

Коліуш О.Л.

здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ОСНОВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Постановка проблеми. Перелік загальних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування всієї системи адміністративних послуг як основний інструмент запобігання корупції і яким покликані відповідати процедури надання таких послуг, містить ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги»: 1) принцип верховенства права, законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [1]. Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції України та ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [2].

Формулювання завдання дослідження.

Метою статті є розгляд дотримання принципів надання адміністративних послуг як основного інструменту запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Загальні принципи адміністративної процедури мають основоположний характер, відображають основні закономірності надання адміністративних послуг як основний інструмент запобігання корупції, забезпечують гармонію, узгодженість і рівновагу в цьому процесі. До загальних принципів процедури надання адміністративних послуг пропонуємо віднести принципи законності, рівності, справед-

ливості, гласності, свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості.

Так, використання принципу *законності* як основного інструменту запобігання корупції під час процедури надання адміністративних послуг означає, що ця діяльність, її форми та методи повинні перебувати у відповідному правовому полі і реалізовуватися відповідно до законів та інших підзаконних нормативно-правових актів. Принцип законності під час процедури надання адміністративних послуг полягає в безумовному виконанні усіма суб'єктами у процесі реалізації своїх повноважень (прав та обов'язків) законів і підзаконних нормативних актів. Таким чином, цей принцип виражається, по-перше, у тому, що усі відносини між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами під час процедури надання адміністративних послуг повинні відповідати правовим приписам; по-друге, в єдиному розумінні і тлумаченні нормативних актів; по-третє, в якості нормативно-правових актів, несуперечності їх один одному (між ними має бути ієрархічна субординація залежно від юридичної сили); по-четверте, в суворому дотриманні та виконанні юридичних норм, правових приписів усіма суб'єктами звернень та суб'єктами влади; по-п'яте, у невідворотності юридичної відповідальності.

Рівність як принцип процедури надання адміністративних послуг і як основний інструмент запобігання корупції означає рівність усіх перед законом, рівність прав та обов'язків незалежно від національної, релігійної та іншої належності та (першочергово з огляду на

порушене питання) службового та іншого становища, рівну відповідальність перед законом, рівний захист у суді. Принцип рівності включає в себе обов'язковий елемент єдності прав і обов'язків, тому що реальність будь-якого права можлива лише за наявності відповідного йому юридичного обов'язку (наприклад, право громадянина на носіння (зберігання) мисливської зброї реалізується через обов'язок працівників дозвільних підрозділів видати певний дозвіл та зареєструвати цю зброю) та взаємної відповідальності держави та особи, об'єктивованої через існування й реалізацію взаємних прав та обов'язків.

Принцип *справедливості* стосовно адміністративної процедури може розглядатися так. Процедура надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг має певний морально-правовий зміст, стосується порівняння вкладеного та отриманого в усіх сферах життєдіяльності людини та їхнього правового забезпечення [3, с. 43]. Принцип справедливості містить вимогу відповідності між практичною роллю різних індивідів (соціальних груп) у житті суспільства та їхнім соціальним становищем, між їхніми правами та обов'язками, правопорушеннями і покараннями, заслугами людей та їхнім суспільним визнанням. Реалізація цього принципу відбувається через гарантування зваженого та неупередженого застосування права, поваги до людини, захисту її честі та гідності, а також через чітко фіксований розмір сплати за отримання конкретної адміністративної послуги, визначення максимальних термінів її отримання.

Принцип *гласності* процедури надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг забезпечує відкритість цього процесу, зв'язок органів та підрозділів внутрішніх справ із суспільством та його громадянами. Цей принцип ґрунтується на відкритості функціонування органів внутрішніх справ, громадському контролю, зокрема і засоби масової інформації, судовому контролю і нагляді прокуратури. Гласність також перед-

бачає наявність та доступність необхідної для отримання адміністративної послуги інформації про процедуру надання адміністративної послуги, про документи, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення документів, інформації про розмір та порядок оплати адміністративної послуги, про посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг. Таким чином, принцип гласності полягає у широкому і регулярному інформуванні приватних осіб про види адміністративних послуг, які надаються органами публічної адміністрації, та про процедуру їх надання. Цей принцип досягається за допомогою системи обов'язкових звітів перед населенням, доступності інформації про їх діяльність, обговорення проблемних питань цієї діяльності.

