

УДК 342.9

**Р. Ф. ГРИНЮК, О. М. СИНКОВА**

*Роман Федорович Гринюк, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри Донецького національного університету*

*Олена Михайлівна Синкова, доктор юридичних наук, доцент, професор Донецького національного університету*

### **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ТА ТЕХНОЛОГІЧНОГО АСПЕКТУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

В умовах розбудови України як правової демократичної держави важливе значення має вдосконалення процедур надання адміністративних послуг. Держава через систему своїх органів встановлює певні правила (умови та порядок) щодо надання адміністративних послуг. Необхідність покращення надання адміністративних послуг передбачає впровадження таких правил та процедур надання адміністративних послуг, які дозволяють досягти з меншими затратами кращих результатів. Звідси особливої актуальності набуває питання вдосконалення організаційно-правового забезпечення інформаційних та технологічних аспектів надання адміністративних послуг.

На сьогодні науковцями продовжуються дослідження у сфері пошуку оптимальних умов для надання адміністративних послуг, розробляються нові регламенти, проводиться аналіз виявлення потреб населення.

Питання розробки організаційно-правового забезпечення правил та процедур адміністративних послуг досліджувалися такими науковцями, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Л. К. Терещенко, Л. І. Маниліч, А. Міцкевич, Д. В. Нестеров, Ю. О. Тихомиров, М. Д. Чеснокова та ін.

Мета статті полягає в обґрунтуванні шляхів вдосконалення організаційно-правового забезпечення інформаційних та технологічних аспектів надання адміністративних послуг.

Поняття адміністративної послуги широко застосовується в законодавстві та науковій літературі після проведення адміністративної реформи, метою якою є, зокрема, підвищення якості надання адміністративних послуг державними органами<sup>1</sup>.

Задоволення попиту населення за рахунок ефективної і результативної роботи державних органів – невід'ємне завдання адміністративної реформи. На думку І. В. Венедиктової, в основі адміністративної послуги лежить діяльність органу виконавчої влади, що приводить до виникнення, зміни і припинення правовідносин у зв'язку із зверненням громадянина або організації або без такого, яка здійснюється у взаємодії із заявником<sup>2</sup>.

Проте залишаються проблеми інформаційного та технологічного характеру, пов'язані, в основному, із відсутністю чіткого переліку адміністративних послуг і недостатньою опрацьованістю нормативно-правових норм, що регулюють цю сферу відносин. У зв'язку з цим виникають суперечки щодо процедур надання послуг<sup>3</sup>. Державні органи самостійно організують порядок надання тієї або іншої послуги, ціноутворення, термін виконання. Внаслідок потрібна особлива увага дотриманню правил та процедур надання адміністративних послуг з урахуванням потреб споживачів.

У зв'язку з наданням адміністративних послуг у громадян і юридичних осіб виникають певні вимоги до державних службовців стосовно дотримання інформаційних аспектів надання адміністративних послуг<sup>4</sup>.

Адміністративні послуги на практиці є реалізацією функцій державного управління, які спрямовують відповідні ресурси і зусилля своїх співробітників на виконання певних завдань. Метою адміністративної послуги є надання кінцевого результату, що задовольняє споживача в певній сфері діяльності.

Л. І. Терещенко виділяє два підходи до тлумачення державної послуги:

– управлінський, де акцент робиться на взаємодії держави і зовнішніх суб'єктів. Саме взаємодія споживача і держави визначається терміном «державна послуга»;

– ринковий, такий, що визначає послугу як продукт, що надається органами влади громадянам і юридичним особам. Держава має перевагу в наданні окремих видів послуг, але ринок, із свого боку, зобов'язаний контролювати державне втручання, оскільки деякі функції найплідніше можуть бути організовані саме в приватному секторі<sup>5</sup>.

З управлінської точки зору в першу чергу важливим є надання адміністративних послуг на певному якісному рівні. Задоволеність громадян певним набором адміністративних послуг і відсутність надмірної участі держави в цьому процесі можуть значно поліпшити сьогоdnішній рівень взаємодії між ними<sup>6</sup>.

