

УДК 342.9 (004.9) + 34.096
DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i87.2799>

К. О. Клименко, В. В. Костенко

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, сучасні виклики та загрози цивілізації дають поштовх створенню нових суспільних відносин в Україні. Реальністю стала цифровізація багатьох сфер життєдіяльності людини. Швидкими темпами створюються нові електронні сервіси, які мають на меті спростити взаємодію держави і громадянина та надати можливість отримувати державні послуги та необхідні відкриті дані й інформаційні ресурси. Водночас стрімке запровадження новітніх технологій потребує своєчасного реагування законодавства, що є нині найбільш актуальним.

Метою статті є науковий аналіз нормативно-правової бази України, що регулює застосування електронних довірчих послуг та електронних адміністративних послуг, а також визначення проблем і розроблення пропозицій з удосконалення чинного законодавства України.

Результати аналізу наукових публікацій. Натепер немає комплексних наукових досліджень стосовно правового регулювання сучасних технологій із використанням електронних послуг та електронних довірчих послуг у процесі надання державних електронних адміністративних послуг.

Виклад основних положень. Сучасний світ визначається процесами глобалізації, розвитку світової економіки, а також політичних, економічних, наукових, бізнесових, торговельних, інформаційних суспільних відносин, які безпосередньо впливають не тільки на міжнародну систему відносин, а й на будь-які процеси в конкретних країнах, а також на забезпечення прав, задоволення інтересів і потреб їхніх громадян та державних інституцій.

Одними з основних складових частин сучасних суспільних відносин є швидкий обмін цифровою інформацією та забезпечення її актуальності, надійності, цілісності, оперативності, ідентичності, достовірності й повноти.

Комп'ютерні технології дозволили започаткувати нові суспільні відносини між суб'єктами правовідносин під час обміну інформацією у формі електронних (цифрових) документів або електронних послуг, а надійність передачі інформації забезпечується застосуванням технології електронного підпису з використанням алгоритмів цифрового криптографічного захисту.

Досвід законодавчого регулювання використання електронного підпису й електронних послуг у системах масового обслуговування в режимі онлайн практично не вивчався, оскільки ці питання зараз регулюються численними юридичними та технічними нормативними актами, стандартами, порядками тощо. Для забезпечення застосування електронних довірчих послуг у таких системах необхідно модернізувати правове регулювання.

Нині в Україні функціонують масштабні електронні системи, які забезпечують цифровими даними суб'єктів правовідносин під час електронного обміну інформацією (Electronic Data Interchange); руху капіталу (Electronic Funds Transfer); торгівлі (e-Trade); використання електронних грошей (e-cash); маркетингу (e-market); банкінгу (e-banking); системи здоров'я (e-health), технологічні рішення Mobile ID, ID-Card, BankID, Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Портал Дія», різноманітні електронні реєстри, у яких застосовуються або можуть застосовуватися кваліфіковані електронні довірчі послуги (електронний підпис) [1].

Так, натеper в Україні діють 21 кваліфікований постачальник електронних довірчих послуг, серед яких Засвідчувальний центр Національного банку України та Центральний засвідчувальний орган Міністерства цифрової трансформації України. Технічне та юридичне регулювання сфери кваліфікованих електронних довірчих послуг здійснюється європейськими та міжнародними стандартами, що регламентують найбільш поширені у світі криптографічні алгоритми та протоколи, як-от RSA, DSA, KCDSA, ECDSA, EC-KCDSA і EC-GDSA. Також застосовуються і два національні стандарти: ДСТУ 7624:2014 «Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Алгоритм симетричного блокового перетворення» та ДСТУ 7564:2014 «Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Функція хешування», алгоритм симетричного блокового перетворення на функції хешування.

7 листопада 2018 р. набрав чинність Закон України «Про електронні довірчі послуги», який дає можливість запровадити в Україні сучасні електронні методи ідентифікації особи [2]. Ухвалення нового Закону створило сприятливі умови для технічного розвитку галузі, що надало можливість значно розширити категорії користувачів (підписанти) електронного підпису та розробити нові електронні послуги.

У межах реалізації Комплексної програми розвитку фінансового сектора України до 2020 р. Національний банк затвердив порядок функціонування Єдиної національної системи електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID [3], що спрямований на розвиток електронної ідентифікації громадян під час надання державних адміністративних електронних послуг. За останніми даними, громадянам України видано більше 4 млн ID-Card, зокрема й з електронним підписом.

Нині органи державної влади забезпечуються понад 150 електронними адміністративними послугами онлайн, які надаються на порталах ЦОВВ та через електронні кабінети органів влади.

