

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ ПІД ЧАС НАДАННЯ ПОСЛУГ В ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

LEGAL REGULATION OF CORRUPTION PREVENTION DURING THE PROVISION OF SERVICES IN THE ACTIVITIES OF ADMINISTRATIVE SERVICE CENTERS

Федоріщев С.С., здобувач кафедри
адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

Наукова стаття присвячена правому регулюванню запобігання корупції під час надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг. В Україні натепер правова основа запобігання корупції під час надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг потребує удосконалення. Адже в Законі України «Про адміністративні послуги» характеристика механізму процедури надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг щодо запобігання корупції містить тільки формальні аспекти й має відсильний характер щодо інших нормативно-правових актів, що своєю чергою призводить до власного й досить протилежного тлумачення норм суб'єктами публічної адміністрації, зокрема й в діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Напрямами удосконалення правової основи запобігання корупції під час надання публічних послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг є:

- розроблення та прийняття Закону України «Про адміністративні процедури»;
- визначення розміру оплати за види публічних послуг, що надаються центрами надання адміністративних послуг, виключно в законах, а не в підзаконних нормативно-правових актах;
- розроблення та прийняття Закон України «Про адміністративний збір», в якому має бути уніфіковано назву плати за адміністративні послуги, що надають центри надання адміністративних послуг;
- необхідність визначення єдиних розмірів адміністративних зборів для всіх видів публічних послуг.

Встановлено, що існування корупційних налагоджених механізмів у вітчизняній системі адміністративного адміністрування, що склалися традиційно, робить проблему налагодження електронного надання публічних послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг такою, що виходить за межі суто технічно-інформаційної. Оптимізація публічного адміністрування шляхом переходу до електронного уряду пов'язана з необхідністю адаптації старих відносин між суб'єктами публічної адміністрації та суб'єктами звернень до нових умов, інакше кажучи, із соціально-інституціональною адаптацією.

Ключові слова: адміністративна послуга, запобігання корупції, напрями, нормативно-правовий акт, послуга, правове регулювання, центр надання адміністративних послуг.

The scientific article is devoted to the legal regulation of corruption prevention during the provision of services in the activities of administrative service centers. In Ukraine today, the legal framework for preventing corruption in the provision of services in the activities of administrative service centers needs to be improved. After all, in the Law of Ukraine "On Administrative Services" the description of the mechanism of service provision in the activities of administrative service centers to prevent corruption contains only formal aspects and has a reference character to other regulations, which, in turn, leads to its own and quite opposite interpretation of norms by subjects of public administration, in particular, and in activity of the centers of rendering of administrative services.

Regarding the areas of improving the legal framework for the prevention of corruption in the provision of public services in the activities of administrative service centers are:

- development and adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedures";
- the amount of payment for the types of public services provided by the centers for the provision of administrative services should be determined exclusively in laws, and not in bylaws;
- develop and adopt the Law of Ukraine "On Administrative Fees", which should unify the name of fees for administrative services provided by administrative service centers;
- it is necessary to determine the uniform size of administrative fees for all types of public services.

It is established that the existence of corrupt mechanisms in the domestic system of administrative administration, which has developed traditionally, makes the problem of establishing electronic provision of public services in the activities of administrative service centers such that goes beyond purely technical and information. The optimization of public administration through the transition to e-government is associated with the need to adapt the old relations between the subjects of public administration and the subjects of appeals to the new conditions, in other words, with the socio-institutional adaptation.

Key words: administrative service, prevention of corruption, directions, normative-legal act, service, legal regulation, center of rendering of administrative services.

Згідно з Конституцією України, людина, її права й свободи в Україні є головною соціальною цінністю, а головним завданням органів публічної адміністрації виступає надання якісних послуг фізичним та юридичним особам [22]. Це впливає із сутності нової ролі держави у відносинах із людиною, закріпленою в Конституції України [22]. Так, ст. 3 Основного Закону проголошує: «Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [22]. Суб'єкти публічної адміністрації в особі публічно-владних органів мають орієнтуватися на потреби громадян, як у цивільному й господарському секторі надавачі публічних послуг орієнтуються на потреби суб'єкта звернення [1].

