

УДК 351.74 : 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.57>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПІД ЧАС НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ЯК ЗАХІД ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ТА КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ

Марченко О.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор цивільного,
трудового та господарського права
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара
ORCID: 0000-0002-3256-3597*

Грабильникова О.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного,
трудового та господарського права
Дніпровського національного університету
ім. Олеся Гончара
ORCID: 0000-0001-5523-6254*

Марченко О.В., Грабильникова О.А. Правове регулювання відповідальності посадових осіб під час надання публічних послуг як захід запобігання корупції та корупційним ризикам.

Наукова стаття присвячена особливостям відповідальності державних службовців під час надання публічних послуг як захід запобігання корупції. Встановлено, що необхідно посилити контроль за дотриманням принципів надання публічних послуг щодо запобігання корупції, що зокрема принципу юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб. Констатовано, що притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності за надання публічних послуг щодо запобігання корупції та корупційним ризикам повинно поєднуватися з відповідними дисциплінарно-деліктними санкціями. І суттєвий покращення запобігання корупції за різними статистичними показниками Україна отримала саме за час великої війни (індекс сприйняття корупції станом на 2023 Україна займає 104 місце, про що стверджує неурядова організація Transparency International) та у світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2023 рік Україна отримала 36 балів зі 100 можливих. Всього за останні 10 років Україна додала 11 балів – це найбільший приріст серед країн, які зараз мають статус кандидаток до ЄС. Крім того, за 2022 рік Україна набрала 33 бали (+1 бал), та посіла 116 місце. Безумовно, певні зрушення у процесі запобігання корупції та корупційним ризикам є, однак вони є незначними, і вимагають активізації роботи урядових структур у цій сфері.

Запропоновано, щоб дисциплінувати уповноважені органи, запровадити правило, за яким у разі перевищення термінів надання публічних послуг заявникові повертається сума коштів на оплату послуги пропорційно до часу прострочення, з подальшим стягненням цієї суми на користь держави з винних службових осіб.

Обґрунтовано, що на сьогоднішній час відсутній єдиний склад правопорушення щодо притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб за неправомірну відмову у наданні адміністративних послуг, за прострочення встановлених технологічними картками строків для надання послуг, за підбурювання особи до підкupu посадової особи.

Ключові слова: відповідальність, запобігання корупції, контроль, корупція, корупційні ризики, послуга, правове регулювання, публічна послуга.

Marchenko O.V., Grabylnykova O.A. Legal regulation of the liability of officials when providing public services as a measure to prevent corruption and corruption risks.

The scientific article is devoted to the peculiarities of the responsibility of civil servants when providing public services as a measure to prevent corruption. It is stated that it is necessary to strengthen control over compliance with the principles of providing public services to prevent corruption, in particular the principle of legal responsibility of public administration entities and their officials. It is stated that bringing an official to administrative responsibility for providing public services to prevent corruption and corruption risks should be combined with appropriate disciplinary and tort sanctions. And a significant improvement in the prevention of corruption according to various statistical indicators was achieved by Ukraine during the Great War (the Corruption Perception Index as of 2023 Ukraine ranks 104th, as stated by the non-governmental organization Transparency International) and in the global Corruption Perception Index (CPI) for 2023 Ukraine received 36 points out of 100 possible. In total, over the past 10 years, Ukraine has added 11 points – this is the largest increase among countries that currently have the status of candidates for the EU. In addition, in 2022, Ukraine gained 33 points (+1 point), and took 116th place. Of course, there are certain developments in the process of preventing corruption and corruption risks, but they are insignificant, and require the intensification of the work of government structures in this area.

It is proposed to discipline authorized bodies, introduce a rule according to which, in case of exceeding the deadlines for the provision of public services, the applicant is returned the amount of money for the service in proportion to the time of delay, with the subsequent collection of this amount in favor of the state from the guilty officials.

It is substantiated that at present there is no single element of the offense for bringing officials to administrative liability for unlawful refusal to provide administrative services, for exceeding the deadlines established by technological cards for providing services, and for inciting a person to bribe an official.

Key words: responsibility, prevention of corruption, control, corruption, corruption risks, service, legal regulation, public service.

