

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**ДЕРЖАВНИЙ МОНІТОРИНГ ЯК МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЮ В
ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконала:

студентка 2 курсу 627 групи
Побігун Ольга Михайлівна

Керівник:

доктор політичних наук, професор
Юрійчук Євгенія Петрівна

До захисту допущено

на засіданні кафедри

протокол № 4 від 28 листопада 2023 р.

Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А. М.

Чернівці – 2023

Анотація

Кваліфікаційну роботу виконала студентка 2 курсу (рівень вищої освіти – другий (магістерський) спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування факультету історії політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича Побігун Ольга Михайлівна. Тема кваліфікаційної роботи: «Державний моніторинг як механізм контролю в державному управлінні». Науковий керівник – д. політ. н., професор Юрійчук Євгенія Петрівна.

В кваліфікаційному дослідженні здійснено вивчення державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні України. Послідовне дослідження теоретичних засад дослідження механізмів державного контролю та концептуальних вимірів державного моніторингу як механізму контролю; інституційних особливостей моніторингової діяльності Рахункової палати в механізмі контролю та Державної служби фінансового моніторингу України як складників системи державного контролю; ролі громадського моніторингу в забезпеченні контролю в системі державного управління дозволило визначити та обґрунтувати особливості застосування інструментів державного моніторингу щодо практик публічного управління в Україні.

Ключові слова: державний моніторинг, механізм контролю, громадський моніторинг, антикорупційний моніторинг, управлінські практики, публічне управління.

Abstract

The qualifying thesis was completed by a 2nd-year student (level of higher education – second (master's) specialty 281 Public management and administration, field of knowledge 28 Public management and administration of the Faculty of History of Political Science and State Administration of the Yuriy Fedkovich Chernivtsi National University, Pobygun Olga Mykhaylivna. Subject of the

qualifying work: «State monitoring as a mechanism of control in public administration». Research supervisor – Doctor of Political Science, Professor Eugenia Yuriychuk.

In the qualification study, the study of state monitoring as a mechanism of control in the state administration of Ukraine was carried out. A consistent study of the theoretical foundations of the study of state control mechanisms and conceptual dimensions of state monitoring as a control mechanism; institutional features of the monitoring activity of the Accounting Chamber in the control mechanism and the State Financial Monitoring Service of Ukraine as components of the state control system; the role of public monitoring in ensuring control in the public administration system allowed to determine and substantiate the peculiarities of the application of state monitoring tools in relation to public administration practices in Ukraine.

Key words: state monitoring, control mechanism, public monitoring, anti-corruption monitoring, management practices, public administration.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ О. М. Побігун

ЗМІСТ

Вступ	C. 5
Розділ 1. Теоретико-концептуальні засади дослідження механізму контролю в державному управлінні	
1.1. Теоретичні засади дослідження механізмів державного контролю та концептуальні виміри державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні	C. 9
1.2. Джерельна база дослідження	C. 23
Розділ 2. Інституціоналізація моніторингу в системі механізму контролю в державному управлінні	
2.1. Інституційні особливості моніторингової діяльності Рахункової палати в механізмі контролю	C.27
2.2. Державна служба фінансового моніторингу України як складник системи державного контролю	C. 39
2.3. Роль громадського моніторингу в забезпеченні контролю в системі державного управління	C. 53
Розділ 3. Особливості застосування інструментів державного моніторингу щодо практик публічного управління	
3.1. Принципи використання інструментів державного моніторингу на рівні центральних органів виконавчої влади	C. 64
3.2. Основні характеристики інструментів державного моніторингу на рівні регіональних практик публічного управління	C. 74
3.3. Особливості здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану	C. 85
Висновки	C. 93
Список використаних джерел	C. 97
Додатки	C. 106

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Завдання, що постають перед системою державного управління України в умовах російсько-української війни та одночасного руху в напрямі набуття повноправного членства в ЄС, спонукають до пошуку нових підходів для визначення ефективних шляхів, форм та методів регулювання публічного управління на засадах *acquis communautaire* – надбання спільноти. Все це спонукає до застосування більш дієвих механізмів та удосконалення набору інструментів публічного управління, здатних забезпечити розвиток нових суспільних тенденцій та зберегти належне функціонування інститутів державного управління. Одним з таких інструментів є державний моніторинг, який розташований в структурі механізму контролю в державному управлінні. Відповідно, в процесі реформування публічного управління варто чітко визначити місце та роль державної контрольної сфери, дієвість якої має відповідати європейському набору критеріїв.

Забезпечення управлінської діяльності є функцією всіх гілок влади, що означає те, що контрольно-наглядова діяльність, як невід’ємна складова управлінської діяльності, притаманна усім гілкам влади. Контроль як функція державного управління та аспект діяльності органів виконавчої влади здійснюється у тісному взаємозв’язку з іншими управлінськими функціями. Попри значну кількість контрольних інституцій, діюча система державного контролю не лише далека від досконалості, а й позначена недосконалою теоретичною та методичною базою та недоліками в організації цього процесу. Відповідно до європейських та світових практик використання механізму контролю в публічному управлінні, впровадження ефективних заходів варто здійснювати з опертям на потенціал державного моніторингу, здатного підвищити ефективність державного контролю. Отже, проблема формування та практичного застосування державного моніторингу як механізму контролю в

державному управлінні є актуальною дослідницькою проблемою, яка має бути розв'язана засобами науки державного управління.

Метою даної роботи є вивчення функціонування інструментів державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні України. Відповідно до визначеної мети, були визначені такі **завдання дослідження**:

- охарактеризувати теоретико-концептуальні засади дослідження механізму контролю в державному управлінні;
- дослідити особливості діяльності Рахункової палати України та Державної служби фінансового моніторингу України як складників системи державного контролю;
- проаналізувати роль громадського моніторингу в забезпеченні контролю в системі державного управління;
- дослідити принципи використання інструментів державного моніторингу на рівні центральних органів виконавчої влади та регіональних практик публічного управління;
- визначити особливості здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану.

Об'єктом дослідження є механізм контролю в державному управлінні України.

Предметом дослідження є державний моніторинг як механізм контролю в державному управлінні України.

Методи дослідження. Теоретична основа дослідження сформована фундаментальними положеннями теорії державного управління, сучасними концептами моніторингу та оцінювання процесу реалізації державної політики. Для досягнення поставленої мети та виконання визначених завдань у роботі використані загальнонаукові та спеціальні методи дослідження:

- *метод логічного аналізу та синтезу* був використаний для систематизації і узагальнення теоретичних основ понять *державний контроль* та *державний моніторинг*; встановлення елементів систем моніторингу

- державної та регіональної політики; узагальнення досвіду використання державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні; визначення змінних компонентів моніторингу в системі механізму державного контролю;
- метод наукової абстракції був використаний для формування для визначення державного моніторингу як інструменту моделювання регіонального розвитку на рівні його стратегування;
 - метод групування був використаний для узагальнення ролі громадського моніторингу в забезпеченні контролю в системі державного управління;
 - метод економіко-статистичного аналізу застосовувався для аналізу емпірико-статистичних результатів державного моніторингу Рахунковою палатою України та Державною службою фінансового моніторингу України;
 - метод структурно-функціонального аналізу був застосований в процесі здійснення визначення особливостей здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану;
 - метод структурно-логічного аналізу використаний для визначення принципів використання інструментів державного моніторингу на рівні центральних органів виконавчої влади та рівні регіональних практик публічного управління.

Наукова новизна результатів кваліфікаційного дослідження полягає: по-перше, в систематизації і узагальненні особливостей процесу здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану в Україні; по-друге, в актуалізації проблеми необхідності поглиблення антикорупційних моніторингових інструментів в процесі європеїзації системи публічного управління України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що положення та висновки даної кваліфікаційної роботи можуть бути використані в: подальших дослідженнях інституціоналізації моніторингу в системі механізму контролю в державному управлінні та деталізації особливостей

застосування інструментів державного моніторингу щодо практик публічного управління; діяльності регіональних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності регіонального управління; при підготовці довідкової літератури для забезпечення підготовки фахівців за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

Апробація результатів дослідження здійснювалася під час виступу на міжнародній науковій конференції «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи» (2023, Чернівці) та науково-методичному семінарі кафедри політології та державного управління.

Структура роботи. Структура кваліфікаційної роботи складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Теоретичні засади дослідження механізмів державного контролю та концептуальні рамки державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні

Сучасний процес реформування системи державного управління позначений становленням відкритої адміністративної системи, в якій відбувається гармонізація принципів, форм, інструментів та методів центрального, регіонального та локального рівнів управління та процес формування інституту делегування повноважень відповідно до моделі делегованого управління як імперативу спільної політики ЄС. Процес інтеграції України до ЄС як рівноправної, демократичної та правової держави потребує визначення сутності, місця, ролі і функцій державного контролю в системі державного управління.

Європейські принципи реалізації контролю у сфері публічного управління зумовлює необхідність визначення співвідношення понять *державний контроль* та *громадський контроль*, в основу якого, зазвичай, покладене розуміння потенціалу ролі держави та меж функцій державного управління щодо забезпечення гарантій дотримання правової, політичної, організаційної законності [6, с. 148]. Держава, забезпечуючи гарантії дотримання законності, не завжди здатна автономно забезпечити виконання відповідних законів чи функцій управління, що зумовлює доцільність участі громадськості в здійсненні контрольної діяльності.

Отже, «фундаментальною передумовою для створення ефективної моделі державного управління стає правовий тип владарювання, що полягає в правовій організації, правовому функціонуванні та правовому цілепокладанні влади» [4, с. 19]. Відповідно, стабільність та результативність системи державного управління залежать від якості механізму контролю в забезпеченні правової

організації суспільства, його функціонування та цілепокладання. Це створює підвалини для забезпечення непорушності правової конструкції влади та ефективності функціонування системи державного управління.

Сучасні підходи до визначення змісту категорії *контроль* є доволі варіативними та пов'язаними з наділенням контролю ознаками принципів, функцій чи форм управлінської діяльності. В. Гаращук, розглядає контроль як особливу функцію державного управління: це «...перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [13, с. 17]. У розумінні науковця наповненість категорії *контроль*, окрім *перевірки* або *нагляду з метою перевірки*, може бути визначена і як *протидія небажаному*. На думку В. Малиновського, контроль в державному управлінні є «процесом забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв» [36, с. 293]. Таке розуміння контролю більшою мірою розкриває зміст внутрішнього контролю, що здійснюється безпосередньо на рівні органу державного управління, а не як функція державного управління. В. Шестак визначає державний контроль як діяльність уповноважених суб'єктів, самостійно чи зовнішньо ініційовану, що спрямовується на встановлення фактичних даних про об'єкти цього контролю з метою «визначення її відповідності або невідповідності тим правомірним критеріям, котрі передбачають застосування адекватних отриманому результатів заходів реагування в унормованому порядку» [94, с. 25]. Натомість. Т. Маматова визначає сутність державного контролю як: реалізацію функції втручання держави в діяльність установ будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці; процес вироблення коригувальних дій, базований на порівнянні фактичного й заявленого станів об'єкту відповідно до визначених критеріїв; як виявлення фактів чи намірів, що можуть привести до виникнення загрози безпеці [37, с. 24].

Зауважимо, що Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [72] визначив, що державний нагляд (контроль) – це «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [72].

Отже, аналіз підходів до визначення сутності поняття *контроль* засвідчує, що бачення науковців у цій царині різняться. За широкої варіативності визначень категорії *контроль* варто виділити три основних аспекти до визначення його природи як: по-перше, складової системи державного управління (контроль передбачає нагляд за об'єктом з метою встановлення відповідності його стану, відповідному законам, положенням, інструкціям та іншим нормативним документам, договорам, програмам, планам); по-друге, функції державного управління (контроль є системою прав, обов'язків, дій уповноважених осіб з перевірки дотримання суб'єктом управління рішень чи оцінок, здійснених керованим суб'єктом на предмет додержання інтересів суб'єкта, що здійснює керівництво); по-третє, систему спостережень та перевірок (контроль є систематичним наглядом та перевіркою процесів функціонування об'єкту, що реалізується з метою оцінки ефективності прийнятих управлінських рішень, результатів їх виконання та виявлення відхилень від цих рішень) [18].

У більшості дослідницьких підходів під державним контролем розуміють «особливу функцію держави, яка виражається в діяльності її органів, спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів, а також на висування вимог про усунення виявлених порушень з метою охорони прав і свобод людини і

громадянина, конституційного ладу, підтримання режиму законності» [99, с. 294]. Тобто державний контроль впливає з сутності влади й держави та посідає окреме місце в державному управлінні, що визначається функціями конкретної системи державного управління, метою державної влади та її ієрархією. Враховуючи такі принципи ідентифікації державного контролю, науковці виходять з основних функціональних ознак держави, що визначають його специфіку та характеризують його як форму реалізації державного управління. М. Перфенова до таких ознак відносить: по-перше, форму політичної організації, яка є найважливішим державним інструментом реалізації цілей та завдань; по-друге, апарат, який об'єднує людей, які професійно зайняті контрольною діяльністю в системі державного управління; по-третє, контроль, що здійснюється від імені держави; по-четверте, контроль, що є державно-владною діяльністю; по-п'яте, контрольні органи, які можуть ставити питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у виявлених порушеннях та застосовування заходів державного примусу [99, с. 295]. На Рис. 1 наведене місце державного контролю в системі функцій державного управління.

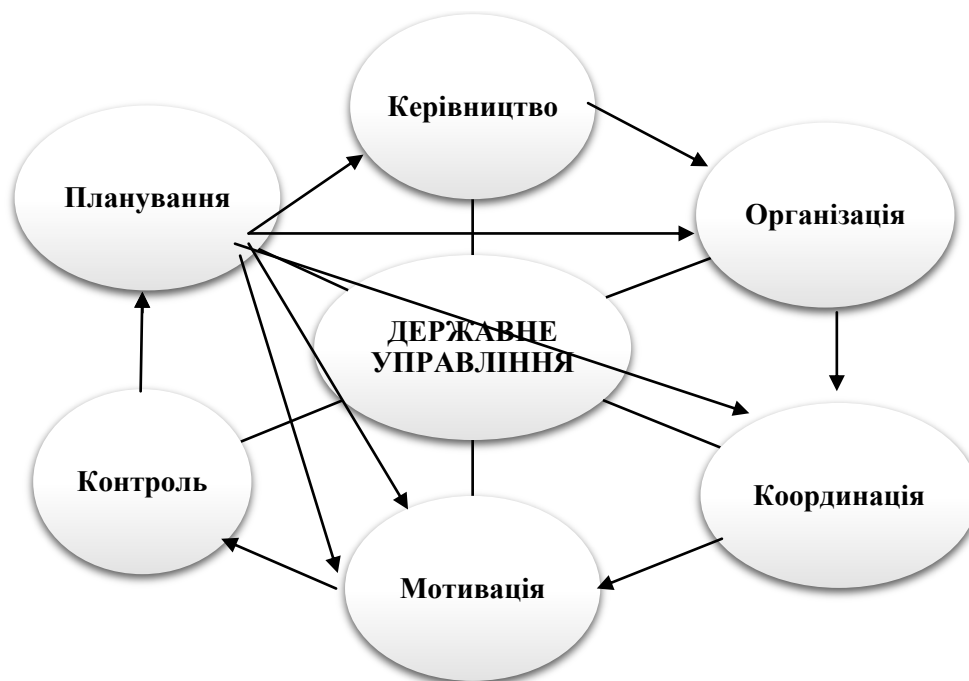


Рисунок 1. Місце контролю в системі функцій державного управління

Дані Рисунок 1 вказують, що функція контролю в державному управлінні перебуває у взаємозв'язку з іншими функціями державного управління, але її місце, порівняно з іншими функціями полягає в тому, що саме вона пов'язана з оцінкою відповідності здійснення інших функцій державного управління завданням, поставленими перед всією управлінською системою.

