

## АДМІНІСТРАТИВНІ РЕГЛАМЕНТИ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Заброда Д.Г., к.ю.н., доцент

*Кримський факультет Одеського державного університету внутрішніх справ*

У статті охарактеризовано адміністративні регламенти в контексті протидії корупції. Проаналізовано наукові підходи до визначення поняття «адміністративний регламент», встановлено їх місце в системі засобів протидії корупції, висвітлено зарубіжний досвід законодавчого регулювання і застосування адміністративних регламентів для унормування діяльності органів публічної адміністрації. Запропоновано ряд заходів, спрямованих на запобігання корупції (на прикладі процедур надання адміністративних послуг).

*Ключові слова:* корупція, запобігання корупції, адміністративний регламент, адміністративні послуги.

Заброда Д.Г. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ КАК СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ / Крымский факультет Одесского государственного университета внутренних дел, Украина

В статье охарактеризованы административные регламенты в контексте противодействия коррупции. Проанализированы научные подходы к определению понятия «административный регламент», установлено их место в системе средств противодействия коррупции, освещены зарубежный опыт законодательного регулирования и применения административных регламентов для нормирования деятельности органов публичной администрации. Предложен ряд мероприятий, направленных на предупреждение коррупции (на примере процедур предоставления административных услуг).

*Ключевые слова:* коррупция, предотвращение коррупции, административный регламент, административные услуги.

Zabroda D.G. ADMINISTRATIVNYE REGULATIONS AS A MEANS OF CORRUPTION PREVENTION / Krim faculty of the Odessa state university of internal affairs, Ukraine

The aim of the article is to examine the major approaches for understanding the essence of administrative regulations and the implementation of their systematization, highlighting gaps in the legal and organizational support of their introduction, and analysis of the preventive influence of the regulations on corruption when the administrative services are provided.

Based on the study of scientific and normative sources the following characteristics of the administrative regulations have been identified: this is a type of normative-legal act containing the relevant public administrative decision; it is a consequence of public relations regulations; there is a certain procedure of their development, adoption and introduction; the objective of their adoption is the regulation and specification of the activities of the organs (officials) in the process of their assigned tasks performance; their purpose is to increase the efficiency of the public authorities to ensure the implementation of citizens' rights and freedoms, legal interests of individuals and legal entities; their result is the administrative procedure; possibility to arrange legal-normative acts in the summary form.

It is established, that proposed administrative regulation means the administrative regulation in force and the objective is to regulate and effect detailed elaboration of the activities of the bodies (officials) in their assigned tasks performance, the normative legal act of public authority, which establishes administrative procedures, and its implementation is aimed at provision of the rights and freedoms of citizens, legal interests of physical and legal persons.

It is grounded that while developing the draft of the Administrative procedural code of Ukraine, it is necessary to include as a separate part "Prevention of corruption while performing the administrative procedures" and include the anti-corruption component, which sets : the principles of administrative procedure – principles of anti-corruption and decency; provisions on the administrative act, taken as a result of corruption, are invalid; order of restoration of rights and legitimate interests of physical and legal persons, violations due to that were violated the adoption of the illegal act.

The following activities are suggested: they are aimed at the prevention of corruption in the process of administrative services provision by public authorities and local self-government: to increase the level of professional training of public authorities as for information and explanation to the citizens the relevant information about definite service; develop the stimulating methods for the citizens and encourage their activity concerning the content of services issues and initiatives on direction of appeals to the authorities regarding the provision of services in the sphere of public order; develop and implement collections of algorithms on each service and to ensure their integration in the curricula for specialists training, who will provide in the future; strengthen internal control over provision of services including the use of surveillance of premises; employ contactless communication between service consumers and officials, including the introduction of electronic forms of the control over the process of passing decisions concerning the particular treatment of person; encourage the officials efficiently, honestly and provide good services to the population etc.

*Key words:* corruption, corruption prevention, administrative regulations, administrative services.

Захист прав і свобод людини у відносинах з органами публічної влади, забезпечення повноти реалізації їх законних інтересів безпосередньо пов'язані із запобіганням корупційним проявам

у процесі реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування покладених на них функцій.

Проблеми адміністративної регламентації діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування є актуальними з урахуванням проведення реформи системи публічного управління в Україні та приведення форм і методів реалізації їхніх функцій до вимог загальноєвропейських стандартів.

Розвиток адміністративного регламентування діяльності органів публічної адміністрації входить і до переліку напрямів адміністративної реформи в Україні. Так, у Концепції забезпечення «пріоритетності законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади» віднесено до завдань, які мають ключове значення [1].

Слід погодитися із Н.Т. Гончарук, яка вважає, що «...сутність реформи публічної адміністрації полягає в здійсненні комплексних перетворень у системі публічного управління в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах. Основною метою реформування є формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні та зовнішньополітичні виклики» [2].

