

Денисюк С. Ф.,
*доктор юридичних наук, професор,
 доцент кафедри спеціальних дисциплін та організації професійної підготовки
 факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції
 Університету державної фіскальної служби України*

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ ПІД ЧАС НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Анотація. Статтю присвячено питанням запобігання корупційним ризикам під час надання адміністративних послуг. Доведено, що корупційні ризики в діяльності органів публічної адміністрації мають системний характер та становлять найбільшу небезпеку для реалізації прав громадян у взаємостосунках з останніми в сферах надання адміністративних послуг. Запропоновано стратегічні завдання, спрямовані на запобігання корупційним ризикам під час надання адміністративних послуг.

Ключові слова: корупційні ризики, корупціогенні фактори, адміністративні послуги, публічні послуги, органи публічної адміністрації, корупція.

Постановка проблеми. Одним із важливих аспектів сучасної державної правової політики в Україні є реформування системи запобігання та протидії корупції. Досягнення успіху в цьому процесі є передумовою для формування у суспільства довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції під час надання адміністративних послуг є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів та органів місцевого самоврядування, так і суспільством загалом. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції [1].

Стан дослідження. Останнім часом теоретичним та практичним аспектам надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг у різних сферах присвятили свої праці значна кількість вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, В.В. Петьовка, Г.М. Писаренко, О.П. Рябенко, А.О. Селіванов, О.П. Ківалов, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, С.О. Шатрава та ін. Разом із тим виникає необхідність дослідження питання щодо запобігання корупційним ризикам під час надання адміністративних послуг; вивчення цього питання і є метою статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах сьогодення постає проблема оптимізації надання адміністративних послуг в діяльності органів публічної адміністрації, оскільки активно формується нова доктрина адміністративного права, згідно з якою пріоритетом у діяльності органів, наділених владними повноваженнями, є права і свободи людини і громадянина. Реалізація цього конституційного положення

потребує системного перегляду сутності публічно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг, а також з'ясування шляхів удосконалення діючої процедури надання останніх органами публічної адміністрації та зменшення факторів, які негативно сприяють розвитку корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг [2, с. 104].

Варто зазначити, що на рівні законодавства категорія «адміністративна послуга» змістовно пов'язана з потребою отримання документа дозвільного характеру. Єдиний державний портал адміністративних послуг визначає реєстр останніх. Уважне ознайомлення з реєстром свідчить про те, що всі адміністративні послуги пов'язані з наданням документів дозвільного характеру й на сьогодні їх існує близько 1 200 видів [3].

Із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено поняття «адміністративна послуга» – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [4].

Підтримуючи позицію вчених, наголосимо, що таке визначення є дискусійним, адже адміністративна послуга – це завжди відносини, урегульовані правовими нормами, кінцевим результатом яких є отримання адміністративного акта органу публічної адміністрації, який є юридичним фактом для виникнення, зміни чи припинення певних правовідносин [5, с. 184–185].

Аналіз норм Закону України «Про адміністративні послуги» має певні хиби, що, у свою чергу, сприяє розвитку корупціогенних ризиків, зокрема: 1) обмеження кола суб'єктів надання адміністративних послуг шляхом виключення із переліку останніх підприємств та установ. Виникає питання про правову природу послуг, які надаються державними підприємствами та установами на виконання власних або делегованих повноважень: як бути із самоврядними організаціями, наприклад, спілкою архітекторів, яка погоджує архітектурні проекти у сфері будівництва?; 2) норма-завдання про встановлення законом переліку адміністративних послуг. Аналіз проектів нормативно-правових актів, розроблених на виконання цієї норми, свідчить, що останні містять більш ніж 1 000 видів адміністративних послуг. Одразу виникає питання: як останні будуть співвідноситись з уже чинним Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», оскільки результатом більшості адміністративних послуг є надання документа дозвільного характеру; 3) відкритим залишається питання про встановлення плати за надання адміністративних послуг. Вивчення нормативно-правових актів [6; 7], що визначають плату за надання послуг, свідчить про значну їх кількість та неузгодженість як в аспекті використання термінології, так і порядку нарахування плати за справляння останньої. У той же час, як наголошують вчені [5], дещо спірною

є пропозиція щодо встановлення підвищеної плати за надання послуг у скорочений термін. По-перше, основне завдання органу публічної адміністрації, що надає послуги, – не заробити гроші, а сприяти громадянам у реалізації їх прав; по-друге, якщо послугу можна виконати у коротший термін, то необхідно говорити про перегляд загального терміну з метою його скорочення, а не про можливість отримання прибутку органом публічної адміністрації; по-третє, деякі послуги мають мізерну плату, а деякі необґрунтовано перевищують кілька мінімальних заробітних плат громадян; 4) дискусійним є твердження, що адміністративна послуга – це здійснення владних повноважень суб'єктом їх надання; 5) одночасне створення однакових за своєю функціональною та інституціональною спрямованістю органів, які надають публічні послуги (адміністративних та дозвільних центрів); 6) одночасна можливість отримання послуги як через адміністративний (дозвільний) центр, так і шляхом звернення до органу публічної адміністрації, які має відповідні повноваження в певній сфері, що, на нашу думку, є неприпустимим, оскільки породжує компетенційні спори між суб'єктами публічної адміністрації, що негативно впливає на стан реалізації прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб публічного та приватного права; 7) виключення із переліку надання адміністративних послуг таких сфер, як акредитація, метрологія, набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, застосування законодавства про захист економічної конкуренції, породжує питання про правову природу дій, які вчиняються відповідними суб'єктами публічної адміністрації для сприяння фізичним та юридичним особам публічного та приватного права в реалізації їхніх прав [5, с. 184–186].

