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/NP.2022.4.6

Наукова стаття розкриває особливості контролю під час надання публічних послуг з метою запобігання корупції. Зроблено висновок, що застосування різноманітних форм державного контролю у сфері надання публічних послуг забезпечить виконання наступних завдань: суттєво зменшити або повністю усунути вплив корупційних ризиків на діяльність органів влади; сформувати та прийняти антикорупційну програму на основі достовірних та реальних результатів аналізу даних про корупцію та чинників які їй сприяють; сприяти усуненню корупційних чинників при здійсненні власних повноважень та при прийнятті владних рішень органом влади, сформувати внутрішнє негативне ставлення до будь-яких корупційних проявів; створити й запровадити функціонування ефективних механізмів попередження корупційних проявів у системі та забезпечити контроль за їх дотриманням у кожній конкретній державній інституції; сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції та можливих форм її прояву, в результаті чого відбудеться підвищення рівня довіри населення країни до органів державної влади та місцевого самоврядування; розповсюдити суспільно важливу інформацію серед громадян щодо стану виконання і контролю за системою управління корупційними ризиками конкретної установи; забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних інституцій, а також сприяти імплементації провідних та дієвих зарубіжних антикорупційних стандартів до національного законодавства.

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

З прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» вагому роль у системі антикорупційних органів займає Національне агентство з питань запобігання корупції, як орган з превентивними антикорупційними функціями так і як координаційний центр антикорупційної політики в державі. Відповідно до Закону саме Національне агентство як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має забезпечувати формування та реалізацію державної антикорупційної політики, а також є відповідальним перед Верховною Радою України та підконтрольним їй і підзвітним Кабінету Міністрів України [1].

Відповідно до законодавства, основними завданнями Національного агентства, є здійснення забезпечення організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні, застосування превентивних антикорупційних механізмів, впровадження правил щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, втілення найкращого міжнародного досвіду протидії корупційним проявам у системі органів влади.

На відміну від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України та Національної поліції, функцією яких є забезпечення розслідування корупційних злочинів і притягнення винних осіб до кримінальної

відповідальності, Національне агентство з питань запобігання корупції повинно діяти на попередження вчинення корупційних правопорушень в сфері надання публічних послуг. Це можливо через своєчасне виявлення та усунення факторів, що спонукають до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень в сфері надання публічних послуг, здійснення контролю за дотриманням антикорупційних правил посадовими особами в сфері надання публічних послуг, роботу із викривачами корупції тощо.

Розглядаючи Національне агентство з питань запобігання корупції як основний елемент забезпечення державної антикорупційної політики, необхідно обов'язково звернути увагу на функцію агентства, а саме, здійснення державного контролю за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі органів влади в цілому, а також у діяльності конкретної державної інституції зокрема. Також основних функцій належить:

— здійснення аналізу корупції в Україні в результаті чого, розроблення Антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, а також моніторинг їх виконання;

— контроль за дотриманням законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів та правил етичної поведінки у діяльності посадових осіб органів влади, зокрема, у сфері надання публічних послуг;

— виявлення корупційних норм у законодавстві та проектах нормативно-правових актів, зокрема, у сфері надання публічних послуг;

— погодження і контроль виконання антикорупційних програм органів влади, а також здійснення координації та надання методичної допомоги у виявленні та усуненні корупціогенних ризиків, зокрема, у сфері надання публічних послуг;

— співпраця з викривачами корупції, зокрема, у сфері надання публічних послуг, їх правовий та інший захист [2].

Звертаємо увагу, що Національним агентством з питань запобігання корупції на сьогоднішній день не забезпечено вивчення та розроблення, а також нормативне закріплення будь-якого порядку щодо застосування державного контролю за розробкою і вжиттям заходів з оцінки та мінімізації корупційних ризиків. Також, досі не визначено критеріїв оцінки ефективності вжитих заходів, щоб надавало суб'єкту можливість своєчасного перегляду запроваджених антикорупційних заходів, вивчення доцільності їх подальшого застосування тощо.