В даному контексті привертає увагу концепція Ф. Бутинця та С. Барташа щодо визначення функціональної сутності державного контролю. Під нею науковці розуміють «форму здійснення державної влади, яка забезпечує дотримання законів і інших нормативних актів, що видаються органами державної влади» [32, с. 112]. Це вказує на колективний характер державного контролю, оскільки його здійснення передбачає діяльність апарату держави, що здійснює організацію системи контролю в підконтрольних структурах. Тобто, державний контроль здійснюється відповідними інституціями, що забезпечують його результативність в усіх сферах і галузях державного управління. До таких інституцій належать: органи законодавчої влади; Президент України та його адміністрація; органи виконавчої влади; судові органи; спеціальні контролюючі органи – державні інспекції та служби; органи місцевого самоврядування [32, с. 129]. На підставі такого розуміння сутності державного контролю, Ф. Бутинець та С. Барташ розробили структуру державного контролю:

По-перше, це відомчий (внутрішній) контроль, який здійснюється міністерствами і відомствами всередині їх організаційної структури та який пов'язаний з завданнями, що стоять перед ними. На рівні центральних органів виконавчої влади створюються та функціонують самостійні внутрішньовідомчі контролюючі структури, завданням яких є перевірка фінансово-господарської діяльності державних підприємств, установ і організацій, підпорядкованих державі.

По-друге, це міжвідомчий контроль, який здійснюється органом з міжгалузевою компетенцією, що забезпечує контроль за виконанням

обов'язкових правил. До такого виду контролю належить контроль з боку спеціалізованих державних інспекцій, служб, комісій, комітетів, управлінь, що структурно входять до складу міністерств та відомств та мають повноваження здійснювати контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил в різних сферах діяльності.

По-третє, це надвідомчий контроль, який здійснюють органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації), незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю, у формі перевірок, ревізій, витребування звітів [32, с. 131].

Враховуючи постійність сутності контролю, під державним контролем розуміють дієвий інструмент забезпечення результативного функціонування системи державного управління. Наприклад, Ю. Бахтіна використовував поняття *дієвий державний контроль* як «необхідну умову сильної влади, найважливіший механізм підвищення ефективності та результативності державного управління в усіх ланках і на всіх рівнях його реалізації» [3, с. 80]. Використаний термін має чітку функціональну спрямованість на результативність державного контролю, що визначає відповідну результативність державної політики. Такий підхід зумовлюється методологічним спрямуванням дослідника на означення державного контролю не лише як нормативної регламентації відповідних процесів, а й «гармонізації відносини між людьми на всіх рівнях і у всіх ланках системи державного управління, кінцевим же результатом взаємодії в процесі контролю має виступати розвиток професіоналізму управлінців і більш раціональне використання всіх наявних в суспільстві ресурсів: матеріальних, трудових, інформаційних та інших» [3, с. 82].

Дотримуючись такої логіки, В. Гаращук розуміє під державним контролем інструмент забезпечення ефективності влади, яка супроводжується прийняттям державних рішень, необхідністю передбачати результативність їх виконання через застосування інструментів контролю: «без постійно діючого і ефективного контролю, продуманої системи організації перевірок найкращий

закон, нормативний акт глави держави, інші державні рішення можуть залишитись на рівні декларацій про наміри» [14]. Тобто, аби забезпечити високу якість функціонування системи державного управління, державний контроль повинен забезпечити всеосяжний й конкретний нагляд за процесами прийняття та реалізації управлінських рішень.

Розкриття сутності державного контролю передбачає визначення його структурно-функціонального аспекту, який відображений в здійсненні нагляду за функціонуванням підконтрольного об'єкту. Такий підхід до розуміння державного контролю дозволяє визначати його як «отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни; вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень законності і дисципліни; виявлення причин і умов, що сприяють правопорушенням; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності і дисципліни» [14]. Тобто, державний контроль необхідно розглядати стосовно конкретного державно-управлінського рішення та на рівні певної стадії управлінського циклу. Зв'язок між державним контролем та стадією управлінського циклу дозволяє чітко означати процедури його реалізації: по-перше, виявлення проблем, що потребують вирішення; по-друге, вироблення та прийняття рішення; по-четверте, організація його виконання; по-п'яте, перевірка виконання; по-шосте, підведення підсумків [14]. Тобто йдеться про певні універсальні прийоми і методи контрольної діяльності, що застосовуються органами державної влади з метою забезпечення законності. Таким «прийомам та методам притаманна своя специфіка, обумовлена колом завдань, об'ємом повноважень як органу так і окремих посадових осіб» [14]. Відповідно, функціональною метою державного контролю є забезпечення законності й приведення адміністративних відносин у відповідність до визначених нормативних рамок, що й визначає результативність державного контролю. У такий спосіб державний контроль сприяє стабільності розвитку та функціонування системи публічного управління.

В межах визначення сутності державного контролю важливим є доведення методологічної доцільності розмежування функцій з контролю та нагляду, законодавчої та нормативної уніфікації цих термінів. Такий підхід надає змогу «зосередити нагляд в державних органах, а контроль розглядати як функції з проведення випробувань, вимірювань, експертиз, які здійснюють суб'єкти ринку, акредитованими в органах виконавчої влади в установленому порядку» [5, с. 20]. Відповідно, сутність державного контролю як системного поняття відповідає змісту контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади, що передбачає здійснення контролю за законністю прийнятих на їх рівні управлінських рішень. Розмежування функцій з контролю та нагляду дозволяє концептуалізувати проблему підвищення ефективності контрольної та наглядової діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, та визначити напрями розвитку контрольно-наглядової системи у сфері державного управління. До таких напрямів відносять:

- Систематизацію та актуалізацію обов'язкових вимог та забезпечення до них доступу господарюючих суб'єктів: інвентаризація діючих актів, що містять обов'язкові вимоги контролю (нагляду) з метою складання вичерпного переліку несуперечливих обов'язкових вимог [7].
- Формування правової основи діяльності контрольно-наглядових органів, яка враховує можливість поділу функцій в сфері контролю, нагляду, дозвільної діяльності [98].
- Уніфікація способів, методів та форм реалізації контрольно-наглядових заходів [12].
- Розробка системи оцінки ризиків щодо окремих видів економічної діяльності та порядку її використання з метою планування контрольних заходів [6].
- Забезпечення принципів прозорості діяльності контрольних та наглядових органів, що передбачає оприлюднення ними відомостей про плани та результати проведених перевірок [14].

- Вдосконалення практик призначення адміністративної відповідальності [92].
- Вдосконалення механізмів досудового оскарження та адміністративного розгляду скарг на результати проведених перевірок та на постанови в справах про адміністративні правопорушення [12].

Визначені напрями розвитку системи контролю та нагляду в системі державного управління відповідають завданням розвитку контрольно-наглядової діяльності держави в сфері регулювання та реалізації її дозвільної діяльності, здійснення контрольних та наглядових функцій. Отже, контроль є «органічною частиною, функцією управління. Складовою частиною завдань та владних повноважень органів та осіб, які покликані управляти, є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта» [83, с. 251], тоді як зміст адміністративного нагляду полягає в тому, що вищі органи державної виконавчої влади наділяються розпорядчими повноваженнями щодо нижчих органів державної виконавчої влади, зокрема, мають право скасовувати невідповідності на рівні закону та актів управління. Метою контролю як виявлення відхилень від заданих параметрів, так і їх усунення або коригування.

Відмінності між контролем та наглядом в системі державного управління відображені в змісті їх завершального етапу та кінцевої мети: контроль спрямований на виявлення та вжиття заходів з добровільно-примусового усунення виявлених відхилень з метою дотримання законності, доцільності та підвищення ефективності діяльності; контроль спрямований на виявлення порушень обов'язкових вимог і обов'язкове застосування державно-примусових заходів у вигляді попередження, припинення, відновлення чи покарання з дотримання законності діяльності об'єктів нагляду.

Тобто, результатами контролю є: усунення чи коригування виявлених недоліків; оцінка ефективності діяльності об'єктів контролю; забезпечення збереження та розвитку досягнутих результатів; вжиття заходів для своєчасного інформування відповідних органів про порушення об'єктом контролю

законодавства [5]. Це відображає позитивну складову державного контролю. Негативна складова проявляється в разі виявлення порушень норм закону та підзаконних актів, що підпадають під адміністративну й кримінальну відповідальність, та має вираз в прийнятті заходів для інформування правоохоронних органів.

Здійснений аналіз теоретичних засад дослідження механізмів державного контролю дозволяє систематизувати основні концепції та підходи до визначення змісту та функцій державного контролю, ідентифікувати його як одну з форм реалізації державного управління, що забезпечує перевірку виконання системи нормативних актів для недопущення відхилень від встановлених законодавством норм і правил. Державний контроль є особливою функцією держави, що виражається через діяльність її органів та спрямована на отримання й аналіз інформації про ті процеси і явища, що відбуваються в суспільстві, порушення і відхилення від нормативних та індивідуальних приписів. Державний контроль як особлива функція держави має особливі форми впливу на стабільність та результативність системи державного управління.

Моніторинг є системою постійного спостереження за явищами та процесами, що відбуваються в навколишньому середовищі та суспільстві, результатами якого обґрунтовуються управлінські рішення. Водночас, моніторинг є методом наукового пізнання, що використовується для дослідження різних явищ суспільного життя, зокрема й управлінських, за допомогою спостереження за ними, порівняльного аналізу, що здійснюються з метою зіставлення їх станів на різних часових відрізках [12]. Існують різні види моніторингу, що різняться залежно від масштабів системи моніторингу, (глобальний, національний, регіональний, локальний), але державний моніторинг може здійснюватись тільки на загальнодержавному, регіональному або локальному рівнях.

Розвиток процесів стандартизації державних функцій в Україні надає змогу визначити предметну область моніторингу як процесу, що

спрямовується на оцінку результатів реалізації державних програм та дотримання нормативно-правових актів, якими визначається зміст та процедури здійснення державного управління. Державний моніторинг спрямовується й на здійснення комплексної оцінки всіх аспектів державного управління у вимірі діяльності центральних та регіональних органів державної влади, що надає можливість виявляти відхилення та вживати невідкладні заходи з реалізації державних управлінських стратегій. Важливою організаційною основою державного моніторингу є «інтегрована система управління адміністративними підрозділами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що базується на комплексному використанні методів планування, обліку, аналізу, контролю та прогнозування і спрямована на підвищення ефективності управлінських рішень та їх орієнтацію на довгострокову перспективу» [9, с. 52].

Побудова системи державного моніторингу передбачає виділення основних груп процесів, що відбуваються в кожному окремому органі державного управління та процеси на рівні споживачів результатів державного управління, тобто необхідно опиратися на систему критеріїв, що дозволить віднести кожен вид процесу до певної групи. Для успішного здійснення цієї процедури сучасна наука державного управління диференціює цілі органів державної влади на: по-перше, стратегічні (довгострокові та перспективні), по-друге, оперативні (короткострокові). Відповідно до цього державний моніторинг може бути стратегічним чи оперативним (Таблиця 1).

Таблиця 1

Типи моніторингу за критерієм цілей державного моніторингу

Характеристика моніторингу	Стратегічний моніторинг	Оперативний моніторинг
Орієнтація	Внутрішнє та зовнішнє середовище об'єкта державного моніторингу	Економічна ефективність діяльності об'єкта державного моніторингу
Рівень управління	Стратегічний	Тактичний Оперативний
Цілі обліку	Інформування про стан об'єкту державного	Інформаційне забезпечення прийняття управлінських

	моніторингу	рішень
Обов'язковість	Вимагається законодавством України	Застосовується за рішенням керівництва об'єкта державного моніторингу
Вибір методу	Відповідність нормативним актам України	Обмежень не існує
Теоретична база	Нормативні акти державного управління	Теорія прийняття рішень
Вимірники	Грошові	Грошові Натуральні
Об'єкт аналізу	Об'єкт загалом	Об'єкти моніторингу
Частота звітності	Відповідно до законодавства України	Відповідно до затверджені програми моніторингу
Орієнтація	Минулий стан	Поточний стан Діагноз та прогноз майбутнього стану

Джерело: Складено за [18].

Визначені в таблиці 1 типи моніторингу за критерієм цілей державного моніторингу вказують на те, що моніторинг надає змогу здійснювати спостереження за досягненням стратегічних та оперативних цілей діяльності системи та органів державного управління, але механізми стратегічного та оперативного державного моніторингу різняться між собою.

Метою стратегічного моніторингу є спостереження за рухом об'єкта моніторингу до стратегічної мети, яке починається з предметного аналізу інформації про зовнішні й внутрішні умови функціонування об'єкта державного моніторингу. Головне завдання стратегічного моніторингу полягає в аналітичному та прогностичному забезпеченні реалізації стратегії розвитку об'єкта державного моніторингу [7]. Насамперед здійснюється перевірка повноти стратегії об'єкта державного моніторингу, наявності чи відсутності внутрішніх протиріч, забезпечення взаємозв'язку між основними індикаторами стратегії, наявності ресурсів для досягнення цілей управлінської діяльності. За результатами перевірки розробляється система спостереження за виконанням стратегії органу державного управління, або формується аналітична довідка про необхідність розробки альтернативного варіанту стратегії. Якщо обраний

варіант стратегії відповідає критеріям оцінювання, то спостереження за досягненням результатів стратегії здійснюється на рівні стратегічних цілей, критичних зовнішніх та внутрішніх умов, що є основою стратегії, та на рівні вузьких і слабких місць, виявлених в результаті аналізу [36].

Під час визначення системи спостережуваних показників обґрунтована необхідність дотримання таких вимог: по-перше, обсяг показників моніторингу має бути обмеженим; по-друге, показники моніторингу мають містити дані про об'єкт державного моніторингу загалом та про всі його складові; по-третє, обрані показники державного моніторингу мають бути динамічними та перспективними, що забезпечить можливість порівняння даних; по-четверте, показники державного моніторингу повинні належати до групи показників *раннього попередження*; по-п'яте, при виборі показників необхідно забезпечити їх порівняльний характер [37]. Аналіз обраних для спостереження показників державного моніторингу є системою, складниками якої є: процес порівняння нормативних та фактичних значень для виявлення відхилень; встановлення причин відхилень; визначення залежностей між отриманими відхиленнями та кінцевим результатом діяльності об'єкта державного моніторингу; аналіз впливу встановлених відхилень на кінцевий результат діяльності об'єкту державного моніторингу [18]. Аналітична інформація, що отримана за результатами державного моніторингу, з установленою періодичністю передається керівництву об'єкта моніторингу для прийняття відповідних управлінських рішень.

Метою оперативного моніторингу є спостереження за досягненням поточних цілей об'єкта державного моніторингу й дотриманням ним оптимального співвідношення (балансу) між показниками витрат ресурсів та результатами його діяльності [37]. На відміну від стратегічного моніторингу, оперативний моніторинг зорієнтований на вимірюванні досягнення короткострокових цілей, тому спостереження здійснюється за показниками поточного плану та спрямовується на забезпечення підтримки процесу

ухвалення оперативних рішень з метою недопущення відхилення від рівноважного стану об'єкта моніторингу.