На підтвердження зазначеному слід звернутися до праці вчених Центру політико-правових реформ, які досліджують питання корупційних ризиків надання адміністративних послуг в Україні [8].

Одним із найбільших корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є можливість особистого спілкування (контакту) приватної особи-споживача адміністративної послуги з посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу (вирішує справу по суті або готує проект рішення) [8, с. 36].

До корупційного ризику у сфері надання адміністративних послуг слід віднести відсутність вибору в особи-споживача послуги способу звернення за адміністративною послугою. На законодавчому рівні щодо більшості адміністративних послуг відсутні будь-які альтернативні способи звернення, окрім безпосереднього звернення споживача до органу публічної адміністрації. Оскільки у більшості випадків приватна особа не зацікавлена у зайвих витратах (якими є і витрати на корупцію), тому, обираючи форму звернення, особа орієнтуватиметься на законність своєї позиції та поінформованість про правила надання послуги. Зокрема, у разі погані обізнаності про послугу особа зацікавлена особисто відвідати орган влади (альтернативою цьому є лише добре організована функція з консультування). У всіх інших випадках особа уникатиме особистого візиту до адміністративного органу та спілкування з його працівниками і за можливості, використовуватиме альтернативні форми звернення: пошту, електронну пошту тощо [8, с. 42].

Ще одним із корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг. Внаслідок залучення до надання адміністративних послуг великої кількості органів (інстанцій), вимагання великої кількості документів приватна

особа-споживач часто ставить в умови, коли майже нереально (або можливо лише за надзвичайних витрат часу та нервів) у легітимний спосіб отримати позитивний результат [8, с. 43].

Поряд із зазначеним варто вести мову про відсутність (погану доступність) інформації про процедуру отримання адміністративної послуги, що, у свою чергу, становить корупційно-генний ризик. На жаль, нині практично не існує законодавчих вимог щодо обов'язку органів публічної інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність, у тому числі про адміністративні послуги. На практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні адміністративного органу і на офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється і залежить насамперед від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу. Навіть телефонні довідки в публічній адміністрації є рідкістю, а консультаційні кабінети функціонують лише в окремих органах, які мають справу з питаннями підприємництва. Такий рівень доступності інформації в сукупності з низькою якістю та запутаністю вітчизняного законодавства є додатковим фактором, що «живить» корупцію [8, с. 48].

У чинному законодавстві, яке регулює порядок надання окремих видів адміністративних послуг, в окремих випадках встановлено необґрунтовано великі (тривалі) строки надання окремих адміністративних послуг, що є однією з підстав вчинення споживачами адміністративних послуг корупційних діянь [8, с. 56].

До певної міри корупційним ризиком у сфері надання адміністративних послуг можна вважати монополізм під час їх надання – тобто закріплення компетенції (повноваження) з надання абсолютної більшості адміністративних послуг за єдиним і чітко визначеним органом публічної адміністрації. При цьому такий монополізм має передусім територіальний характер і полягає в можливості звернення приватної особи за отриманням послуги виключно до одного органу в чітко визначеній адміністративно-територіальній одиниці, як правило, відповідно до місця проживання фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи) [8, с. 62].

Висновки. На підставі викладених корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг варто вказати заходи, які будуть сприяти їх викорененню. Отже, серед стратегічних завдань у цій сфері повинно бути: по-перше, загальне зменшення кількості адміністративних послуг; по-друге, спрощення процедури надання адміністративних послуг (у даному випадку необхідно прийняти Адміністративно-процедурний кодекс); по-третє, особлива увага повинна приділятися впровадженню електронного урядування (створення веб-ресурсу, присвяченого усім адміністративним послугам та електронізації конкретних послуг); по-четверте, підвищення впливу громади на якість послуг; по-п'яте, ефективна організація надання послуг та ефективне використання публічних ресурсів.

Отже, тема адміністративних послуг є однозначно однією з найактуальніших для України, і тому активність влади має бути зосереджена на питаннях якості й максимального спрощення та дерегуляції.

Література:

1. Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування»: рекомендації Мін'юст України від 16 жовтня 2013 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/n0020323-13>.
2. Шатрава С.О. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ: поняття та класифікація / С.О. Шатрава // *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. – 2015. – № 6(16). – С. 104–107.
3. Єдиний державний портал адміністративних послуг. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poslugy.gov.ua/>.

4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 рр. № 5203-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>.
5. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні : питання теорії та практики : [монографія] / О.В. Джафарова. – Х. : Діса плюс, 2015. – 688 с.
6. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/7-93>.
7. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2398-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.
8. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, О.А. Банчун та ін.]. – К. : Москаленко О.М., 2009. – 196 с.

Денисюк С. Ф. Предотвращение коррупционных рисков во время предоставления административных услуг: насущные вопросы

Аннотация. Стаття посвящена вопросам предотвращения коррупционных рисков при предоставлении административных услуг. Доказано, что коррупционные риски в деятельности

органов публичной администрации носят системный характер и представляют наибольшую опасность для реализации прав граждан во взаимоотношениях с последними в сферах предоставления административных услуг. Предложены стратегические задачи, направленные на предотвращение коррупционных рисков при предоставлении административных услуг.

Ключевые слова: коррупционные риски, коррупциогенные факторы, административные услуги, публичные услуги, органы публичной администрации, коррупция.

Denisyuk S. Prevention of corruption risks during the provision of administrative services: the issue today

Summary. Article is devoted to preventing corruption risks in the administrative services. It is proved that corruption risks in the work of public administration are systemic in nature and pose the greatest danger to the rights of citizens in relations with the latter in the area of administrative services. Strategic tasks aimed at preventing corruption risks in the administrative services.

Key words: corruption risks, administrative services, public services, bodies of public administration, corruption.