної послуги в паперовій формі, для отримання електронних публічних послуг належним дотриманням цієї вимоги вважається оформлення результату надання такої послуги в електронній формі». Запропоноване формулювання виглядає неприйнятним з точки зору законодавчої техніки, адже закладає суперечність між нормами різних законів.

3.3. У проекті відсутні положення, за якими мають бути встановлені вимоги щодо строків надання публічних послуг/електронних публічних послуг.

3.4. У проекті пропонується виключити з норм Закону України «Про адміністративні послуги» ч. 8 ст. 9, за якою «суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, у тому числі шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів»; а також п. 1 ч. 9 цієї ж статті, де встановлено, що суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані «забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом».

Відмова від зазначених правил виглядає необґрунтованою, адже вони забезпечують доступність та оперативність надання адміністративних послуг. При цьому, вказані правила, на наш погляд, не впливають на надання електронних публічних послуг, які пропонується у проекті регулювати окремим законом.

3.5. Виглядають невдалими запропоновані приписи абз. 3 ч. 2 ст. 5 та ч. 1 ст. 9 проекту, за якими положення законів України ставляться на один рівень з підзаконними актами Кабінету Міністрів України, що суперечить принципу ієрархічної побудови системи національного законодавства.

4. Сформульовані в ст. 4 проекту принципи державної політики щодо «портативності даних» та «підтримки прийняття рішень», на нашу думку, не узгоджуються з принципом правової визначеності. При цьому, принцип «збереження інформації» (п. 10 ч. 1) фактично дублюватиме викладений в попередньому п. 7 принцип «безпеки та конфіденційності».

5. Викликають зауваження прикінцеві положення проекту (ст. 14).

У ч. 3 ст. 14 проекту пропонується передбачити, що «за відсутності технічної можливості забезпечення електронної інформаційної взаємодії національних електронних інформаційних ресурсів через систему електронної взаємодії цих ресурсів, порядок електронної інформаційної взаємодії, структура та формат інформації, що передається, механізм та канали інформаційного обміну, процедури взаємодії інформаційних систем, обліку інформаційних файлів визначаються держателями відповідних національних електронних інформаційних ресурсів». На думку Головного управління, порядок такої інформаційної взаємодії, механізми та канали інформаційного обміну, процедури взаємодії інформаційних систем мали б визначатись відповідними держателями *за погодженням відповідно із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації*.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Макаренко, О. Карпенко



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000008BF77900E1514902
Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/177883 від 01.06.2021



527446