

ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ПІД ЧАС НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ЯК НАПРЯМОК ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

ЦАРЕВИЧ Оксана Ігорівна - суддя, Печерський районний суд міста Києва
УДК 342.922
DOI 10.32782/НР.2022.4.6

Наукова стаття присвячена удосконаленню контролю під час надання публічних послуг з метою запобігання корупції. Зокрема, з метою створення раціонального механізму контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції доцільно передбачити в Законі України «Про адміністративні послуги» окрему статтю щодо особливостей здійснення такого виду контролю. Участь у здійсненні контролю за належним наданням публічних послуг повинні також приймати і безпосередньо суб'єкти звернення. Відсутність у технологічних та інформаційних картках розділів щодо критеріїв оцінювання якості публічних послуг позбавляє споживачів таких послуг висловити власну позицію щодо рівня реалізації їх прав, свобод і законних інтересів. У зв'язку з цим необхідно внести відповідні зміни до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги».

Ключові слова: відомчий контроль, запобігання корупції, контроль, корупція, послуга, публічна послуга.

Усвідомлення нової ролі органів державної та місцевої влади в процесі задоволення потреб фізичних та юридичних осіб полягає у забезпеченні останніх якісними публічними послугами. Між тим сучасна система надання таких послуг не завжди чітко розмежує відповідальність за надання неякісних послуг суб'єктам звернення між різними рівнями публічної влади, не забезпечує своєчасне надання послуг, їх відкритість, прозорість тощо. Така си-

туація визначає необхідність удосконалення механізмів надання публічних послуг. Саме контроль спрямовує суспільні відносини на запуск необхідних механізмів досягнення суспільно важливої прогресивної мети. Тому особливо актуальним сьогодні є дослідження правового регулювання контролю у сфері процедури надання публічних послуг на сучасному етапі здійснення адміністративної реформи, адже в цьому полягає забезпечення зворотного зв'язку діяльності органів публічної адміністрації [1, с. 291-296].

Термін «контроль» з'явився декілька сторіч тому. Він походить від французького - «список, що ведеться у двох екземплярах» [2, с. 360; 3, с. 286]. У ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю зазначено, що контроль взагалі не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є встановлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригувальні заходи, в окремих випадках, притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [4]. Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у ви-

значенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [5, с. 349].

Отже, загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти. У літературі відмічається, що за допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативного втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки. При цьому, необхідно відмітити, що контроль дозволяє не тільки усунути недоліки у функціонуванні об'єктів управління, оцінювати дисципліну виконання законодавчих актів, але і судити про те, наскільки ефективно саме правове регулювання в тій чи іншій сфері управління, які зміни доцільно внести до нормативно-правових актів для покращення стану їх виконання, а також наскільки норми правових актів відповідають сутності та закономірностям регулюючих суспільних відносин [5, с. 349].

У ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло основних суб'єктів відносин у сфері надання публічних послуг, а саме:

1) суб'єкт звернення - фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням публічних послуг; 2) суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [6]. Відповідно до суб'єктів, що здійснюють контроль у сфері надання публічних послуг, можна виділити: державний контроль, внутрішній контроль та громадський контроль.

Сутність державного контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції виходить з положень ст. 19 За-

кону України «Про адміністративні послуги». Посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання публічних послуг. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних дій, відшкодовується у встановленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом [6].

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, сутність якого полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [5, с. 349].

Державний контроль під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції може здійснюватися уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності, дисципліни та дотримання стандартів, норм і правил надання публічних послуг. Як правило, такий контроль здійснюється тим адміністративним органом, до компетенції якого відноситься те чи інше питання у сфері надання публічних послуг.

Підставами для вжиття відповідних заходів контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції можуть бути: 1) письмове звернення фізичної або юридичної особи про порушення вимог законодавства у сфері надання публічних послуг; письмове звернення або запит адміністративних органів щодо виявлених фактів порушення вимог законодавства у сфері надання публічних послуг.

При цьому зауважимо, що забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері надання публічних послуг, є завданням Міністерства цифрової трансформації України. Крім цього, це відомство відповідно до покладених на нього завдань: 1) розробляє пропозиції щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання публічних послуг, здійснює заходи з її реформування; 2) формує та веде Реєстр публічних послуг; 3) веде Єдиний державний портал публічних послуг [7].

У свою чергу, внутрішній контроль проводиться в системі відповідного органу публічної адміністрації, тобто цей вид контролю здійснюється самими адміністративними органами та їх посадовими особами. Об'єктами контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції можуть бути дії й рішення, що їх здійснюють і приймають суб'єкти надання таких послуг. У межах внутрішнього контролю керівники адміністративних органів зобов'язані здійснювати контроль за діями підлеглих на предмет законності дій, їх необхідності, доцільності і ефективності. Ця форма контролю включає право віддавати накази, розпорядження, право змінювати або відмінити рішення, прийняті підлеглими. Внутрішній контроль може здійснюватися за ініціативою самого суб'єкта надання публічних послуг, посадової особи або може бути ініційований зовні - іншим адміністративним органом, громадською організацією чи на підставі звернення громадян.