Принцип *свободи* означає, що забезпечення реалізації конкретних прав приватних осіб під час процедури надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг є мірою їх свободи. Цей принцип реалізується через надання свободи вибору певної адміністративної послуги, терміну її отримання тощо.

Принцип *гуманізму*, тобто людинолюбства, розкриває одну з найважливіших ціннісних характеристик діяльності процедури надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг. Він полягає у повазі до кожної особи, у забезпеченні прав громадян на охорону своєї честі та репутації, недоторканності особи, створенні всіх умов, необхідних для отримання певної адміністративної послуги, передбачає ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності, готовність працівників органів внутрішніх справ допомогти споживачеві послуги в оформленні звернення.

Принцип *системності* процедури надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг спрямований на з'єднання (у разі диференціації) окремих взаємозумовлених видів сервісної діяльності органів внутрішніх справ на основі загальної мети.

Принцип *науковості* означає необхідність приведення системи і механізмів процедури надання різними суб'єктами адміністративних послуг у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин. Цей принцип передбачає цілеспрямований вплив на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки на основі пізнання і використання об'єктивних законів і закономірностей в інтересах побудови оптимальної системи процедури надання адміністративних послуг.

Говорячи про спеціальні принципи, зазначимо, що вони за своєю природою є похідними від принципів першої групи, конкретизуючи й доповнюючи їх стосовно конкретного аспекту діяльності. Фахівці відзначають також існування тісного зв'язку спеціальних адміністративно-правових принципів із принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації, яка постає як потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Але науковці застерігають проти їх ототожнення, адже на відміну від принципів виконавчої діяльності спеціальні принципи адміністративно-правової діяльності мають конкретну форму загальнообов'язкової вимоги [4].

На наш погляд, спеціальні принципи адміністративно-процедурної діяльності мають бути спрямовані на досягнення таких основних цілей, як збереження балансу між інтересами держави й інтересами суб'єктів звернень та підвищення рівня довіри до діяльності адміністративно-публічних органів з боку зазначених суб'єктів.

Аналізуючи принципи управлінської діяльності, Г.В. Атаманчук розглядає їх як закономірності, відносини і взаємозв'язки конкретних напрямів діяльності. Отже, класифікація принципів відбувається за цими напрямками. Науковець виділяє такі різновиди спеціальних принципів: а) структурно-цільові, що стосуються управлінських цілей; б) структурно-функціональні, що стосуються побудови функціональної управлінської структури; в) структурно-організаційні, що стосуються

побудови організаційної структури управління; г) структурно-процесуальні, що визначають раціональне й ефективне ведення управлінської діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [5, с. 192].

Використовуючи цей підхід як пізнавальну схему для визначення системи спеціальних принципів процедури надання адміністративних послуг, пропонуємо такий їх перелік: структурно-цільові принципи (цілеспрямованості, економічної доцільності), структурно-функціональні (безперервності, результативності, професійності, відповідальності), структурно-організаційні (принципи єдності, підпорядкованості, територіально-галузевої та зонально-предметної принципи), структурно-процесуальні (принципи своєчасності, зручності, доступності, мовчазної згоди). Пропонуємо розширено розглянути зміст спеціальних принципів.

Принцип *цілеспрямованості* розкривається як підкорення усіх етапів (стадій) надання послуг загальній меті, спрямування на її реалізацію – забезпечення прав фізичних та юридичних осіб. З огляду на це цілеспрямованість як принцип процедури надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг потребує чіткого встановлення їх етапів, стадій і окремих процесуальних дій (від постановки цілей майбутньої діяльності до підбиття підсумків у полі законності).