Натеper одним із найбільш популярних став Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Портал Дія», створений за ініціативи Президента України «Країна у смартфоні» та за сприяння Міністерства цифрової трансформації України. Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Портал Дія» натеper дозволяє використовувати електронне відображення водійського посвідчення, свідоцтва про реєстрацію авто, яке належить користувачу додатка, студентського квитка, паспорта громадянина України у вигляді ID-картки, біометричного закордонного паспорта. Також є можливість авторизації користувача через Єдину наці-

ональну систему електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID, здійснювати перевірку дійсності цифрових документів через тимчасовий QR-код, отримувати онлайн-підтримку та термінові загальнодержавні інформаційні повідомлення, а також отримувати низку адміністративних послуг.

Водночас запровадження новітніх технологій у сфері електронних послуг значно випереджає правове регулювання даної галузі, що створює низку ризиків, до яких ні суспільство, ні законодавство нині не готові. Так, застосування державного вебпорталу «Дія» створює низку правових ризиків, які натеper законодавчо не врегульовані і можуть генерувати небезпечні правові інциденти. Спостерігається неузгодженість численних правових норм та нормативно-правових актів, що регулюють сфери інформаційних технологій. Отже, виникає потреба об'єднання нових сучасних правових норм за єдиними сукупностями ознак, а також розроблення і застосування єдиного термінологічного апарату.

Наприклад, вітчизняне законодавство по-різному трактує поняття «електронна послуга»:

електронна послуга (або е-послуга) – це адміністративна або інша публічна послуга, що надається громадянину або юридичній особі в електронній формі. Завдяки цьому громадянин має змогу отримати послугу від держави (оформлення ліцензії, соціальної допомоги, особистого документа тощо) без особистого відвідування органів влади. Е-послуги надаються через Інтернет, тож доступні з дому чи офісу 24 години на добу та сім днів на тиждень. Таким чином, вони є зручнішими та швидшими за особисті візити та мінімізують ризики корупції [4];

– електронна послуга – послуга, надана громадянам та організаціям в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (далі – е-послуга) [5];

– електронна послуга – передача до відділів державної реєстрації актів цивільного стану наданих користувачами заяв у сфері державної реєстрації актів цивільного стану з накладенням електронного цифрового підпису користувача або звернень з інформацією, необхідною для формування таких заяв, що підписуються під час особистого звернення фізичної особи до відділу, отримання повідомлень про результати їх розгляду [6];

– електронна послуга – надання інформації та/або документів із метою вирішення порушених особою, яка звертається до органів Пенсійного фонду, питань за допомогою засобів вебпорталу [7];

– електронна послуга – адміністративна й інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем [8];

– електронна послуга – будь-яка послуга, що надається через інформаційно-телекомунікаційну систему.

Уведення так званих «електронних паспортів та посвідчень» виявило низку правових прогалин. Застосування «електронних паспортів» регламентоване лише одним документом, а саме постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2020 р. № 278 «Про реалізацію експериментального проєкту щодо застосування відображення в електронному вигляді інформації, що міститься у паспорті грома-

дянина України, у формі картки, та відображення в електронному вигляді інформації, що міститься у паспорті громадянина України для виїзду за кордон» [9].

Так, е-паспорт – відображення в електронному вигляді інформації, що міститься в паспорті громадянина України у формі картки, оформленому особі засобами Єдиного державного демографічного реєстру (далі – Реєстр), разом з унікальним електронним ідентифікатором (QR-код), який забезпечує отримання інформації з Реєстру інформаційними ресурсами єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) на запит Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Дія».

Е-паспорт для виїзду за кордон – відображення в електронному вигляді інформації, що міститься в паспорті громадянина України для виїзду за кордон, оформленому особі засобами Реєстру, разом з унікальним електронним ідентифікатором (QR-код), який забезпечує отримання інформації з Реєстру інформаційними ресурсами єдиної інформаційної системи МВС на запит Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Портал Дія».

Варто зазначити, що дані електронні відображення діють протягом періоду реалізації експериментального проєкту і не застосовуються для вчинення юридично значущих правочинів або дій. Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» містить вичерпний перелік таких документів та їхню форму. Цим Законом електронні відображення не передбачені. Твердження Міністерства цифрової трансформації України про те, що електронні відображення паспортів «офіційно є цифровими аналогами паперових та пластикових документів і мають таку саму юридичну силу», є передчасними і не містять правових наслідків. Тобто фактично електронні відображення паспортів, посвідчень, квитків у чинному національному правовому полі – це тільки графічні світлинки без правового статусу [10].

Водночас залишаються неврегульованими і техніко-юридичні проблеми, пов'язані із захистом персональних даних та захистом інформації в системі кваліфікованих електронних довірчих послуг та електронних послуг.