У зв'язку із цим у науковій літературі починають звертати увагу на таку нову функцію органів публічної адміністрації, як запобігання корупційним ризикам під час надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг, оскільки ця функція становить найважливішу складову частину управлінської діяльності, походить від загального змісту публічного адміністрування, становить змістову характеристику діяльності тощо [22].

О.М. Буханевич зазначає, що наявність прогалин у правовому регулюванні платних і безоплатних публічних послуг у більшості пояснює ті негативні явища, які заважають розвитку прозорої системи надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг [2, с. 181]. Їх усуненню, хоча б частково, може сприяти прийняття системного нормативно-правового акта з питань плати за надання публічних послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг (наприклад, Закон України «Про

плату за надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг» або Закон України «Про адміністративний збір» [2, с. 181]. Саме такий законодавчий акт може бути, на наш погляд, правовою основою розвитку прямих і зворотних зв'язків між суб'єктами надання публічних послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг і суб'єктами звернення, а також був би суттєвим підґрунтям для забезпечення стабільності й прозорості розвитку держави й органів місцевого самоврядування [2, с. 181].

Метою статті є розкриття правового регулювання запобігання корупційних ризиків під час надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Для досягнення мети були поставлені такі задачі:

1. Схарактеризувати нормативно-правові акти корупційних ризиків під час надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг.

2. Виокремити напрямки удосконалення правового регулювання корупційних ризиків під час надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Основна частина. В Указі Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» йдеться про запровадження надання публічних послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг [5]. У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Про затвердження Концепції розвитку системи надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» визначено сфери надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг тощо [6].

Так, ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» у зміст звернення включає не тільки заяви, пропозиції, зауваження та клопотання, але й скарги громадян, викладені в письмовій або усній формі [17]. Подача скарг до відповідних суб'єктів публічної адміністрації правовідносин із надання публічних послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг є невіддільним правом суб'єктів звернення [22]. Це право є конституційним, адже Основний Закон України в ст. 40 закріпив його, вказавши, що «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення та дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [4].

Незважаючи на наявність у тексті Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI [9] окремих слухних положень, які здатні в цілому позитивно вплинути на правовідносини у вказаній сфері суспільного життя (наприклад, слухними є новели, якими встановлено пріоритет законодавчого регулювання строків надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг (ст. 10) та оплати електронних послуг (ст. 11); схвально може бути оцінена законодавча пропозиція щодо заборони надання супутніх послуг адміністративними органами й суб'єктами господарювання, ними утвореними (ч. 4 ст. 15)), залишаються деякі положення, які потребують узгодження, а саме:

а) у ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» [9] не розкрито засади оплати надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг [9];

б) редакція ст. ст. 12 і 13 Закону України, за якою парламенту пропонується унормувати законом питання структури місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад. Йдеться про створення за законом центрів надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг як структурних підрозділів (або як робочих органів) місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місських рад і запровадження посад адміністраторів [9].

Натепер існує ряд підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють процедуру надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу електронних послуг» [13], «Про затвердження Порядку ведення Реєстру електронних послуг» [14], «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [11], «Про затвердження Примірних положень про центр надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг» [15], «Про затвердження Примірних регламенту центру надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг» [16], «Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг» [3]. Також необхідно зазначити схвалену Кабінетом Міністрів України Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг на період до 2017 р. [18] і затверджений План заходів щодо створення Єдиного державного порталу електронних послуг [12; 22].

Дуже слушною є пропозиція щодо внесення змін до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [9], а саме: в першому реченні абзацу другого частини першої після слів «в електронній формі надаються» додати слова «через вебсайти суб'єктів надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг або»; частину другу викласти в такій редакції: «2. Суб'єкт звернення має право на отримання адміністративної послуги незалежно від місця знаходження суб'єкта надання адміністративної послуги, а також суб'єкта звернення (включаючи реєстрацію місця проживання фізичної особи), місця провадження його діяльності й місця знаходження відповідного об'єкта (екстериторіальність), крім випадків, встановлених законом»; частину третю виключити; в абзаці другому частини четвертої після слів «в електронній формі» додати слова «(електронна заява) – через вебсайт суб'єкта надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг або»; в частині восьмій після слів «шляхом прямого доступу» додати слова «через відкриті API-адреси»; в частині дев'ятій у пункті 4 після слів «у тому числі через» додати слова «відкриті API-адреси відповідних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів) та»; пункт 5 викласти в такій редакції: «5) забезпечити надання в електронній формі всіх електронних послуг, крім тих, результат надання яких відповідно до закону потребує використання спеціальних бланків та / або інших особливих матеріальних форм свого виразу (паспорти, пластикові картки, автомобільні номери тощо)» [22].

