

УДК 321.022 343.35

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.28.17>

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Славицька Антоніна Керимівна,  
кандидат юридичних наук,  
Народний депутат України,  
(Верховна Рада України, м. Київ,  
Україна)

У статті досліджено якісні ознаки контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики. Встановлено загальні та спеціальні змістовно-суб'єктних характеристики, які притаманні контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики. Виокремлено такі ознаки, що притаманні контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики: 1) публічний характер, що опосередкований сферою суспільних відносин, в межах яких виокремлюється об'єкт контролю – суспільні відносини, пов'язані з запобіганням корупції; 2) предметом контролю є фактичне вчинення заходів та способів реалізації антикорупційної політики уповноваженими на це суб'єктами; 3) межі контролю охоплюють конкретні темпоральні рамки, в яких мають або мали би бути реалізовані конкретні заходи та способи антикорупційної політики; 4) суб'єктом контролю у визначених випадках виступатиме виступатимуть суб'єкт, діяльність якого теж підлягатиме контролю (йдеться про Національне агентство з питань запобігання корупції, що з одного боку здійснює контроль за забезпеченням реалізації заходів антикорупційної політики, але з іншого боку – піддається громадським формам контролю щодо якості виконання покладених на нього обов'язків в означеній сфері); 5) забезпечується правовими заходами впливу на підконтрольних суб'єктів; 6) результати контролю можуть бути підставою для внесення змін до антикорупційної стратегії, програми з виконання антикорупційної стратегії, антикорупційних програм суб'єктів, якими їх прийнято.

До форм контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики на основі положень чинного антикорупційного законодавства, віднесено: моніторинг реалізації антикорупційної політики та аудит звітності щодо виконання заходів антикорупційної політики. Суб'єктна характеристика забезпеченням реалізації антикорупційної політики свідчить про те, що здійснювати контроль в означеній сфері уповноважено Національне агентство з питань запобігання корупції та керівників державних органів, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів, визначених виконавцями заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

**Ключові слова:** контроль, забезпечення реалізації антикорупційної політики, форма контролю, аудит звітності, моніторинг реалізації антикорупційної політики.

**THE LEGAL PRINCIPLES OF EXECUTION OF CONTROL OVER ENSURING THE IMPLEMENTATION OF THE ANTI-CORRUPTION POLICY**

**Slavitska Antonina Kerymivna,**  
Doctor of Law,  
People's Deputy of Ukraine,  
(Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv,  
Ukraine)

The article examines qualitative features of control over the implementation of anti-corruption policy. General and special content-subject characteristics are established, which are inherent in the control of ensuring the implementation of anti-corruption policy. The following features are distinguished that are inherent in the control over the implementation of the anti-corruption policy: 1) public character, which is mediated by the sphere of public relations, within which the object of control is singled out - public relations related to the prevention of corruption; 2) the subject of control is the actual implementation of measures and methods of implementation of the anti-corruption policy by the entities authorized to do so; 3) control limits cover specific temporal frameworks in which specific measures and methods of anti-corruption policy should or should be implemented; 4) the subject of control in certain cases will be a subject whose activities will also be subject to control (this is the National Agency for the Prevention of Corruption, which on the one hand exercises control over ensuring the implementation of anti-corruption policy measures, but on the other hand is subject to public forms of control over the quality of performance of duties assigned to him in the specified area); 5) is ensured by legal measures of influence on controlled subjects; 6) control results may be the basis for making changes to the anti-corruption strategy, the program for the implementation of the anti-corruption strategy, anti-corruption programs of the entities that adopted them.

Formsofcontrolovertheimplementationoftheanti-corruptionpolicybasedonthe provisions of the current anti-corruption legislation include: monitoring of the implementation of the anti-corruption policy and audit of reporting on the implementation of anti-corruption policy measures. The subject characteristic of ensuring the implementation of the anti-corruption policy indicates that the National Agency for the Prevention of Corruption and the heads of state bodies, local self-government bodies or other subjects designated by the executors of measures of the state anti-corruption program for the implementation of the Anti-Corruption Strategy are authorized to carry out control in the specified area.