Постановка проблеми. Події, які відбуваються у нашій країні, дають підстави стверджувати, що масштаби поширення корупції становлять значну небезпеку для функціонування органів публічної влади, принципів верховенства закону. Корумпованість державних структур негативно впливає на темпи економічного розвитку, умови ведення бізнесу та підприємницької діяльності, рівень інвестицій у різні сфери народного господарства. Загальновідомо, що Україна в індексі сприйняття корупції станом на 2023 займає 104 місце, про що заявила неурядова організація Transparency International у щорічній доповіді про стан корупції в 183 країнах світу. У 2023 році у світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2023 рік Україна отримала 36 балів зі 100 можливих. Зростання України на 3 бали – один із найкращих результатів за минулий рік у світі. Всього за останні 10 років Україна додала 11 балів – це найбільший приріст серед країн, які зараз мають статус кандидаток до ЄС. Нагадаємо, минулого року Україна набрала 33 бали (+1 бал), та посіла 116 місце. Дослідження покриває період з лютого 2021 року по вересень 2023 року. І суттєвий приріст показника країна отримала саме за час великої війни. Безумовно певні зрушення у процесі запобігання корупції та корупційним ризикам є, однак вони є незначними, і вимагають активізації роботи урядових структур у цій сфері [1].

У випадку недотримання таких вимог до публічного службовця можуть бути застосовані правообмежувальні заходи, одним з яких є відсторонення від виконання посадових обов'язків та встановлення заборони зайняття окремих посад публічної служби. Сучасне антикорупційне законодавство передбачає позбавлення права займати посади публічної служби як відповідальність за вчинення кримінальних, адміністративних та дисциплінарних корупційних правопорушень. Позбавлення права займати певні посади державної та муніципальної служби як вид кримінального чи адміністративного стягнення безумовно пов'язується зі звільненням з публічної служби, однак при цьому за своєю сутністю є правообмежувальним заходом, адже його застосування визначається певним проміжком часу, після спливу якого особа поновлюється в праві прийняття на публічну службу.

Метою статті є визначення правового закріплення відповідальності державних службовців під час надання публічних послуг як заходу запобігання корупції.

Реалізації мети сприятимуть вирішення поставлених **задач**, а саме: розкрити правове регулювання відповідальності державних службовців під час надання публічних послуг; проаналізувати нормативно-правові акти, що регламентують відповідальність державних службовців.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженню інституту адміністративних процедур та окремих його аспектів й особливостей присвячені на даний час численні праці науковців В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, В.Л. Грохольського, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, С.Ф. Константинового, І.Б. Коліушка, Є.О. Легези, А.В. Міськевич, О.М. Остраха, В.В. Столбової, Г.М. Писаренка та ін.

Проте, попри дослідження інституту державних службовців під час надання публічних послуг в цілому, відсутнє систематизоване й ґрунтовне дослідження особливостей відповідальності державних службовців під час надання публічних послуг заходу запобігання корупції. Також актуальність цього дослідження особливо гостро постає в умовах побудови правової держави та реформування системи органів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Заходи адміністративного припинення у сфері запобігання корупції та корупційним ризикам під час надання публічних послуг спрямовано на застосування заходів юридичної відповідальності. Звільнення з публічної служби є крайнім видом дисциплінарного стягнення, що застосовується до особи, винної у порушенні вимог антикорупційного законодавства.

Принцип юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб. Закордонні дослідники під відповідальністю як принципом ЄАП у загальному сенсі розуміють те, що будь-який орган публічної адміністрації має нести відповідальність за свої дії перед іншими органами управління, законодавчими та судовими органами. Крім цього, зазначається, що така відповідальність передбачає, що жоден з органів влади не може стати винятком для проведення контролю або перевірок із боку інших органів [2; 3]. Деталізація принципів, правил та стандартів відповідальності органів публічної адміністрації проводиться на рівні *неформалізованих* “*acquis communautaire*” ЄС та на рівні конвенцій, рекомендацій та резолюцій РЄ, причому останні, нагадаємо, мають визначений рівень обов'язковості і для держав, які не є членами ЄС.

Наприклад, принципи забезпечення відповідальності органів публічної адміністрації закріплені, зокрема, у Резолюції щодо публічної відповідальності, схваленій Комітетом Міністрів Ради Європи 18 вересня 1984 р. № R (84)15 [4, р. 1-2], відповідно до якої урядам держав-членів РЄ рекомендовано керуватися у правотворчій та практичній діяльності принципами, зазначеними у додатку до даної Резолюції, – це 8 принципів, які за своєю суттю є правилами, стандартами поведінки, які включають у себе принципи у вузькому сенсі даного поняття.

Крім цього, у згаданому документі РЄ закріплюється визначення публічної відповідальності – обов'язку органів публічної влади (під «органами публічної влади» (англ. – «public authority»), відповідно до положень зазначеної Резолюції, розуміють: 1) будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи публічної влади, незалежні публічні підприємства) та 2) будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів) відшкодувати шкоду, заподіяну їхніми актами (під «актами» (англ. – «acts»)) в контексті даної Резолюції розуміють: 1) нормативні акти на виконання регуляторних повноважень; 2) адміністративні акти, які не належать до регуляторних; 3) фізичні дії (вчинки). Причому до загального змісту поняття “акти” включаються дії судових адміністрацій, не пов'язані з відправленням правосуддя шляхом компенсації або будь-якими іншими засобами.

