

## ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ПРИ НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

## PREVENTION OF CORRUPTION WHEN PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES

Ковтун М.С., к.ю.н., доцентка,  
доцентка кафедри адміністративного права

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Івоніченко Д.В., студентка II курсу факультету прокуратури

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Федоренко А.В., студентка II курсу факультету прокуратури

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Корупція є стримуючим фактором економічного розвитку держави та впливає на зниження якості життя громадян. Корупційне середовище паралізує абсолютно будь-які новації, що успішно доводять свою значимість і визнання у міжнародній практиці.

Проведено дослідження теоретичних та практичних аспектів запобігання корупції в Україні в цілому. Особлива увага присвячена дослідженню корупційних проявів при наданні адміністративних послуг.

З урахуванням чинного законодавства проаналізовано визначення «адміністративні послуги» та визначено особливості та специфіку її надання в нашій державі.

Проаналізовано особливості виявлення та запобігання корупційним правопорушенням під час надання адміністративних послуг. Досліджено підстави виникнення корупційних ризиків у вказаній сфері та встановлено, що вони мають системний характер, і тому становлять небезпеку для суспільства у контексті реалізації прав громадян при взаємодії із органами публічного адміністрування у сфері надання адміністративних послуг.

Зроблено висновок, що значне зменшення бюрократизації та рівня корупції при наданні адміністративних послуг можливе шляхом переведення державних послуг в електронний вигляд (зокрема таких як реєстрація та перереєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, надання статистичних даних (витягів, довідок тощо), подання звітності і т.п.).

Водночас, повноцінне функціонування мережної взаємодії в управлінні системою надання адміністративних послуг дозволить громадянам мобільно реагувати на надзвичайно актуальні проблеми, а саме: запобігання корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування; підвищення якості та рентабельності надання адміністративних послуг; оптимізації діяльності вказаних органів тощо.

Враховано міжнародний досвід протидії та запобігання корупції при наданні адміністративних послуг. Зроблено висновок, що міжнародна практика впровадження електронних засобів надання державних послуг дозволяє стверджувати, що обмеження прямого контакту громадян, представників юридичних осіб з суб'єктом надання адміністративної послуги суттєво знижує корупційні ризики.

**Ключові слова:** адміністративна послуга; надання адміністративних послуг; корупційні ризики; корупція; запобігання корупції; застосування антикорупційних механізмів.

Corruption is a limiting factor in the economic development of the country and affects the quality of life of citizens. A corrupt environment paralyzes absolutely any innovations that successfully prove their importance and recognition in international practice.

The theoretical and practical aspects of the prevention of corruption in Ukraine as a whole have been studied. Special attention is devoted to the investigation of corruption manifestations in the provision of administrative services.

Taking into account the current legislation, the definition of "administrative services" was analyzed and the features and specifics of its provision in our country were determined.

The peculiarities of detection and prevention of corruption offenses during the provision of administrative services are analyzed. The reasons for the emergence of corruption risks in the specified sphere were investigated and it was established that they have a systemic character, and therefore pose a danger to society in the context of the realization of the rights of citizens in interaction with public administration bodies in the sphere of providing administrative services.

It was concluded that a significant reduction in bureaucracy and the level of corruption in the provision of administrative services is possible through the transfer of public services to electronic form (in particular, such as registration and re-registration of legal entities, individual entrepreneurs, provision of statistical data (excerpts, certificates, etc.), submission of reports and etc.).

At the same time, the full functioning of network interaction in the management of the system of providing administrative services will allow citizens to respond mobile to extremely urgent problems, namely: prevention of corruption in state and local self-government bodies; improving the quality and profitability of providing administrative services; optimization of the activities of the specified bodies, etc.

The international experience of combating and preventing corruption in the provision of administrative services is taken into account. It was concluded that the international practice of implementing electronic means of providing public services allows us to assert that limiting the direct contact of citizens, representatives of legal entities with the entity providing administrative services significantly reduces corruption risks.

**Key words:** administrative service; provision of administrative services; corruption risks; corruption; prevention of corruption; application of anti-corruption mechanisms.