Варто визнати, незважаючи на спроби запровадити в Україні систему оцінювання якості функціонування органів публічної влади, у тому числі й за допомогою міжнародних організацій та інструментів, суттєво покращити їх сервісну діяльність не вдалося. І експерти, і громадяни наголошують на суттєвій розбіжності між потребами споживачів адміністративних послуг та способами їх задоволення представниками публічної адміністрації.

Актуальність наукового обговорення проблем у вказаній сфері обумовлюється також і нагальною потребою розробки Адміністративно-процедурного кодексу України, прийняття якого є необхідним у контексті виконання рекомендації ГРЕКО та Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією. Варто погодитися з позицією В.Б. Авер'янова, який зазначає, що «...уніфікована регламентація адміністративних процедур має істотно підвищити рівень гарантованості прав і законних інтересів громадян та інших приватних осіб від порушень і свавілля з боку влади... наявність єдиних правил адміністративної процедури, по-перше, забезпечує рівність усіх її учасників перед законом, оскільки до всіх однорідних справ застосовується однакова процедура. І, по-друге, чітке законодавче визначення адміністративної процедури є необхідною умовою здійснення ефективного контролю (насамперед, судового) за прозорістю і законністю діяльності органів влади» [3].

Незважаючи на існування в Україні достатньої кількості праць, присвячених питанням адміністративно-процесуальної регламентації загалом, та адміністративним процедурам в діяльності органів публічної влади зокрема, проблематика адміністративних регламентів потребує свого подальшого розроблення, у тому числі й з урахуванням їх запобіжного впливу на корупцію.

**Метою** статті є характеристика адміністративних регламентів у контексті протидії корупції.

Для досягнення цієї мети передбачається вирішити такі **завдання**: окреслити основні підходи щодо розуміння сутності адміністративних регламентів та здійснити їх систематизацію, виокремити прогалини у правовому й організаційному забезпеченні їх запровадження, проаналізувати запобіжний вплив цих регламентів на корупцію при наданні адміністративних послуг.

Слід наголосити, що в теорії наразі відсутній єдиний підхід до розуміння поняття «адміністративний регламент». У різних інтерпретаціях він розглядається як: документ, що визначає порядок здійснення певних дій; нормативно-правовий акт органу державної влади (самоврядування), «технологічний паспорт» реалізації відповідної функції органу публічної влади.

Досліджуючи адміністративні регламенти федеральних органів виконавчої влади Російської Федерації, К.В. Давидов пропонує таку їх дефініцію – це прийняті у встановленому порядку уповноваженими федеральними органами з метою оптимізації управлінської діяльності

(упорядкування й спрощення адміністративних процедур і дій, усунення зайвих процедур і дій) нормативні адміністративні акти, що закріплюють як загальні правила організації діяльності відповідних органів у відповідній сфері компетенції (у тому числі – правила, процедури внутрішньої організації діяльності органів), так і строки й послідовність дій (адміністративні процедури) цих органів, порядок взаємодії між їх структурними підрозділами і посадовими особами, а також порядок взаємодії самих федеральних органів виконавчої влади при виконанні державних функцій і наданні державних послуг.

В. Сороко пропонує розуміти під адміністративними послугами здійснення функцій органами влади «...урегульоване виконання державних функцій, які пов'язані із здійсненням органами державної влади контрольної і наглядової діяльності, з міжвідомчою взаємодією у процесі здійснення державних функцій, із забезпеченням виконання прав і обов'язків громадянами і організаціями, наданням державних послуг невизначеному колу осіб, а також конкретним особам у державних органах» [4, 3-5].

Нормотворці використовують формалізований підхід до визначення цієї категорії. Так, у проекті закону РФ «Про адміністративні регламенти у виконавчих органах влади в Російській Федерації» від 12.04.05 адміністративний регламент визначається як «нормативно-правовий акт виконавчого органу влади (виконавчих органів влади), що встановлює адміністративні процедури в порядку, передбаченому цим Федеральним законом» [5]. В іншому документі – це «технологічний опис операції з надання послуги муніципальним утворенням» [6].

У законі РФ «Про організацію надання державних і муніципальних послуг» адміністративний регламент – це нормативний правовий акт, що встановлює порядок надання державної або муніципальної послуги і стандарт надання державної і муніципальної послуги [7].

У російській Концепції адміністративної реформи пропонується таке визначення адміністративного регламенту (виконання функцій та надання послуг) – це нормативний правовий акт федерального органу виконавчої влади або органа виконавчої влади суб'єкта Російської Федерації, який визначає послідовність дій органу виконавчої влади (адміністративні процедури), що забезпечує виконання державних функцій, охоплюючи надання державних послуг, ефективну роботу структурних підрозділів і посадових осіб, реалізацію прав громадян і організацій [8].