В сучасній науці державного управління доведено, що державний моніторинг має низку сталих характеристик, до яких віднесені: по-перше, спостереження, яке систематично повторюється на регулярній основі; по-друге, використання комплексної інформації (статистична та внутрішня звітність, соціологічні дослідження); по-третє, наявність методологічного забезпечення, тобто єдиної системи показників та класифікацій, гармонізованого інструментарію, оцінки якості даних; по-четверте, забезпечення комплексного аналізу та побудови рейтингів; по-п'яте, оприлюднення даних, що отримані за результатами державного моніторингу [18]. Відповідно, організація процесу державного моніторингу є складною та масштабною діяльністю держави, яка включає етапи, наведені на Рисунку 2 [7].

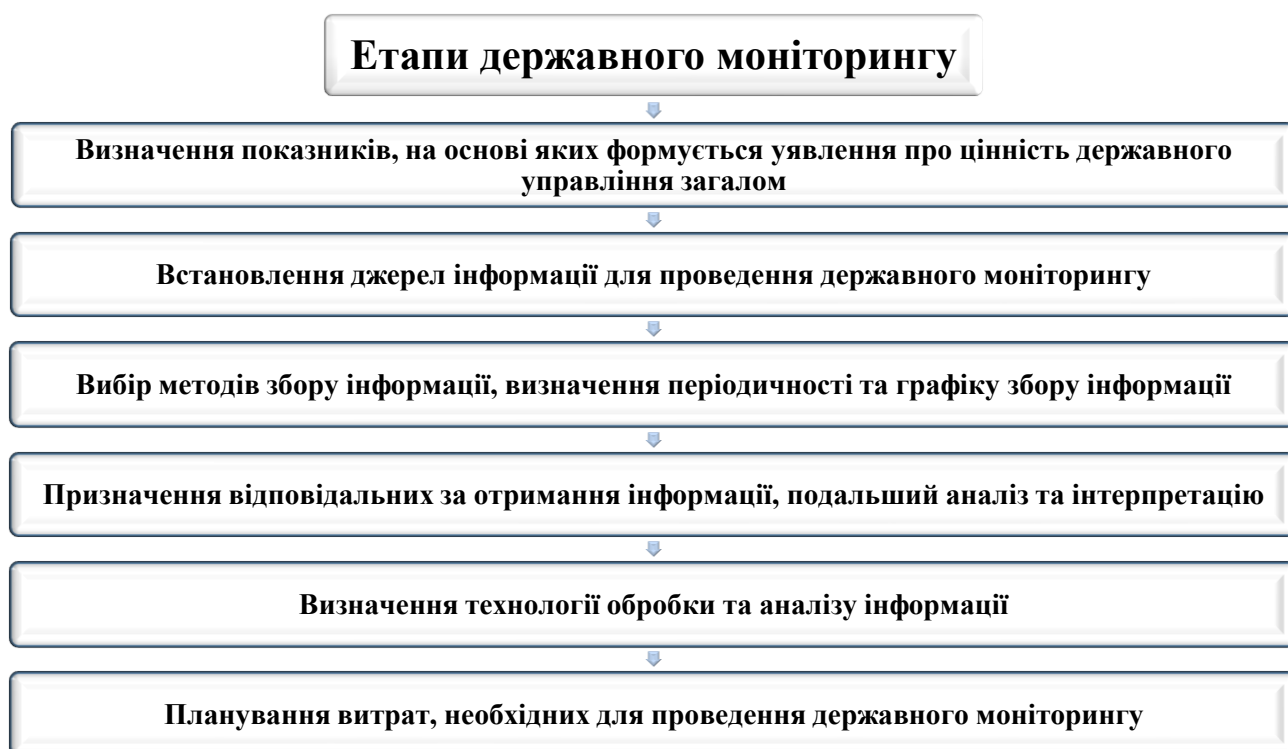


Рисунок 2. Етапи державного моніторингу

Державний моніторинг є постачальником інформації, що необхідна для забезпечення ефективного функціонування системи державного управління.

Таке бачення обґрунтоване тим, що інформація є «сукупністю відомостей, що зменшують рівень невизначеності» [37]. Інформація, яку постачає для державного управління система державного моніторингу, має бути достовірною, повною, релевантною, корисною, зрозумілою, своєчасною та регулярною. Таким вимогам має відповідати будь-яка інформація в організації державного моніторингу.

В науці державного управління розрізняють принципи організації державного моніторингу, до яких відносять, по-перше, комплексність проведення моніторингу. Цей принцип означає, що моніторингові спостереження повинні мати комплексний характер, тобто охоплювати всю сукупність об'єктів державного моніторингу та факторів, що впливають на них, а також посилювати різні процеси, що відбуваються в секторі державно-приватного партнерства. По-друге, безперервність спостережень за станом об'єктів державного моніторингу, а також оперативність отримання необхідної інформації. Дотримання цього принципу сприяє найбільшою мірою режимність спостережень, тобто періодичність фіксації змін у діяльності окремо взятого органу державного управління та системи державного управління загалом. По-третє, забезпечення репрезентативності об'єктів моніторингових спостережень. Об'єктами державного моніторингу є об'єкти, що різняться між собою як за величиною, та і за значенням для стабільності системи державного управління і суспільної стабільності. Однак доцільно здійснювати одночасні спостереження за однаковою процедурою щодо всіх об'єктів державного моніторингу, що посилює порівняльну та прогностичну функцію державного моніторингу.

1.2. Джерельна база дослідження

Комплексне вивчення функціонування інструментів державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні України здійснено шляхом використання різноманітних джерел. Джерельна база дослідження представлена сукупністю наукових праць, присвячених аналізу теоретико-концептуальних засад дослідження механізму контролю в

державному управлінні, дослідженню особливості діяльності Рахункової палати України та Державної служби фінансового моніторингу України як складників системи державного контролю, характеристиці роль громадського моніторингу в забезпеченні контролю в системі державного управління, розкриттю принципів використання інструментів державного моніторингу на рівні центральних органів виконавчої влади та регіональних практик публічного управління, визначенню особливостей здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану. Деталізований аналіз наявних джерел дозволив сформулювати стратегію дослідження, спрямовану на вивчення функціонування інструментів державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні України.

Проблеми функціонування механізму контролю в державному управлінні, дедалі більше частіше перебувають у векторі наукових інтересів дослідників різних галузей знання. Вивченню сутності та особливостей механізму контролю в державному управлінні присвячено безліч досліджень як у вітчизняній, так і зарубіжній науці. Наукове осмислення природи механізму контролю сьогодні представлено різноманітними дослідженнями в галузі економічної науки, юриспруденції, політичної науки та науки державного управління.

Перша група джерел присвячена теоретико-концептуальним засадам дослідження механізму контролю в державному управлінні та представлена науковими працями Ю. Бахтіної [2; 3; 4; 5; 6; 7], В. Гаращук [13; 14], В. Малиновського [36], В. Шестак [], Т. Маматової [37], М. Перфенова [99], Т. Єдинак [18], Ф. Бутинці та С. Барташа [32], О. Дрозд, С. Павленко та В. Севрюк [98], І. Гаєвського [12], Т. Часової [92], В. Середи, З. Кісіль та Р. Кісіль [83], В. Берізко [9] та інших. В означених дослідженнях відображено змістовне наповнення поняття контролю та розкрито підходи до його здійснення. Традиційним для цих наукових розвідок є «широке» і «вузьке» розуміння контролю в державному управлінні.

Друга група джерел присвячена дослідженню проблем інституціоналізації моніторингу в системі механізму контролю в державному управлінні. Для нашого дослідження інтерес представляють наукові розвідки, присвячені функціональній спрямованості моніторингу в системі механізму контролю в державному управлінні, зокрема М. Парфенової [99], В. Бабішина та Е. Юркевич [97], П. Петренко [32; 50], І. Валентюк [10], А. Ємельянової [19], С. Іванова [28], С. Ківалова [29], О. Койчевої [30], М. Лендьел [34], О. Мілашовської [38], О. Данілейко [79], Ю. Кириченко, І. Коліушко, М. Моїсєєв та І. Пархоменко [80], А. Слівак [84], Ю. Стечишин [85], Ю. Табенської [88], Л. Наливайко та О. Савченко [89], Т. Часової [92], П. Шевчук [93], В. Якубів і Н. Попадинець [95] та інших науковців, дослідження яких суттєво збагатили науковий дискурс щодо особливостей застосування інструментів державного моніторингу в практиках публічного управління.

В своїй сукупності означені вище джерела сформували теоретичну основу дослідження функціонування інструментів державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні України.

Нормативний компонент дослідження представлений Конституцією України [31], міжнародними документами [35], законодавчими актами України [524 54; 55; 56;57; 58; 59; 60; 69; 71;72;73;75], актами підзаконного характеру, зокрема постановами та розпорядженнями КМУ, указами Президента України [17; 53; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 70; 74; 76; 77], стратегічними та концептуальними документами [1; 86; 87], іншими нормативними актами та документами відомчого характеру [15; 65]. Означені джерела визначають інституціональні засади моніторингу в системі механізму контролю в державному управлінні та принципи використання інструментів державного моніторингу на рівні центральних, регіональних і локальних органів виконавчої влади.

Джерелами інформаційного забезпечення дослідження особливостей функціонування інструментів державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні України слугували веб-портали органів державної

влади та управління [79], аналітичні, інформаційні та звітні матеріали, що відображають результати моніторингової діяльності [20; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 81]. Інформаційний компонент дослідження включає також офіційні публікації органів державної влади [8; 40; 41; 42; 43; 44; 45; 46]. Дані джерела дозволили проаналізувати принципи використання інструментів державного моніторингу на рівні центральних органів виконавчої влади та регіональних практик публічного управління, а також визначити особливості здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану.

Таким чином, здійснений аналіз джерельного забезпечення вивчення функціонування інструментів державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні України засвідчує, що незважаючи на достатню кількість наукових праць у галузі проблематики моніторингу та контроль в державному управлінні, окремі аспекти досліджуваної проблеми розкриваються дещо поверхово та потребують поглиблення, зокрема існує брак наукових розвідок присвячених особливостям застосування інструментів державного моніторингу в практиках публічного управління на регіональному та локальному рівні.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МОНІТОРИНГУ В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Інституційні особливості моніторингової діяльності Рахункової палати в механізмі контролю

Механізм контролю в державному управлінні забезпечує досягнення поставлених цілей у всіх сферах державної політики – економічній, екологічній, забезпечення національної безпеки, соціальній тощо. Законодавство України трактує державний фінансовий контроль (ДФК) як різновид фінансового контролю, що передбачає «діяльність органів, на які покладені відповідні контрольні функції, з метою забезпечення законності володіння та використання активів, що належать державі, контролю за використанням коштів, що залишаються у суб'єктів господарювання у зв'язку з наданими пільгами, а також кредитами, одержаними під гарантією уряду» [72].

Контроль за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України є важливим складником функціонування механізму контролю в державному управлінні. Лише об'єктивний та неупереджений контроль спроможний запобігти проявам шахрайства, заангажованості та іншим вірогідних негативних впливів у процесі перевірки державних фінансових ресурсів. Фінансовий контроль в Україні здійснюється органами законодавчої та виконавчої влади, спеціальними органами ДФК, а також недержавними спеціалізованими інституціями. Наслідком відсутності або неналежного рівня забезпечення державного фінансового контролю на рівні ЦОВВ можуть стати значні втрати бюджету, що виникають через нецільове використання коштів і зловживання, пов'язані з нераціональним розподілом бюджетних ресурсів.

Метою державного фінансового контролю є «забезпечення дотримання принципів законності, доцільності та ефективності розпорядчих і виконавчих дій з управління державними фінансами та майном держави, їх збереження і примноження для повноцінного виконання функцій держави» [72]. Об'єктом

ДФК виступають грошові відносини, що виникають у процесі формування та використання публічних фінансів, майна держави та інших суб'єктів господарювання, зокрема юридичних осіб, які від імені держави (відповідно до норм законодавства), «здійснюють моніторинг й інші форми контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в частині дотримання ними встановлених обмежувальних параметрів щодо обігу фінансових ресурсів» [72]. Завдання ДФК можна диференціювати на контрольні (організація та здійснення контролю за виконанням держбюджету та місцевих бюджетів, перевірка стану та ефективності використання майна державними підприємствами й установами, перевірка правильності ведення обліку та складання звітності) та експертно-аналітичні.

Контрольна діяльність відіграє важливу роль в державному управлінні. Для реалізації цієї функції національне законодавство наділяє відповідних суб'єктів конкретними повноваженнями. Зауважимо, що з моменту здобуття незалежності, в Україні створено ефективний механізм державного контролю, що повністю відповідає рекомендаціям Лімської декларації керівних принципів контролю [35]. Місія та повноваження органів ДФК щодо реалізації ними функції контролю визначені та регламентовані відповідними нормативно-правовими актами. В статті 98 Конституції України зазначено, що «контроль від імені Верховної ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата України» [31]. Це дозволяє віднести Рахункову палату до суб'єктів здійснення ДФК. Порядок, правила та процедура здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю регламентуються Законом України «Про рахункову палату» [75].

Стартом роботи офіційного органу незалежного зовнішнього державного фінансового контролю стало ухвалення в липні 1996 р. Закону України «Про Рахункову палату», який набув чинності з 22 жовтня. Саме ця дата вважається Днем Рахункової палати. На думку П. Петренко, «формування зовнішнього державного контролю в Україні почалося із створення в середині

1990-х років Рахункової палати України в досить складних умовах перехідного періоду до ринкової економіки, що характеризувалося кризовим станом економіки і з усіма впливаючими з цього соціально-економічними проблемами, нестабільністю бюджетно-фінансової системи країни, відсутністю необхідного законодавчого забезпечення організації бюджетного процесу і низьким рівнем фінансової дисципліни» [50]. Зауважимо, що на той момент законодавець наділив Рахункову палату правом контролювати тільки видатки бюджету. Прийняття у 2015 р. Нової редакції ЗУ «Про Рахункову палату» [75], значно змінило ситуацію та суттєво розширило функції і повноваження Рахункової палати у частині контролю за надходженням в використання коштів Державного бюджету. Таким чином, в Україні з'явився постійно діючий орган зовнішнього державного фінансового контролю, основою функціонування якого є принципи законності, об'єктивності, незалежності, плановості, прозорості та відкритості.

Рахункова палата складається з дев'яти членів, що призначаються на посади Верховною Радою України на підставі конкурсного відбору строком на 6 років, тобто є державним колегіальним органом. Керівництво та склад Рахункової палати призначається та, відповідно, звільняється Верховною Радою України. Вимоги до кандидатів на членство у Рахунковій палаті регламентуються законодавством України. Відповідно до норм ЗУ «Про Рахункову палату» [75], це може бути особа, яка «є громадянином України, не молодша за тридцять п'ять років, володіє державною мовою та однією з мов Ради Європи, має вищу юридичну освіту не нижче ступеня магістра, не менше семи років загального стажу роботи у сфері державного контролю, економіки, фінансів або права не менше п'яти років та володіє бездоганною діловою репутацією» [75]. Законом також визначено неможливість перебування на посаді члена Рахункової палати більш ніж два строки.

Будучи органом фінсово-економічного контролю, Рахункова палата у своїй діяльності поєднує загальнодержавний економічний і фінансовий контроль на рівні всіх гілок влади [79], який здійснюється на основі

імплементатії стандартів та методик INTOSAI [35], а також використання кращих практик Європейського Союзу. За інформацією, розміщеною на офіційному веб-сайті, сьогодні на території України функціонує 8 територіальних управлінь Рахункової палати, компетенції яких поширюються на декілька регіонів [79]. Завдання інституції передбачають контрольну, аналітичну та експертну діяльність щодо видаткової частини бюджету та частково – дохідної, регулярне інформування Верховної Ради України та громадськості про результати здійснення контрольних дій [75].