Корупція існує у будь-якому суспільстві, хоча існують різні рівні її сприйняття населенням різних країн. Водночас, корупція як явище засуджується в будь-якій культурі: це підтверджується тим, що більшість країн ухвалили антикорупційне законодавство. Найчастіше вживання слова «корупція» (у багатьох мовах) є доказом того, що корупція засуджується.

У країнах, де корупція поширене явище, населення схильне всі проблеми відносити на рахунок корупції: навіть відмову у працевлаштуванні; програш судової справи чи погану оцінку на іспиті. У будь-якому з цих прикладів корупція могла мати місце. Але такий же

результат міг стати наслідком особистої помилки, поганого управління, некомпетентності, нерозуміння духу та літери закону, норми чи правила з боку державного службовця, недосконаlosti процедури; все це може створити враження корупції.

Адміністративна, або як її ще називають «бюрократична», корупція має місце, коли посадові особи органів публічного адміністрування мають справу зі звичайними громадянами.

На сьогодні, в Україні гостро стоїть питання щодо удосконалення державної правової політики, зокрема, реформування сфери запобігання та протидії корупції.

«Викорінення» корупції із діяльності органів публічного адміністрування є важливою передумовою, що сприятиме формуванню у громадян довіри до органів державної влади та їх посадових осіб, зокрема й центрів надання адміністративних послуг.

**Метою статті** є проведення дослідження теоретичних та практичних аспектів запобігання корупції в Україні в цілому, та, зокрема, при наданні адміністративних послуг.

На сьогодні, не зважаючи на широке поширення корупції в державі, проведення реформування законодавства, можемо констатувати відсутність комплексних наукових праць, у яких предметом дослідження є запобігання корупції при наданні адміністративних послуг. Окремі аспекти вказаної проблематики досліджувалися В. Б. Авер'яновим, О. М. Буханевич, В. М. Гаращук, В. Д. Гвоздецький, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаковим, Р. С. Мельник, М. І. Мельник тощо.

Корупція є стримуючим фактором економічного розвитку держави та впливає на зниження якості життя громадян. Водночас, щодня по всьому світу мільйони людей спостерігають явище корупції у межах взаємодії з державними органами, що свідчить про актуальність подальшого дослідження протидії та запобігання корупції, зокрема, при наданні адміністративних послуг.

Слід зауважити, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Проголошене у ст. 3 Конституції України [1] визнання людини, її життя та здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю відображено також і в Концепції адміністративної реформи в Україні, яка визначає надання державних і громадських послуг засобом реалізації прав і свобод людини і громадянина [2].

Адміністративні послуги загалом охоплюють усі види діяльності, що здійснюються в інтересах суспільства «під егідою» державної влади. А надання таких послуг є функцією сучасної соціальної держави.

Адміністративні послуги – це правовідносини між державою (її структурами) з одного боку, і громадянами або юридичними особами – з іншого.

Специфікою адміністративних послуг є те, що вони являють собою сукупність дій або діяльність, що спрямовані на задоволення потреб людини; мають певний результат, що не має матеріального вираження.

Таким чином, адміністративна послуга – це цілеспрямована діяльність, що гарантована державою, виражена в нормах права, і спрямована на задоволення прав і законних інтересів осіб (фізичних або юридичних), які її ініціювали, а також на забезпечення виконання ними обов'язків.

Відповідно до позицій О. Малікіної та В. Фуртатова, юридично значуща класифікація адміністративних послуг має проводитися з таких підстав:

- за суб'єктами, які надають послуги: послуги державного сектора (у складі яких розглянуто й місцеві) і недержавного сектора;

- за суб'єктами, які отримують послуги: послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб, послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб [3, с. 58].

Адміністративна послуга, на думку А. Ліпенцева, Ю. Жук, явище правової дійсності, що становить виражену у нормах права, гарантовану державою цілеспрямовану діяльність із задоволення прав та законних інтересів, а також виконання деяких обов'язків фізичною або юридичною особою [4, с. 145–146].

Тільки там, де держава визнає громадську значущість приватних інтересів особистості, виникає адміністративна послуга, як, опосередкована, об'єктивним правом гарантія держави в задоволенні такого інтересу.

