



## ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Александр БУХАНЕВИЧ,

кандидат юридических наук, доцент,

соискатель Института законодательства Верховной Рады Украины

### Summary

This article focuses on the current state of information provision of administrative services in Ukraine. Attention is drawn to the fact that one of the tasks of information support of activity of administrative services is to create a proper system of public access to information on specific administrative services, legislation and other necessary information for citizens. Analyzes the existing problems and possible formation of an information management system of administrative services. The results are the basis for the implementation of measures to improve the legislation in terms of informing the subjects of the administrative services of individuals and legal entities.

**Key words:** administrative services, information support of administrative services, subjects of administrative services, subjects of treatment, centers of administrative services.

### Аннотация

Статья посвящена современному состоянию информационного обеспечения административных услуг в Украине. Обращается внимание на то, что одной из задач информационного обеспечения деятельности субъектов предоставления административных услуг является создание надлежащей системы доступа граждан к информации о конкретных административных услугах, законодательстве и других, необходимых для граждан сведениях. Анализируются существующие проблемы и возможные направления формирования системы информационного обеспечения административных услуг. Полученные результаты являются основой для осуществления мероприятий по совершенствованию законодательства в части информирования субъектами предоставления административных услуг физических и юридических лиц.

**Ключевые слова:** административные услуги, информационное обеспечение предоставления административных услуг, субъекты предоставления административных услуг, субъекты обращения, центры предоставления административных услуг.

**Постановка проблемы.** Обязанность осуществления информирования субъектами предоставления административных услуг физических и юридических лиц занимает важное место среди всего комплекса полномочий органов государственной и местной власти, поскольку, кроме возможности в полном объеме воспользоваться всеми условиями доступного и удобного получения административной услуги, также обеспечивает прозрачность и открытость деятельности субъектов предоставления административных услуг.

**Актуальность темы.** Несмотря на комплекс проведенных мероприятий по информированию населения об особенностях предоставления административных услуг, следует констатировать, что сегодня информационное обеспечение предоставления таких услуг в Украине недостаточно для общественности из-за отсутствия эффективного механизма для информирования субъектов обращения об административных услугах. Поэтому возникает вопрос о проведении анализа современного состояния и определения соответствующих обоснованных требований и главных концептуальных

основ формирования информационной политики в сфере предоставления административных услуг.

Проблеме развития информационной системы предоставления административных услуг посвящены труды таких ученых, как Н.В. Вдовинова, Т.В. Гончарова, Н.Н. Зварыч, И.Б. Колиушко, А.В. Коренной, Н.В. Литвинова, А.В. Литвинов, А.А. Попова, А.В. Таможний, В.П. Тимошук и др. Однако из-за недостаточной разработанности теоретико-методологических основ информационного обеспечения деятельности субъектов предоставления административных услуг, низкого уровня информированности населения по вопросам предоставления административных услуг, изменения условий и потребностей нынешних реалий данная тема остается сегодня актуальной.

**Целью статьи** является определение основных проблем современного состояния информационного обеспечения предоставления административных услуг и разработка рекомендаций по повышению эффективности информационной системы предоставления таких услуг.

**Изложение основного материала исследования.** В общем проблемы ин-

формационного обеспечения деятельности органов власти по предоставлению административных услуг необходимо рассматривать в двух аспектах: 1) организация и формы информационного обеспечения (организационный); 2) содержание и направленность информационных материалов (содержательный). В первом аспекте целью решения проблем информационного обеспечения предоставления административных услуг является информирование граждан наиболее удобными для них способами с использованием источников информации в зависимости от особенностей категорий потребителей административных услуг. Во втором аспекте проблема информационного обеспечения потребителей административных услуг должна рассматриваться через призму полноты, исчерпаемости, понятности соответствующей информации [1, с. 575].

Одной из задач информационного обеспечения деятельности субъектов предоставления административных услуг является создание надлежащей системы доступа граждан к информации о конкретных административных услугах, законодательстве и других, необходимых для граждан сведениях.



В соответствии с ч. 1 ст. 6 Закона Украины «Об административных услугах», субъекты обращения имеют право на бесплатное получение информации об административных услугах и порядке их предоставления, что обеспечивается путем предоставления им бесплатного доступа к Реестру административных услуг, размещенного на Правительственном портале, функционирования круглосуточной Правительственной телефонной справки и информирования таких субъектов через средства массовой информации [2].