**Key words:** control, ensuring the implementation of the anti-corruption policy, form of control, audit of reporting, monitoring of the implementation of the anti-corruption policy.

**Постановка проблеми.** Забезпечення реалізації антикорупційної політики не може набувати ознак вибіркової та залежати від певних чинників суб'єктивного характеру. Відповідно, суб'єкти, яких передбачено в антикорупційній стратегії та державній програмі з її реалізації, повинні діяти у відповідності до встановлених у них положень для втілення конкретних заходів запобігання корупції. При цьому, запорукою успішності такої діяльності виступатиме наявність критеріїв та вимог до виконання заходів з забезпечення реалізації антикорупційної політики. Вагомим значенням матиме й встановлення ефективності від встановлених заходів, перевірка їх відповідності до принципів верховенства права та належного врядування. Звернення уваги на законодавче врегулювання забезпечення реалізації антикорупційної політики в частині їх дотичності встановленим вимогам, опосередковує потребу доктринального аналізу контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема встановлення сутності контролю в антикорупційній сфері обумовлена відсутністю чіткої нормативної регламентації форм контролю, що зумовлює необхідність вивчення та узагальнення робіт вітчизняних і зарубіжних учених – представників різних галузей юридичної науки. Зокрема, дану проблематику досліджували такі науковці: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, 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 сфері запобігання корупції, питання визначення контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики потребують уточнення та узагальнення.

**Мета статті** – дослідити правову проблематику контролю та форм контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики.

**Виклад основного змісту.** На нормативному рівні поняття контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики пов'язано з положеннями:

1) Закону України «Про запобігання корупції», якими передбачено наступне: «за результатами моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії Національне агентство з питань запобігання корупції має право ініціювати питання щодо внесення до неї змін (п. 6 ст. 18); керівник державного органу, органу місцевого самоврядування або іншого суб'єкта – виконавець заходів державної антикорупційної програми, несе персональну відповідальність за забезпечення виконання заходів державної антикорупційної програми (п. 3 ст. 18<sup>2</sup>); виконавці державної антикорупційної програми повинні звітувати щорічно до 15 лютого та 15 липня Національному агентству з питань запобігання корупції про стан виконання передбачених нею заходів (п. 4 ст. 18<sup>2</sup>); Національне агентство з питань запобігання корупції публічно інформує до 1 квітня Кабінет Міністрів України, а також оприлюднює результати виконання заходів державної антикорупційної програми на своєму офіційному веб-сайті (п. 5 ст. 18<sup>2</sup>); здійснення моніторингу та оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (ст. 18<sup>3</sup>); функціонування інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (ст. 18<sup>4</sup>); порядок подання національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики (ст. 20); участь громадськості у заходах, спрямованих на контроль за реалізацією заходів державної антикорупційної політики (ст. 21) [1];

2) наказу Національного агентства з питань запобігання корупції «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками», яким передбачено: алгоритм управління корупційними ризиками у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, у яких приймаються антикорупційні програми та процедури підготовки, моніторингу, оцінки виконання та перегляду антикорупційних програм [2].

Спільним значенням для діяльності з моніторингу, звітності, оцінки ефективності, перевірки на відповідність до встановлених критеріїв заходів забезпечення реалізації антикорупційної політики є те, що вони відображають функціональні ознаки контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики. Тобто, доцільним є встановлення загальних та спеціальних змістовно-суб'єктних характеристик, які притаманні контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики.

У довідковій літературі термін «контроль» (від франц. “controle”) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Водночас, французьке “controle” (“count” + “role”) утворилось від латинського префікса “contra”, що означає протидію, і слова “role”, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті містить також поняття

протидії чомусь небажаному. У такому контексті термін «контроль» потрібно розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Таким чином, у терміні «контроль» відображені: а) певна діяльність; б) суб'єкти відповідної діяльності [3].