Адміністративна послуга, враховуючи положення Закону України «Про адміністративні послуги» [4], становить нормативно-закріплену, правомірну, індивідуалізовану діяльність, тобто низку доцільних, здійснюваних у певній послідовності дій державних органів, підвідомчих їм установ за запитом громадян або організацій, або в порядку виконання повноважень, покладених на конкретні органи державної влади, підвідомчі їм установи, що має корисний ефект, спрямований на реалізацію й забезпечення прав і законних інтересів громадян (організацій) або виконання покладених на них обов'язків.

Корупція, в цілому, є серйозною загрозою верховенству права, демократії та правам людини, загрожує нормальному функціонуванню економіки, а також гальмує економічний розвиток.

Корупція при наданні адміністративних послуг впливає на формування суспільної думки щодо масштабів корупційних проявів, та переконує людей про їх розповсюдження, оскільки адміністративні послуги – це одна із найбільших «вразливих» сфер у взаємозв'язках «громадянин-держава», «юридична особа-держава» [8].

Так, громадяни вимагають від суб'єктів надання адміністративних послуг належного виконання ними своїх посадових обов'язків (владних повноважень) для набуття, зміни чи припинення прав та/обов'язків громадян.

Із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII до наукового обігу було запроваджено поняття «корупційні ризики». Наприклад керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи, а антикорупційні програми мають містити оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють [9].

Натомість до теперішнього часу його сутність та зміст не було з'ясовано належним чином, крім того перед органами державної влади було поставлено питання щодо розробки та впровадження методології їх оцінювання. На підставі вищезазначеного метою цієї доповіді є з'ясування змісту та сутності поняття «корупційні ризики», дослідження підходів до їх класифікації, а також методики їх оцінки. Згідно із думкою фахівців Центру політико-правових реформ під корупційними ризиками пропонується розуміти правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольнаглядової діяльності держави [10].

Фахівці Кабінету Міністрів України визначають корупційні ризики як сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [11].

Натомість відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [12].

Деякі вчені зіставляють корупцію як явище і корупційні ризики, говорячи про Індекс сприйняття корупції від «Transparency International» як про механізм оцінювання цих ризиків. Інші розглядають цю категорію як оцінювання ймовірності виникнення корупції, говорячи про зниження корупційних ризиків.

Багато науковців термін «корупційні ризики» розглядають як синонім проблеми корупції або її загрози, яку вона становить для нормального функціонування держави й соціуму.

Інші науковці, наприклад, розглядають корупційні ризики як умови для корупційних проявів, як можливість вчиняти корупційні дії або обставини, фактори і явища, які виникають у процесі функціонування органів державної влади і сприяють вчиненню корупційного правопорушення.

Таким чином, «корупційний ризик» являє собою певний факт (дію, стан) що створює передумови вчинення корупційних правопорушень особами уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

У наукових дослідженнях визначені такі основні корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг: складність процедури їх надання; необґрунтовані терміни надання окремих адміністративних послуг; брак інформації про процедуру їх надання; обмежений доступ до адміністративних органів, що надають послуги (обмежений час прийому, черги тощо) [13].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» корупція – це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [9].

Крім того, важливо звернути увагу на внутрішньо-інституційні корупційні ризики як фактори негативного впливу на поведінку публічного службовця, що перетворюють її у «корупційну», та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець.

Загальносистемні («зовнішні») корупційні ризики, тобто ризики пов'язані з загальними вадами публічної адміністрації аналізуються лише в частині, що має особливий вплив на рівень корупції у сферах адміністративних послуг.

Спасенко В. О. влучно вказує на існування такого корупційного ризику у сфері надання адміністративних послуг, як особисте спілкування споживача адміністративної послуги з посадовою особою органу публічної адміністрації, що надає адміністративну послугу (мова йде про адміністративні послуги, які надаються не через центри надання адміністративних послуг). Проте, використання інформаційних технологій і надалі сприятиме подоланню цього корупційного ризику. Адже загальнодоступність і повнота інформації про адміністративну послугу зменшує ризик виникнення корупційних проявів при наданні адміністративних послуг [14; 15].

Для України велике значення має стан виконання та результативність впровадження пакету антикорупційних реформ, зокрема ефективність запобігання корупції у сфері надання адміністративних послуг.

Так, прояви корупції у сфері надання адміністративних послуг змушують світових експертів відносити Україну до переліку країн із загрозливим рівнем стану корупції.