Відповідно до результатів вивчення та розробки заходів з мінімізації корупційних ризиків в сфері надання публічних послуг, зокрема, у сфері надання публічних послуг у державній установі має складається антикорупційний програма, що являє собою комплекс відповідних взаємопов'язаних заходів, із зазначенням терміну виконання, необхідними ресурсами та конкретними виконавцями.

Варто зауважити, що якісна підготовка та виконання антикорупційної програми в кожній державній інституції є запорукою усунення або мінімізації корупційних ризиків у системі органів влади в цілому, та, як наслідок, збільшення рівня довіри населення до органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому, ми переконані, що формування і реалізація антикорупційної програми повинні бути реальним, а не формальним процесом запобігання та протидії корупційним проявам у діяльності органів влади, а державний контроль щодо вжиття антикорупційних заходів має на меті забезпечити ефективність і реальну дієвість таких заходів, зокрема, у сфері надання публічних послуг.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, які були затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 31 від 19 січня 2017 року [3] необхідно здійснювати цілеспрямовану та ефективну роботу із запобігання корупції, підвищувати рівень професійної етики, проводити заходи з мінімізації наслідків корупційної поведінки під час реалізації органами влади антикорупційних програм. Також, даний документ визначає, що обов'язково в кожній антикорупційній програмі повинна бути передбачена оцінка корупційних ризиків у діяльності органу

влади, зокрема, у сфері надання публічних послуг, аналіз причин, що їх породжують, та умов, що їм сприяють, а також проведення заходів щодо усунення виявлених корупційних ризиків, з обов'язковим зазначенням переліку осіб, відповідальних за їх виконання, строків, ресурсів. Натомість, будь-яких пропозицій щодо застосування форм і методів здійснення контролю за оцінкою корупційних ризиків та заходів з їх мінімізації ці Методичні рекомендації не містять.

Зауважимо, що один із розділів Типової антикорупційної програми юридичної особи має назву – «Оцінка результатів здійснення передбачених Антикорупційною програмою заходів», але не пропонує жодного критерію такої оцінки, а також не визначає порядку її проведення. Так, Національне агентство лише здійснює рекомендацію уповноваженому працівнику юридичної особи, для забезпечення здійснення такої оцінки отримувати в письмовій формі відповідну необхідну інформацію від інших працівників установи або керівництва про результати реалізації відповідних антикорупційних заходів, зокрема, у сфері надання публічних послуг,. Натомість, результати оцінки мають бути якось узагальнені відповідальною особою, зазначені в письмовому звіті та не рідше ніж раз на шість місяців передані керівництву юридичної особи, зокрема, у сфері надання публічних послуг.

Ми вважаємо, що єдиною формою контролю за вжиттям заходів з оцінки, мінімізації та виявлення, корупційних ризиків у системі органів влади у сфері надання публічних послуг є норма Закону, що зобов'язує нормативно визначені державні установи щорічно здійснювати погодження антикорупційної програми в Національному агентстві з питань запобігання корупції [4]. Така контрольно-погоджувальна функція агентства сприяє ефективному прийняттю державними органами антикорупційних програм, і як наслідок – здійснення їх подальшої реалізації.

Аналізуючи державний контроль за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг, що застосовується з метою забезпечення фактичного виконання рішень органів влади щодо запровадження системи управління корупційними ризиками, хочемо проаналізувати наступні форми такого контролю.

Однією з форм державного контролю у сфері надання публічних послуг є вивчення та витребування відомостей і документів щодо виконання заходів з управління корупційними ризиками, шляхом аналізу та дослідження інформаційних даних обліку й звітності про виконання антикорупційного програми органу влади. Для реалізації даної форми державного контролю контролюючому суб'єкту надано повноваження знайомиться з документами й матеріалами, що стосуються механізмів виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у своєї діяльності. Зокрема, він має право вивчати складені установою реєстри (переліки) корупційних ризиків, співставляти розроблені та вжиті заходи із ступенем впливу ідентифікованих ризиків, та досліджувати повноту й ефективність запроваджених заходів з мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг тощо [5].