Реестр административных услуг – это единая информационная компьютерная база данных об административных услугах, предоставляемых в соответствии с законом субъектами предоставления административных услуг [3]. Он формируется и ведется Министерством экономического развития и торговли Украины [2, ч. 1 ст. 16]. Целью его создания и функционирования являются следующие: 1) ведение учета административных услуг; 2) обеспечение открытого и бесплатного доступа к информации об административных услугах. Сейчас следует констатировать, что перечень услуг, отраженный в Реестре административных услуг, пока не соответствует большинству требований и критериев Закона Украины «Об административных услугах» и Порядка ведения Реестра административных услуг, который утвержден Постановлением Кабинета Министров Украины от 30 января 2013 г. № 57. В частности, сведения воспроизведены в данном Реестре системно и неупорядоченно, в виде сводной информации от всех субъектов предоставления административных услуг. Задача по созданию круглосуточной Правительственной телефонной справки, определенная законодателем, на сегодня остается не реализованной. Информация об административных услугах, как правило, освещается в СМИ. Вместе с тем необходимо отметить, что, согласно опросу посетителей центров предоставления административных услуг в 10 городах Украины, только 1,4% граждан получает информацию из СМИ. В подавляющем большинстве такую информацию субъекты обращения получают лично в исполнительном органе (42%) и через Интернет (33,6%) [4].

Согласно ч. 2 ст. 6 Закона Украины «Об административных услугах», на субъектов предоставления административных услуг возложен ряд обязанностей по обеспечению получения информации об административных услугах и порядке их предоставления, а именно: 1) обустройство в местах приема субъектов обращений информационных стендов с образцами соответствующих документов и информации в объеме, достаточном для получения административной услуги без посторонней помощи; 2) создание и функционирование веб-сайтов, на которых размещается информация о порядке предоставления соответствующих административных услуг, доступ в помещение, в котором осуществляется прием субъектов обращений, наличие соединения общественного транспорта, подъездных путей и мест парковки; 3) осуществление должностными лицами приема субъектов обращений согласно графику, утвержденному руководителем соответствующего субъекта предоставления административных услуг; 4) предоставление субъекту обращения, который обратился за помощью средств телекоммуникации (телефона, электронной почты и других средств связи), информации о порядке предоставления административных услуг; 5) издание справочно-информационных материалов об административных услугах и бесплатное распространение таких материалов в помещениях, в которых осуществляется прием субъектов обращений; 6) устройства ящика для выражения субъектами обращений замечаний и предложений относительно качества предоставления административных услуг, проведение ежегодного анализа таких замечаний и предложений, принятия соответствующих мер.

Административные услуги на практике, как правило, являются достаточно сложными с точки зрения процедуры, которая урегулирована большим количеством нормативно-правовых актов. Потребителей административных услуг интересует лаконичная и конкретная информация о местонахождении органа, где осуществляется прием субъектов обращения, график работы, порядок заполнения документов и т. п. Важно удобное и быстрое получение нужной им информации, без лишних

затрат времени. В связи с этим информационный стенд является оптимальным средством предоставления информации с возможностью ее быстрого обновления [5, с. 102–103]. Сегодня посетители центров предоставления услуг в абсолютном большинстве довольны информативностью стендов (удовлетворены – 85%, недовольны – 6%) [4].

Проблема наглядности и удобства сведений, размещенных на информационных стендах, актуальна для подавляющего большинства органов публичной администрации. Зато очень часто имеет место перегруженность стендов неоправданно подробными выдержками из законодательства, что запутывает и дезориентирует человека, приводит к необходимости получения дополнительных консультаций. В этом случае нивелируется само назначение информационных стендов, ведь субъекту обращения становится проще узнать необходимую информацию непосредственно у персонала. Важными для потребителя являются также сведения о размерах и порядке уплаты соответствующих сборов за административные услуги, банковских реквизитов и т. п. Для обеспечения удобства потребителей, особенно для слабовидящих граждан, целесообразно оборудовать стенды элементами внешнего освещения, а надписи выполнить удобным для зрительного восприятия крупным шрифтом и оформить их люминесцентной краской. В случае значительных объемов важной информации целесообразно размещение своеобразной «книжки» прикрепленных к стенду перекидных «карманов», в которые можно положить сразу несколько листов и перелистывать их непосредственно на стенде [5, с. 103–104]. Приведенные критерии значительно улучшат доступность информации о предоставлении административных услуг.