Варто відмітити, що згідно з ч. 4 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» одним із основних завдань адміністратора є здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання публічних по-

слуг термінів розгляду справ та прийняття рішень. Адміністратор - це посадова особа органу, що утворив центр надання публічних послуг, яка організовує процедури надання публічних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами процедури надання публічних послуг [5]. Це завдання адміністратор може реалізувати, зокрема через фіксування у порядку, передбаченому Примірним регламентом центру процедури надання публічних послуг [8]: 1) дати надходження справи; 2) дати передачі справи відповідному суб'єкту надання адміністративної справи, або структурним підрозділам суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальним за етапи (дію, рішення); дотримання строків проходження кожного етапу адміністративної послуги;

2) строків розгляду справи відповідним суб'єктом надання адміністративної справи; 5) дати передання результату адміністративної послуги суб'єкту звернення. Висновок про дотримання термінів розгляду справ та прийняття рішень адміністратор може зробити, порівнюючи реальні строки із строками, визначеними у технологічній картці адміністративної послуги.

В умовах економічної нестабільності та недостатнього бюджетного фінансування особливого значення сьогодні набуває проблема контролю за доходами, які надходять як плата за надання публічних послуг.

Урядом України було прийнято постанову від 7 серпня 2013 року № 600 «Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання публічних послуг», у якій зазначено наступне: 1) облік доходів, які надходять як плата за надання публічних послуг, ведеться органами Державної казначейської служби у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів згідно з кодами відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету і територій; 2) бюджетні рахунки для ведення обліку зазначених доходів відкриваються в органах Державної казначейської служби за відомчою ознакою на підставі звернень головних розпорядників бюджетних коштів протягом місяця з дня набрання чинності цією постановою. Органи Державної казначейської служби надають

виписки з таких рахунків у встановленому законодавством порядку; 3) відображення бюджетними установами операцій з процедури надання публічних послуг у бухгалтерському обліку та розкриття відповідної інформації у розрізі видів публічних послуг здійснюється в порядку, визначеному Міністерством фінансів. Крім цього, Державну казначейську службу зобов'язано щокварталу та щороку подавати Міністерству економічного розвитку і торгівлі у строки, передбачені для подання звітності про виконання бюджету, інформацію про доходи, які надходять як плата за надання публічних послуг, у розрізі видів публічних послуг і кодів відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету [9].

Однак, слід відмітити, що на цей час інформація про доходи за суб'єктами надання публічних послуг висвітлюється не в повному обсязі. Зокрема, такі дані відсутні на сайті Державної казначейської служби за 2021 рік, а також поза увагою залишається інформація про надходження плати за процедури надання публічних послуг на вебсторінках Міністерства цифрової трансформації України надання таких послуг. При цьому зауважимо, що одним із основних завдань Міністерства цифрової трансформації України є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері процедури надання публічних послуг [7]. Тому слід констатувати, що інформація про доходи, які надходять як плата за надання публічних послуг, є непрозорою та «завуальованою», що унеможлиблює здійснення ефективного контролю за правильністю та своєчасністю надходжень за публічними послугами до відповідних бюджетів. У зв'язку з цим це питання має бути вирішене у системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за надання публічних послуг.

Не менш важливою проблемою контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції є неврегульованість механізму розподілу та використання коштів, які надходять як плата за такі послуги. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про адміністративні послуги» фінансове та інше забезпечення діяльності системи дер-

жавних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з процедури надання публічних послуг здійснюється тільки за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів. Тобто ефективність розподілу та використання фінансових ресурсів суб'єктами процедури надання публічних послуг є передумовою для успішного здійснення їхньої діяльності.

Неналежне й недостатнє фінансування діяльності органів публічної адміністрації є чинником, що безпосередньо впливає на специфіку надання публічних послуг, зокрема, на їх цілісність, якість, платний характер, розміри плати тощо. Наразі слід констатувати, що суб'єкти процедури надання публічних послуг через недостатню фінансову підтримку не впроможі в повному об'ємі виконувати всі повноваження. Як наслідок, це не сприяє реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення у сфері надання публічних послуг.

Тому сьогодні потребують законодавчого вирішення наступні питання: 1) порядок розподілу коштів, які надходять за адміністративні послуги, між суб'єктами надання таких послуг; 2) порядок використання грошових ресурсів, які надходять за адміністративні послуги, на ті цілі, на які вони справлялися; 3) здійснення належного фінансового контролю за розподілом та використанням коштів, які надходять за адміністративні послуги. Знову ж таки вважаємо, що це має бути вирішене в системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за процедури надання публічних послуг [10, с. 47].