Відповідальність являє собою інструмент, за допомогою якого відображається виконання та рівень поваги у суспільстві до таких принципів, як: правова держава, відкритість, прозорість, справедливість та рівність перед законом. Відповідальність необхідна для забезпечення принципів ефективності, результативності, надійності та передбачуваності у діяльності публічних адміністрацій.

Виконання принципу відповідальності досягається завдяки використанню різних механізмів, включаючи: судові розгляди справ, подання скарг до вищого органу управління, проведення розслідування омбудсманом, проведення інспекційних перевірок спеціальними комісіями, контроль з боку парламентської комісії та ін.

А.А. Пухтецька зазначає, що одна з особливих ознак відповідальності у сфері адміністративного права – це те, що її реалізація забезпечується комплексом формальних процедур. Не існує абстрактної відповідальності, натомість прийняті дуже чіткі та юридично визначені підстави

притягнення до відповідальності за допомогою встановлення низки спеціальних процедур [5, с. 72–74].

Розглянемо особливості відповідальності надання публічних послуг у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Наприклад, представництво регулярно інформує МЗС України з усіх питань своєї діяльності [6]. Термін розгляду звернення про оформлення візи складає відповідно 15 календарних днів з дати отримання суб'єктом звернення про оформлення візової анкети та документів, необхідних для оформлення візи, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України [7].

У виняткових випадках проведення подальшої перевірки зазначених документів даний строк може бути продовжено до 30 календарних днів відповідних суб'єктом, який здійснив надання адміністративних послуг. Термінове оформлення візи здійснюється за бажанням суб'єктом звернення у строки, що визначаються уповноваженим суб'єктом [7]. Строки занадто завищені та йдуть не на користь розвитку міжнародних стосунків. Так, при проведенні інтерв'ювання, юридичних та фізичних осіб, які запрошують на територію України іноземних громадян та осіб без громадянства, 85,0% виявили незадоволення строками оформлення візи. Так як приводять до порушення домовленості з іноземними партнерами щодо бізнес-контрактів, вимушені утримувати іноземців за власних рахунків, поки ті чекають прийняття рішення та сам процес оформлення. Необхідно зменшити терміни розгляду документів для оформлення візових документів у Представництві закордонних справ України до 3 днів, а в дипломатичних представництвах та консульських установах до 7 днів. Відповідно внести зміни до п. 3.10 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» № 567 від 1 червня 2011 р. Так як на сьогодні намічені тенденції щодо запровадження європейських стандартів щодо надання будь-яких адміністративних послуг, основним принципом яких є оперативність прийняття рішень [8, с. 94].

Розкриємо деякі сфери запобігання корупції та корупційним ризикам під час надання публічних послуг.

Так, науковці стверджують, що на сьогоднішній час ще необхідно запровадити надання електронних публічних послуг у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб та посилити відповідальність за порушення строків надання публічних послуг тощо [9].

Відповідно до норм Статуту ООН до розуміння державного суверенітету входить право використання природних ресурсів в межах території країни відповідно до пріоритетів внутрішньої екологічної політики. Також згідно з міжнародними принципами встановлюється відповідальність за заподіяну екологічну шкоду в наслідок реалізації внутрішньої політики окремої держави, при чому незалежно від того, чи шкоду заподіяно природному об'єкту на території країни чи поза її межами [10]. В такому аспекті необхідно говорити про доцільність визначення переліку природних ресурсів та об'єктів міжнародного значення.

Вчені пропонують: щоб дисциплінувати уповноважені органи, необхідно запровадити правило, за яким у разі перевищення термінів надання публічних послуг заявникові повертається сума коштів на оплату послуги, пропорційно до часу прострочення, з подальшим стягненням цієї суми на користь держави з винних службових осіб [11].

Що стосується встановлення єдиної можливості притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб за неправомірну відмову у наданні адміністративних послуг, за прострочення встановлених технологічними картками строків для надання послуг, за підбурювання особи до підкупу посадової особи, то її немає. Є окремі статті, які передбачають можливість притягнення до адміністративної відповідальності за неякісне надання публічних послуг у сфері екології та природних ресурсів. Наприклад, статтею 56-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення законодавства про Державний земельний кадастр» передбачена адміністративна відповідальність за порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей, що допускає застосування санкцій у вигляді штрафу на державних кадастрових реєстраторів від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а у випадку повторності діяння, передбаченого ч.1 ст. 56-6 КУпАП – накладення штрафу від п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [12]. Втім відносно подібних же дій стосовно інших природних ресурсів – надр, водних об'єктів, лісу, об'єктів тваринного світу,

атмосферного повітря, пов'язаних з наданням публічних послуг у сфері природокористування відсутні норми, що прямо передбачають відповідальність посадових осіб.

