СЛАВИЦЬКА А. К.,
кандидат юридичних наук,
Народний депутат України
(Верховна Рада України)

УДК 321.022 343.35
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.6

МОНІТОРИНГ ЯК ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена дослідженню якісно-змістовних ознак моніторингу як форми контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики. Зроблено висновок про те, що моніторинг за реалізацією державної антикорупційної політики означає можливість Національного агентства з питань запобігання корупції та громадськості регулярно на постійній основі відповідно до положень спеціального антикорупційного законодавства отримувати інформацію щодо досягнення цілей і завдань, яких поставлено для реалізації державної антикорупційної політики. Встановлено, що моніторинг за реалізацію державної антикорупційної політики має дворівневу структуру: на першому рівні здійснюється аналіз діяльності спеціально уповноважених у сфері протидії корупції органів; а на другому – виконання антикорупційних програм в органах влади, юридичних особах публічного та приватного сектору. Запропоновано зміни до законодавства, які спрямовані на підвищення ефективності моніторингу як форми контролю.

Встановлено, що моніторинг за реалізацію державної антикорупційної політики є різновидом комплексного моніторингу. Обґрунтовано доцільність внесення змін до спеціального антикорупційного законодавства в частині врегулювання питань, пов'язаних з здійсненням моніторингу за реалізацією заходів антикорупційної політики шляхом: 1) доповнення ч. 2 ст. 18^3 Закону України «Про запобігання корупції»; 2) внесення змін до ч. 1 ст. 18^{-4} Закону України «Про запобігання корупції» (видалення інформації щодо національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики та інформації про результати виконання позапланових заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва, пов'язано з тим, що такі відомості формуються Національним агентством з питань запобігання корупції, в тому числі, на підставі здійснення моніторингу інформації поданої спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та виконавцями державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії); 3) прийняття наказу Національним агентством з питань запобігання корупції, яким буде затверджено положення про інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

Ключові слова: *запобігання корупції, антикорупційна політика, контроль, форма контролю, моніторинг.*

Slavytska A. K. Monitoring as a form of control over ensuring the implementation of the anti-corruption policy

The article is devoted to the study of qualitative and meaningful features of monitoring as a form of control over ensuring the implementation of anti-corruption policy. It was concluded that monitoring the implementation of the state anti-corruption

policy means the possibility of the National Agency for the Prevention of Corruption and the public to receive information on the achievement of the goals and objectives set for the implementation of the state anti-corruption policy on a regular basis, in accordance with the provisions of the special anti-corruption legislation. It was established that the monitoring of the implementation of the state anti-corruption policy has a two-level structure: at the first level, an analysis of the activities of specially authorized bodies in the field of anti-corruption is carried out; and on the second – implementation of anti-corruption programs in authorities, legal entities of the public and private sectors. Amendments to the legislation aimed at increasing the effectiveness of monitoring as a form of control have been proposed.

It was established that monitoring of the implementation of the state anti-corruption policy is a type of complex monitoring. The expediency of making changes to the special anti-corruption legislation in terms of settling issues related to monitoring the implementation of anti-corruption policy measures by: 1) addition of part 2 of Art. 183 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption»; 2) making changes to Part 1 of Art. 18-4 of the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» (deletion of information on the national report on the effectiveness of the implementation of the state anti-corruption policy and information on the results of the implementation of unplanned measures to prevent and combat corruption, including in the framework of international cooperation, is due to the fact that such information is formed by the National Agency for the Prevention of Corruption, including on the basis of monitoring information submitted by specially authorized entities in the field of anti-corruption and executors of the state anti-corruption program for the implementation of the Anti-Corruption Strategy); 3) adoption of an order by the National Agency for the Prevention of Corruption, which will approve the regulations on the information system for monitoring the implementation of the state anti-corruption policy.

Key words: *prevention of corruption, anti-corruption policy, control, form of control, monitoring.*

В умовах втілення ідеї вступу України до Європейського Союзу, діяльність щодо запобігання корупції набула нових рис та форм. Існування численних національних та регіональних проблем боротьби з корупцією пов'язано з впливом цього явища як на функціонування всіх рівнів влади, так і на найрізноманітніші сфери суспільних відносин. Ефективність антикорупційних рішень, прийнятих на найвищому державному рівні, нівелюється їх свідомим блокуванням та нехтуванням. Одночасно, постійний технологічний прогрес дозволяє виконувати поставлені перед органами державної влади завдання, у спосіб, що є порівняно більш ефективним та прозорим. Не виключенням є запобігання корупції. Відповідно, запобігання корупції є сферою, що повинна здійснюватися постійно та у відповідності до попередньо встановленого плану з дотриманням єдиних основ та ідей здійснення.

Саме тому, важливого значення набуває теоретичне осмислення та характеристика моніторингу як форми контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики. Дослідженнями діяльності щодо запобігання корупції займалися вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковський, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, Т.О. Коломієць, Я.І. Маслова, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера та ряд інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено вказаній проблематиці, сфера детермінації контролю потребує уточнення та узагальнення, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Основними формами контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики є моніторинг реалізації державної антикорупційної політики та аудит звітності щодо виконання заходів антикорупційної політики. Доцільним є здійснення аналізу доктринальних та нормативних положень, що стосуються вказаних форм контролю.