Категорія «контроль» у праві використовується для позначення засобу забезпечення законності, до змісту якого належать: а) спостереження за функціонуванням підконтрольного суб'єкта, одержання об'єктивної інформації про виконання ним правил і доручень; б) аналіз зібраної інформації, виявлення тенденцій, причин, розробка прогнозів; в) прийняття заходів щодо запобігання порушень законності і дисципліни, шкідливих наслідків, шкоди, у тому числі припинення протиправних дій з метою недопущення нових порушень; г) облік конкретних порушень, визначення їх причин та умов; д) виявлення винних, притягнення їх до відповідальності [4].

Тароєвою В.В. акцентовано увагу на конституційному незакріпленні контрольної влади в Україні. Органи, котрі виконують контрольні повноваження, розосереджені в гілках влади, і це є не зовсім доцільним, враховуючи факт, що державний контроль є важливим завданням публічного управління й одночасно має чітке організаційне оформлення. На підставі зазначеного вище дослідниця пропонує оформити існування контрольної гілки влади на законодавчому рівні [5]. З наведеною думкою важко погодитися, адже закріплення за контрольною діяльністю на конституційному рівні окремої гілки влади, навряд чи вирішить наявні у зазначеній галузі проблеми практичного характеру. Підтвердженням зазначеного є загальноєвропейська тенденція щодо звуження контрольних повноважень державних інституцій та розширення діяльності громадських організацій, державних корпорацій тощо. Мабуть доцільніше звернути увагу на вироблення єдиного підходу до термінологічної бази щодо визначення контрольної діяльності і закріплення відповідного понятійного апарату на законодавчому рівні.

Таким чином, контроль є неминучою й необхідною умовою ефективного функціонування будь-якої системи держави. З погляду соціального управління контроль визначається як спостереження з метою перевірки виконання законів, постанов, управлінських рішень тощо, з чого можна зробити висновок про те, що контроль у цілому є не що інше, як здійснення функції управління, суть якої полягає в тому, щоб перевіряти, спостерігати, відстежувати те чи інше явище.

Контроль здійснюється з метою спостереження й охоплює собою збір даних і передачу інформації в компетентні органи державної влади про результати контрольних заходів, які націлені на те, щоб виявити причини виявлених відхилень і визначити шляхи їх усунення для ефективного функціонування органів державної влади. Таким чином, специфіка контролю як функції управління полягає в тому, що його проводять усі органи держави.

Практичне значення здійснення контролю у будь-якій сфері суспільних відносин до цього часу не призвело до вироблення єдиної дефініції цього терміну та складових його змісту. До прикладу, О.Ф. Андрійко приходять до висновку, що контроль є функцією управління, яка в необхідному співвідношенні існує з іншими, а тому контроль у сфері управління має як самостійне значення, так і є елементом інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання функцій управління [6]. З зазначеного можна дійти висновку, що контрольна діяльність має подвійну правову природу – з одного боку – це самостійна функція державного (публічного) управління, з іншого – невід'ємний обумовлюючий елемент інших функцій.

Універсальне визначення контролю запропоновано С.В. Ківаловим, яким слушно зазначено, що контроль є терміном, який відображає дотримання законності у конкретно визначених суспільних відносинах з конкретно визначеним їх складом. При цьому, для нього є притаманними такі ознаки: 1) публічно-владний характер, який забезпечується фактичним здійсненням від імені та в інтересах держави на підставі публічно-владних повноважень, якими наділені суб'єкти законом; 2) законність як прояв нормативного закріплення правомочності суб'єктів здійснювати діяльність, змістом якої є контроль; 3) об'єктивність, що стосується незалежності та неупередженості суб'єктів з метою досягнення цілей контролю; 4) всесторонність, що досягається шляхом оцінки за діяльністю контролюваного суб'єкта із позиції законності, доцільності, ефективності; 5) забезпечення втручання контролюючого суб'єкта у діяльність контролюваного тощо [7, с. 4].