Що ж до технологічного аспекту, то тут слід зазначити безумовне підвищення якісного рівня надання адміністративних послуг шляхом впровадження електронного уряду, отримання споживачами максимальної кількості інформації через мережу Інтернет, прискорення процедур надання послуг<sup>7</sup>.

Якщо говорити в цілому про державний сектор, то слід підкреслити, що його реформування є спробою зменшити витрати держави, збільшити ефективність ухвалення адміністративних рішень і підвищити якісний рівень надання адміністративних послуг. Безумовно, для поліпшення показників якості надання послуг, необхідний тривалий період часу і система аналізу результативності зворотного зв'язку із споживачами цих послуг.

Адміністративні послуги є унікальним продуктом, оскільки лише держава здатна забезпечити процес їх виконання.

Під процесом надання адміністративних послуг розуміється певний набір вимог до порядку надання послуги органом влади, що поєднує технічний, матеріальний і ресурсний аспекти надання послуги за потребами споживачів. У письмовій формі процес надання адміністративної послуги встановлюється нормативно-правовим актом, що визначає місце надання послуги, необхідний для її надання проміжок часу, ціни на послуги, вимоги до кваліфікації персоналу та інформаційну підтримку клієнтів. Іншими словами, процес надання адміністративних послуг має на увазі певний договір між державою і суспільством, де визначається порядок надання адміністративних послуг.

Процес надання адміністративних послуг в цілому передбачає наступні напрями:

– підвищення якості адміністративних послуг, шляхом залучення в процес фізичних осіб, юридичних осіб і контролюючих органів;

– оптимізацію якості послуг, тобто розмежуванням сфер діяльності і впливу, припинення нав'язування адміністративних послуг примусово;

– конституційний захист прав і інтересів споживачів з боку органів влади і посадовців.

Процес надання адміністративних послуг передбачає дотримання наступних принципів:

– відкриті дії органів державної влади;

– правомірність надання державних послуг органами і стягування за них мита;

– доступність звернення як безпосередньо, так і через електронні ресурси.

У разі визнання держави основним «сервісним центром» з надання послуг громадянам і задоволення їх потреб основною метою існування держави стає цінність прав громадян, що робить позитивний вплив на діяльність державних органів зсередини<sup>8</sup>.

Наявність грамотних і коректних процедур між учасниками процесу є актуальним за будь-яких умов, оскільки держава надає певний сервіс, а споживач аналізує якісний рівень послуги, що надається.

Розглянемо більш детально порядок інформаційно-технологічного забезпечення надання адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади.

Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги з видачі Міністерством юстиції України свідоцтва про акредитацію центру сертифікації ключів» від 16 травня 2013 р. (далі – Наказ) затверджено інформаційну та технологічну картки адміністративної послуги з видачі Міністерством юстиції України свідоцтва про акредитацію центру сертифікації ключів<sup>9</sup>.

Інформаційна картка адміністративної послуги відповідно до Наказу містить інформацію про суб'єкта надання адміністративної послуги, про:

– нормативні акти, якими регламентується надання адміністративної послуги, такі, як Закон України «Про електронний цифровий підпис», Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2004 р. № 903 «Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів»;

– акти центральних органів виконавчої влади: Положення про постійно діючу комісію з акредитації засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 01 листопада 2011 р. № 3251/5; Регламент роботи Центрального засвідчувального органу, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 29 січня 2013 р. № 183/5 та зареєстрований у Міністерстві юстиції України 30 січня 2013 р. за № 191/22723.

Регламент надання адміністративної послуги з видачі Міністерством юстиції України свідоцтва про акредитацію центру сертифікації ключів визначає організаційно-методологічні та технологічні умови діяльності центрального засвідчувального органу під час обслуговування посиленних сертифікатів відкритих ключів засвідчувальних центрів (ЗЦ) органів виконавчої влади або інших державних органів, центрів сертифікації ключів (ЦСК), акредитованих центрів сертифікації ключів, реєстрації та акредитації ЗЦ та ЦСК.