Відповідно до конституційно визначених повноважень, Рахункова палата України здійснює зовнішній контроль державних коштів у різних сферах фінансово-економічної діяльності, за винятком тих, що виходять за межі використання коштів Державного бюджету. ЗУ «Про рахункову палату» передбачено, що контрольні повноваження Рахункової палати розповсюджуються на апарат Верховної Ради України, Офіс Президента України, органи виконавчої влади, Національний банк України, Фонд державного майна України та інші державні органи й установи, утворені відповідно до законодавства [75]. Законодавством також регламентовано право Рахункової палати в процесі реалізації своїх повноважень отримувати (за запитом) інформацію від ОДВ та ОМС, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності [75]. Заразом, відповідно до норм ЗУ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [72], здійснення державного фінансового контролю забезпечується центральним органом виконавчої влади, уповноваженим КМУ на реалізацію державної політики в сфері ДФК. Тобто, коло суб'єктів здійснення державного фінансового контролю нормотворець окреслив суто виконавчою владою. Вважаємо, що такий підхід викликає певні законодавчі колізії.

Відповідно до законодавства, повноваженнями Рахункової палати є здійснення аналізу, експертизи, фінансового аудиту, аудиту ефективності та інших контрольних заходів, зокрема [75]:

– перевірку, аналіз і оцінку правильності ведення, повноти обліку та достовірності звітності щодо надходжень та витрат бюджету, аналіз використання бюджетних коштів, дотримання норм законодавства під час здійснення операцій з бюджетними коштами;

– оцінку своєчасності та повноти наповнення держбюджету, продуктивності, результативності, економності використання розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, законності та актуальності прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу;

– проведення експертизи поданого до ВРУ проєкту закону про Державний бюджет України (включно з матеріалами, що додаються до проєкту закону) та підготовку відповідних висновків;

– здійснення аналізу виконання Державного бюджету України, подання відповідних висновків і пропозицій щодо усунення виявлених відхилень та порушень;

– здійснення аналізу річного звіту виконання закону про Державний бюджет України, поданого КМУ, підготовка відповідних висновків щодо оцінки ефективності управління коштами державного бюджету, розробка пропозицій стосовно усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства;

– здійснення аналізу ефективності використання суб'єктами господарювання податкових пільг, зборів, обов'язкових платежів, доцільності функціонування пільгових режимів оподаткування та їх впливу на загальний стан надходжень до державного бюджету;

– здійснення попереднього аналізу звіту Антимонопольного комітету України та звіту Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання держбюджету, а також щорічного звіту аналізу функціонування системи публічних закупівель та узагальненої інформації про результати здійснення контролю в сфері закупівель, впродовж трьох місяців з дня його оприлюднення;

– здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (за зверненням) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення;

– підготовка за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю обов'язкових для розгляду рішень Рахункової палати;

– здійснення аналізу реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій/пропозицій на предмет оцінки їх результативності;

– співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями тощо;

– методична та методологічна робота з питань державного зовнішнього фінансового контролю;

– здійснення інших, визначених законом, повноважень.

Таким чином, Рахункова палата реалізує свої повноваження шляхом впровадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю. Відповідно, будь-які операції установ, організацій, суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форми власності, що мають реальні або потенційні фінансові наслідки для Державного бюджету України, є об'єктом контролю Рахункової палати. Аналіз повноважень Рахункової палати дозволяє резюмувати, що контроль, здійснюваний інституцією, спрямований на законопроектну сферу, сферу кредитування, сферу доходів і видатків Державного бюджету України, правозахисну сферу.

Оскільки повноваження та функції співвідносяться як частина та ціле, вважаємо доцільним окреслити функцій Рахункової палати, до яких віднесемо: (1) функцію фінансового аудиту й аудиту ефективності, (2) експертну функцію, (3) правозахисну функція (4) аналітичну функцію та (5) методологічну функцію. Зауважимо, що визначені функції можуть реалізовуватись як самостійно, так і у поєднанні з іншими функціями. Наприклад, О. Койчева об'єднує аналітичну функцію з експертною, зазначаючи, що «експертно-аналітична функція реалізується у двох напрямках: у підготовці експертних висновків за конкретними документами та аналітичних матеріалів» [30].

Таким чином, діяльність Рахункової палати передбачає подання висновків і розробку пропозицій, спрямованих на усунення недоліків бюджетного процесу, що призводять до неефективного використання бюджетних коштів. Здійснюючи експертизу законопроектів про держбюджет, готуючи висновки ВРУ про використання коштів Державного бюджету України, Рахункова палата безпосередньо долучається до вдосконалення бюджетного процесу [88, с. 188].

Аналіз функціональних повноважень Рахункової палати дозволяє виділити низку особливостей її діяльності в процесі здійснення державного зовнішнього фінансового контролю, що полягають у виявленні [75]:

дотримання визначеного порядку обслуговування бюджетних коштів казначейством;

- дотримання норм щодо повернення коштів, помилково чи надміру зарахованих до державного бюджету, бюджетного відшкодування податку на додану вартість та безспірного списання коштів державного бюджету;
- дотримання вимог щодо ведення обліку бюджетних асигнувань, реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету й здійснення платежів за цими зобов'язаннями;
- дотримання вимог до розміщення на депозитах та повернення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка, коштів валютних рахунків державного бюджету;
- дотримання вимог з покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та Пенсійного фонду України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка й повернення таких коштів;
- правильність організації ведення бухгалтерського обліку операцій з виконання державного бюджету;
- дотримання порядків та термінів зведення, складання та подання звітності про виконання Держбюджету України;

- достовірність фінансової й бюджетної звітності про виконання Держбюджету України.

Впродовж своєї діяльності Рахункова палата сформувалась як дієздатний конституційний орган, створила основи та розробила методологію публічного, незалежного зовнішнього державного фінансового контролю в Україні, а також зуміла звернути увагу суспільства на недоліки системи використання бюджетних коштів, засвідчивши, що державний бюджет – це насамперед гроші платників податків, суспільні кошти, тобто кошти кожного з нас. Тобто, Рахункова палата є інституцією, що займається не тільки контролем і ревізіями, а також надає громадськості та органам влади незаангажовану інформацію щодо реального стану управління коштами Державного бюджету України [79].

Суспільний запит на об'єктивну експертну оцінку стану управління публічними коштами та державним майном став передумовою розроблення Стратегії розвитку Рахункової палати на 2019–2024 рр. [87], затвердженої рішенням Рахункової палати від 29 липня 2019 року № 18-1. Документ визначає візію, місію, цінності, стратегічні цілі, пріоритети та завдання діяльності Рахункової палати як складника механізму державного контролю. Стратегія спрямована на перетворення Рахункової палати в «динамічну, ефективну державну аудиторську інституцію, здатну реагувати на запити суспільства, впливати на економічні процеси, сприяти дотриманню принципів прозорості та відповідальності в процесі управління публічними коштами та державним майном. Результати перетворень підвищать рівень довіри суспільства як до Рахункової палати, так і загалом до усіх органів влади через механізм їхньої підзвітності та систематичного оцінювання результатів їх роботи. Рахункова палата має бути державною інституцією, здатною активно сприяти ефективному використанню суспільного блага на користь громадян України, підвищенню якості державного управління» [87].

Аналіз Стратегії дозволяє стверджувати, що розвиток Рахункової палати потребує: (1) узгодження цілей, завдань та повноважень інституції як у внутрішньому, так і зовнішньому середовищі; (2) імплементації міжнародних

стандартів; (3) системного вдосконалення нормативно-правового забезпечення; (4) перегляду існуючих показників ефективності та результативності функціонування; (5) модернізації системи обліку рекомендацій та моніторингу їх виконання; (6) запровадження ризикоорієнтованого підходу до оцінки сфери управління публічними коштами та державним майном; (7) часткового перегляду існуючих повноважень Рахункової палати; (8) вдосконалення механізмів співпраці з органами влади, об'єктами аудиту, правоохоронними, антикорупційними структурами; (9) забезпечення конструктивної взаємодії з громадськістю. Крім того, в процесі досягнення стратегічних цілей можуть виникати ризики внутрішнього та зовнішнього характеру, що тягнуть за собою несвоєчасне та неповне виконання або невиконання визначених завдань.

За результатами діяльності Рахунковою палатою у 2022 році здійснювався контроль: виконання бюджету на 2022 рік у першому кварталі; виконання бюджету на 2022 рік у першому півріччі; виконання бюджету на 2022 рік у січні-вересні; 2023 року (експертиза на стадії формування проекту бюджету); проекту «Додаткова позика для Другої позики на політику розвитку в сфері економічного відновлення».

Впродовж 2022 року Рахунковою палатою України було перевірено 355 об'єктів і затверджено 39 звітів. Загалом обсяг перевірених у 2022 р. коштів держбюджету склав 351,3 млрд грн. В результаті перевірок Рахунковою палатою виявлено порушень та недоліків управління публічними фінансами на загальну суму 58,6 млрд грн, зокрема [27]:

- порушень, допущених при плануванні публічних фінансів – 1 млрд грн;
- порушень та недоліків при адмініструванні дохідної частини держбюджету – 45,9 млрд грн;
- порушень бюджетного законодавства – 4,5 млрд грн;
- наслідків неефективного управління публічними фінансами та майном, а також їх неефективного використання на суму 7,2 млрд грн.

Загальна структура, виявлених у 2022 р. порушень та недоліків представлена на Рис. 3.

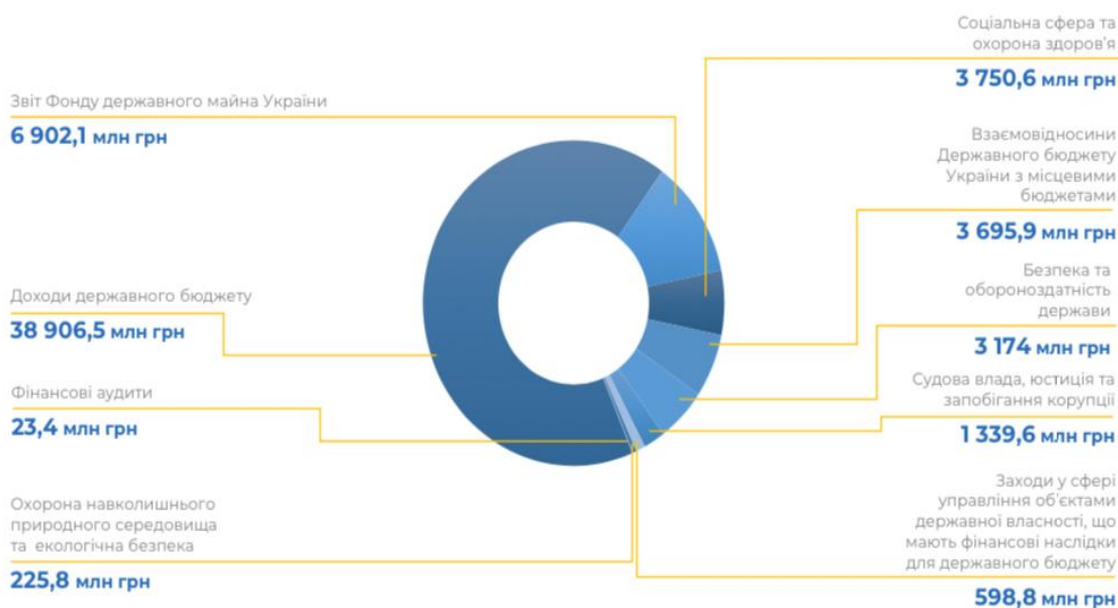


Рисунок 3. Структура порушень та недоліків, виявлених Рахунковою палатою у 2022 році

Порушення вимог щодо адміністрування дохідної частини держбюджету складають питому вагу серед виявлених недоліків. Контрольно-аналітичні заходи Рахункової палати України, засвідчили, що однією з причин незадовільного стану використання державних фінансів є нераціональність та необґрунтованість управлінських рішень, ухвалених в умовах відсутності відповідного прогнозування та планування. Наслідком таких рішень стає неефективне використання бюджетних коштів і, як результат, прямих втрат бюджету.

За результатами аналізу виконання Державного бюджету України у 2022 р. Рахунковою палатою України зазначено, що впродовж аналізованого року прийнято 14 законів щодо внесення змін до Держбюджету, якими кардинально змінено планові показники: доходи збільшено на 229,1 млрд гривень (або на 17,3% , у тому числі по загальному фонду – на 28 млрд грн, по спеціальному фонду – на 201,1 млрд грн; видатки збільшено на 1.537,5 млрд грн (або в двічі), в тому числі :загальний фонд – на 1.267,2 млрд грн, спеціальни1 фонд – на 270,3 млрд грн; граничний обсяг дефіциту збільшено на 1.308,4 млрд грн (або в

7,9 рази), в тому числі за загальним фондом – на 1.239,2 млрд грн, за спеціальним фондом – на 69,2 млрд грн [27].

Аналіз контрольно-аналітичних заходів, проведених впродовж 2022 року, засвідчує, що в умовах повномасштабного вторгнення рф на територію України та запровадження правового режиму воєнного стану більшість недоліків і відхилень проявились внаслідок внесення змін до: (1) податкового та митного законодавства, спрямованих на відновлення й стимулювання діяльності суб'єктів господарювання та спрощення адміністрування податків, що зменшують доходи держбюджету і, водночас, відтермінують відшкодування ПДВ; (2) Бюджетного кодексу України, якими надано КМУ більше можливостей для спрямування видатків на посилення національної безпеки та забезпечення оборони держави.

Для усунення виявлених порушень, відхилень та недоліків Рахунковою палатою розроблено ряд рекомендацій для Кабінету Міністрів України, зокрема:

- переглянути розміри окремих бюджетних надходжень з урахуванням змін до Податкового та Митного кодексів України щодо податків і зборів в умовах правового режиму воєнного стану;

- переглянути видатки за бюджетними програмами головних розпорядників коштів із метою спрямування їх на потреби оборонного та безпекового секторів;

- вжити заходів для залучення запланованих на наступний рік надходжень для наповнення держбюджету, зокрема державних запозичень для покриття дефіциту бюджету та погашення державного боргу;

- вжити заходів для залучення до держбюджету безповоротної фінансової допомоги (грантів) на забезпечення потреб, спричинених військовою агресією рф.

Рахункова палата здійснює систематичний моніторинг й аналіз виконання об'єктами контролю рекомендацій та пропозицій за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю, затверджених відповідними

рішеннями (за підсумками перевірок) . За офіційними даними до кінця 2022 р. повністю виконано 44,4 % рекомендацій, 25, 6% перебувають у процесі виконання, а 30 % станом на початок 2023 р. залишалися не виконаними (Рис. 4). Зауважимо, що значна частина рекомендацій Рахункової палати має системний характер і стосується внесення змін до нормативно-правових актів, а це потребує часу.



Рисунок 4. Динаміка виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих у 2021-2022 рр.

Дослідження інституційних особливостей моніторингової діяльності Рахункової палати в механізмі контролю засвідчує ефективність засобів соціально-економічної стратегії держави загалом, і заходів державного зовнішнього фінансового контролю, зокрема. Повноваження Рахункова палата здійснює свої повноваження у законопроектній сфері, сфері кредитування, правозахисній сфері, сфері доходів і видатків Державного бюджету України.

Для забезпечення належного виконання конституційно визначених повноважень та забезпечення ефективності використання наявних ресурсів, Рахункова палата потребує вдосконалення внутрішніх процесів на всіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому. Це вимагає подолання низки викликів внутрішнього та зовнішнього характеру. Означені виклики зумовлені як тенденціями функціонування самої інституції, так і зростаючими вимогами з боку суспільства та динамічними трансформаціями політичного середовища. Крім того, євроінтеграційний поступ передбачає, що державні інституції повинні функціонувати на основі європейських стандартів.