Прикладом спроби закріплення цієї категорії в національній локальній правотворчості є Регламент центру надання адміністративних послуг виконавчого комітету Хмельницької міської ради. Він є «...нормативним актом, розробленим на основі чинного законодавства України з урахуванням Регламенту роботи виконавчих органів Хмельницької міської ради, який визначає засади діяльності та взаємодії адміністративних органів, які надають адміністративні послуги на території міста Хмельницького (далі – адміністративні послуги), організації документообігу та порядку здійснення моніторингу за належністю надання адміністративних послуг за принципом організаційної єдності» [9].

В. Логвінов, М. Мазуркевич, Н. Костенюк, А. Ракша пропонують такі дефініції адміністративного регламенту: це стандартизовані і зафіксовані в документальній формі правила (норми) роботи державного органу влади або його структурних елементів («у вузькому розумінні») чи державного механізму – у більш широкому контексті; організаційно-розпорядчі документи, які надають легітимність й інтегрують процеси, об'єкти і суб'єкти державного управління, що спрямовані на виконання владних повноважень, закріплених певним набором цільових державних функцій [10, 36-39].

На погляд авторів навчального посібника «Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні», поняття «адміністративний регламент» можна визначити як систему приписів, що описують послідовність дій і рішень для органів виконавчої влади, їх підрозділів і посадовців. Фактично адміністративний регламент є формою закріплення та формалізації адміністративних процесів в органі влади [11].

Систематизація підходів до розуміння змісту категорії «адміністративний регламент» здійснена М.М. Мокеєвим. Цей учений розглядає їх як: комплексний опис порядку виконання окремого ділового процесу, що забезпечує реалізацію функції або декількох функцій органу виконавчої влади; систему приписів і стандартів виконання адміністративних дій; нормативи діяльності органів влади; нормативний акт, який визначає послідовність взаємодії людей, уповноважених

приймати рішення під час адміністративної (пов'язаної з державним управлінням) роботи; порядок, що регулює функціонування системи управління конкретного економічного суб'єкта (наприклад, положення про систему управління підприємством і увесь комплекс порядків та інструкцій); вичерпний і відкритий опис діяльності органу виконавчої влади, який включає систему стандартів державних послуг і взаємодій, закріплений нормативно-правовим документом; імперативний нормативний акт, що регламентує роботу окремого інституту державної влади в певній сфері діяльності [12].

Російське законодавство містить і перелік основних різновидів адміністративних регламентів. Так, у п.1.2 Типового регламенту взаємодії федеральних органів виконавчої влади вказується на розробку федеральними органами таких їх різновидів: виконання державних функцій; надання державних послуг; цивільних службовців [13]. Також виділяють: адміністративні регламенти організації діяльності виконавчих органів державної влади; регламенти взаємодії виконавчих органів державної влади; типові регламенти; електронні адміністративні регламенти.

На думку К.В. Давидова, адміністративні регламенти слід розділяти за: ступенем узагальненості (типові і конкретні); суб'єктом прийняття (прийняті урядом РФ або іншими федеральними виконавчими органами); сферами регулювання (адміністративно-політична, соціально-культурна, економічна); спрямованістю процедур, що у них містяться (зовнішні, внутрішні) [14, 6].

Російський вчений-економіст Я.Я. Кайль, вивчаючи розвиток адміністративної регламентації в умовах реформування публічного управління, класифікує адміністративні регламенти за: ступенем гомогенності (головні та похідні); рівнем компліментарності повноважень (основні та додаткові); ініціатором взаємодії (прямий і зворотній) [15, 6-11].

Отже, вивчення наукових та нормативних джерел дозволяє виокремити такі ознаки адміністративних регламентів: це різновид нормативно-правового акту, що містить відповідне публічно-управлінське рішення; він є наслідком врегулювання публічних відносин; є певна процедура їх розроблення, прийняття та запровадження; метою їх прийняття є врегулювання та деталізація діяльності органів (посадових) осіб у процесі виконання покладених на них завдань; їх призначенням є підвищення ефективності діяльності органів публічної влади щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, законних інтересів, фізичних та юридичних осіб; їх результатом є адміністративна процедура; можливість систематизації таких нормативно-правових актів у вигляді зведення.

З урахуванням викладеного, під адміністративним регламентом пропонуємо розуміти прийнятий у встановленому законом порядку з метою врегулювання та деталізації діяльності органів (посадових) осіб у процесі виконання покладених на них завдань, нормативно-правовий акт органу публічної влади, що встановлює адміністративні процедури, реалізація яких спрямована на забезпечення прав і свобод громадян, законних інтересів, фізичних та юридичних осіб.

Систематизуючи існуючі адміністративні регламенти, В.В. Комаровський, Ю.Б. Пігарев, С.М. Тютюхін виділяють чотири різновиди державних процесів з позицій складності їх регламентації: стандартні структуровані процеси; індивідуалізовані процеси; переговорні процеси; слабо структуровані процеси [16]. При цьому, останні є більш за все ураженими корупційними ризиками.