Надання адміністративної послуги з видачі Міністерством юстиції України свідоцтва про акредитацію центру сертифікації ключів пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи. Умовою отримання адміністративної послуги суб'єктом є подання ним заяви на проведення акредитації та переліку документів, які необхідні для отримання адміністративної послуги, зокрема:

- 1) копії установчих документів, засвідчені в установленому порядку (для юридичної особи);
- 2) копія атестата відповідності комплексної системи захисту інформації вимогам нормативних документів у сфері захисту інформації;
- 3) копії паспорта, довіреності або іншого документа, що підтверджують повноваження фізичної особи на представлення інтересів суб'єкта підприємницької діяльності;
- 4) копія документа, що підтверджує право власності центру сертифікації ключів на окреме приміщення або оренду такого приміщення, засвідчена в установленому порядку;
- 5) копії сертифікатів відповідності або позитивних експертних висновків за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації;
- 6) список посадових осіб центру сертифікації ключів та засвідчені в установленому порядку копії документів про рівень освіти і кваліфікації керівника центру сертифікації ключів та посадових осіб, обов'язки яких безпосередньо пов'язані з наданням послуг електронного цифрового підпису та обслуговуванням посиленних сертифікатів відкритих ключів;
- 7) регламент роботи центру сертифікації ключів, затверджений керівником та погоджений контролюючим органом;
- 8) порядок синхронізації з Всесвітнім координованим часом (UTC);
- 9) відомості про ліцензії на право провадження господарської діяльності в галузі криптографічного або технічного захисту інформації (у разі наявності) та ін.

Інформаційна картка містить інформацію щодо порядку та способу подання документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, платності надання адміністративної послуги та строку її надання.

Центральний засвідчувальний орган у строк не більше ніж 45 днів від дати подання заяви приймає рішення про акредитацію центру або про відмову в акредитації. Підставами для відмови в наданні адміністративної послуги є подання недостовірної інформації, подання заяви та документів засвідчувальним центром та центром сертифікації ключів, акредитацію якого було скасовано.

Технологічна картка «Видача свідоцтва про акредитацію центру сертифікації ключів» Міністерства юстиції України процесу надання адміністративної послуги містить інформацію про етапи опрацювання заяви про надання адміністративної послуги, про відповідальних осіб, про структурні підрозділи Мін'юсту України, про відповідальних за етап (дію, рішення) та про строки виконання етапів (дії, рішення).

Таким чином, технологічна картка регламентує процедуру роботи з заявою про надання адміністративної послуги.

Для вдосконалення надання адміністративних послуг важливе значення має:

- створення в рамках системи порталів органів виконавчої влади правових інструментів, що забезпечують міжвідомчу взаємодію органів державної влади, муніципальних утворень і громадян, оскільки без ефективної електронної взаємодії суб'єктів, що надають державні і муніципальні послуги, надання послуг в електронному вигляді неможливе;
- формування нормативної бази, що регламентує надання адміністративних послуг із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних мереж, зокрема мережі Інтернет, інформації про порядок надання адміністративних послуг, іншої суттєвої інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, необхідної громадянам і організаціям;
- створення нормативної бази, що регламентує надання державних і муніципальних послуг або окремих адміністративних процедур, здійснюваних у процесі надання державних і муніципальних послуг, в електронному вигляді з використанням мереж загального користування.

Ефективна реалізація вказаних завдань потребує нормативного закріплення правил, що регулюють наступні основні реалії суспільних відносин:

1. Відносин із збору і систематизації інформації, необхідної громадянам для ефективного отримання державних і муніципальних послуг.
2. Відносин з передачі інформації, необхідної громадянам для ефективного отримання державних і муніципальних послуг, підготовленої органами державної влади і місцевого самоврядування, уповноваженому на ведення реєстру державних або муніципальних послуг державному органу або органу місцевого самоврядування.

Впровадження технологічних та інформаційних правил надання адміністративних послуг дозволяє :

- оптимізувати схеми прийому заяв;
- гарантувати дотримання термінів розгляду заяв;
- підвищити якість експертизи документів;
- скоротити терміни проходження документів на кожному етапі;
- оперативно обмінюватися інформацією із заявником ;
- перейти на електронну взаємодію при напрямі запитів, заяв про виправлення технічних помилок і отримання відповідей у вигляді відомостей або документів в електронному вигляді, що виключає паперовий документообіг і дозволяє скоротити терміни для отримання інформації;

– зменшити кількість відмов при розгляді заяв;  
– спільно виявляти, вивчати і усувати наявні проблеми в роботі державних органів, формувати єдину правозастосовчу практику з виникаючих питань.