2.2. Державна служба фінансового моніторингу України як складник системи державного контролю

Ефективність протидії легалізації доходів, що отримані злочинним шляхом, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення належить до сфери діяльності органів державної влади, що уповноважені вчиняти дії, спрямовані на виявлення та запобігання відмиванню грошей. В Україні, відповідно до чинного законодавства, центральним органом виконавчої влади, який виконує такі завдання є Державна служба фінансового моніторингу України (далі – ДСФМ) [12, с. 214]. Її основним завданням є публічне адміністрування сфери протидії легалізації тіньових коштів та фінансування тероризму.

ДСФМ була створена в на підставі Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [70] від 9 грудня 2010 р. в процесі реорганізації Державного комітету фінансового моніторингу України. Її діяльність спрямовується й координується Міністерством фінансів України, а регулюється низкою нормативно-правових актів, що мають різну юридичну силу, зокрема Конституцією України, профільним Законом [59], указами Президента України, розпорядженнями Кабінету Міністрів України [64], наказами Міністерства фінансів.

Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [59] державний фінансовий моніторинг, що проводиться ДСФМ, є «сукупністю заходів зі збору, обробки й аналізу інформації про фінансові операції, що подається суб'єктами первинного й державного фінансового моніторингу, іншими державними органами та відповідними органами іноземних держав, іншої інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення та/ або іншими

незаконними фінансовими операціями, а також заходів із перевірки такої інформації згідно із законодавством України» [59].

Важливо, що до предмету відання ДСФМ належить аналіз інформації про фінансові операції й інших суб'єктів державного фінансового моніторингу, якими є: по-перше, Національний банк України, як центральний орган виконавчої влади з формування, забезпечення реалізації державної політики в сфері запобігання та протидії легалізації доходів, що одержані злочинним шляхом; по-друге, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері економічного розвитку та надання послуг поштового зв'язку; по-третє, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; по-четверте, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [59]. Водночас відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» [64] від 29 липня 2015 р. діяльність ДСФМ координується Міністерством фінансів України, що створює передумови для впливу уряду на діяльність ДСФМ та викликає певні сумніви щодо її незалежності в прийнятті рішень, хоча ст. 19 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [59] така незалежність передбачена. В «Положенні про Державну службу фінансового моніторингу України» [64] закріплена низка повноважень Міністерства фінансів щодо діяльності ДСФМ:

- Внесення пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатури на посаду Голови ДСФМ.
- Погодження структури ДСФМ.
- Погодження призначення на посади керівників структурних підрозділів ДСФМ.
- Порухення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності Голови, керівників структурних підрозділів ДСФМ.

- Визначення пріоритетів роботи ДСФМ.
- Прийняття рішень про проведення перевірки діяльності ДСФМ.
- Погодження розроблених ДСФМ проєктів нормативно-правових актів [64].

Це лише основні повноваження Міністерства фінансів, що безпосередньо впливають на діяльність ДСФМ, на її незалежність, а отже, і на правовий статус як інституту публічного управління та адміністрування. На нашу думку, така ситуація потребує законодавчих змін, які б виключили Міністерство фінансів з числа суб'єктів державного фінансового моніторингу.

Уваги законодавців потребують розбіжності щодо визначення завдань ДСФМ. Зокрема, п. 2 «Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» [64] закріплено, що основним завданням ДСФМ є внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій із забезпечення формування державної політики в сфері запобігання та протидії легалізації і відмиванню доходів, що одержані злочинним шляхом, та політики протидії фінансуванню тероризму й розповсюдження зброї масового знищення. Але, ч. 1 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [59] таке завдання ДСФМ не передбачається. Також на рівні даного Закону не було закріплено повноваження ДСФМ із забезпечення координації діяльності державних органів в сфері запобігання та протидії легалізації і відмиванню доходів, які одержані злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та протидії фінансуванню тероризму й розповсюдження зброї масового знищення, що передбачені в п. 13 та п. 4 «Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» [64].

Ст. 20 та Ст. 18 аналізованого Закону закріплює права ДСФМ, зокрема, право одержувати (Ст. 20) та право подавати (п. 2 ч. 2 ст. 18) в установленому законодавством порядку та безоплатно від державних органів, Національного банку України, правоохоронних органів, посадових осіб, судів, органів

місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та суб'єктів господарювання інформацію у формі довідок або копій документів, зокрема, й інформацію з обмеженим доступом, що необхідна для виконання покладених на ДСФМ завдань. Тут принципове значення має зміст категорії *запит*, визначення якого відсутнє в положеннях Закону. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [57] запитом є прохання до розпорядника інформації з боку особи надати публічну інформацію, яка перебуває в його володінні як розпорядника інформації [57]. Попри те, що запитувачем інформації є ДСФМ, значення поняття *запит* чітко не визначені, так само, як і вимоги надання доступу до певних відомостей (даних), чи до певної інформації.

В наказі ДСФМ «Про затвердження Порядку відстеження (моніторингу) фінансових операцій» [65] від 23 липня 2010 р. зустрічаємо такі визначення: запит щодо відстеження – це документальне звернення ДСФМ, що направляється до суб'єкта з метою здійснення відстеження фінансових операцій; запит щодо моніторингу – це документальне звернення ДСФМ, що направляється до суб'єкта з метою проведення моніторингу фінансових операцій. Тобто є певне протиріччя, оскільки ДСФМ має право отримувати інформацію від Національного банку України, однак Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [59] йому заборонено звертатись до цієї установи із запитом.

У даному Законі визначені також завдання ДСФМ, для виконання яких йому надано чітко означений обсяг прав. Одним з завдань є забезпечення реалізації державної політики із запобігання та протидії легалізації і відмиванню доходів, що одержані злочинним шляхом, та політики протидії фінансуванню тероризму й розповсюдження зброї масового знищення. Для його виконання ДСФМ наділяється правами, закріпленими в ст. 18 даного Закону. Водночас, саме у такому формулюванні законодавець формулює й прав ДСФМ («реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії

легалізації (відмиванню) доходів» [59]), що вказує на фактичне ототожнення на законодавчому рівні завдання ДСФМ та його права. Такий підхід не відповідає демократичним європейським принципам здійснення державного контролю. На нашу думку, завдання ДСФМ як центрального органу виконавчої влади має розкриватися через мету його діяльності, що полягає в захисті прав й законних інтересів громадян, суспільства, держави, в забезпеченні національної безпеки через протидію легалізації та відмиванню доходів, що одержані злочинним шляхом, організації фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення.

Для завдань ДСФМ наділяється правами, що можна розділити на групи: по-перше, це група організаційних прав (організація та координація роботи з підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади в питаннях моніторингу, відповідальних працівників суб'єктів первинного моніторингу; по-друге, це група аналітично-інформаційних прав (аналіз методів та фінансових схем відмивання доходів, фінансування тероризму чи розповсюдження зброї масового знищення); по-третє, це група контрольних прав (вимоги виконувати вимоги законодавства від суб'єктів первинного моніторингу); по-четверте, це група міжнародних прав (участь у міжнародному співробітництві з питань протидії легалізації злочинно одержаних доходів, запобігання фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення); по-п'яте, це група регулятивних прав (внесення пропозицій з розроблення законодавчих актів).

Отже, на сьогодні, статус Державної служби фінансового моніторингу України розкривається як інструменту державного контролю розкривається через сукупність визначених законодавством прав та обов'язків, що вказують на суб'єктність ДСФМ як сторони в адміністративних правовідносинах щодо запобігання, протидії легалізації та відмиванню доходів, що одержані злочинним шляхом, протидії фінансуванню тероризму та процесу розповсюдження зброї масового знищення.

Проаналізуємо діяльність ДСФМ в умовах російсько-української війни та проголошеного воєнного стану в Україні. Реалізація державної кадрової політики в ДСФМ здійснюється із дотриманням вимог Конституції України, законодавства з питань державної служби, забезпечення засад запобігання і протидії корупції, відповідно до яких держава створює умови для реалізації громадянами права на працю, підготовку та перепідготовку кадрів відповідно до суспільних потреб.

Основними завданнями кадрової політики ДСФМ є залучення, підтримка та розвиток персоналу з метою забезпечення досягнення стратегічних цілей і завдань ДСФМ. Затверджена штатна чисельність ДСФМ становить 237 осіб, тоді як станом на 1 січня 2023 р. фактично працювало 194 державних службовці та 2 працівники обслуговуючого персоналу. Зауважимо, що складність завдань вимагає залучення до роботи в ДСФМ висококваліфікованих спеціалістів: 6 працівників мають науковий ступінь, з яких 2 – мають вчене звання; 8 є магістрами з державного управління. В період дії воєнного стану, в ДСФМ було проведено 4 добори на заміщення вакантних посад державної служби, за результатами яких 13 кандидатів призначені на посади державної служби на період дії воєнного стану [81].

Саме такий кадровий потенціал ДСФМ забезпечив те, що упродовж 2022 . було прийнято 4 нормативно-правових акти, розроблені цим органом державного контролю (Додаток А). Також, ДСФМ здійснювалося погодження проєктів нормативно-правових актів у сфері ПВК/ФТ/ФРЗМЗ. У 2022 р. було погоджено 56 проєктів нормативно-правових актів, які розроблені іншими державними органами, з яких були 38 погоджені без зауважень, 18 – з зауваженнями [81]. ДСФМ активно був долучений до опрацювання законодавчих ініціатив щодо:

- Удосконалення санкційного законодавства з метою спрямування до бюджету України активів підсанкційних осіб;
- Реформи фінансово-економічної сфери в умовах воєнного стану.

- Підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами конкретних осіб;
- Проекту Закону України про внесення змін до законів України щодо спрощення порядку подання інформації, яка необхідна для проведення фінансового моніторингу, який був прийнятий 6 вересня 2022 р. [54];
- Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [55] з метою посилення захисту фінансової системи України від дій держави-агресора та адаптації законодавства України до стандартів FATF та вимог Директиви ЄС 2018/843, який було прийнято;
- проекту Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення єдиного реєстру рахунків фізичних та юридичних осіб і індивідуальних банківських сейфів;
- розробки проекту та схвалення концепції запуску механізму купівлі фізичними особами «Військових облігацій» за допомогою застосування «Дія»;
- напрацювання пропозицій участі України в «Робочій групі з питань боротьби з хабарництвом у міжнародних комерційних операціях Організації економічного співробітництва та розвитку» [76], утвореної Указом Президента України від 28 липня 2022 р.

Згідно із законодавством України суб'єкти первинного фінансового моніторингу подають до ДСФМ інформацію про підозрілі фінансові операції та порогові фінансові операції. Від початку експлуатації інформаційної системи фінансового моніторингу ДСФМ були отримані та оброблені 56426547 повідомлень про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу, з яких у 2022 р. – 1181675 повідомлень, з яких на облік взято – 1179392 (Рисунок 5 [81]).

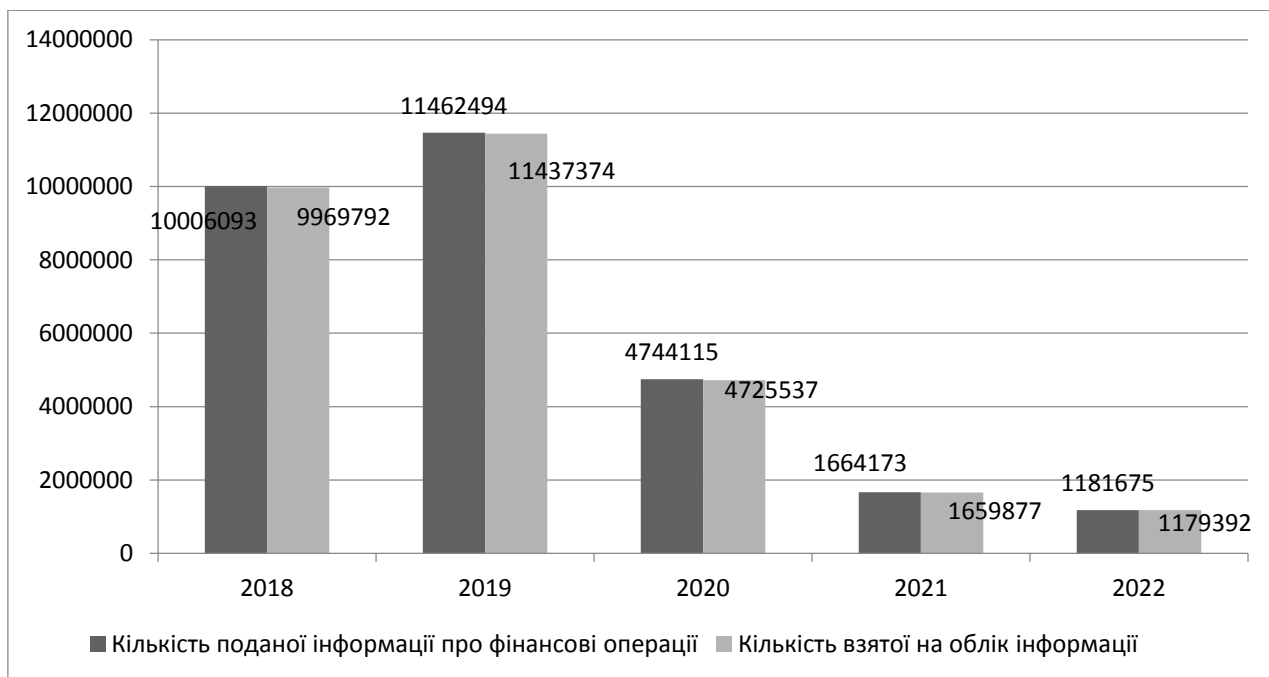


Рисунок 5. Динаміка інформування ДСФМ про фінансові операції

Зауважимо, що, що питома вага помилок у повідомленнях складає тільки 0,1 % від загальної кількості отриманих ДСФМ у 2022 р. повідомлень про фінансові операції. Дані, наведені на Рис. 5 вказують, що у 2022 р. кількість взятих на облік ДСФМ повідомлень про фінансові операції зменшилась на 28,9 %, порівняно з 2021 р., що ми пов'язуємо з умовами воєнного станом в Україні. Найбільш активними в системі звітування, в розрізі суб'єкти первинного фінансового моніторингу, є банки, що надсилають переважну більшість повідомлень про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу. У 2022 р. ДСФМ взяла на облік 99,6 % від загальної кількості повідомлень про фінансові операції інформації, що надійшла від банків, які підлягали фінансовому моніторингу (Рис. 6 [81]).