Выборочный анализ развития сайтов субъектов предоставления административных услуг позволяет утверждать, что большинство из них характеризуется высоким уровнем развития в части информирования об административных услугах. Наряду с этим необходимо отметить, что сегодня не отлажен механизм обмена информацией между гражданином и органом власти в режиме on-line. Большинство сайтов органов публичной власти только



предоставляют общую информацию об услугах, размещают бланки информационных и технологических карт на ее получение и не предусматривают возможностей для ответа на обращение, предоставление электронного административного акта. Кроме того, нет единой информационной инфраструктуры для установления взаимодействия и обмена информацией между ведомствами органов власти, что делает невозможным предоставление большинства административных услуг в режиме «единого окна». Фактически, не введен механизм защиты электронных документов путем применения цифровой подписи, обязательного реквизита электронного документа, что является основанием для его учета и приобретения юридической силы. Также следует отметить, что в Украине отсутствуют единые требования к web-сайтам органов публичной администрации. Это во многом связано с тем, что сайты не признаются действующим законодательством как средства массовой информации.

Применение возможностей электронного управления, ведения электронного документооборота будут способствовать повышению оперативности процесса предоставления административных услуг, прозрачности и открытости этой деятельности, налаживанию обратной связи органов власти и получателей административных услуг, а также росту доверия общества к власти. Как отмечает Г.М. Писаренко, применение электронных возможностей общения для предоставления административных услуг повысит их удобство и качество [6, с. 141]. Л.В. Бесчастнова рассматривает on-line услуги как фактор снижения ресурсных затрат административных органов [7, с. 77]. По этому поводу И.В. Дроздова отмечает: «... это возможность дополнительных консультативных услуг, экономия бланков, времени и усилий как служащих, так и граждан; это создание возможности для обращения лицам, которые по состоянию своего здоровья вынуждены обращаться в административные органы через доверенных лиц или представителей; это и возможность проведения социологических исследований» [8, с. 170]. Учитывая изложенное, считаем, что выполнение web-сайтами органов вла-

сти исключительно информационной функции недостаточное как для развития технологии е-управления в Украине, так и для дальнейшего развития информационного общества в нашей стране.

Обязанность субъектов предоставления административных услуг обеспечить осуществление должностными лицами приема субъектов обращений согласно графику, утвержденному руководителем соответствующего субъекта предоставления административных услуг, является одним из механизмов обеспечения права лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным лицам этих органов, определенного ст. 40 Конституции Украины [9]. Согласно опроса посетителей центров предоставления административных услуг в 10 городах Украины, режимом работы органа удовлетворены подавляющее большинство граждан (полностью удовлетворены – 64,9%, преимущественно довольны – 27,5%, преимущественно не удовлетворены – 4,5%, совсем не удовлетворены – 2,1%) [4]. Заметим, что, в соответствии с Законом Украины «Об административных услугах», личный прием субъектов обращения за административными услугами осуществляются только те субъекты предоставления административных услуг, которые еще не передали все свои административные услуги в компетенцию центра предоставления административных услуг. Если все административные услуги предоставляются через центр предоставления административных услуг, то субъект предоставления административных услуг не должен осуществлять прием субъектов обращений.

Одним из приоритетных вариантов предоставления информации по вопросам административных услуг является дистанционное информирование потребителей таких услуг в ответ на их обращение за помощью соответствующих технических средств связи. Консультативная помощь посредством телефонной связи является одним из самых эффективных способов предоставления информации. Поэтому, с целью улучшения качества предоставления информации об административных услугах, целесообразно ввести семинары, тренинги по коммуникации и тех-

ники ведения беседы. Кроме этого, для четкого подсчета количества предоставленных консультаций отдельным работником и офисом в целом каждая телефонная консультация должно фиксироваться в компьютерной базе данных. В форме для фиксации телефонных консультаций следует предусмотреть такие параметры, как общие данные о лице, которое обращается, и тематику запроса. На основе этой тематики запросов формируется база данных (из наиболее типичных вопросов), которая в дальнейшем является очень хорошим отдельным источником информации [5, с. 105].