Слід зосередити увагу на питаннях точності й достовірності даних обліку та звітності про діяльність системи управління корупційними ризиками в органі влади у сфері надання публічних послуг. Для реалізації даної форми державного контролю слід запровадити єдиний відкритий електронний реєстр виявлених (ідентифікованих) корупційних ризиків у органах влади, де б зазначалася інформація щодо стану виконання заходів з управління ними, а також досягнуті результати тощо. Потрібно ознайомити суб'єкта контролю з результатами проведення заходів щодо взаємодії органів влади з громадськими організаціями стосовно питань управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг, з подальшим обов'язковим вивченням повноти вжиття запропонованих громадськістю антикорупційних заходів та обґрунтованої публічної відмови у вжитті таких заходів в разі потреби [6].

Ще однією формою державного контролю, що безпосередньо пов'язана з попередньою, є заслуховування інформації, доповідей посадових осіб органів влади про

стан виконання антикорупційного плану (програми) з управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг. За допомогою застосування даної форми є можливим отримання повної та достовірної інформації про стан вжиття заходів із виявлення, оцінки й мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади у сфері надання публічних послуг, з'ясування причин невиконання (або неналежного виконання) того чи іншого антикорупційного заходу із запобігання неправомірної поведінки, а також в разі необхідності – розгляд додаткових механізмів щодо вирішення проблем з реалізації запланованих заходів [7].

Реалізація даної контрольної форми буде здійснюватися за допомогою проведення спільних нарад, «круглих столів», конференцій, заслуховування звітів та пояснень відповідальних за виконання антикорупційної програми осіб у сфері надання публічних послуг. Досить корисним та дієвим може бути звичайне спілкування та просте усне опитування працівників органів влади у сфері надання публічних послуг та їх відвідувачів з метою з'ясування їхньої думку щодо дійсного фактичного виконання того чи іншого антикорупційного заходу, результативності й ефективності його застосування тощо.

Досить доречним та правильним було б публічне оприлюднення та роз'яснення суб'єктом цього контролю отриманої від посадових осіб органів влади інформації (звітів) про стан виконання антикорупційного плану (програми) з управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг, що, сприяло б прозорості та неупередженості щодо виконання функції державного контролю [8].

Ще однією формою державного контролю у сфері надання публічних послуг є проведення перевірки щодо запровадження заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади. Дана перевірка передбачає аналіз дотримання строків виконання того чи іншого антикорупційного заходу, якість та повнота його виконання з подальшим оприлюдненням результатів запровадження системи управління корупційними ризиками. Така перевірка повинна здійснюватися на основі попередніх дослідженнях стану оцінки й мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг, що дасть можливість з'ясовувати, які прорахунки в цій роботі були усунуті під час формування антикорупційного плану (програми) і його реалізації. Проведення саме такої перевірки, має стати виключною формою державного контролю, але паралельно вона не повинна заважити звичайному ходу реалізації антикорупційного плану (програми) органу влади або якимось іншим чином впливати на виконання функцій і завдань посадовими особами. Результатом проведення даної форми контролю повинно бути складанням аналітичної довідки щодо фактичного стану реалізації системи управління корупційними ризиками, із наданням конкретних пропозицій щодо покращення цієї роботи.

Додатковою формою державного контролю, яка, на нашу думку, тісно пов'язана із проведенням перевірки стану застосування антикорупційних заходів у сфері надання публічних послуг, за необхідності, є проведення службового розслідування за фактами невжиття обов'язкових заходів з управління корупційними ризиками [9].