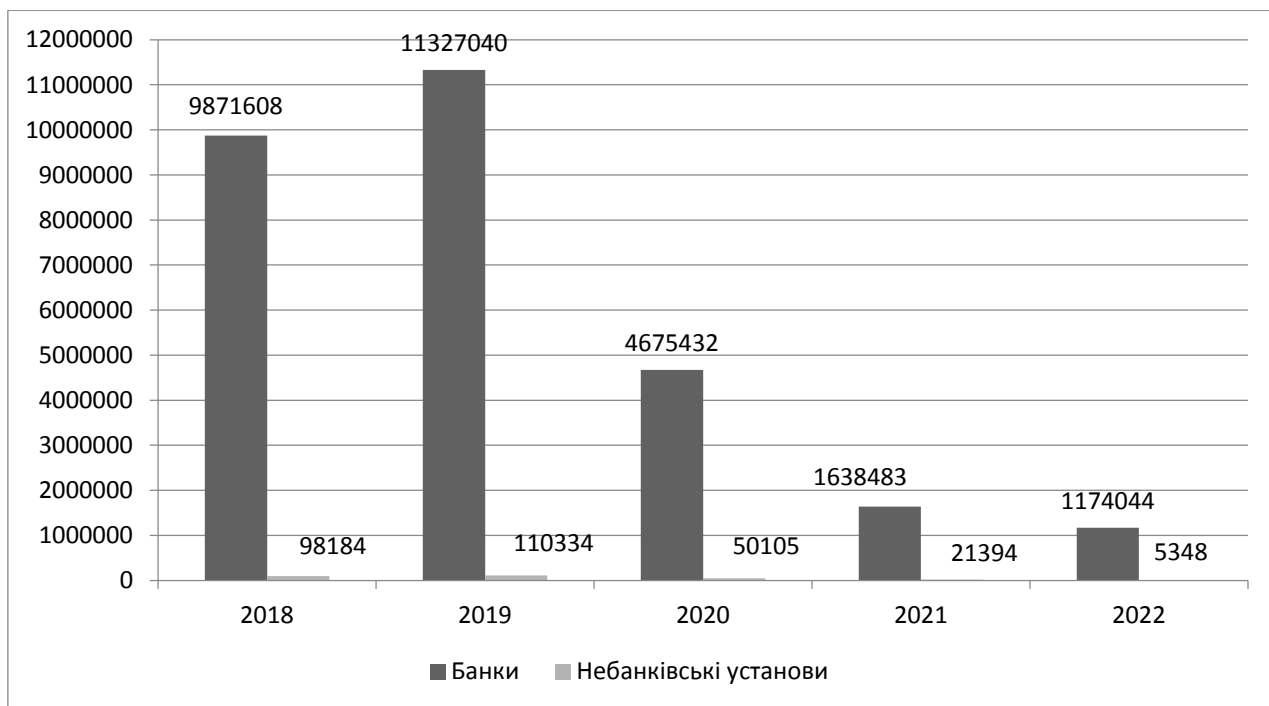


Рисунок 6. Співвідношення інформування про фінансові операції банками та небанківськими установами

Як свідчать дані Рис. 6, у 2022 р. частка повідомлень про фінансові операції, які були взяті на облік в ДСФМ від небанківських установ складає 98,4 % від загальної кількості повідомлень, взятих на облік ДСФМ. Серед небанківських установ найбільш активними були учасники ринків капіталу й організованих товарних ринків, частка повідомлень яких у загальному обсязі взятих на облік повідомлень, що надійшли до ДСФМ від небанківського сектору у 2022 р. склала 53,74 % [81].

Розподіл взятих на облік ДСФМ у 2022 р. повідомлень в розрізі ознак фінансового моніторингу має таку структуру: порогові фінансові операції – 94,78 %; підозрілі фінансові операції (діяльність) – 4,42 %; порогові та підозрілі фінансові операції (діяльність) – 0,02 %; фінансові операції, що надійшли на запит для відстеження (моніторингу) фінансових операцій – 0,78 % [81]. Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [55]

суб'єкти первинного фінансового моніторингу зобов'язані стати на облік у ДСФМ. Станом на 1 січня 2023 р. на обліку перебувало 13030 суб'єктів.

ДСФМ на постійній основі здійснює збирання, оброблення, аналіз інформації про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції чи інформації, яка може бути пов'язана з підозрою ВК/ФТ/ФРЗМЗ. Інформація оперативного та стратегічного аналізу надходить до ДСФМ від: суб'єктів первинного фінансового моніторингу, правоохоронних та розвідувальних органів; інших державних органів; податкових фінансових регуляторів іноземних держав. ДСФМ здійснює комплексний аналіз отриманої інформації та виявляє сумнівні фінансові операції в державному та комерційному секторах економіки, залучаючи (не)фінансових посередників.

Первинна обробка і аналіз інформації здійснюється ДСФМ в аналітичному сегменті інформаційної системи фінансового моніторингу. Всі отримані повідомлення розділяються за ступенем ризику і підлягають аналізу з урахуванням комплексу наявної інформації. За результатами аналізу формується досьє для проведення фінансових розслідувань. Зауважимо, що з квітня 2020 р. запроваджено перехід на кейсове звітування при поданні повідомлень про підозрілі фінансові операції. Так, у 2022 р. ДСФМ отримала від суб'єктів первинного фінансового моніторингу з визначеними ознаками підозр 38121 повідомлення про підозрілі фінансові операції та діяльність (в 2021 р. було отримано 36516 таких повідомлень) За результатами проведеного аналізу сформовано 5016 досьє [81], які аналізуються на предмет виявлення підстав означення фінансової операції як такої, що може бути пов'язана з ВК/ФТ/ФРЗМЗ.

ДСФМ здійснює аналіз фінансових операцій, який заснований на ризик-орієнтованому підході та з врахуванням міжнародного досвіду. Порівняно з 2021 р., у 2022 р. кількість заведених досьє зменшилась на 10 % або (559 досьє), що пов'язано з умовами воєнного стану. За результатами опрацювання досьє до правоохоронних і розвідувальних органів України було передано 934 матеріали (550 – узагальнених та 384 додаткових узагальнених) [81]. Аналіз отриманих

повідомлень здійснюється ДСФМ і з врахуванням додаткової інформації, отриманої на запити ДСФМ. У 2022 р. ДСФМ направив до 71 банківської установи 21430 запитів щодо надання додаткової інформації, що відповідає законодавчо закріпленому інструменту отримання додаткової інформації, яким є моніторинг фінансових операцій. Інформація щодо моніторингу фінансових операцій подається до ДСФМ у вигляді повідомлень про фінансові операції. У 2022 р. ДСФМ сформувала 4 запити на моніторинг фінансових операцій до суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

ДСФМ в процесі своєї моніторингової діяльності використовує законодавчо закріплене право зупинення фінансових операцій, яке у 2022 р. було використано щодо 475 осіб, більшість яких пов'язана з колабораційною та терористичною діяльністю проти України (у 2021 р. зупинено фінансові операції 151 особи) [27].

Початок військової агресії росії щодо України суттєво вплинуло на схеми здійснення відмивання доходів, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення. Злочини російських військових формувань, масова міграція населення, закриття бізнесу, відтік капіталу, контрабанда цінностей, вбивства, грабежі, розбій, глобальна продовольча криза, відтік інвестицій є лише малим переліком негативних наслідків вторгнення росії в Україну. Відбулися зміни у механізмах, способах та інструментах здійснення відмивання доходів, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення. За результатами аналізу методів, способів, фінансових інструментів та схем здійснення відмивання доходів, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення, ДСФМ визначила пріоритетні напрями проведення фінансових розслідувань:

- фінансування війни, тероризму та сепаратизму;
- розкрадання бюджетних коштів та коштів державних підприємств;
- відмивання доходів від корупційних діянь;
- відмивання доходів від злочинів, пов'язаних з шахрайським заволодінням коштів громадян та юридичних осіб.

Використовуючи інструменти державного моніторингу, ДСФМ активно протидіє фінансуванню війни, тероризму та сепаратизму, здійснюючи спільно з правоохоронними органами заходи. У 2022 р. ДСФМ направила до правоохоронних та розвідувальних органів 342 матеріали щодо фінансових операцій осіб, які можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму, сепаратизму та військової агресії з боку рф, колабораційної діяльності, публічно закликають до повалення конституційного ладу та меж державного кордону України, з яких:

- 198 матеріалів про фінансові операції осіб, які можуть бути пов'язані з військовою агресією з боку рф та рб проти України й колабораційною діяльністю;
- 43 матеріали, у яких містилися відомості про фінансові операції осіб, стосовно яких є підозри у фінансуванні тероризму та сепаратизму;
- 2 матеріали, пов'язані з підозрами у здійсненні фінансових операцій тими особами, які можливо причетні до фінансування екстремістських груп та міжнародних терористичних організацій;
- 88 матеріалів стосовно фізичних осіб, згаданих в додатках до рішень РНБО України та введених в дію Указами Президента України;
- 11 матеріалів щодо фінансових операцій осіб, включених до санкційних списків іноземних держав та до яких є підозри у тероризмі та сепаратизмі [27].

Для підготовки цих матеріалів була використана інформація: правоохоронних органів (101 матеріал); іноземних спеціалізованих органів (80 матеріалів). В результаті прийнятих рішень, прийнятих на основі моніторингової інформації ДСФМ було заблоковано 1,4 млрд. грн та 2066430 акцій номінальною вартістю 0,21 млрд. грн. у формі готівки, е-платіжів; міжнародних переказів; платіжних карток; цінних паперів та права вимоги боргу [27].

Відмивання доходів від корупційних діянь є важливим завданням моніторингової діяльності ДСФМ. У 2022 р. ДСФМ направила до

правоохоронних органів 121 матеріал, пов'язаний з підозрою в корупційних діяннях, зокрема до: НАБУ – 96 матеріалів; СБУ – 17; ДБР – 7; БЕБ – 1, в яких сума фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією коштів та вчиненням кримінального правопорушення, становила 6,4 млрд. грн. [27]. Учасниками цих фінансових операцій у 121 випадку були особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування або прирівняні до них. ДСФМ направила до правоохоронних органів 56 матеріалів з фактами зловживань з бюджетними активами на суму 2,6 млрд. грн. Передані матеріали пов'язані з розкраданням бюджетних активів шляхом: незаконного привласнення державних активів; протиправного відчуження та розтрати державного майна; нецільового використання бюджетних коштів, шляхом розпорошення між рахунками фіктивних, ризикових та пов'язаних суб'єктів господарювання. В результаті моніторингу було встановлено, що частіше за все зловмисники використовували такі інструменти, які: фальсифікація джерел походження; підроблення документів; позика та фінансова допомога; прихована конвертація безготівкових коштів в готівку через послуги оптово-роздрібних торгівців; зміна ціни; передоплата; послуги, вартість яких складно оцінити; непоставка товару; ФОП; переміщення великих сум готівки через кордон; використання коштів на цілі, інші ніж передбачено договором з бюджетною установою; використання платіжних систем; використання криптоактивів; використання підставних осіб; підміна реальних виробників товару на транзитні компанії; використання співзвучних з відомими брендами назв компаній [27].

В 2022 р. ДСФМ направила до правоохоронних органів 73 матеріали, були пов'язані з підозрами в шахрайському заволодінні коштами громадян та юридичних осіб на суму 0,4 млрд грн. В результаті моніторингу було встановлено, що шахрайське заволодіння коштами здійснювалось шляхом: використання методів соціальної інженерії (телефонне шахрайство, пов'язане з виманюванням конфіденційної інформації, примушування до переказу коштів на картку злодіїв); використання електронної техніки та систем віддаленого

управління рахунком *Інтернет – Клієнт – Банк*, послуг *Мобільний банкінг*; використання назв відомих компаній з метою введення в оману ошуканих осіб; незаконного надання послуг з виготовлення та реалізації підробних документів та міжнародних свідоцтв про вакцинацію; поширення оголошень про збір коштів на потреби ЗСУ з використанням месенджера Telegram; незаконне використання гуманітарної допомоги та благодійних пожертв; використання громадських організацій для отримання гуманітарної допомоги з подальшою реалізацією для власного збагачення; незаконного доступу до облікових банківських даних осіб з оголошенням про отримання допомоги від держави; використання онлайн-сервісу з оренди житла; зламування та використання чужих акаунтів в соціальній мережі Instagram під приводом збору фінансової допомоги; використання підроблених документів судових органів для здійснення банками в примусовому порядку платежів.

Результати моніторингу ДСФМ (360 узагальнених матеріалів) були використані правоохоронними органами в 2022 р. в ході досудових розслідувань: за результатами перевірки 66 узагальнених матеріалів було розпочато 67 кримінальних проваджень; 294 узагальнені матеріали були використані у 282 кримінальних провадженнях. Також, в 2022 р. правоохоронні органи закінчили 9 кримінальних проваджень (загальна вартість арештованого майна та коштів становить 5,1 млрд. грн..) в зв'язку з зверненням до суду з обвинувальним актом.

Отже, від початку масштабної російської агресії Державна служба фінансового моніторингу України сконцентрувала свою увагу на вжитті заходів для притягненні до відповідальності за відмивання грошей, фінансування тероризму та фінансування зброї масового знищення. Ключові ресурси ДСФМ спрямовувалися на протидію державі-агресору та захист фінансової безпеки шляхом проведення державного моніторингу та аналітичних розслідувань з метою встановлення фінансового сліду злочинів агресора; виявлення колоборантів та зрадників; ідентифікацію шляхів матеріальної підтримки диверсійно-розвідувальних груп та коригувальників вогню.

2.3. Роль громадського моніторингу в забезпеченні контролю в системі державного управління

Моніторинг ефективності роботи органів влади є складником механізму контролю в державному управлінні. В умовах повномасштабної війни відбувається активізація процесів залучення інститутів громадянського суспільства до процесів прийняття управлінських рішень на різних рівнях. Одним із інструментів забезпечення підзвітності та прозорості органів державної влади є громадський моніторинг. Свідченням тенденцій демократизації публічного управління є прийняття «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» [68], що зумовлено необхідністю створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, а також налагодження взаємодії між ОДВ, ОМС і громадськістю [68].

Громадський контроль є різновидом публічного контролю, що здійснюється інститутами громадянського суспільства. Формально до інститутів громадянського суспільства можна віднести: громадські об'єднання, громадські організації, професійні, творчі спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, волонтерські, благодійні та релігійні організації, національно-культурні товариства, органи самоорганізації населення, медіа, інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства [67].

Громадянське суспільство передбачає активну участь громадян в управлінні державними та суспільними справами. Конституція України гарантує кожному громадянину: право на свободу думки та слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення та захисту своїх прав, свобод і задоволення інтересів (ст. 36), право брати участь в управлінні державними справами, право обирати та бути обраними до ОДВ і ОМС (ст. 38), право направляти індивідуальні або колективні письмові звернення, право на

особисте звернення до ОДВ, ОМС, їх посадових і службових осіб, а також інші права та свободи, що забезпечується сукупністю відповідних заходів.

В умовах інтенсифікації процесів європейської інтеграції України та посилення співпраці між Україною та країнами ЄС у сфері інновацій, бізнесу, навчання та освіти, а також сприяння діяльності міжнародних неурядових організацій, підвищується необхідність залучення інститутів громадянського суспільства до процесів державотворення, зокрема шляхом реалізації прав на участь в управлінні державними справами та добре урядування [19, с. 21].

Громадський моніторинг як особлива форма діяльності, що виявляється у практичній реалізації механізму контролю в демократичному суспільстві, може включати елементи контролю, оцінки, спостереження, прогнозування тощо. В найзагальнішому розумінні громадський моніторинг являє собою дослідження певної проблеми або процесу. На думку науковців, предметом громадського моніторингу може виступати широкий спектр питань публічного управління та адміністрування, на зразок якості та доступності державних послуг, ефективності діяльності органів влади, впливу реформ публічного управління на якість життя, на соціально-економічний розвиток та інтереси соціальних груп, рівень корупції тощо.

Як складник механізму контролю в державному управлінні, громадських моніторинг передбачає: виявлення, аналіз і оцінку нормативно встановлених й фактичних показників якості надання державних послуг громадянам та організаціям, зокрема часових і фінансових витрат на отримання кінцевого результату адміністративної послуги; вироблення та реалізацію заходів, спрямованих на вдосконалення процесів надання державних послуг і підвищення їх якості; відстеження динаміки значень параметрів якості та доступності надання державних послуг і контроль результативності заходів, спрямованих на підвищення задоволеності громадян і організацій якістю надання державних послуг. Характерними особливостями громадського моніторингу є систематичність, комплексність та регламентованість. Очікуваний результат виявляється у покращенні досліджуваного явища або

процесу, що акцентує увагу на важливості оприлюднення результатів моніторингу.