Також вважаємо слушними формулювання пропонування змін до ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [9] щодо суб'єктів надання адміністративних послуг, а саме: «У разі не утворення обласними чи районними державними адміністраціями центрів надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів та Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві й Севастополі, центри надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг, що утворені за рішенням відповідних селищних або міських рад, можуть забезпечувати надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними й міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень [22].

У разі утворення центрів надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг районними й / або обласними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання послуг у діяльності

центрів надання адміністративних послуг обласних, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень» [22].

Аналізуючи текст чинного Закону «Про адміністративні послуги» [9], в ст. 5 його знаходимо вимогу, згідно з якою встановлення підстав для одержання адміністративної послуги, коло суб'єктів надання адміністративної послуги та їх повноваження, перелік і вимоги до обов'язкових для отримання адміністративної послуги документів, платність або безоплатність надання адміністративної послуги, терміни їх надання та підстави для відмови в наданні адміністративної послуги визначаються виключно законами України [22]. Однак такі положення, як перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; умови платності або безоплатності її надання; підстави для відмови в її наданні, на жаль, не знайшли чіткого затвердження в жодному законодавчому акті [22]. Зазначені положення, на наш погляд, також потребують необхідної нормативної регуляції за допомогою внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» [22].

Висновки. Схарактеризовано нормативно-правові акти корупційних ризиків під час надання публічних

послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг. Зокрема, в Законі України «Про адміністративні послуги» характеристика механізму процедури надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг щодо запобігання корупції містить тільки формальні аспекти й має відсильний характер щодо інших нормативно-правових актів, що своєю чергою призводить до власного й досить протилежного тлумачення норм суб'єктами публічної адміністрації, в тому числі й центрами надання адміністративних послуг.

Виокремлено напрямки вдосконалення правового регулювання корупційних ризиків під час надання послуг у діяльності центрів надання адміністративних послуг, а саме:

а) розмір оплати за види публічних послуг мають визначатись виключно в законах, а не в підзаконних нормативно-правових актах, що своєю чергою спростить роботу центрів надання адміністративних послуг;

б) розробити й прийняти Закон України «Про адміністративний збір», в якому має бути уніфіковано назву плати за адміністративні послуги;

в) необхідно визначити єдині розміри адміністративних зборів для всіх видів публічних послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.
2. Буханевич О.М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2016. 455 с.
3. Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 року № 600 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-%D0%BF#Text>.
4. Іващенко О.Ю. Оскарження електронних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 234 с.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. 62 с.
6. Концепція розвитку системи надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р / *Верховна Рада України. Офіційний вісник України*. 2006. № 7. С. 168–170.
7. Оніщик Ю.В., Буханевич О.М. Правове регулювання плати за надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг: проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 43–48.
8. Острах М.Б. Поняття електронних послуг: теоретичний аспект. *Держава і право* : збірник наукових праць. Київ, 2009. С. 155–159.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
10. Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо покращення умов надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг» : Законопроект ВРУ України від 23 березня 2016 року № 4267-1 / *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58495.
11. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF#Text>.
12. Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу електронних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 року № 718-р / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-%D1%80#Text>.
13. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу електронних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 року № 13 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF#Text>.
14. Про затвердження Порядку ведення Реєстру електронних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 57 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF#Text>.
15. Про затвердження Примірною положення про центр надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>.
16. Про затвердження Примірною регламенту центру надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня року № 588 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text>.
17. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
18. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання послуг в діяльності центрів надання адміністративних послуг на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня року № 614-р / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-p>.
19. Ємельяненко О.О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності. *Віче* : вебсайт. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/811/>.
20. Лєгеца Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 263 с.
21. Куспляк І.С. Електронне урядування як інструмент формування прозорої та відкритої політичної влади: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2012. 206 с.
22. Гончарова І.А. Центр надання адміністративних послуг як основний суб'єкт надання адміністративних послуг (на прикладі м. Дніпро). *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 6. С. 56–60.