На можливість використання контролю для «забезпечення реалізації політики» звернуто увагу А.О. Єфремовим щодо податкової політики як прояву управлінського процесу, не може здійснюватися без об'єктивного контролю з боку уповноважених на це суб'єктів. У той же час, як стверджує науковець, значення контрольної діяльності в процесі реалізації державної політики, в тому числі в сфері оподаткування обумовлює необхідність детального дослідження юридичної природи вказаного виду діяльності, з урахуванням специфіки його втілення в окресленій сфері, без чого не можна говорити, а ні про сучасні контрольні процедури, а ні про підвищення їх ефективності [8, с. 241]. Вказаний висновок буде слушним в контексті контролю за забезпеченням реалізації державної політики в будь-якій сфері суспільних відносин.

Специфікація контролю як соціально-правового явища до сфери забезпечення реалізації антикорупційної політики пов'язується із особливостями а) заходів, які застосовуються для поставлених цілей; б) суб'єктів, які уповноважені здійснювати контроль. Відповідно, контроль за забезпеченням реалізації антикорупційної політики є діяльністю, змістом якої є перевірка дотримання законності та дисципліни під час реалізації заходів і засобів, спрямованих на формування необхідних умов та практичне втілення напрямів діяльності держави у сфері запобігання та протидії корупції, а також встановлення відповідності прийнятих рішень уповноваженими суб'єктами до положень законодавства та меті їх прийняття.

До ознак, що притаманні контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики належать:

1) публічний характер, що опосередкований сферою суспільних відносин, в межах яких виокремлюється об'єкт контролю – суспільні відносини, пов'язані з запобіганням корупції;

2) предметом контролю є фактичне вчинення заходів та способів реалізації антикорупційної політики уповноваженими на це суб'єктами;

3) межі контролю охоплюють конкретні темпоральні рамки, в яких мають або мали би бути реалізовані конкретні заходи та способи антикорупційної політики;

4) суб'єктом контролю у визначених випадках виступатиме виступатимуть суб'єкт, діяльність якого теж підлягатиме контролю (ідеться про Національне агентство з питань запобігання корупції, що з одного боку здійснює контроль за забезпеченням реалізації заходів антикорупційної політики, але з іншого боку – піддається громадським формам контролю щодо якості виконання покладених на нього обов'язків в означеній сфері);

5) забезпечується правовими заходами впливу на підконтрольних суб'єктів;

6) результати контролю можуть бути підставою для внесення змін до антикорупційної стратегії, програми з виконання антикорупційної стратегії, антикорупційних програм суб'єктів, якими їх прийнято.

При детермінації сутності контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики, має бути: 1) сформулювало мету контролю через визначення якісних і кількісних показників і вибір критеріїв, за якими можна оцінити ступінь досягнення поставленої мети; 2) виокремлено порядок здійснення заходів контролю; 3) проведено облік заходів, орієнтований на інформаційне забезпечення контрольної діяльності; 4) систематизовано інформацію, необхідну для застосування контролю з наступним її моніторингом [9]. У результаті, є можливість виокремити форми контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики як визначені в законі та апробовані на практиці способи та прийоми діяльності уповноважених суб'єктів, які здатні забезпечити перевірку виконання заходів державної політики, стан її реалізації в цілому.

Слід акцентувати увагу на тому, що саме форми контролю є зовнішнім його відображенням у практичній площині. Інколи науковці використовують термін «методи контролю» для позначення форм контролю. Досить ґрунтовним є аналіз співвідношення методів та форм контролю, якого проведено М.М. Шестерняк, в результаті якого зроблено такі висновки: з одного боку, методи контролю ототожнюють із способами проведення контролю. При цьому до методів контролю відносять: ревізію, перевірку, обстеження, аналіз, аудит, обстеження, інвентаризацію, а з іншого – під «методами контролю» розуміють способи проведення контролю, а під «формами контролю» – техніку здійснення контролю [10, с. 155]. Підтримуємо останню позицію, за якої форма контролю – це внутрішня організація контролю та методика його проведення, що може змінюватися в залежності від трансформації нормативно-правового регулювання та вдосконалення методики проведення контролю. можна стверджувати.