Варто враховувати й те, що натепер немає будь-якої офіційної інформації щодо правового статусу «Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Портал Дія». Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2020 р. № 278 «Про реалізацію експериментального проєкту щодо застосування відображення в електронному вигляді інформації, що міститься у паспорті громадянина України, у формі картки, та відображення в електронному вигляді інформації, що міститься у паспорті громадянина України для виїзду за кордон» узагалі не передбачено такого суб'єкта як Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Портал Дія», а також не надано його визначення.

Невідома і доля комплексної системи захисту інформації, яку мали впровадити відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», оскільки Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Портал Дія» вважається та фактично є державним інформаційним ресурсом.

Крім того, зараз невизначеність існує і з комплексною системою захисту інформації Центрального засвідчувального органу Міністерства цифрової трансформації України, адміністратором інформаційно-телекомунікаційної системи якого визначено державне підприємство «ДІА». Також натепер атестат КСЗІ ДП «ДІА» відсутній, що згідно зі ст. 8 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» є порушенням чинного законодавства. Відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги», цей факт може вважатися подією, що призводить або може призвести до несанкціонованого доступу до особистого ключа, тобто компрометації особистого ключа ЦЗО.

Отже, наявні суттєві «білі плями» та суперечності в законодавстві України у правовому регулюванні багатьох аспектів функціонування систем та процедур надання електронних послуг, а саме в частині юридичної відповідальності за створення, надання та поширення електронних послуг, електронних довірчих послуг, електронного підпису тощо.

Усі вищевказані ризики не підвищують рівень довіри громадян до електронних сервісів. Недовіра сформувалася через недостатню захищеність інформаційних систем від несанкціонованого втручання, передусім від неправомірних дій посадовців, наприклад, незаконних дій із даними Державного реєстру прав на нерухоме майно.

Варто окремо зазначити, що і громадяни через неналежну поінформованість або особливості ментальності, що склалася на пострадянському просторі, асоціюють електронні підписи й електронні сервіси як простий інструментарій або технічний гаджет, що виконує суто технічну функцію. Натомість електронний підпис натепер є єдиним засобом, визнаним законодавством усіх країн світу, який не тільки є електронним еквівалентом власноручного підпису але й наділений правом підтверджувати волевиявлення фізичної особи під час учинення електронних правочинів. Тобто глобально електронний підпис можна ототожнювати з електронним відображенням у цифровому просторі особи, яка вчиняє електронні юридично значущі дії.

Отже, усі ці перелічені чинники зумовлюють недовіру, бар'єри та проблеми на шляху розвитку електронних послуг, електронних довірчих послуг, використання електронних підписів у сучасних державних інформаційно-комунікаційних системах держави.

Висновки. Українська законодавча система, що регулює юридичну і технічну сфери застосування електронних послуг, електронних довірчих послуг та електронних підписів, є досить розвиненою та насиченою нормативно-правовими актами. Неузгодженість численних правових норм та нормативно-правових актів, що регулюють сфери інформаційних технологій, стимулювала модернізацію багатьох напрямів правового регулювання. Отже, нині у структурі даного законодавства йде активне формування нової нормативно-правової бази. Розвиток інфраструктури електронних послуг потребує кореляції з відповідною нормативно-правовою базою. У цьому сенсі українські правознавці та фахівці інформаційного права й інших галузей права повинні забезпечити ефективну модернізацію національного законодавства у сфері регулювання електронних послуг.

Література

1. Костенко О.В., Вискуб О.А., Костенко В.В. Окремі аспекти правового регулювання процесів цифровізації України. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Т. 1. С. 172–179.
2. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155–VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 14.05.2020).
3. Про затвердження Положення про Систему BankID Національного банку України : постанова НБУ від 30 серпня 2016 р. № 378. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0378500-16> (дата звернення: 14.05.2020).
4. Усі питання по е-послугах. *Урядовий портал* : єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/usi-pitannya-po-e-poslugam/sho-take-elektronna-posluga> (дата звернення: 14.05.2020).
5. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80/ed20130515/sp:max100#n16> (дата звернення: 14.05.2020).
6. Про запровадження пілотного проекту щодо подання заяв у сфері державної реєстрації актів цивільного стану через мережу Інтернет : наказ Міністерства юстиції України від 9 липня 2015 р. № 1187/5. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0812-15/sp:max100> (дата звернення: 14.05.2020).
7. Про організацію прийому та обслуговування осіб, які звертаються до органів Пенсійного фонду України : постанова Пенсійного фонду України від 30 липня 2015 р. № 13–1. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0991-15/sp:max100> (дата звернення: 14.05.2020).
8. Про схвалення Концепції розвитку систем електронних послуг в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2016 р. № 918-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80/ed20161116/sp:max100#n15> (дата звернення: 14.05.2020).
9. Про реалізацію експериментального проекту щодо застосування відображення в електронному вигляді інформації, що міститься у паспорті громадянина України, у формі картки, та відображення в електронному вигляді інформації, що міститься у паспорті громадянина України для виїзду за кордон : постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2020 р. № 278. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z278-2020-%D0%BF?fbclid=IwAR2OmkmJiXv_nAcPCc0Eoy8V_zdvemRnBwrEcrOaBJ_Qy52ZON-Me9yLGBY#n25 (дата звернення: 14.05.2020).
10. Хімич Роман. Про електронне казна-щої «державу» у смартфоні. URL: <https://www.facebook.com/notes/roman-khimich/%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B5-%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B0-%D1%89%D0%BE-%D1%96-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D1%83-%D0%B2-%D1%81%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%84%D0%BE%D0%BD%D1%96/2999585593413689/> (дата звернення: 14.05.2020).