Головними завданнями громадського моніторингу є такі:

- аналіз, оцінка та прогноз відповідності перебігу реформ, їхніх заходів і результатів інтересам цільових груп;
- формування рейтинг органів влади на національному, регіональному та локальному рівнях;
- вплив на процеси підготовки та прийняття рішень органами влади;
- вплив на оцінку діяльності органів влади, їх структурних підрозділів і посадових осіб;
- експертиза дій та рішень органів влади.

В складних умовах невизначеності та безпекових загроз, спричинених військовою агресією РФ, громадськість продовжує здійснювати контроль та спрямовувати дії влади на забезпечення стандартів якісного сервісу. Насамперед це стосується впровадження механізмів управління за результатами, розроблення адміністративних регламентів та стандартів надання державних послуг, оптимізації функцій органів державної влади, протидії корупції, підвищення ефективності взаємодії ОДВ та ІГС, модернізації інформаційного забезпечення системи публічного управління та адміністрування ін.

Громадський моніторинг як інструмент забезпечення контролю в державному управлінні можна визначити як «діяльність громадськості (окремих приватних осіб та/або громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження у сфері публічного адміністрування» [47]. Громадський моніторинг передбачає цілеспрямоване й усвідомлюване одержання даних, тобто не тільки отримання, а й спеціальний відбір інформації з метою використання відповідно до завдань громадського моніторингу. Структура громадського моніторингу відповідає його основній меті – забезпеченню публічного інтересу. Суб'єктом здійснення громадського моніторингу є громадяни та інститути громадянського суспільства,

функціонально та організаційно незалежні від об'єктів контролю. Об'єктом громадського моніторингу є сфера публічного управління та адміністрування. Громадський моніторинг здійснюється виключно у передбачених законодавством формах і забезпечується морально-правовими заходами впливу. Результати громадського моніторингу можуть бути підґрунтям для здійснення інших форм публічного контролю, зокрема тих, що забезпечуються державним примусом [89].

Форми участі інститутів громадянського суспільства в забезпеченні контролю на рівні системи публічного управління різняться та можуть набувати відмінних ознак у залежності від наданих громадянам прав. При цьому, способи реалізації прав, які надаються ІГС є формами участі означених суб'єктів у публічному управлінні. Щодо громадського моніторингу діяльності суб'єктів публічного управління, необхідно зазначити що крім очевидних недоліків взаємодії інститутів громадянського суспільства з суб'єктами публічного управління існує ряд прогалин, пов'язаних із корупційними ризиками, низьким рівнем громадянської компетентності, застарілими архетипами управління тощо. Це засвідчують результати досліджень щодо впровадження принципів доброго урядування, у яких акцентовано на необхідності «вдосконалення права на участь в управлінні державними справами шляхом подальшої інституціоналізації його елементів: громадських слухань, експертиз, місцевих ініціатив» [19, с. 24]. Саме це сприятиме гармонійній імплементації міжнародних стандартів участі громадян в управлінні державними справами.

Важливим етапом на шляху впровадження в Україні європейських стандартів урядування стало схвалення Кабінетом Міністрів України у 2016 р. Стратегії реформування державного управління до 2020 року, яку в 2018 р. було пролонговано до 2021 року [86]. Зміни до означеного документу вносилися відповідно до комплексної оцінки впровадження реформи публічного управління (SIGMA), з урахуванням рекомендацій європейських експертів, а також власного досвіду успіхів і невдач реформування. Згідно

пропозицій SIGMA пріоритетами на наступний період означено, зокрема, забезпечення ефективних засобів правового захисту в сфері доступу до інформації для громадян; прийняття та реалізація Закону про загальну адміністративну процедуру; удосконалення послуг для громадян, включаючи електронне урядування [86].

Розглянемо роль громадського моніторингу в забезпеченні контролю в системі державного управління на основі моніторингу діяльності у сфері надання адміністративних послуг. В умовах подолання ризиків і загроз, спричинених діями агресора, перед органами публічного управління та адміністрування постала проблема модернізації чинних практик надання адміністративних послуг, що передбачає не просто покращення якості послуг, зручності їх отримання, прозорості та доступності, а й оновлення формату відносин між громадянином і надавачем послуг, із концентрацією на інтересах населення. Також незаперечним є те, що без активної участі громадян реформування системи надання адміністративних послуг буде нерезультативним.

В законі «Про адміністративні послуги» [52] фактично передбачено тільки два інструменти контрольної діяльності: (1) зобов'язання суб'єктів надання адмінпослуг забезпечити необхідні можливості та умови для висловлення споживачами зауважень, пропозицій і побажань щодо ефективності надання адміністративних послуг, результатом чого є проведення систематичного (раз на рік) аналізу отриманих зауважень пропозицій, побажань та вжиття відповідних заходів (ст. 6); (2) забезпечення адміністратором ЦНАП (на рівні посадових обов'язків) контролю за додержанням строків розгляду справ суб'єктами надання адмінпослуг (ст. 13) [52]. Вважаємо, що останній інструмент може створити потенційний конфлікт інтересів, особливо у ситуації, коли виконавець власноруч надає послуги. В такому випадку адміністратор виконує одночасно функції надання послуги та контрольної діяльності.

На думку П. Шевчук, процес організації надання адміністративних послуг органами публічного управління передбачає можливість застосування двох

концептуальних підходів: технологічного та людиноцентричного [93] (Рис. 7). Перший підхід можна охарактеризувати як адміністративно-управлінський та інфраструктурний, другий – як антропосоціальний.

Зрозуміло, що, відповідно до парадигми публічного управління, обидва підходи передбачають орієнтацію на задоволення потреб споживачів, однак фіксуються певні відмінності між засобами досягнення визначених цілей та критеріями оцінювання ефектів функціонування суб'єктів надання адмінпослуг. Якщо технологічний підхід ґрунтується на розвитку інфраструктурного забезпечення реалізації прав і свобод громадян, то людиноорієнтований підхід спрямований передусім на забезпечення цих прав і свобод. Кожен із означених підходів характеризується окремими показниками/критеріями оцінки результативності функціонування органів публічного управління та адміністрування, а також інструментів і каналів забезпечення зворотного зв'язку, що дозволяє оцінити ступінь досягнення визначених цілей.

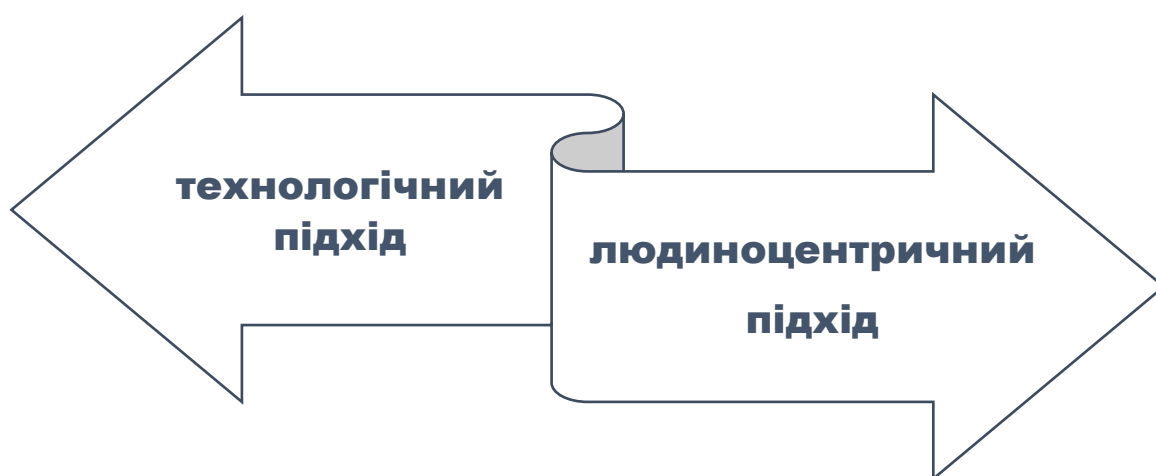


Рисунок 7. Організація надання адміністративних послуг

Характерною особливістю технологічного підходу П. Шевчук визначає пріоритетність розвитку інфраструктурного забезпечення надання адмінпослуг, що теоретично дозволяє забезпечити задоволення потреб споживачів, а фактично є просто засобом задоволення цих потреб. При цьому зворотний зв'язок фіксується шляхом обробки статистичних показників, тобто інформації

суто технічного характеру: кількість відкритих ЦНАП; чисельність задіяних у зазначеному процесі виконавців; чисельність опрацьованих запитів і виданих документів. До того ж оцінку діапазону досягнення визначених цілей, а також доцільності виконання тих або інших дій здійснюють самі представники органів публічної влади, а споживачі послуг дистанціюються від цього процесу [93]. Таким чином, об'єктивність оцінювання ефективності надання послуг втрачається.

Окреслюючи особливості людиноорієнтованого підходу, зазначимо, що він є діаметрально протилежним технологічному, адже оцінювання показників результативності механізму надання адмінпослуг орієнтовано на кінцевий результат, тобто задоволення потреб споживачів послуг. При цьому зворотний зв'язок ґрунтується на соціальній інформації, що надається безпосередніми споживачами послуг – фізичними та юридичними особами, а критеріями оцінювання виступають ступінь задоволення споживачів відповідними послугами, суспільна захищеність, впевненість в повторюваності позитивного результату [93]. Вважаємо, що сучасна практика надання адміністративних послуг повинна орієнтуватися саме на людино-орієнтований підхід, оскільки він більшою мірою відповідає сучасним управлінським стандартам. Втім, при цьому не варто мінімізувати оцінювання на рівні самих виконавців, позаяк вони, на відміну від споживачів, є компетентними у знанні тонкощів процесу. Основною умовою є врахування виконавцями у своїй діяльності та оцінюванні якості думки споживачів.

Критерії оцінки ефективності надання адміністративних послуг науковцями визначаються як «показники, що є підставою для встановлення стандартів, і за яких можна визначати наскільки при наданні конкретної послуги потреби та інтереси споживача/клієнта є задоволеними та чи адекватною і професійною є діяльність адміністративного органу» [80, с. 3]. Важливо зазначити, що ключовим орієнтиром вдосконалення системи надання адміністративних послуг є наближення стандартів до очікувань споживачів. Критерії оцінювання ефективності наданих послуг визначено, Концепцією

розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [77], відображено на Рис. 8.

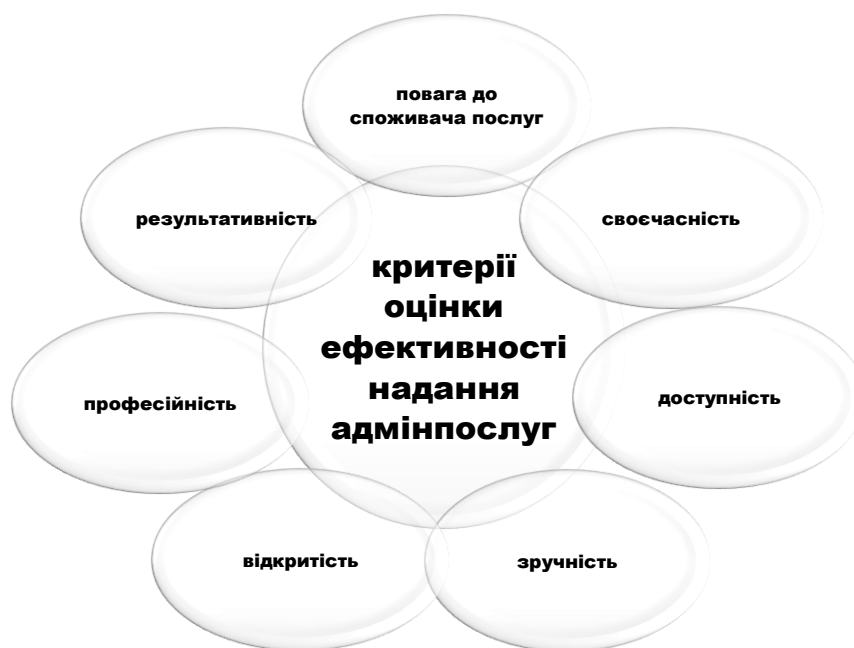


Рисунок 8. Критерії оцінювання ефективності надання адмінпослуг

На думку А.Слівак та А. Дешко алгоритм здійснення громадського моніторингу надання адміністративних послуг повинен включати [84]:

- проведення опитування серед споживачів щодо характеру та якості отриманих адмінпослуг;
- організацію інтерв'ювання виконавців, які безпосередньо залучені до процесу надання адмінпослуг;
- дослідження документів, що продукуються в процесі надання адмінпослуг;
- аналіз інструкцій, відповідно до яких виконавці реалізують свої повноваження щодо надання адмінпослуг;
- аналіз ресурсного забезпечення суб'єкта надання адмінпослуг;
- перевірка норм взаємодії між інституціями, залученими до процесу надання адмінпослуг.

Запропоновані заходи, на наш погляд, стосуються здебільшого аналізу діяльності суб'єктів надання адмінпослуг самими ж суб'єктами, що, як зазначалось вище, може призвести до формалізації процедури контролю з акцентуванням на кількісних показниках. Якщо ж вести мову про якісний вимір оцінки ефективності діючого механізму надання адмінпослуг, то варто зосередити увагу на думці споживачів, оскільки сам факт існування адміністративних послуг обумовлений наявністю певних потреб у споживачів. Це можливо забезпечити саме шляхом використання інструменту громадського моніторингу.

Громадський моніторинг здійснюється неурядовими організаціями на замовлення або з ініціативи органів публічного управління чи/або інших недержавних організацій. Для прикладу, в період з 1 жовтня по 30 листопада 2022 р. здійснювався громадський моніторинг роботи ЦНАП у чотирьох містах України, а саме Дніпрі, Києві, Львові та Харкові. Моніторинг здійснювався в межах проекту «Полегшення доступу до адміністративних послуг та підвищення їх якості в умовах війни в Україні» [51], що реалізовувався Центром політико-правових реформ разом із регіональними партнерами Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN (Центр досліджень місцевого самоврядування, Дніпровський центр соціальних досліджень, «Смарт медіа») за фінансової підтримки DT Institute.

Мета моніторингу полягала в оцінці впливу повномасштабної війни на діяльність ЦНАП, зокрема на якість та доступність послуг. Досягнення означеної мети потребувало адаптації методики моніторингової діяльності до обставин воєнного часу. В межах моніторингового процесу експерти дистанційно проаналізували інформацію (розміщену на офіційних веб-ресурсах) щодо діяльності кожного з обраних ЦНАПів, здійснили обстеження умов їх роботи та спостереження за їхньою діяльністю.

За результатами моніторингу зроблено оцінку кожного ЦНАПу та запропоновано рекомендації щодо удосконалення роботи з урахуванням умов воєнного стану. Загалом робота ЦНАПів в умовах воєнного стану

характеризується як успішно налагоджена (Дніпро, Київ) [214 22; 24; 25] та добре налагоджена (Львів, Харків) [23; 26]. Тобто, що більшість ЦНАПів налагодили свою роботу в умовах воєнного стану досить ефективно та відновили доступ до держреєстрів для надання базових адміністративних послуг громадянам. Хоча певні проблеми з відновленням доступу до державних реєстрів мало місто Харків, оскільки воно знаходиться на території, прилеглий до зони бойових дій і перебуває під постійними обстрілами. В той же час, органами місцевої влади забезпечено належні умови для відновлення надання адмінпослуг у ЦНАП. Заразом на кінець 2022 р. низка ЦНАП мали недостатньо повні пакети базових адміністративних послуг. Це, зокрема, стосувалося адмінпослуг соціального характеру (послуг для ВПО та пенсійних послуг).