З урахуванням того, що при наданні окремих видів послуг, зокрема, адміністративних послуг з видачі Міністерством юстиції України свідоцтва про акредитацію центру сертифікації ключів необхідним є урахування технічних та технологічних аспектів послуг, вважається доцільним питання інформаційних і технологічних аспектів надання адміністративних послуг закріпити в одному із розділів Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р.<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.

<sup>2</sup> Венедиктова І. В. Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедиктова // Вісник Харківського національного університету: зб. наук. праць. Серія «Право». – Вип. № 1 (5). – 2009. – С. 66–69.

<sup>3</sup> Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І. КНУ ім. Т. Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2010. – Вип. 84. – С. 104–107.

<sup>4</sup> Зварич М. М., Вдовінова Н. В. Інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг в Україні / М. М. Зварич, Н. В. Вдовінова // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2011. – № 17 (171). – С. 225–229.

<sup>5</sup> Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15–23.

<sup>6</sup> Тимошук В. П. Адміністративні акти, процедура прийняття та припинення дії: [монографія] / В. П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – С. 29–35.

<sup>7</sup> Серенюк А. О. Сервісна електронна взаємодія та Інтернет-представництва органів влади / А. О. Серенюк // Стратегія регіонального розвитку : формування та механізми реалізації : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 жовтня 2009 р., Одеса) : у 2-х т. – Т. 2. – Одеса : ОПІДУ НАДУ, 2009. – С. 330–332.

<sup>8</sup> Heald D. Charging in British government: evidence from the Public Expenditure Survey // Financial Accountability and Management. – 1990. – Vol. 6. – Is. 4. – P. 229–261.

<sup>9</sup> Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги з видачі Міністерством юстиції України свідоцтва про акредитацію центру сертифікації ключів» від 16 травня 2013 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua)

<sup>10</sup> Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

#### Резюме

**Гринюк Р. Ф., Синкова О. М. Правове забезпечення інформаційного та технологічного аспекту надання адміністративних послуг.**

У статті досліджуються особливості правового забезпечення інформаційного та технологічного аспекту надання адміністративних послуг. Розкриваються особливості організаційно-правового забезпечення інформаційних та технологічних процедур надання адміністративних послуг. Обґрунтовується необхідність розробки і ухвалення комплексу заходів, спрямованих на удосконалення організаційно-правового забезпечення інформаційного та технологічного аспектів надання адміністративних послуг в органах виконавчої влади.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, інформаційний та технологічний аспект, організаційно-правове забезпечення, стандарти, регламенти.

#### Резюме

**Гринюк Р. Ф., Синкова О. М. Правовое обеспечение информационного и технологического аспекта оказания административных услуг.**

В статье исследуются особенности правового обеспечения информационного и технологического аспекта предоставления административных услуг. Раскрываются особенности организационно-правового обеспечения информационных и технологических процедур предоставления административных услуг. Обосновывается необходимость разработки и принятия комплекса мероприятий, направленных на совершенствование организационно-правового обеспечения информационного и технологического аспектов предоставления административных услуг в органах исполнительной власти.

**Ключевые слова:** административные услуги, информационный и технологический аспект, организационно-правовое обеспечение, стандарты, регламенты.

#### Summary

**Grinyuk R., Synkova O. Legal provision of informative and technological aspect of providing of administrative services.**

The features of the legal providing of informative and technological aspect of grant of administrative services in the article are explored. The features of the organization and law providing of informative and technological procedures of grant of administrative services is explored. Necessity of development and acceptance of complex of the measures directed on the improvement of the organization and law providing of informative and technological aspects of grant of administrative services in the organs of executive power are defined.

**Key words:** administrative services, informative and technological aspect, organization and law providing, standards, regulations.

Отримано 4.06.2013