Характеризуючи різновиди адміністративних регламентів, можна зробити висновок щодо можливості їх поглибленого вивчення в межах самостійного наукового дослідження. Втім, у контексті запобігання корупції більш детально пропонується розглянути регламентацію надання адміністративних послуг.

Розгляд нормативних і літературних джерел свідчить про те, що питанням адміністративної регламентації діяльності органів публічної влади в цілому та щодо адміністративних послуг зокрема вітчизняними науковцями приділяється досить незначна увага.

Зокрема, питання адміністративної регламентації сервісної діяльності органів публічної адміністрації розглядаються в українській адміністративно-правовій науці переважно в таких аспектах: забезпечення мінімізації зусиль і витрат громадян щодо отримання відповідних

послуг; правове регулювання процедур для визначення строків надання адміністративних послуг, способів звернення для її отримання, інших аспектів цього процесу (А.В. Кірмач, В.П. Тимошук); структурно-функціональної характеристики управлінської процедури з надання послуги (Є.В. Курінний); правових форм процесуальної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (І.П. Голосніченко); спеціально-правового регулювання провадження з надання конкретних управлінських послуг та визначення рівнів нормативно-правових актів, що визначають правові засади відповідних проваджень (І.Б. Коліушко); визначення і нормативне закріплення стандартів надання й критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг (В.П. Тимошук, І.В. Дроздова, Є.В. Курінний) [17-22].

Погоджуючись загалом з поглядами вказаних науковців, варто звернути увагу на те, що більшість із них здійснює характеристику статичного явища – «адміністративна послуга» – з позиції оцінювання її як результату діяльності органу публічної влади, що суб'єктивно визначається споживачами шляхом порівняння нормативно-визначених критеріїв з їх сприйняттям реального процесу отримання певної послуги у конкретної посадової особи.

Однак, поза увагою залишаються такі, на нашу думку, важливі аспекти регламентації адміністративних послуг, як: розробка послуги (визначення потреби в її запровадженні, суб'єктів розроблення, суб'єктів споживання, попередня оцінка можливих ризиків, у тому числі й корупційних); створення технологічної карти надання послуги (детальний опис провадження, алгоритмізація дій посадових осіб та споживачів); інформаційне забезпечення послуги (інформування про неї, висвітлення процесу надання, повідомлення про прийняте рішення); коригування послуги (змісту, процедури надання).

Розв'язанню цього питання повинно сприяти прийняття Адміністративного процедурного кодексу України. На думку ряду адміністративістів, його прийняття дозволить: внести порядок і послідовність у те, як адміністративні органи використовують свої повноваження, що сприятиме ефективності та економності прийняття рішень; усунути потребу постійно розробляти процедури при появі нових адміністративних справ, оскільки кодекс закріплює загальний, встановлений, єдиний базовий порядок (модель) розгляду різноманітних справ, здійснення процедур; визначити мінімальні стандарти, яких повинні дотримуватися у всіх сферах діяльності публічної адміністрації; зафіксувати єдині принципи, які повинні застосовуватися в практиці діяльності публічної адміністрації [22].

Парламентом України було зареєстровано два законопроекти такого кодексу. Так, під № 2789 від 18.07.2008 зареєстровано проект «Адміністративно-процедурного кодексу України» (ініціатор – Кабінет Міністрів України, Ю. Тимошенко, відкликано 11.03.2010) та за № 11472 від 03.12.2012 з аналогічною назвою (ініціатор – Кабінет Міністрів України, М. Азаров, відкликано 12.12.2012).

Вивчення положень цих законопроектів свідчить про відсутність у них положень, спрямованих на запобігання корупційним проявам під час адміністративних процедур. Така ситуація є не досить зрозумілою, адже при обґрунтуванні доцільності прийняття цих законопроектів у відповідних пояснювальних записках наголошувалося, що вони дозволять «захистити права і законні інтереси особи у відносинах з державою, сприятимуть обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищити ефективність роботи органів влади».

На нашу думку, включення антикорупційної складової до базових положень такого Кодексу є вкрай необхідним. Зокрема, вони повинні бути передбачені серед принципів адміністративних процедур, відповідальності посадових осіб, які беруть участь в адміністративних процедурах, порядку скасування неправомірних, прийнятих у результаті корупційних дій, рішень тощо.

У зв'язку з цим, пропонується при розробці проекту Адміністративного процедурного кодексу України, включати до принципів адміністративної процедури – принципи антикорупційної спрямованості і добросовісності; до положень щодо визнання адміністративного акту, прийнятого у результаті корупційних дій, нікчемним; до порядку відновлення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, порушених у разі прийняття протиправного акту.

Ці положення можуть бути розширені шляхом включення до Кодексу окремого розділу

«Запобігання корупції при здійсненні адміністративних процедур».