Загалом, моніторинг трактується як організована та постійно діюча система збору та аналізу інформації, що характеризує процеси та явища суспільного розвитку шляхом проведення соціологічних досліджень, оцінювання стану проблем та діагностики тенденцій розвитку [1, с. 94]. Ознакою моніторингу виступатиме систематичність його здійснення для цілей виявлення його відповідності бажаному результату або тенденцій розвитку з метою вчасного виявлення відхилення від окреслених планів [2].

Доктринально змістовне наповнення поняття «моніторингу» буде залежати від розміру організації, її галузі діяльності, форми власності тощо. Моніторинг використовується як у науці, бізнесі, державному управлінні, так і різних науках: соціології, політології, менеджменті, економіці, публічному управлінні тощо. Зазначене свідчить, що моніторинг є дієвим інструментом управління, який дозволяє уникати помилок, які призводять до збитків або втрати іміджу. Моніторинг передбачає спостерігання за прогресом, який досягається в ході певної діяльності чи певних заходів, завдяки чому зацікавлені сторони отримують інформацію про досягнення цілей та завдань. Результати моніторингу надають відповідь на запитання «Чи здійснюється запланована діяльність?», «Чи спостерігається прогрес на шляху досягнення окреслених результатів?» [3, с. 16].

Фоміною О.В. визначено необхідність здійснення моніторингу в сфері управлінської діяльності, що буде проявом контролю відповідності управлінських звітів потребам їх користувачів [4, с. 294]. У цілому, моніторинг у сфері управлінської діяльності забезпечуватиме процес управління необхідною інформацією, яка: дозволятиме здійснити оцінку міри досягнення встановлених цілей; визначатиме вказівку щодо розвитку подій у майбутньому; забезпечуватиме механізм підзвітності та співпраці із основними стейкхолдерами; допомагатиме підвищити ефективність та досягти результатів; сприятиме створенню спільних знань.

Моніторинг та оцінювання стратегічних і програмних документів є важливими елементами сучасної управлінської практики. Розроблення та впровадження стратегій, програм, проєктів передбачає виконання низки послідовних взаємопов'язаних кроків, відомих під загальною назвою етапів «проєктного циклу»: ідентифікація, розроблення, схвалення та фінансування, впровадження, моніторинг і оцінювання та звітування. Взаємозв'язок і взаємозалежність між плануванням, моніторингом та оцінюванням полягає в такому:

– без належного планування і чіткого формулювання намічених результатів, дуже складно визначити, що і як підлягає моніторингу; отже, моніторинг не може проводитися якісно;

– без ефективного планування (чітко визначених меж результатів) база для проведення оцінювання буде слабкою; отже, оцінювання не може бути проведено якісно;

– без ретельного моніторингу неможливо зібрати необхідні дані; отже, оцінювання не може бути проведено якісно; моніторинг необхідний, але не достатній для оцінювання; моніторинг сприяє оцінюванню, але оцінювання також спирається на нові, додатково зібрані дані і використовує різні системи для аналізу;

– моніторинг та оцінювання стратегії або програми зазвичай призводять до змін з урахуванням реально досягнутих результатів [5, с. 9].

Тобто, у будь-якому разі йдеться про діяльнісну властивість, завдяки якій зацікавлені сторони регулярно на постійній основі отримують інформацію про прогрес у досягненні цілей і завдань стратегії /програми /проєкту з розгляду досягнутих результатів.

У випадку досягнення цілей цього дослідження, моніторинг за реалізацією державної антикорупційної політики означає, що Національне агентство з питань запобігання корупції та громадськість регулярно на постійній основі відповідно до положень спеціального антикорупційного законодавства отримують інформацію щодо досягнення цілей і завдань, яких поставлено для реалізації державної антикорупційної політики.

Моніторинг за реалізацію державної антикорупційної політики має дворівневу структуру: на першому рівні здійснюється аналіз діяльності спеціально уповноважених у сфері протидії корупції органів; а на другому –виконання антикорупційних програм в органах влади, юридичних особах публічного та приватного сектору [6].

Видова приналежність моніторингу за реалізацію державної антикорупційної політики може бути заснована на загальному підходові до градації моніторингу. До прикладу, залежно від обставин моніторинг може бути:

а) динамічним, коли підставою для перевірки слугуватимуть дані про динаміку розвитку того чи іншого об'єкта, явища чи показника (є найпростіший способом, який може бути аналогом експериментального плану тимчасових серій; на першому місці поставлено попередження про можливу небезпеку, а з'ясування причин має вторинний характер);

б) конкурентним, коли підставою для перевірки слугуватимуть дані про результати ідентичного обстеження інших систем (вивчення двох або декількох підсистем більшої системи проводиться паралельно, одним інструментарієм, одночасно, що дає підставу робити висновок про величину ефекту на тій чи іншій підсистемі);

в) порівняльний, коли підставою для перевірки слугуватимуть результати ідентичного обстеження однієї чи двох систем вищого рівня (полягає у тому, що у системі дані порівнюються з результатами, отриманими для системи вищого рівня);

г) комплексний, коли підставою для перевірки слугуватимуть використовують декілька критеріїв (упроваджується в дослідженнях, що э планомірними в визначеному хронологічному порядку та з врахуванням наслідків, що з цього випливають) [7].