Поддержание контактов с помощью электронной почты является одним из самых перспективных в развитии способов консультирования субъектов обращения, учитывая интенсивный рост численности пользователей Интернет, а также скорость и удобство применения электронной корреспонденции. Основным при применении электронной почты должно стать четкое указание электронного адреса на всех информационных носителях и источниках сведений о деятельности субъектов предоставления административных услуг. Вместе с тем система технических средств, предоставления потребителям консультаций не будет полной без введения и других, кроме электронной почты, альтернативных средств электронной связи с потребителями. В частности, необходимо создание консультационных рубрик на сайте, которые периодически и своевременно обновлялись бы. Предоставление консультаций в режиме реального времени в электронной почте является особенно перспективной. Аналогичными программами является ICQ, а также QIP или Skype, которые обеспечивают голосовое общение персонала с потребителем (что особенно важно для людей с нарушениями зрения) [5, с. 108].

Важной составляющей удобного информационного обеспечения деятельности субъектов предоставления административных услуг является обеспечение потребителей услуг справочно-информационными материалами (справочниками, буклетами, брошюрами, информационными листовками и т. п.). Основное назначение справочников состоит в обеспечении доступа к большим объемам системно



изложенных сведений о деятельности субъекта предоставления административных услуг и порядка предоставления отдельных категорий административных услуг. Учитывая то, что в указанных справочниках должна содержаться информация, в значительной степени идентична сведениям, предусмотренным к включению в информационные карточки, необходимость справочников обуславливается главным образом системностью и объемом представленной в них информации. Часть справочников должна быть размещена непосредственно у субъекта предоставления административных услуг, другую же – можно разместить в других органах и учреждениях в пределах административно-территориальной единицы (например, в отделениях почты или государственных банков). Также указанные справочники могут быть изложены и в электронной форме на web-сайте и других электронных ресурсах субъекта предоставления административных услуг [5, с. 109–110].

Обязательным инструментом контроля и улучшения качества услуг является обратная связь с потребителями услуг, что предполагает выяснение мнения потребителей услуг о текущем качестве услуг и возможных путях улучшения качества. В связи с этим, законодателем было возложена на субъекты предоставления административных услуг обязанность по обеспечению обустройства ящика для выражения субъектами обращений замечаний и предложений относительно качества предоставления административных услуг, проведению ежегодного анализа таких замечаний и предложений, принятию соответствующих мер. С целью соблюдения принципов открытости и прозрачности, целесообразно в обобщенной форме периодически информировать общественность о полученных замечаниях и предложениях, запланированных и реализованных мерах реагирования.

**Выводы.** Анализ информационного обеспечения функционирования системы предоставления административных услуг со стороны государственных институтов показал о наличии определенных проблем в этой сфере. Считаем, что устранение имеющихся недостатков и реализация указанных выше рекоменда-

ций позволит значительно повысить эффективность предоставления административных услуг, снизить уровень коррупции и злоупотреблений среди соответствующих должностных лиц и, следовательно, улучшить отношения между властью и общественностью.

#### Список использованной литературы:

1. Попова О.О. Проблемы усовершенствования информационного обеспечения сферы надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг / О.О. Попова // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 574–578. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/FP\\_index.htm\\_2012\\_3\\_100.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2012_3_100.pdf).

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

3. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-п>.

4. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/ocinki-dijalnosti-c.htm>.

5. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : [практичний посібник] / [І.І. Бригілевич, С.І. Ванько, В.А. Загайний, І.Б. Коліушко, О.В. Курінний, В.О. Стоян, В.П. Тимошук, Д. Шиманке] ; за заг. ред. В.П. Тимошука. – 2-ге вид., доп. і доопрац. – К. : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

6. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 196 с.

7. Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Л.В. Бесчастнова. – Саратов, 2008. – 232 с.

8. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.В. Дроздова. – К., 2009. – 254 с.

9. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.