Принцип *економічної доцільності* процедури надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг означає, що процедурна діяльність повинна бути максимально раціоналізованою та економічно ефективною, спрямованою на збереження коштів та ресурсів, що сьогодні є особливо актуальним за умов бюджетного дефіциту нашої держави, що є причиною недофінансування більшості суб'єктів публічної адміністрації.

Принцип *безперервності* полягає в постійному підтриманні процедури надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг. За словами фахівців, організацію такої діяльності ні в якому разі не можна роз-

глядати як короткочасну кампанію, розраховану лише на вирішення якогось конкретного завдання [6, с. 506]. Можливість надання й отримання адміністративних послуг не менш як п'ять разів на тиждень, у робочі, позаробочі години та в один із вихідних днів слугує справжнім втіленням зазначеного принципу в дійсності.

Принцип *результативності* передбачає спрямованість діяльності суб'єкта публічної адміністрації на позитивне вирішення справи, тобто на обов'язкове надання особі адміністративної послуги. Результативність також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання особою очікуваного результату.

Професійність як принцип процедури надання адміністративної послуги передбачає наявність належного рівня кваліфікації працівників суб'єктів публічної адміністрації та визначається продемонстрованим рівнем знань і дотриманням процедури надання адміністративної послуги, конкретністю та обґрунтованістю вимог, що висуваються до споживачів послуг.

Принцип *відповідальності* необхідно розглядати як обов'язок кожної посадової особи відповідати за свої дії та прийняті рішення перед особою і суспільством.

Принцип *єдності* полягає в тому, що кожен суб'єкт публічної адміністрації, кожен його працівник працюють як єдина система, тому надання суб'єктами публічної адміністрації конкретних адміністративних послуг необхідно розглядати як один із пріоритетних напрямів їх діяльності. Це повинно визначатися в переліку основних (загальних) завдань суб'єктів публічної адміністрації. Діяльність кожного окремого працівника публічної служби є одним з елементів всієї системи адміністративних послуг.

Принцип *підпорядкованості* визначає організуючий, забезпечувальний та координуючий характер діяльності з надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг. Цей принцип зумовлює необхідність постійно координувати діяльність підпоряд-

кованих підрозділів, враховувати місце (компетенцію) кожного з них, застосовувати різноманітні методи узгодження цієї діяльності для регулярного підвищення ефективності надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг.

Територіально-галузевий принцип процедури надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг полягає в тому, що, як правило, адміністративні послуги надаються за місцем проживання (реєстрації) фізичних чи за юридичною адресою (місцем реєстрації) юридичних осіб. Винятком є ті послуги, які мають право надавати тільки вищі адміністративні органи публічної адміністрації.

Зонально-предметний принцип полягає у розподілі дозвільно-реєстраційних повноважень у кожному структурному підрозділі, за якого весь обсяг обов'язків щодо надання адміністративних послуг розподіляється між його працівниками за напрямом (предметом) діяльності.

Принцип *доступності* передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги під час відповідної процедури. Доступність має бути різноаспектною: інформаційною, що стосується доступності інформації про орган, який здійснює процедуру надання відповідних адміністративних послуг, її достатності (повноти) та коректності, різноманітності джерел такої інформації (можливість її отримання через телефон, ЗМІ, Інтернет); територіальною (мається на увазі територіальна наближеність органу до споживачів послуг); організаційною (можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг до приміщень адміністративного органу, наявність та безкоштовність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з вебсторінки суб'єктів публічної адміністрації); економічною (мається на увазі справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу).

Принцип *зручності* передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг. Зручність включає можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, зокрема і забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо, мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги, максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання, відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо, зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна).

Своєчасність як один із принципів надання адміністративної послуги передбачає дотримання встановленого терміну надання адміністративної послуги. Головним орієнтиром має слугувати не просте дотримання строків, а якнайшвидше вирішення справи з урахуванням законних інтересів суб'єкта звернення у прискореному наданні адміністративної послуги.