При формулюванні пропозицій для удосконалення адміністративної регламентації діяльності органів публічної влади варто звернутися й до зарубіжного досвіду.

Так, у Російській Федерації напрацьовано ряд ґрунтовних положень, що дозволили перевести наукові надбання у цій галузі з концепцій та моделей до конкретних правових актів (їх проектів).

Наприклад, законом РФ «Про організацію надання державних і муніципальних послуг» регулюються суспільні відносини, що виникають у зв'язку з наданням державних і муніципальних послуг відповідно федеральними органами виконавчої влади, органами державних позабюджетних фондів, виконавчими органами суб'єктів Російської Федерації, а також місцевими адміністраціями та іншими органами місцевого самоврядування, які реалізують виконавчо-розпорядчі повноваження [22].

До позитивних аспектів цього законодавчого акту слід віднести: запровадження в діяльність органів публічної влади електронних форм взаємодії між надавачами державних послуг та їхніми споживачами, започаткування таких форм організації надання послуг, як: створення та забезпечення функціонування порталів державних і муніципальних послуг, започаткування відповідальності за порушення електронного порядку надання послуг та інформації; закріплення вимог до адміністративних регламентів та стандартів надання послуг; визначення особливостей надання державних і муніципальних послуг у багатофункціональних центрах; започаткування державної інформаційної системи про державні та комунальні платежі; введення універсальних електронних карток тощо.

Важливими положеннями цього нормативно-правового акту є й ті, що визначають терміни та відповідальних за втілення новацій у галузі надання державних і муніципальних послуг у житті.

Загалом, оцінюючи революційні підходи до реформування системи надання таких послуг у РФ, необхідно наголосити, що їх започаткування потребуватиме перебудови процесів інформаційного забезпечення діяльності органів державної і місцевої влади, докорінного оновлення парку комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, значного підвищення рівня комп'ютерної компетентності як посадових осіб публічної адміністрації, так і споживачів послуг. Такі новації вимагають і суттєвого покращення підготовки осіб, які виконують функції держави або органів місцевого самоврядування, адже акценти у спілкуванні з громадянами змінюватимуться від особистого контакту до дистанційного.

В українській Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки до заходів, що потребують посиленого інформаційного наповнення, відносять такі, що забезпечать зменшення кількості безпосередніх контактів громадян і представників юридичних осіб з державними службовцями: впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях для підвищення рівня об'єктивності та прозорості прийняття органами державної влади рішень; впровадження анкет для звернення громадян за наданням адміністративних послуг, розміщені на відповідних веб-сайтах державних органів; запровадження консультативних кабінетів, створення єдиного кол-центру з надання адміністративних послуг; удосконалення порядку особистого прийому в органах державної влади та місцевого самоврядування шляхом запровадження «електронної черги»; електронного обігу медичних форм та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях; створення єдиного веб-порталу адміністративних послуг з визначенням переліку всіх адміністративних послуг; створення багатофункціональних центрів для надання фізичним і юридичним особам адміністративних послуг; забезпечення функціонування, ведення та своєчасного оновлення веб-сторінок, інших електронних ресурсів органів (інституцій), залучених до надання адміністративних послуг, що містять інформацію, необхідну для отримання адміністративних послуг тощо. Потребують додаткового інформаційного забезпечення і заходи щодо зменшення тиску на підприємців: усунення технічних бар'єрів, запровадження «єдиного вікна», максимальна комп'ютеризація документообігу; запровадження Єдиного державного реєстру речових прав на нерухоме майно [24].

Порівняльний аналіз російського та українського підходів щодо інформатизації системи

адміністративної регламентації діяльності органів публічної адміністрації свідчить про подібність у цих державах правових та організаційних заходів, запропонованих для її запровадження.

При формуванні української системи електронних послуг варто орієнтуватись і на відповідний модельний закон СНД. Прийнятий 07.04.2010 р., цей нормативний акт містить права і обов'язки учасників надання і отримання електронних державних послуг; засади формування правової основи електронних державних послуг; положення про захист прав і законних учасників надання і отримання електронних державних послуг; правила надання і отримання електронних державних послуг [25].

Звичайно, їх виконання передбачає злам певних стереотипів про «паперову силу» бюрократії та можливість отримати результат при мінімальному спілкуванні з органами влади. Втім, саме його використання дозволить ряду запобігти умовам, що опосередковують корумпування чиновників через пряме спілкування з особою шляхом дистанціювання від громадянина, забезпечення прозорості у відносинах з людиною, можливості фіксації часу на таке спілкування, зовнішнього та внутрішнього контролю за виконанням відповідних адміністративних процедур.

Одним із основних методів, які застосовуються у процесі вирішення питань, пов'язаних із регламентацією адміністративних послуг, на нашу думку, є стандартизація.