На підставі викладених корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг варто вказати на заходи, які будуть сприяти їх викорененню. Отже, серед стратегічних завдань у цій сфері повинно бути: – спрощення процедури надання адміністративних послуг (у цьому аспекті важливим фактором є прийняття 17.02.2022 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073, який набуде чинності 15.12.2023 [16]); – особлива увага повинна приділятися подальшому впровадженню електронного урядування (створення веб-ресурсу, присвяченого усім адміністративним послугам та електронізації конкретних послуг); – підвищення впливу громади на якість послуг; – ефективна організація надання послуг та ефективне використання публічних ресурсів [12, с. 27].

Важливо відзначити, що у контексті нової політики публічного адміністрування, децентралізації влади, важливе значення надається й реформуванню системи адміністративних послуг, зокрема, шляхом вдосконалення роботи центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Європейський вибір України пояснюється високим рівнем життя, прав і свобод громадян, досягнутим розвинутими країнами ЄС. І ЦНАПи – це показник реальних дій влади для запобігання корупції та реалізації реформ в Україні.

Створення та вдосконалення роботи ЦНАПів – це перший крок до запровадження цивілізованої системи взаємодії громадськості та влади на користь взаємної довіри на шляху розбудови економічного та соціального потенціалу країни [17]. Усі громадяни країни є споживачами адміністративних послуг і від якості та комфортності надання таких послуг залежать стандарти життя людей та їх ставлення до влади.

Підводячи підсумки, маємо вказати, що для України велике значення має стан виконання та результативність впровадження пакету антикорупційних реформ, зокрема ефективність запобігання корупції у сфері надання адміністративних послуг, тому запобігання корупції при наданні адміністративних послуг має бути на першому місці при реформуванні органів державної влади та місцевого самоврядування та удосконаленні чинних нормативно-правових актів.

Вирішення проблем у сфері надання адміністративних послуг є важливим та багатограним завданням, оскільки проведене реформування публічного адміністрування спрямоване, насамперед, на розвиток суспільства. Тому максимальна та чітка регламентація процедури надання адміністративних послуг, унеможливить зловживання з боку посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, що, у свою чергу, сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

У цьому аспекті ключову роль має відігравати Закон України «Про адміністративну процедуру», який має встановити стандарти при наданні адміністративних послуг, а дотримання суб'єктами надання адміністративних послуг та ЦНАПами принципів адміністративної процедури має бути найкращим запобіжником корупційним проявам у цій сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. Верховна Рада України. *Відом. Верхов. Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810.98. *Офіц. вісн. України*. 1998. № 21. Ст. 32.
3. Малікіна О. А., Фуртатов В. С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наук. праці. Державне управління*. 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 5660.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
5. Ковенко О. Ю. Прояви корупції у сфері надання адміністративних послуг. *Людське середовище: сучасний стан і перспективи* : матеріали всеукр. студ. наук. конф. Севастополь : СевНТУ, 2013. 132 с.
6. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII . URL: <http://zakon.rada.gov.ua.laws.show.1700-18>
7. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. Мін'юст, ЦППР, 2009. URL: <http://old.minjust.gov.ua.21894>
8. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори*. 10.04.2015. № 14 (14). URL: <http://www.visnuk.com.ua.ua.pubs.id.8207?issue=209>

9. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126 . URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816>
10. Бистрик Г. М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 117.
11. Тронько О. В., Діба Н. І., Прокопченко С. І. Корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 51. С. 89–94.
12. Денисюк С. Ф. Запобігання корупційним ризикам під час надання адміністративних послуг: питання сьогодення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2016. Вип. 21. С. 26–28.
13. Центри надання адміністративних послуг. URL: [https://www.adm-km.gov.ua/?page\\_id=1397](https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=1397).
14. Спасенко В. О. Корупція як негативний чинник розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/680051.pdf>.
15. Спасенко В. О. Окремі питання корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. № 5. 2018. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/5\\_2018/part\\_1/30.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/5_2018/part_1/30.pdf).
16. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#top>.
17. Європейські стандарти надання адміністративних послуг. URL: <https://slavuta-mvk.gov.ua/archives/12541>.