На сучасному етапі державного будівництва вкрай необхідна стабільна система контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції з конструктивно відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координація діяльності, що є необхідною передумовою трансформації українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. Хоча в Конституції України і закладено правову основу контролю, що знаходить свою подальшу регламентацію у законах України, проте

чинне законодавство не може забезпечити успішне вирішення всіх справ. Цілеспрямованість і ефективність адміністративних органів контролю різні й тому спостерігаємо у сфері публічних послуг кризові явища, що вимагають постійного удосконалення процесу організаційної роботи.

Насамперед, слід зазначити, що у Законі України «Про адміністративні послуги» взагалі відсутнє поняття «контроль у сфері надання публічних послуг» та відповідно нічого не зазначено про особливості його здійснення. У цьому Законі лише передбачено два напрями контрольної діяльності [6]. Не визначено коло суб'єктів, що здійснюють контроль у цій сфері. Як наслідок, відсутність раціонального розподілу функцій, повноважень і компетенції службовців під час здійснення контролю у сфері надання публічних послуг щодо запобігання корупції та результативної взаємодії.

Відомчий контроль за публічними послугами, що проводиться сьогодні, здебільшого носить формальний характер і охоплює терміни надання послуг і їх перелік у зверненні фізичної чи юридичної особи. Потребує відповідно законодавчого регулювання і контроль у сфері мобілізації, розподілу та використання коштів, які надходять як плата за надання публічних послуг. Не закріплено на законодавчому рівні форми громадського контролю. Враховуючи його значущість, постає питання щодо прийняття Закону України «Про громадський контроль». Відповідно у Законі України «Про адміністративні послуги» мають бути відображені механізми здійснення громадського контролю у сфері надання публічних послуг.

З метою створення раціонального механізму контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції доцільно передбачити в Законі України «Про адміністративні послуги» окрему статтю щодо особливостей здійснення такого виду контролю. Крім цього, на нашу думку, участь у здійсненні контролю за належним наданням публічних послуг повинні також брати і безпосередньо суб'єкти звернення. Відсутність у технологічних та інформаційних картках розділів щодо критеріїв

оцінювання якості публічних послуг позбавляє споживачів таких послуг висловити власну позицію щодо рівня реалізації їх прав, свобод і законних інтересів. У зв'язку з цим необхідно внести відповідні зміни до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги».

Наявність наведених вище прогалин правового регулювання контролю у сфері надання публічних послуг щодо запобігання корупції у більшості пояснює ті негативні явища, які заважають розвитку якісної системи надання публічних послуг. Їх усунення сприятиме підвищенню ефективності діяльності суб'єктів надання публічних послуг.

Отже, контроль під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції необхідно розуміти як регламентовану законодавством діяльність суб'єктів публічної адміністрації, громадян чи їх об'єднань щодо виконання положень нормативно-правових актів відповідними органами, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав, свобод і законних інтересів споживачів.

Література

1. Буханевич О.М. Контроль у сфері надання публічних послуг: сутність та особливості здійснення. *Evropsky pohled na pravni diskurz («Європейський політико-правовий дискурс»)*. 2015. Svazek 2.vydani. С. 291-296.
2. Современный словарь иностранных слов / Под ред. Е.А.Гришиной. М.: Рус. яз., 1993. 740 с.
3. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН.; Российский фонд культуры; 3-е изд., стереотипное. М.: АЗЪ, 1996. 928 с.
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Контрольно-счетные органы Российской Федерации (в вопросах и ответах) / Под общ. ред. С.В. Степашина. М., 2001. 109 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. - 584 с.
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI

// Відомості Верховної Ради України. - 2013. - № 32. - Ст. 409.

7. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838. URL. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п>.

8. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня року № 588. URL.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-п>.

9. Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір): постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 року № 600. URL.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-п>.

10. Оніщик Ю.В., Буханевич О.М. Правове регулювання плати за надання публічних послуг: проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 43-48.

АНОТАЦІЯ

The scientific article is devoted to the improvement of control during the provision of public services in order to prevent corruption. In particular, in order to create a rational mechanism of control during the provision of public services to prevent corruption, it is advisable to provide in the Law of Ukraine «On Administrative Services» a separate article on the specifics of this type of control. The subjects of the appeal should also take part in monitoring the proper provision of public services. The absence of sections on criteria for evaluating the quality of public services in technological and information cards deprives consumers of such services from expressing their own position regarding the level of realization of their rights, freedoms and legitimate interests. In this regard, it is necessary to make appropriate changes to Art. 8 of the Law of Ukraine «On Administrative Services».

Key words: departmental control, prevention of corruption, control, corruption, service, public service.