Зазначимо, що конкретна форма контролю залежить від мети та завдань контролю, компетенції та повноважень суб'єкта контролю, видів контролю, предмету контролю, які варто обрати критеріями (підставами) для їх класифікації. Наприклад, якщо завданням (метою) контролю є перевірка усіх аспектів діяльності відповідного об'єкта, то застосовується комплексний підхід до перевірки або ж інспектування. В протилежному випадку може застосовуватись вибіркова перевірка, тобто разова, точкового характеру. Саме завдання, які стоять перед державними органами, визначають особливості відповідного правовідношення щодо здійснення контролю [11, с. 111].

Щодо форм контролю, то до них слід віднести: інвентаризацію, ревізію, аудит, внутрішній аудит, усі види перевірок, тобто ті контрольні заходи, які відповідають нормативно-правовим нормам та чинному законодавству. До діючих форм контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики на основі положень чинного антикорупційного законодавства, віднесемо: моніторинг реалізації антикорупційної політики та аудит звітності щодо виконання заходів антикорупційної політики. Громадськість може реалізовувати допоміжні форми контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики, опосередковані правомочностями, яких надано громадянам та громадським об'єднанням. Таким чином, форма – це зовнішнє вираження контрольної діяльності, то метод – спосіб здійснення такої діяльності. До методів можна віднести індукцію, дедукцію, аналіз та синтез, та саме на них базуватиметься контрольна діяльність. Слушною є позиція Є.Д. Когутич щодо трактування методів контролю як визначеної нормами права сукупності прийомів та способів, які застосовуються суб'єктом контролю під час проведення контрольних дій та виражаються в певних формах. При цьому, форма контролю може передбачати застосування не одного, а сукупності методів (наприклад, перевірка передбачає застосування таких методів як огляд, спостереження, аналіз) [12, с. 36]. Відповідно до методів контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики можна віднести аналіз, оцінку, спостереження тощо.

Підсумовуючи приходимо до висновку, що забезпеченням реалізації антикорупційної політики уповноважено: Національне агентство з питань запобігання корупції відносно діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів, визначених виконавцями заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії; керівника (особу, яка виконує його обов'язки) відносно діяльності органу, який він очолює. Встановлено загальні та спеціальні змістовно-суб'єктних характеристики, які притаманні контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики. Доцільним є наукове осмислення форм громадського контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики.

#### Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
2. 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>
3. Павлик І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник*. 2017. Вип. 20. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf).
4. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України : навч. посіб. / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». 5-те вид., перероб. і допов. Одеса : Фенікс, 2011. 399 с.
5. Тароєва В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 21 с.
6. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. К. : І-т. держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. 38 с.
7. Ківалов С.В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України* : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса : Гельветика. 2020. Т. 2. С. 3-6.
8. Єфремов АО. Контроль і нагляд за реалізацією державної податкової політики. *Наукові записки*. 2020. Вип. 8. С. 239-245.
9. Жадько К.С. Моніторинг, діагностика та контроль у системі контролінгу діяльності суб'єктів підприємницької діяльності. *Ефективна економіка*. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4873>
10. Шестерняк М.М. Методи і форми контролю: проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 26. Частина 2. С. 154-156.
11. Міленін П.О. Форми державного контролю за діяльністю органів прокуратури. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2014. Вип. 2. С. 108-112.
12. Когутич Є.Д. Співвідношення категорій «форми» та «методи» державного контролю за діяльністю приватних виконавців. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 4 (25). Том 3. С. 33-37.