

УДК 351.74:342.922

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-4.5>

**Є. О. Лєгеца**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ПІД ЧАС НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ЗАДЛЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ

*Наукова стаття присвячена удосконаленню контролю з надання публічних послуг задля запобігання корупційним ризикам. Зокрема, задля 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 різних видів контролю за належним наданням публічних (адміністративних) послуг задля запобігання корупційним ризикам мають приймати також безпосередньо суб'єкти звернення. Відсутність у технологічних та інформаційних картках певних статей або норм щодо критеріїв контролю та оцінювання якості публічних (адміністративних) послуг позбавляє суб'єктів звернення зазначених послуг висловити особисту позицію щодо рівня практичної реалізації прав, свобод і законних інтересів споживачів. Внаслідок цього необхідно відповідним чином змінити нормативно-правові акти, зокрема статтю 8 Закону України «Про адміністративні послуги».*

*На сучасному етапі надання публічних (адміністративних) послуг вкрай необхідна налагоджена система контролю задля запобігання корупційним ризикам із конструктивно відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії суб'єктів органів публічної адміністрації, координації діяльності на всіх рівнях суб'єктів звернення, що є необхідною передумовою трансформації українського суспільства на принципах верховенства права, демократії, прав людини та громадянина.*

*Запропоновано розуміти під контролем надання публічних послуг щодо запобігання корупційним ризикам регламентовану законодавством діяльність суб'єктів публічної адміністрації (органів державної влади та місцевого самоврядування), громадян чи їх об'єднань щодо виконання положень нормативно-правових актів відповідними органами влади, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав, свобод і законних інтересів споживачів.*

*Ключові слова: адміністративна послуга, відомчий контроль, запобігання корупції, контроль, корупція, послуга.*

### **Ye. O. Leheza. Features of control during the provision of administrative services in order to prevent corruption risks**

*The scientific article is devoted to the improvement of control during the provision of administrative services in order to prevent corruption risks. In particular, in order to create a rational control mechanism in the provision of administrative 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. Applicants should also be directly involved in the implementation of various types of control over the proper provision of public (administrative) services in order to prevent corruption risks. The absence of certain articles or norms in the technological and information cards on the criteria of control and evaluation of the quality of public (administrative) services deprives the subjects of these services to express a personal position on the level of practical realization of rights, freedoms and legitimate interests of consumers. As a result, it is necessary to make appropriate changes to regulations, in particular Article 8 of the Law of Ukraine "On Administrative Services", etc.*

*At the present stage of providing public (administrative) services it is extremely necessary to have a well-established control system to prevent corruption risks with a constructive mechanism for effective interaction of public administration entities, coordination of activities at all levels of appeal, which is a necessary prerequisite principles of the rule of law, democracy, human and civil rights.*

*It is proposed to understand the control of the provision of administrative services to prevent corruption risks to understand the statutory activities of public administration (public authorities and local governments), citizens or their associations to implement the provisions of regulations by relevant authorities, their proper implementation powers and observance of the rights, freedoms and legitimate interests of consumers.*

*Key words: administrative service, departmental control, corruption prevention, control, corruption, service.*

**Постановка проблеми.** Усвідомлення нової ролі органів публічної адміністрації в процесі задоволення потреб суб'єктів звернення полягає у забезпеченні останніх якісними публічними (адміністративними) послугами [16]. Між тим наявна система надання таких послуг не завжди чітко розмежовує відповідальність за надання неякісних публічних послуг суб'єктам звернення між різними рівнями публічної влади, не забезпечує своєчасне надання послуг, їх відкритість, прозорість тощо [16]. Така ситуація визначає необхідність удосконалення механізмів надання публічних, в тому числі адміністративних, послуг [16]. Саме контроль спрямовує суспільні відносини на запуск необхідних механізмів досягнення суспільно важливої прогресивної мети надання публічних послуг [16], тому особливо актуальним сьогодні є дослідження правового регу-