Так, категорію «стандарт» у правознавстві прийнято розуміти у контексті «...документа, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі» [26, 614].

У звіті про проведення науково-дослідної роботи «Розробка типових стандартів якості й доступності послуг для органів виконавчої влади, що їх надають», здійсненого фахівцями Державного університету – вища школа економіки (Москва, 2004 р.), формулюється таке визначення стандарту державної послуги – нормативний правовий акт, що встановлює вимоги до надання державної послуги, які визначають суттєві для її отримувача характеристики відповідності послуги формі, змісту та результату надання [27].

Крім стандартів адміністративних послуг, слід виокремлювати також і стандарти публічного обслуговування. Важливе значення у стандартизації адміністративних послуг та публічного обслуговування є закріплення їх базових характеристик, тобто базових стандартів. Вони є: обов'язковими для усіх органів публічної влади, що їх надають; не можуть бути зниженими при розробці стандартів конкретних послуг; повинні відтворюватися у стандартах конкретних послуг. Також у теорії визначаються такі різновиди стандартів щодо адміністративних послуг: вищі (найкращої якості), мінімальні (гірше не повинно бути), спеціальні (для окремого виду послуг), загальні (для всіх адміністративних послуг) [26, 614].

Серед базових стандартів, що можуть знижувати ризик проявів корупції, слід назвати такі, що: визначають час, оптимальний і розумний для надання послуги, у тому числі й очікування початку спілкування з посадовою особою; передбачають раціональне встановлення годин прийому населення з урахуванням загальної тривалості робочого дня, роботи інших державних установ і комерційних організацій, рух загального транспорту, пору року тощо; передбачають можливості отримання послуги дистанційно або через представника; мінімізують кількість дій споживача послуги та створення умов для їх здійснення у приміщенні органу влади, у тому числі й копіювання за ціною, що не перевищує ринкову; забезпечують фіксацію звернення споживача у встановленій, як правило письмовій формі; знижують кількість документів, що заповнюються і, які мають бути у формі бланків; забезпечують можливості для отримання послуг споживачам, що мають додаткові потреби (інваліди, люди похилого віку, іноземці та ін.); передбачають можливість негайного інформування про протиправну або неетичну поведінку представника влади у процесі надання послуги.

Звичайно, що бажаним результатом будь-якого демократичного суспільства є забезпечення вищих стандартів. Втім, для визначення параметрів надання послуги варто закріплювати мінімальні стандарти, недотримання яких тягне визнання послуги неякісною, а діяльність відповідної посадової особи такою, що не відповідає вимогам і може тягнути за собою

застосування правових заходів впливу, в тому числі й юридичної відповідальності. Такий спосіб сприяє захисту прав фізичних і юридичних осіб як споживачів послуг та більш якісному виконанню службових обов'язків посадовими особами органів публічної влади.

Наприклад, до Кодексу України про адміністративні правопорушення законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» було внесено ст.212-26 «Ненадання інформації або надання недостовірної чи неповної інформації», частина 1 якої передбачала відповідальність за неправомірну відмову особи в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у разі, якщо така інформація підлягає наданню на запит фізичної або юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію» або «Про звернення громадян» [28]. Ця норма містить положення щодо деліктного забезпечення таких критеріїв оцінювання якості надання адміністративної послуги, як повнота і своєчасність.

Проведене М.Б. Острах опитування засвідчило, що більшість з 350 громадян вважає, що за порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг представники влади повинні нести адміністративну, дисциплінарну, кримінальну та цивільну відповідальність – 62%, 67,7%, 31,1% та 25,7% відповідно [29, 162].

Втім, юридична відповідальність є заходом, застосування якого свідчить про недостатню ефективність системи профілактики відповідних порушень, тому слід стимулювати сумлінність та старанність виконання посадовими особами публічних органів влади покладених на них обов'язків.

Серед причин, що призводять до вчинення корупційних діянь під час надання адміністративних послуг, можна зазначити й недостатню обізнаність посадових осіб із процедурою їх надання.

Окремо слід приділити увагу прозорості надання публічних послуг фізичним та юридичним особам. Під цією категорією пропонується розуміти якісний стан такої послуги, що забезпечує її зрозумілість та легкість для сприйняття й одержання споживачем.

Слід розмежовувати поняття «прозорість державної послуги» та «прозорість надання державної послуги». При цьому, якщо перша категорія є якісним показником, котрий не пов'язаний із процесуальною діяльністю представників адміністрації, то друга безпосередньо стосується процедури реалізації можливості громадянина одержати таку послугу шляхом реагування співробітника адміністрації на звернення громадянина. Саме ця процедура є джерелом можливих корупційних ризиків.