Принцип *мовчазної згоди* покликаний стимулювати виконання суб'єктами владних повноважень приписів принципів своєчасності, відповідальності та результативності й передбачає право суб'єкта звернення провадити певні дії, за дозволом на провадження яких він звертався до адміністративних органів, без одержання документу дозвільного характеру через 10 робочих днів з моменту закінчення строку, встановленого для видачі документа дозвільного характеру або прийняття рішення про відмову в його видачі на підставі копії опису прийнятих документів з відміткою про дату їх прийняття. На наш погляд, впровадження цього принципу в процедурну діяльність з надання адміністративних послуг сприятиме оптимізації функціонування всієї системи органів надання адміністративних послуг та, зрештою, дозволить підвищити рівень довіри до зазначених

органів з боку споживачів послуг, що є особливо важливим в умовах сьогодення.

Зупинимося на цьому принципі дещо детальніше. Як відомо, упродовж останнього десятиліття в наукових колах тривають цікаві дискусії щодо зазначеного принципу. Проблемними вважаються такі аспекти його реалізації, як можливість включити в обсяг його юрисдикції всі без винятку дозвільні процедури (виняток, наприклад, згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» становлять сфера дозволу на зброю, боєприпаси й вибухові речовини, цивільна авіація тощо), можливість провадження діяльності в ситуації відсутності конкретного адміністративного акта (чи може копія опису прийнятих документів слугувати адекватним за юридичною силою документом – заміною дозвільного акта), можливість зловживання цим принципом з боку несумлінних осіб для створення певних схем нелегального використання цього принципу за відсутності необхідної документації.

Безумовно, питання не виглядає простим і потребує серйозного розгляду. На наш погляд, втілення цього принципу в реальність має більше позитивних моментів, ніж приводів для побоювання, але для цього потрібно докласти зусиль в частині нормативно-правової узгодженості адміністративно-процедурної діяльності. Цей принцип за своєю суттю є способом об'єктивації відомої формули «Дозволено все, що не заборонено», тому відсутності заборони він надає пріоритет перед існуванням документального дозвільного акта. Однак у вітчизняній адміністративній традиції змістовну вагу має саме індивідуальний акт. Тому пропонуємо такі кроки: по-перше, вищезгадану копію опису прийнятих документів потрібно документально оформити як окремий акт (наприклад, попередній дозвіл) і нормативно закріпити, що в разі затримки з одержанням документу дозвільного характеру на зазначений строк (10 днів з моменту строку передбачуваної видачі дозвільного акта) без попередження з боку публічних

органів на підставі цього документа може провадитись певна діяльність; по-друге, слід нормативно зобов'язати органи адміністрації в разі виникнення сумнівів у достовірності наданих суб'єктом звернення документів, їх узгодженості або потреби в додатковій інформації своєчасно сповіщати про це суб'єкта звернення в будь-який зручний для нього спосіб. Це стимулюватиме суб'єктів надання адміністративних послуг як до дотримання строків їх надання, встановлених законодавчо, так і до підсилення зворотного зв'язку із суб'єктами отримання, що у підсумку сприятиме оптимізації функціонування всієї адміністративно-послужової системи.

Стосовно побоювань у зловживанні дією цього принципу можна зазначити, що, наприклад, у разі початку господарської діяльності на підставі попереднього дозволу особа, якій потім (хоча й із затриманням у часі) буде на законних підставах відмовлено в отриманні бажаного дозвільного документа, підпадає під дію Кодексу України про адміністративні правопорушення і може понести відповідальність у вигляді стягнення штрафу і конфіскації виготовленої продукції, зняв виробництва та сировини [7]. Тому вважаємо, що суб'єкти господарювання, заздалегідь попереджені публічними органами про те, що затягування строків надання послуги викликане об'єктивними причинами, будуть уявляти ступінь можливих наслідків і ризик початку діяльності без остаточного рішення. У такий спосіб, на наш погляд, комунікація між суб'єктами звернень і суб'єктами надання послуг відбуватиметься на основі прозорості, відповідальності і, зрештою, довіри.