лювання контролю з надання публічних послуг задля запобігання корупційним ризикам на сучасному етапі здійснення адміністративної реформи, адже в цьому полягає забезпечення зворотного зв'язку діяльності органів публічної адміністрації [1, с. 291–296; 16, с. 223].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Узагальнюючи вітчизняну адміністративно-правову наукову, навчальну, публіцистичну літературу, стверджуємо, що нині виникли два основні напрями дослідження проблематики здійснення функції державного (управлінського) контролю. Перший сформований на початку 90-х рр. і зосереджений на здійсненні контролю як способу забезпечення законності управлінсько-розпорядчої діяльності держави (наприклад, праці таких науковців, як Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук [12], Т.О. Коломоєць [13], С.О. Мосьондз [14]). Другий напрям з'явився на початку XXI ст. і виходить із розуміння контролю як багатогранного явища та способу забезпечення законності як основної функції та принципу державної діяльності [15].

До контролю за додержанням законодавства з надання публічних послуг органами публічної адміністрації можна застосувати певні класифікаційні підстави, які пропонує Т.О. Коломоєць, проте з урахуванням особливостей контролю, що безпосередньо розглядається таким чином:

- за суб'єктом контролю – державний (з боку державних органів: президентський, парламентський тощо), приватний (громадський), змішаний (спільний);
- за об'єктом – контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування;
- за предметом контролю – за ініціативою фізичних та юридичних осіб тощо;
- за методом, способом чи формою проведення контролю – інвентаризація, рейд, запит, громадське слухання, ревізія, перевірка тощо;
- за ступенем втручання в об'єкт контролю – пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане) втручання в оперативну діяльність;
  - залежно від стадії контролю – попередній, оперативний (поточний), остаточний (підсумковий);
  - залежно від обсягу контролю (за кількістю різновидів діяльності) – повний (за всією діяльністю органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг), вибірковий (щодо окремих видів таких послуг);
  - з урахуванням необхідності використання під час контролю спеціальних приладів і спеціальних засобів – контроль за їх допомогою або без їх використання;
  - за спрямованістю – з боку інших органів (зовнішній) чи самоконтроль (внутрішній);
  - за характером контрольної діяльності – загальний і спеціальний (з окремих питань);
  - залежно від мети – щодо з'ясування умов і причин, що сприяли порушенню вимог законодавства, щодо притягнення до відповідальності винних, щодо аналізу якості та ефективності/неефективності діяльності тощо;
  - за впливом наслідків проведеного контролю на об'єкт – позитивний, негативний (репресивний);
  - за безпосереднім суб'єктом здійснення – місцевими органами виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади, правоохоронними органами, судовими органами, територіальною громадою тощо;
  - за кількістю суб'єктів контролю – індивідуальний, колективний тощо;
  - за сферою підконтрольної діяльності – внутрішній (щодо підконтрольних об'єктів), міжвідомчий (за наявності іншої «відомчої належності»), позавідомчий (за відсутності безпосередньої підпорядкованості між суб'єктами контрольних правовідносин здійснюється суб'єктами, наділеними загальною компетенцією здійснювати контроль);
  - за безпосереднім спрямуванням – за законністю чи доцільністю діяльності тощо [13].

**Мета статті** полягає у визначенні та аналізі особливостей здійснення контролю під час надання публічних послуг для запобігання корупційним ризикам.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «контроль» з'явився декілька століть тому. Він походить від французького «список, що ведеться в двох екземплярах» [2, с. 360; 3, с. 286; 16]. У статті 1 Лімської декларації керівних принципів контролю зазначено, що контроль взагалі є не самоціллю, а невід'ємною частиною системи регулювання, метою якої є встановлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії, щоби мати можливість вжити коригуючих заходів, іноді притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або вжити заходів 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 визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [5, с. 349].

У статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло основних суб'єктів відносин у сфері надання публічних послуг: 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 [16].

Сутність державного контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції виходить із положень статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги» [16]. 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 [16]. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом [16]. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, 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 із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, під час здійснення якого вона покладається на засоби контролю [16]. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, сутність якого полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи та всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [5, с. 349; 16].

Державний контроль під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції може здійснюватися уповноваженими державними органами, посадовими особами й спрямований на забезпечення законності, дисципліни та дотримання стандартів, норм і правил надання публічних послуг [16]. Як правило, такий контроль здійснюється тим адміністративним органом, до компетенції якого належить те чи інше питання у сфері надання публічних послуг [16].