Якщо за результатами перевірки, встановлено факт порушення вимог антикорупційного законодавства або невиконання (неналежне виконання) антикорупційного плану (програми), що спонукало до грубого порушення службової дисципліни або вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення у сфері надання публічних послуг має бути проведене обов'язкове службове розслідування з метою з'ясування причин ситуації, визначення ступеня вини конкретної службової особи, виду та розміру спричинених збитків, шляхів їх відшкодування тощо. В результаті проведеного службового розслідування, винні особи повинні бути притягнуті до юридичної відповідальності, а також мають застосуватися додаткові заходи щодо перегляду антикорупційного плану (програми).

Всі форми, які ми охарактеризували вище, виступають складовими елементами механізму державного контролю і дієвими інструментами для антикорупційних органів у сфері надання публічних послуг. Фор-

ми відрізняються між собою засобами впливу на безпосередній об'єкт контролю та підконтрольну установу. Зміст цього державного контролю полягає у здійсненні аналізу, як саме контрольований об'єкт виконує покладені на нього антикорупційні функції та завдання й реалізує свої владні повноваження [10].

Підсумовуючи вище наведене, ми дійшли висновку, що застосування різноманітних форм державного контролю у сфері надання публічних послуг забезпечить виконання наступних завдань:

— суттєво зменшити або повністю усунути вплив корупційних ризиків на діяльність органів влади;

— сформувати та прийняти антикорупційну програму на основі достовірних та реальних результатів аналізу даних про корупцію та чинників які їй сприяють;

— сприяти усуненню корупційних чинників при здійсненні власних повноважень та при прийнятті владних рішень органом влади, сформувати внутрішнє негативне ставлення до будь-яких корупційних проявів;

— створити й запровадити функціонування ефективних механізмів попередження корупційних проявів у системі та забезпечити контроль за їх дотриманням у кожній конкретній державній інституції;

— сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції та можливих форм її прояву, в результаті чого відбудеться підвищення рівня довіри населення країни до органів державної влади та місцевого самоврядування;

— розповсюдити суспільно важливу інформацію серед громадян щодо стану виконання і контролю за системою управління корупційними ризиками конкретної установи;

— забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних інституцій, а також сприяти імплементації провідних та дієвих зарубіжних антикорупційних стандартів до національного законодавства.

Література

1. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20 черв. 2022 р. № 2322-IX. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text (дата звернення: 02.07.2022).

2. Інформація про Національне агентство з питань запобігання корупції. URL.: https://nazk.gov.ua/news/informaciya-pro-nacionalne-agentstvo-z-pytanzapobigannya-korupciyi (дата звернення: 02.07.2022).

3. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січ. 2017 р. № 31. URL. https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf 223 (дата звернення: 02.06.2022).

4. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 02.06.2022).

5. Буханевич О.М. Контроль у сфері надання публічних послуг: сутність та особливості здійснення. *Evropsky poШіску a pravni diskurz («Європейський політико-правовий дискурс»)*. 2015. Svazek 2.vydani. С. 291-296.

6. 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.

7. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

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 reveals the features of control during the provision of public services in order to prevent corruption. It is concluded that the use of various forms of state control in the provision of public services will ensure the implementation of the following tasks: significantly reduce or completely eliminate the impact of corruption risks on the activities of government bodies; form and adopt an anti-corruption program based on reliable and real results of the analysis of data on corruption and factors that contribute to it; promote the elimination of corruption factors in the exercise of its own powers and when making decisions by a government body, form an internal negative attitude towards any manifestations of corruption; create and implement the functioning of effective mechanisms for preventing corruption in the system and ensure control over their compliance in each specific state institution; form ideas of intolerance to corruption and possible forms of its manifestation in society, as a result of which the level of trust of the country's population in state authorities and local self-government will increase; to disseminate socially important information among citizens regarding the status of implementation and control over the corruption risk management system of a particular institution; to ensure the implementation of recommendations of international anti-corruption institutions, as well as to promote the implementation of leading and effective foreign anti-corruption standards into national legislation.

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