Анотація

Наукова стаття присвячена принципам надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг як основним інструментам запобігання корупції. Ці принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулювальні можливості.

Принципи є тією основою, на базі якої організовується процедура надання адміністративних послуг як основний інструмент запобігання корупції органами публічної адміністрації, тобто науково обґрунтованим впровадженням дій для здійснення розпорядчо-владних функцій, вибору

Висновки. Отже, принципи є тією основою, на базі якої організовується процедура надання адміністративних послуг як основний інструмент запобігання корупції органами публічної адміністрації, тобто науково обґрунтованим впровадженням дій для здійснення розпорядчо-владних функцій, вибору методів і прийомів надання адміністративних послуг. Принципи надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг як основні інструменти запобігання корупції забезпечують інтеграцію окремих їх видів в різних органах (підрозділах), їх взаємоузгодження і спрямування на реалізацію загальної мети – забезпечення реалізації законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб [3, с. 43].

Принципи надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг як основні інструменти запобігання корупції взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулювальні можливості. Кожен принцип процедури має структурно відведене йому місце, що дає підстави для такого висновку: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей. З іншого боку, взаємопов'язаність та взаємозалежність принципів приводить до того, що порушення одного з них може викликати порушення інших. Отже, якість надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг як основний інструмент запобігання корупції досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

методів і прийомів надання адміністративних послуг. Принципи надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг як основні інструменти запобігання корупції забезпечують інтеграцію окремих їх видів в різних органах (підрозділах), їх взаємоузгодження і спрямування на реалізацію загальної мети – забезпечення реалізації законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Принципи надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг як основні інструменти запобігання корупції взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регульовальні можливості.

Кожен принцип процедури має структурно відведене йому місце, що дає підстави для такого висновку: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей. З іншого боку, взаємопов'язаність та взаємозалежність принципів приводить до того, що порушення одного з них може викликати порушення інших. Отже, якість надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг як основний інструмент запобігання корупції досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

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

Koliush O.L. Observance of the principles of provision of administrative services as the main tool for preventing corruption

Summary

The scholarly article focuses on the principles of providing public administration entities with administrative services as the primary tool for preventing corruption from interacting within a coherent system, balancing or reinforcing each other, which sufficiently reveals their nature, individuality and regulatory capacity.

The principles are the basis on which the procedure of providing administrative services is organized as the main tool for prevention of corruption by public administration bodies, that is, scientifically grounded implementation of actions for performing administrative functions, choice of methods and methods of providing administrative services. The principles of providing public administration entities with administrative services as the main tool for the prevention of corruption ensure the integration of their different types in different bodies (units), their mutual agreement and the general direction for the realization of the common goal – ensuring the exercise of legal rights and interests of individuals and legal entities.

The principles of providing public administration entities with administrative services as the main tool for preventing corruption interact with each other within a coherent system, balancing or reinforcing one another, enabling them to sufficiently disclose their nature, individuality and regulatory capacity.

In this case, each principle of the procedure has a structurally assigned place, which gives grounds for the conclusion: full disclosure of the content and potential of any principle is possible only within and taking into account its systemic dependencies. On the other hand, the interconnectedness and interdependence of the principles leads to the violation of one of them can cause the violation of the other. Therefore, the quality of administrative services provided by public administration entities as the main tool for preventing corruption is achieved through consistent application of the whole system of principles and each of them individually.

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

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
3. Острах М.Б. Провадження з надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Міжн. університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 20 с.
4. Адміністративне право України: академічний курс : підручник : у 2 т. / В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй та ін. / голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. С. 80–84.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.
6. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ : НАВСУ, 1999. 702 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.