Підставами для вжиття відповідних заходів контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції можуть бути 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 [16].

Варто відзначити, що, згідно з частиною 4 статті 13 Закону України «Про адміністративні послуги», одним із основних завдань адміністратора є здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання публічних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень [16]. Адміністратор – це посадова особа органу, що утворив центр надання публічних послуг, яка організовує процедури надання публічних послуг шляхом взаємодії із суб'єктами процедури надання публічних послуг [5; 16]. Це завдання адміністратор може реалізувати, зокрема, через фіксування у порядку, передбаченому Примірним регламентом центру процедури надання публічних послуг [8; 16], дати надходження справи; 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 [16]; строків розгляду справи відповідним суб'єктом надання адміністративної справи; дати передання результату адміністративної послуги суб'єкту звернення. Висновок про дотримання термінів розгляду справ та прийняття рішень адміністратор може зробити, порівнюючи реальні строки зі строками, визначеними у технологічній картці адміністративної послуги [16].

Урядом України було прийнято Постанову «Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання публічних послуг» від 7 серпня 2013 р. № 600, у якій зазначено таке:

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 й території;

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 набуття чинності цією постановою [16]; 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 [16].

Крім цього, Державну казначейську службу зобов'язано щокварталу та щороку подавати органам влади 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].

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 [16]. Відповідно до частини 1 статті 18 Закону України «Про адміністративні послуги», фінансове та інше забезпечення діяльності системи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів



місцевого самоврядування з процедури надання публічних послуг здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів [16], тобто, ефективність розподілу та використання фінансових ресурсів суб'єктами процедури надання публічних послуг є передумовою для успішного здійснення їхньої діяльності [16].

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 [16]. Нині слід констатувати, що суб'єкти процедури надання публічних послуг через недостатню фінансову підтримку не здатні в повному обсязі виконувати всі повноваження. Як наслідок, це не сприяє реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення у сфері надання публічних послуг [16].

Отже, сьогодні потребують законодавчого вирішення такі питання:

1) порядок розподілу коштів, які надходять за адміністративні послуги, між суб'єктами надання таких послуг [16];

2) порядок використання грошових ресурсів, які надходять за адміністративні послуги, на ті цілі, на які вони справлялися [16];

3) здійснення належного фінансового контролю за розподілом та використанням коштів, які надходять за адміністративні послуги [16].

Знову ж таки вважаємо, що це має бути вирішене у системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за процедури надання публічних послуг [10, с. 47; 16].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, контроль надання публічних послуг щодо запобігання корупційним ризикам є регламентованою законодавством діяльністю органів влади, тобто суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів звернення щодо виконання положень законодавства України відповідними органами, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення.

#### Список використаних джерел:

1. Буханевич О.М. Контроль у сфері надання публічних послуг: сутність та особливості здійснення. *Evropsky politicky a pravni diskurz* (Європейський політико-правовий дискурс). 2015. Svazek 2. С. 291–296.
2. Современный словарь иностранных слов / под ред. Е.А. Гришиной. Москва : Русский язык, 1993. 740 с.
3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 3-е изд., стереотип. Москва : АЗИ, 1996. 928 с.
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля. *Контрольно-счетные органы Российской Федерации (в вопросах и ответах)* / под общ. ред. С.В. Степашина. Москва, 2001. 109 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
7. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-p>.
8. Про затвердження Примірного регламенту центру надання публічних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня р. № 588. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-p>.
9. Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання публічних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 року № 600. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-p>.
10. Оніщук 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.
11. Коліуш О.Л. Удосконалення контролю під час надання публічних послуг з метою запобігання корупції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. Vol. 2. № 4. С. 67–72.
12. Битяк Ю.П., Гарашук В.М., Зуй В.В. Адміністративне право : підручник. Харків : Право, 2010. 624 с.
13. Коломоець Т.О. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : монографія. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. 256 с.
14. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 272 с.
15. Васильєва О.І. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання публічних послуг як об'єкт контролю. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2014. Вип. 1. С. 19–28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2014\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_4).
16. Гончарова І.А. Адміністративно-правовий аспект процедури надання публічних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 215 с. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Honcharova\\_diss.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Honcharova_diss.pdf).