Анотація

Клименко К. О., Костенко В. В. Проблеми правового забезпечення функціонування інфраструктури електронних адміністративних послуг. – Стаття.

У статті розглянуто перспективи розвитку цифровізації України, створення системи державних електронних послуг та проблеми правового регулювання у сфері електронних послуг. Проаналізовано законодавство України, що регулює правовідносини, які виникають під час використання електронних сервісів.

У процесі порівняльного аналізу з'ясовано, що вітчизняне законодавство по-різному трактує поняття «електронна послуга» у нормативних документах Кабінету Міністрів України, Міністерстві юстиції України, Пенсійного фонду України та Законі України «Про електронні довірчі послуги».

Зазначено, що, за оцінками фахівців, нині спостерігається недовіра громадян до електронних сервісів через низький рівень правової обізнаності й інформаційної гігієни більшості населення. Недовіра сформувалася через недостатню захищеність інформаційних систем від несанкціонованого втручання, передусім від неправомірних дій посадовців, наприклад, незаконних дій з даними Державного реєстру прав на нерухоме майно.

Українська законодавча система, що регулює юридичну і технічну сфери застосування електронних послуг, електронних довірчих послуг і електронних підписів, є досить розвинутою та насиченою

нормативно-правовими актами. Неузгодженість численних правових норм та нормативно-правових актів, що регулюють сфери інформаційних технологій, стимулювала модернізацію багатьох напрямів правового регулювання. Отже, нині у структурі даного законодавства йде активне формування нової нормативно-правової бази. Розвиток інфраструктури електронних послуг потребує кореляції з відповідною нормативно-правовою базою. У цьому сенсі українські правознавці та фахівці інформаційного права й інших галузей права повинні забезпечити ефективну модернізацію національного законодавства у сфері регулювання електронних послуг.

Запропоновано рекомендації та пропозиції щодо вирішення проблем, пов'язаних із застосуванням електронних послуг та електронних довірчих послуг.

Ключові слова: електронний підпис, електронні довірчі послуги, електронні адміністративні послуги, довіра, Портал Дія, норма закону.

Summary

Klimenko K. O., Kostenko V. V. Problems of legal support of functioning of infrastructure of electronic administrative services. – Article.

The article considers the prospects for the development of digitalization of Ukraine, the creation of a system of state electronic services and the problems of legal regulation in the field of electronic services. The legislation of Ukraine regulating legal relations that arise during the use of electronic services is analyzed.

The comparative analysis revealed that domestic legislation interprets the definition of “electronic service” differently in the regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the Pension Fund of Ukraine and the Law of Ukraine “On Electronic Trust Services”.

It is noted that according to experts, there is currently a lack of public confidence in electronic services due to the low level of legal awareness and information hygiene of the vast majority of the population. Distrust was formed due to insufficient protection of information systems from unauthorized interference and, most of all, from illegal actions of officials, such as illegal actions with data from the State Register of Real Estate Rights.

The Ukrainian legislative system regulating the legal and technical spheres of application of electronic services, electronic trust services and electronic signatures is quite developed and saturated with normative legal acts. The inconsistency of numerous legal norms and normative-legal acts regulating the spheres of information technologies stimulated the modernization of many directions of legal regulation. Thus, currently in the structure of this legislation is the active formation of a new regulatory framework. The development of e-services infrastructure needs to be correlated with the relevant regulatory framework. In this sense, Ukrainian jurists and specialists in information law and other branches of law must ensure the effective modernization of national legislation in the field of regulation of electronic services.

Recommendations and proposals for solving problems related to the use of electronic services and electronic trust services have been developed.

Key words: electronic signature, electronic trust services, electronic administrative services, trust, Portal Action, rule of law.