На необхідності встановлення норм, що передбачають адміністративну відповідальність за неправомірну відмову у надання адміністративних послуг, або ж простроченні її надання, неодноразово наголошувалось у наукових дослідженнях [13, с. 77-78; 14, с. 160; 15, с. 125 та ін.]. Однак внесення необхідних змін до адміністративного законодавства не відбулося.

Притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності за запропонованою статтею повинно поєднуватися з відповідними дисциплінарно-деліктними санкціями.

Забезпечення раціонального природокористування залежить не лише від надавачів публічних послуг у сфері екології, а і від споживачів таких послуг – природокористувачів. При цьому рівень екологічної культури населення, розуміння значення охорони навколишнього природного середовища є надзвичайно низьким [16]. Про що свідчать, наприклад, численні порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що обумовлено в тому числі незначним розміром адміністративних санкцій, що передбачені ст 77 КУпАП, а саме за порушення вимог пожежної безпеки в лісах встановлено накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі, передбачено накладення штрафу на громадян від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від семи до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Останні зміни до цієї статті вносилися майже 20 років тому. І така ситуація є характерною для більшості норм глави 7 КУпАП. Не зважаючи на те, що у юридичній літературі зустрічаються наукові позиції, які обстоюють недоцільність збільшення розміру санкцій як заходу, спрямованого на підвищення ефективності адміністративно-правових заходів охорони навколишнього природного середовища, вважаємо за необхідне переглянути існуючі санкції за екологічні правопорушення з врахуванням індексу інфляції [16].

Висновки. Отже, визначено правове закріплення відповідальності державних службовців під час надання публічних послуг як заходу запобігання корупції. Запропоновано під адміністративною відповідальністю за відмову в наданні публічних послуг розуміти застосування до осіб, які порушили не тільки процедуру надання та отримання певного адміністративно-правового акта, а й порядок поводження з об'єктом підвищеної небезпеки тощо, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства. Із цього визначення можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність за правопорушення – відмову в наданні публічних послуг як захід запобігання корупції та корупційним ризикам – поділяється на: порушення порядку надання публічних послуг; порушення порядку отримання публічних послуг; порушення процедури поводження з об'єктами підвищеної небезпеки, які є об'єктом публічних послуг.

Підсумовуючи, слід наголосити, що адміністративна відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень за відмову в наданні публічних послуг як захід запобігання корупції та корупційним ризикам регулюються поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення й іншими нормативно-правовими актами. Більшість із них є підзаконними та мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Індекс сприйняття корупції-2023: Україна покращила свій показник на 3 бали. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/indeks-spryuynyattya-koruptsii-2023-ukraina-pokraschyla-sviy-pokaznyk-na-3-baly>.
2. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999. URL: <http://www.eupan.org>.
3. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів. ред. Н. Гнидюк. К.: Міленіум, 2003. 384 с.
4. Рада Європи. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам «Про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду» від 11 вересня 1984 р., № R (84) 15. Основи адмі-

- ністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник. за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. К.: Старий світ, 2006. С. 452–468.
5. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір: наук.-інформ. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. 88 с.
6. Про затвердження положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2002 р. № 1050 URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 01 черв. 2011 р. № 567 URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Легеца Є.О. Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги: *монографія*. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 246 с.
9. Власенко О.Г. Адміністративні послуги у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: *дис. к.ю.н.* 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. 218 с.
10. Статут Організації Об'єднаних Націй: міжнародний документ від 26 червня 1945 р. URL: http://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf.
11. Легеца Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова. *Монографія*. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
13. Leheza, Yevhen. Pisotska, Karina. Dubenko, Oleksandr. Dakhno, Oleksandr. Sotskyi, Artur. 2022. the essence of the principles of ukrainian law in modern jurisprudence. *Revista juridica portucalense*, december, 342–363. DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.ic-15).
14. Sinkevych, O., Yurovska V., Komissarova, N., Tkachenko, O., & Leheza, Y. (2024). Subjects of public authority in matters of combating terrorism: legal regulation, administrative and criminal aspect. *Ius Humani. Law Journal*, 13(1), 1–14. URL: <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v13i1.332>.
15. Leheza, Yevhen, Nalyvaiko, Larysa Sachko, Oleksandr Shcherbyna, Victor. Chepik-Trehubenko. Olha (2022). Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani Revista De Derecho*, 11(2), 55–79. URL: <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>.
16. Zadyraka, Nataliia. Leheza, Yevhen. Bykovskyi, Mykola. Zheliezniak, Yevhenii. Leheza, Yulia. 2023. Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. Vol. 11 No. 1, pp. 33–44, DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>.