До особливостей забезпечення прозорості державних послуг можна віднести: уніфікацію термінології, яка застосовується для розкриття змісту державної послуги та наближення понять, що використовуються, до можливості розуміння пересічного громадянина; розроблення і впровадження механізму інформування громадян про наявні послуги, оперативного, повного і об'єктивного доведення інформації про них, можливість та порядок їх одержання; використання наочних та методичних роз'яснювальних матеріалів, розміщення в місцях надання адміністративних послуг плакатів, стендів; підвищення ефективності використання засобів масової комунікації; інформування про обсяг дискреційних повноважень посадової особи, яка приймає рішення про надання послуги; проведення експертизи послуги на відповідність вимогам принципу прозорості; моніторинг сприйняття прозорості державної послуги, що надається органами внутрішніх справ, та необхідності корегування її змісту.

Реалізація зазначених завдань потребує об'єднання зусиль юристів, лінгвістів, соціологів, психологів та інших спеціалістів, які зможуть комплексно оцінити конкретну ефективність послуги та визначити рівень її прозорості.

Зважаючи на викладене, пропонуються такі заходи, спрямовані на запобігання корупції у процесі надання адміністративних послуг органами державної влади і місцевого самоврядування: підвищити рівень професійної підготовки представників органів публічної влади щодо інформування та роз'яснення громадянам відповідної інформації про ту чи іншу послугу; розробити методiku стимулювання громадян до активності в постановці необхідних для уточнення змісту послуги запитань та ініціативи у спрямуванні звернень до органів влади з приводу надання ними послуг у сфері громадського порядку; розробити та запровадити збірники алгоритмів щодо кожної послуги і забезпечити їх інтеграцію в навчальні програми



підготовки фахівців, котрі їх надаватимуть у подальшому; активізувати внутрішній контроль за наданням послуги, у тому числі й з використанням засобів спостереження у службових приміщеннях; поширити практику безконтактного спілкування між споживачами послуг та посадовими особами, у тому числі й запровадження електронних форм контролю за станом проходження рішень щодо певного звернення особи; здійснювати стимулювання посадових осіб, що якісно, сумлінно та добросовісно надають послуги населенню тощо.

Крім цього, слід продовжити роботу із формування в кожного представника органу публічної влади розуміння сервісного характеру його діяльності щодо надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг, які повинні відповідати встановленим стандартам і за якість надання яких вони особисто несуть відповідальність у встановленому законом порядку. Кожен з них повинен усвідомлювати, що результати його діяльності впливають на оцінювання влади загалом – позитивне чи негативне [30, 98-99].

Резюмуючи, необхідно констатувати, що адміністративні регламенти є ефективним засобом саме запобігання проявам корупції в системі публічної адміністрації, а їх розробка і запровадження – нагальним завданням як науковців, так і практиків.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U810\\_98.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U810_98.html)
2. Гончарук Н. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Н.В. Гончарук // Публічне управління. – 2006. – С. 11-16. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-2/doc/1/02.pdf>
3. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8-14.
4. Сороко В.М. Підхід до законодавчого врегулювання надання публічних послуг органами державної влади / В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 32 с.
5. Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации : Проект Федерального Закона от 03.09.2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.izh.ru/izh/info/i25880.html>
6. Модельный административный регламент предоставления муниципальной услуги : акт. – М. : НОРМА, 2012. – 15 с.
7. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru>
8. О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах : Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // Сборник законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 30. – Ст. 3046.
9. Регламент Центру надання адміністративних послуг : Рішення виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 10.05.2012 р. № 438 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://156-reglament-tsentru-nadannya-administrativnikh-poslug.htm>
10. Логвінов В. Регламентация адміністративної діяльності державних органів влади / Логвінов В., Мазуркевич М., Костенюк Н., Ракша А. // Збірник наукових праць “Ефективність державного управління”. – 2011. – Вип. 29. – С. 34-41.
11. Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / [О.А. Баранов, М.С. Демкова, С.В. Дзюба, А.В. Єфанов, І.Б. Жилияєв, Е.Л. Клепець, Ю. Місніков, Отт Арво, Т.В. Попова, І.А. Рубан, А.І. Семенченко, С.А. Чукут]; за ред. А.І. Семенченко. – 2009. – 82 с. – Режим доступу : <http://yandex.ua/clck/jsreidir?from=yandex.ua%3Byandsearch%3Bweb%3B%3B&text=>
12. Мокеев М.М. Содержание понятия “муниципальная услуга” [Электронный ресурс] / М.М. Мокеев. – Режим доступа : [veselorn.donland.ru/Data/.../0911p068.doc](http://veselorn.donland.ru/Data/.../0911p068.doc)

13. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 // Сборник законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 4. – Ст. 305.
14. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : автореф. дисс. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / К.В. Давыдов. – Воронеж, 2009. – 24 с.
15. Кайль Я.Я. Развитие административной регламентации в условиях реформирования публичного управления : автореф. дисс. на соиск. науч. степ. докт. эконом. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности)» / Я.Я. Кайль. – Волгоград, 2012. – 51 с.
16. Комаровський В.В. Постановка та принципи категоризації адміністративних регламентів і процесів як фактор інформаційного забезпечення інвестиційного процесу [Електронний ресурс] / В.В. Комаровський, С.М. Тютюхін, Ю.Б. Пігарев. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011\\_9/zmist/odyframe.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_9/zmist/odyframe.htm)
17. Авер'янов В.Б. Центральні органи виконавчої влади в Україні : концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні / В.Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1 (16). – С. 45-49.
18. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимошук, А.В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
19. Курінний Є.В. Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу : визначення підходу, систематизація / Є.В. Курінний // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 152-157.
20. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
21. Коліушко І.Б. Управлінські (адміністративні) послуги – новела адміністративного права. Адміністративні реформи для людини : наук.-практ.нарис [Електронний ресурс] / І.Б. Коліушко. – Режим доступу : <http://www.centre@pravo.org.ua>.
22. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
23. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru>
24. Основні напрями реалізації у 2012 році Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 13.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0009323-12/print1330247166410713>
25. Модельный закон об электронных государственных услугах : Принят на тридцать четвертом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 34-7 от 7 апреля 2010 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997\\_m99](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_m99)
26. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редколегія Ю.С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К. : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П-С. – 736 с.
27. Разработка типовых стандартов качества и доступности услуг для органов исполнительной власти, их предоставляющих : Отчет о проведении научно-исследовательской работы. – М. : ГУ-ВШЭ, 2004. – 119 с.
28. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11 червня 2009 р. // Голос України. – 18.07.2009. – № 132.

29. Острах М.Б. Якість провадження з надання адміністративних послуг (за даними соціологічного дослідження) / М.Б. Острах // Київський часопис права : збірник наукових праць. – 2012. – № 3 – С. 160-164.
30. Заброда Д.Г. Забезпечення прозорості надання державних послуг як засіб протидії корупції в органах внутрішніх справ / Д.Г. Заброда // Теорія та практика забезпечення якісного управління в сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 27 листопада 2009 р. / упорядники : Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, П.П. Кульчицький ; за заг. ред. Т.О. Проценка. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 98-99.

УДК [340.111: 378.091]: 005 (477)

## THE MAIN WAYS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FUNDAMENTALS IMPROVEMENT OF THE LEGAL EDUCATION MANAGEMENT IN UKRAINE

Martynov M.P., candidate of law, lecturer

*Zaporizhzhya national university*

The particular ways of organizational and legal fundamentals improvement of the legal education management in Ukraine, that should be enshrined into the new law of Ukraine "On Higher education" in the context of the extension of the normative legal regulation of academic, regulatory, institutional, personnel and financial fundamentals of the autonomy of higher education institutions, harmonization of the Ukrainian system of lawyers training to the appropriate systems of European countries taking into account the features of the national legal education are suggested in the article.

*Key words: legal education, higher education, organizational and legal fundamentals, autonomy, harmonization.*

Мартынов Н.П. ОСНОВНЫЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье предлагаются конкретные пути совершенствования организационно-правовых основ управления юридическим образованием в Украине, которые должны найти свое законодательное закрепление в новом Законе Украины «О высшем образовании» в контексте расширения нормативно-правового регулирования академических, нормативных, институциональных, кадровых и финансовых основ автономии вузов, гармонизации украинской системы подготовки юристов с соответствующими системами европейских стран с учетом специфики отечественного развития, а также других тенденций развития отечественного юридического образования.

*Ключевые слова: юридическое образование, высшее образование, организационно-правовые основы, автономия, гармонизация.*

Мартинів М.П. ОСНОВНІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ ЮРИДИЧНОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ / Запорізький національний університет, Україна

У новому Законі України «Про вищу освіту» в контексті розширення нормативно-правового регулювання академічних, нормативних, інституційних, кадрових та фінансових засад автономії ВНЗ, гармонізації української системи підготовки юристів з відповідними системами європейських країн з урахуванням специфіки вітчизняного розвитку, а також інших тенденцій розвитку вітчизняної юридичної освіти повинні:

- 1) Встановити певні критерії для організацій, які мають право контролю за якістю юридичної освіти та за механізмом такого контролю;
- 2) Закріпити принцип партнерства у проведенні Міністерством освіти і науки України перевірок університетів на відповідність акредитації та ліцензії (зміст цього принципу розкривається через обов'язок Міністерства освіти і науки України виявляти порушення законодавчих положень якості освіти: університетам надається період у 1-2 роки (залежно від порушень) на усунення причин та умов порушень, які їх призвели, з метою допомогти цьому університету виправитися вчасно (надаючи матеріальні, технічні та фінансові ресурси для прийняття організаційних заходів, таких, як забезпечення необхідними спеціалістами, залучення юристів з неурядових громадських організацій для вирішення визначених проблем);