Таким чином, моніторинг за реалізацію державної антикорупційної політики є різновидом комплексного моніторингу.

Інформація щодо досягнення цілей і завдань, яких поставлено для реалізації державної антикорупційної політики подається спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та виконавцями державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Зазначимо, що відповідно до положень ст. 18^3 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено перелік даних, які формують «інформацію щодо досягнення цілей і завдань, яких поставлено для реалізації державної антикорупційної політики», а саме: кількість зареєстрованих кожним із спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та кількість обвинувальних актів, переданих до суду у провадженнях про кримінальні корупційні правопорушення; кількість заведених оперативно-розшукових справ та їх результативність; кількість осіб, стосовно яких до суду направлено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також кількість осіб, стосовно яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією; кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією (з виокремленням інформації про осіб, провадження стосовно яких здійснювалися у зв'язку з повідомленнями викривачів); кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень та стосовно яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення; кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване покарання чи стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тощо [8].

Відсутньою є послідовність у викладі нормативного регулювання здійснення моніторингу. Вказана теза обґрунтовуватиметься тим, що відповідно з ч. 1 ст. 18^3 Закону України «Про запобігання корупції» моніторингу підлягає: а) інформація щодо оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії (виходячи зі змісту ч. 2 ст. 18^3 Закону України «Про запобігання корупції», подається як спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, так і виконавцями державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії); б) інформація щодо оцінки ефективності державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії (подається виконавцями державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії). Натомість, деталізований

перелік статистичної інформації, якого наведено у ч. 3 ст. 18^3 Закону України «Про запобігання корупції» орієнтовано виключно на спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

Окремо нелогічністю характеризуються положення ст. 18^{-4} щодо функціонування інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. Це стосується: 1) відсутності прийнятого Національним агентством з питань запобігання корупції положення про інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики; 2) виокремленням в межах об'єктів моніторингу інформації щодо: виконання заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії відповідними виконавцями заходів; результатів моніторингу та оцінки ефективності реалізації антикорупційних стратегій і виконання заходів державних антикорупційних програм; національних доповідей щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики; результатів виконання позапланових заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва.

Приходимо **до висновку** про доцільність внесення змін до спеціального антикорупційного законодавства в частині врегулювання питань, пов'язаних з здійсненням моніторингу за реалізацією заходів антикорупційної політики шляхом:

1) доповнення ч. 2 ст. 18^3 Закону України «Про запобігання корупції» такого змісту «Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції та виконавці державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, у межах повноважень, щорічно до 15 лютого подають до Національного агентства з питань запобігання корупції статистичну інформацію про результати своєї роботи, а також результати виконання конкретних заходів, що передбачені у відповідній антикорупційній програмі з обов'язковим зазначенням таких даних спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції...»;

2) внесення змін до ч. 1 ст. 18^{-4} Закону України «Про запобігання корупції» такого змісту: «Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики забезпечує відкритий цілодобовий доступ через офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції до наявної в Національного агентства з питань запобігання корупції інформації, яка, зокрема, включає: статистичні дані про результати роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а також виконання заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії відповідними виконавцями заходів; результати моніторингу та оцінки ефективності реалізації антикорупційних стратегій і виконання заходів державних антикорупційних програм». Видалення інформації щодо національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики та інформації про результати виконання позапланових заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва, пов'язано з тим, що такі відомості формуються Національним агентством з питань запобігання корупції, в тому числі, на підставі здійснення моніторингу інформації поданої спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та виконавцями державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії;

3) прийняття наказу Національним агентством з питань запобігання корупції, яким буде затверджено положення про інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

Список використаних джерел:

1. Кочеткова Н.В. Совершенствование системы мониторинга социально-экономической дифференциации региона. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Вип. 22 (1). С. 90–96.

2. Морозов А.О. Косолапов В.Л, Колосов В.Є. Інформаційне і аналітичне забезпечення системи моніторингу. Наук.-техн. інформація. 2002. № 3. С. 18–23.

3. Руководство по планированию, монитору и оценке результатов развития: программа развития Организации Объединенных Наций. Copyright ПРООН, 2009. 225 с

4. Фоміна О.В. Моніторинг управлінської звітності як складова контрольного процесу підприємства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 11. С. 293–296.

5. Моніторинг і оцінювання управлінської діяльності : конспект лекцій / укладачі: Г. А. Мішеніна, Я. В. Кобушко. Суми : Сумський державний університет, 2022. 138 с.

6. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text

7. Основні види моніторингу. URL: https://studfile.net/preview/6460129

8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text