За результатами громадського моніторингу було розроблено рекомендації для покращення роботи ЦНАПів в умовах воєнного стану, а саме:

- розширити перелік адміністративних послуг, шляхом затвердження ІК та ТК на послуги, що з'явилися після введення правового режиму воєнного стану та надаються у ЦНАПах;
- впровадити окрему гарячу лінію для ВПО;
- встановити інформаційні термінали та стійки з інформаційними матеріалами, в т.ч. для ВПО;
- відновити розширений графік роботи (в мирний час);
- відновити у ЦНАПах роботу банківських відділень (в мирний час);
- відновити, за умови наявності більш сприятливих умов, попередній запис на прийом до ЦНАП;
- впровадити надання супутніх послуг, на зразок фото на документи.

Отже, громадський моніторинг ефективності надання послуг як інструмент забезпечення контролю в системі державного управління володіє потенціалом систематичного вдосконалення механізму надання адмінпослуг, адже результати громадського оцінювання повинні сприяти підвищенню якості та ефективності надання адмінпослуг, а також забезпечення їх доступності для

громадян. Громадський моніторинг є підґрунтям для корегування діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. Відповідно, результати громадського моніторингу повинні знаходити своє застосування у процесі розробки та реалізації управлінських рішень. Тобто, громадський моніторинг проводиться з метою визначення проблемних моментів і формування рекомендацій щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Залучення громадськості до процесу контролю організації надання адмінпослуг дозволяє посилити захист прав і свобод громадян, підвищити якість та ефективність надання адмінпослуг, мінімізувати прояви корупційних ризиків, посилити довіру до органів публічного управління тощо.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО МОНІТОРИНГУ ЩОДО ПРАКТИК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Принципи використання інструментів державного моніторингу на рівні центральних органів виконавчої влади

Одним з головних напрямів утвердження принципів належного урядування в Україні є дотримання принципів прозорості, відкритості та доброчесності в діяльності центральних органів виконавчої влади. Згідно з даними соціологічних опитувань найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією для бізнесу (57 % респондентів), і громадян України (52 % респондентів) є очищення судової системи від корупції. Для громадян України наступними за пріоритетністю є такі напрями: охорона здоров'я (38 %), поліція і прокуратура (37 %), державний сектор економіки (27 %), податкова і митна сфери (25 %), фінансування партій та виборчих кампаній (21 %). На думку бізнесу, найбільш пріоритетними напрямами протидії корупції є: поліція та прокуратура (41 %), податкова та митна сфери (32 %), фінансування партій та виборчих кампаній (25 %), охорона здоров'я (24 %), оборона та безпека (23 %) [90].

Найбільш потужні можливості забезпечення вільного від корупції розвитку публічного управління має система державного антикорупційного моніторингу, який є наскрізним за своїми принципами використання. Здійснення державного антикорупційного моніторингу покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Його рамки, мета, завдання та принципи визначаються «Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки» [1] та «Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки» [17].

«Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки» [1] була ухвалена Верховною Радою України 20 червня 2022 р. Згідно з Законом вона реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми, розробку

якої здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), а затверджує – Кабінет Міністрів України. В кожній з визначених пріоритетних сфер Антикорупційна стратегія визначає основні проблеми та стратегічні результати, яких необхідно досягти для їх вирішення. Ці результати сформульовані так, щоб вони надавали однозначне розуміння всього комплексу заходів, необхідних для їх реалізації.

До Антикорупційної стратегії були закладені принципи моніторингу її реалізації, відповідно до яких виконавці щоквартально мають подавати НАЗК інформацію про стан виконання заходів, що передбачені державною антикорупційною програмою, відповідною Антикорупційній стратегії. В свою чергу НАЗК забезпечує моніторинг реалізації стратегії шляхом систематичного збору, узагальнення, аналізу інформації щодо виконання заходів, які передбачені державною антикорупційною програмою з її виконання.

На сьогодні, на виконання Антикорупційної стратегії розроблена та затверджена «Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки» [17], у якій визначена низка ключових цілей державної антикорупційної політики на 2023–2025 роки, що покладені в основу індикаторів державного антикорупційного моніторингу: забезпечення злагодженості й системності в антикорупційній діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування; досягнення потужного прогресу в протидії та запобіганні корупції в Україні; забезпечення належного процесу повоєнного відновлення України. Зауважимо, що для кожного з очікуваних стратегічних результатів, вже на рівні антикорупційної програми визначалися заходи, відповідні показники результативності щодо виконання кожного заходу, уточнювалися виконавці заходу та строки їх виконання, джерела та обсяги фінансових ресурсів, які необхідні для виконання заходів.

В антикорупційній програмі зафіксовані основні принципи антикорупційної політики у 2021–2025 рр., що були покладені в основу розробки антикорупційної програми:

- оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування в частині усунення дублювання повноважень між різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- припинення реалізації неефективних повноважень, які супроводжуються підвищеним рівнем корупції до запровадження належних процедур, що мінімізують корупційні ризики;
- усунення практик реалізації одним органом декількох повноважень, поєднання яких створює корупційні ризики;
- цифрові трансформації реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування;
- прозорість управлінської діяльності та відкриті дані як основа мінімізації корупційних ризиків;
- створення більш зручних і законних способів задоволення потреб в адміністративних послугах з боку фізичних та юридичних осіб;
- забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні та пов'язані з нею правопорушення як додатковий превентивний ефект;
- утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права, формування суспільної нетерпимості до корупції [17].

З набранням чинності Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми, відбулися суттєві зміни на рівні концептуальних підходів до формування державної антикорупційної політики. Попередні стратегія та програма (2014–2020 рр.) були зосереджені на пріоритетах, що пов'язувалися зі створенням системи дієвих антикорупційних інструментів у формі правових інститутів, та розбудовою системи антикорупційних органів, які мали б забезпечити ефективне застосування цих інструментів, тоді як мінімізація корупції в окремих сферах публічного управління відбувалася через проведення галузевих реформ, в основу яких були закладені інших програмні державні документи, наприклад, Програми дій Уряду.

Концептуальні засади «Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки» [1] та «Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» [17] ґрунтується

вже на поєднанні обох підходів, адже, відповідно, у р. 2 та р. 4 цих документів визначені напрямки подальшого вдосконалення системи запобігання та протидії корупції, а у р. 3 – пріоритетні сфери позицій подолання корупції. Збалансоване поєднання цих двох підходів надає змогу не лише знизити рівень корупції та підвищити довіру громадян до органів державної влади, а й здійснювати державний моніторинг діяльності органів державної влади.

Для нашого дослідження важливо, що «Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки» [1] визначала НАЗК як координатора її реалізації та виконання антикорупційної програми, інтегруючи до даного процесу порядок здійснення антикорупційного моніторингу діяльності центральних органів виконавчої влади. В царині державного антикорупційного моніторингу за НАЗК закріплювалися функції:

- Розроблення порядку проведення моніторингу та оцінки ефективності реалізації антикорупційних стратегії та програми.
- Розроблення порядку надання центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, державними підприємствами, державними установами та державними організаціями статистичної інформації про результати роботи.
- Розроблення положення про інформаційну систему моніторингу щодо реалізації державної антикорупційної політики.
- Затвердження та оприлюднення до 1 липня 2023 р порядку моніторингу та оцінки ефективності державної антикорупційної політики на час до початку функціонування інформаційної системи моніторингу щодо реалізації державної антикорупційної політики.
- Проведення моніторингу й оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та виконання Програми.
- Створення та введення в експлуатацію інформаційної системи моніторингу щодо реалізації державної антикорупційної політики [61];

Зауважимо, що важливим інформаційним ресурсом антикорупційного моніторингу є антикорупційні програми центральних органів виконавчої влади,

які вони зобов'язані приймати, відповідно до ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» [58]. Антикорупційні програми органів влади є третім засадничим документом за рівнем антикорупційного спрямування, після Антикорупційної стратегії і державної програми з її виконання. Антикорупційна програма органу влади визначає засади та принципи відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції й спрямовується на управління корупційними ризиками в діяльності конкретного органу влади. Станом на 30 вересня 2023 р. 132 органи влади мали затверджені та діючі антикорупційними програмами, тоді як 38 – не мали [45].

Отже, моніторинг виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 рр. спрямовувався на відстеження прогресу щодо виконання кожного конкретного її заходу станом на певну календарну дату – 31 березня, 30 червня, 30 вересня та 31 грудня щороку. НАЗК здійснював моніторинг в такі періоди:

- 16 квітня – 16 травня за I квартал поточного року та попередні періоди;
- 16 липня – 16 серпня за II квартал поточного року та попередні періоди;
- 16 жовтня – 16 листопада за III квартал поточного року та попередні періоди;
- 16 січня – 16 лютого за IV квартал минулого року та попередні періоди [44].

Моніторинг стану виконання заходів здійснюється шляхом отримання уповноваженим на це аналітиком НАЗК інформації про стан виконання заходів державної антикорупційної програми від впроваджувача, яка вноситься до внутрішньої частини відповідної інформаційної системи. Впроваджувачем заходів на виконання державної антикорупційної програми є уповноважена службова особа органу державної влади або іншого суб'єкта, визначеного виконавцем заходів, передбачених державною антикорупційною програмою. При цьому, впроваджувач подає інформацію до НАЗК через внутрішню частину інформаційної системи шляхом створення повідомлення визначеного типу:

По-перше, це повідомлення про хід виконання заходу, яке стосується заходів державної антикорупційної програми, виконання яких вже розпочато, але ще не завершено, та стосовно яких наявна інформація, що характеризує поточний стан виконання заходу державної антикорупційної програми;

По-друге, це повідомлення про результат виконання заходу, яке стосується заходів державної антикорупційної програми, які повністю або частково виконані [44].

Аналітик розглядає повідомлення наданого впроваджувачем, знайомиться з іншою інформацією про стан виконання заходу державної антикорупційної програми та проводить комплексний аналіз повідомлення, за результатами якого повідомлення про стан виконання заходу державної антикорупційної програми набуває в інформаційній системі певного статусу з наведених нижче:

- *Не розпочато* або *Виконується*, якщо подано повідомлення про хід виконання заходу державної антикорупційної програми;
- *Виконано*, *Виконано частково*, *Не виконано*, якщо подано повідомлення про результат виконання заходу державної антикорупційної програми.

Схематично процедура проведення моніторингу стану виконання заходів державної антикорупційної програми наведена на Рис. 9 [44].

Оцінка ефективності реалізації державної антикорупційної програми та антикорупційної стратегії відбувається шляхом аналізу очікуваних стратегічних результатів та індикаторів досягнення кожного з них. Для кожного індикатора, залежно від його значення для досягнення очікуваного стратегічного результату, визначена певна питома вага в відсотках, загальна сума яких дорівнює 100 %. Під час оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної програми аналітик НАЗК використовує такі типи індикаторів, як :

- Моноіндикатор – показник, що характеризує будь-який одиничний об'єкт моніторингу, який перебуває на дату оцінки в одному з двох станів:

перший стан – наявність факту, стану, результату, другий стан – відсутність факту, стану, результату.



Рисунок 9. Процедура проведення моніторингу стану виконання заходів державної антикорупційної програми центральними органами виконавчої влади, 2023

- Складений (сумарний) індикатор – це індикатор, що складається з сукупності відносно самостійних кількісних та якісних характеристик, кожна з яких має фіксоване програмне значення частки у %.
- Прогресивний (динамічний) індикатор – це індикатор, значення якого є змінним у визначених межах.
- Змішаний (складено-прогресивний) індикатор – це індикатор, що складається з сукупності відносно самостійних кількісних та якісних характеристик, кожна з яких має змінне програмне значення.
- Змішаний (прогресивно-складений) індикатор – це індикатор, програмне значення частки якого є змінним в визначених межах, та є сумою програмних значень часток субіндикаторів, що мають фіксоване програмне значення [44].

На основі цих індикаторів оцінка ефективності реалізації державної антикорупційної програми та антикорупційної стратегії здійснюється в два етапи. На першому етапі аналітик НАЗК здійснює зіставлення опису індикатору, його субіндикаторів (в разі наявності) з отриманою з визначених НАЗК джерел інформацією про явища, події, факти, що стосуються зазначеного опису. За результатами зіставлення аналітик, у разі збігу фактичного стану оцінюваного об'єкта з описом індикатору (субіндикатору), присвоює частці цього індикатору (субіндикатору) відповідне фактичне значення, яке виражене у відсотках. Отримані результати першого етапу оцінки аналітик НАЗК вносить до внутрішньої частини інформаційної системи. На другому етапі аналітик НАЗК здійснює засобами внутрішньої частини інформаційної системи оцінку досягнення очікуваних стратегічних результатів. Якщо для оцінки досягнення очікуваного стратегічного результату передбачений один індикатор, то присвоєне йому фактичне значення виступає як міра оцінки ступеня досягнення цього результату. Якщо для оцінки досягнення очікуваного стратегічного результату передбачено два та більше індикаторів, то мірою оцінки ступеня досягнення цього результату виступає вже сума фактичних значень часток цих індикаторів [44].

Як свідчить проаналізована структура процесу організації та проведення державного моніторингу НАЗК щодо реалізації антикорупційної стратегії центральних органів виконавчої влади, належне місце в ньому займає інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. Створення та функціонування інформаційної системи передбачено ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» [58]. Фахівці НАЗК розробляли інформаційну систему впродовж року на основі найкращого світового досвіду створення таких систем та за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС. Інформаційна система складається з двох частин: перша – внутрішня, яка використовується виконавцями державної антикорупційної програми для внесення інформації про прогрес заходів та фахівцями НАЗК для здійснення моніторингу виконання державної антикорупційної програми та оцінки

ефективності реалізації антикорупційної стратегії; друга – публічна, яка буде доступна для всіх, хто хоче оцінити ефективність виконання заходів державної антикорупційної програми кожним органом влади [42].

Інформаційна система була запущена НАЗК 28 червня 2023 р. та розрахована на те, що представники органів державної влади (109 виконавців), вноситимуть інформацію про результати виконання заходів «Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» щоквартально [17]. Оцінюючи значення інформаційної системи, заступник Голови НАЗК А. Вишневський зазначив: «Для результативного, ефективного та якісного виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, яку Уряд ухвалив у березні, НАЗК здійснює координацію, моніторинг та оцінку реалізацію її заходів. Інформаційна система – це ключовий інструмент, що допоможе виконавцям організувати роботу у своїх органах й оперативно інформувати суспільство, Кабінет Міністрів та НАЗК про її результати. НАЗК зможе оперативно відстежувати прогрес і динаміку. Відкриття публічної частини системи відбудеться у серпні, після того, як буде зібрано і оброблено інформацію про перші результати впровадження ДАП. Тоді всі українці, ЗМІ, громадські організації та міжнародні партнери зможуть бачити в зручній інтерактивній формі прогрес виконання кожного конкретного заходу які органи влади у яких сферах суспільного життя найефективніше реалізують антикорупційну політику» [43].

Отже, 1 по 15 липня 2023 р. уповноважені представники органів державної влади подавали дані про стан виконання заходів державної антикорупційної програми, реалізація яких розпочалася в період від набрання чинності державної антикорупційної програми до 30 червня 2023 р. З 16 липня по 15 серпня 2023 р. НАЗК провів перший моніторинг стану виконання заходів, результати якого у вигляді інфографіки стали доступними для громадськості з 16 серпня 2023 р. (Рис. 10 [41]).

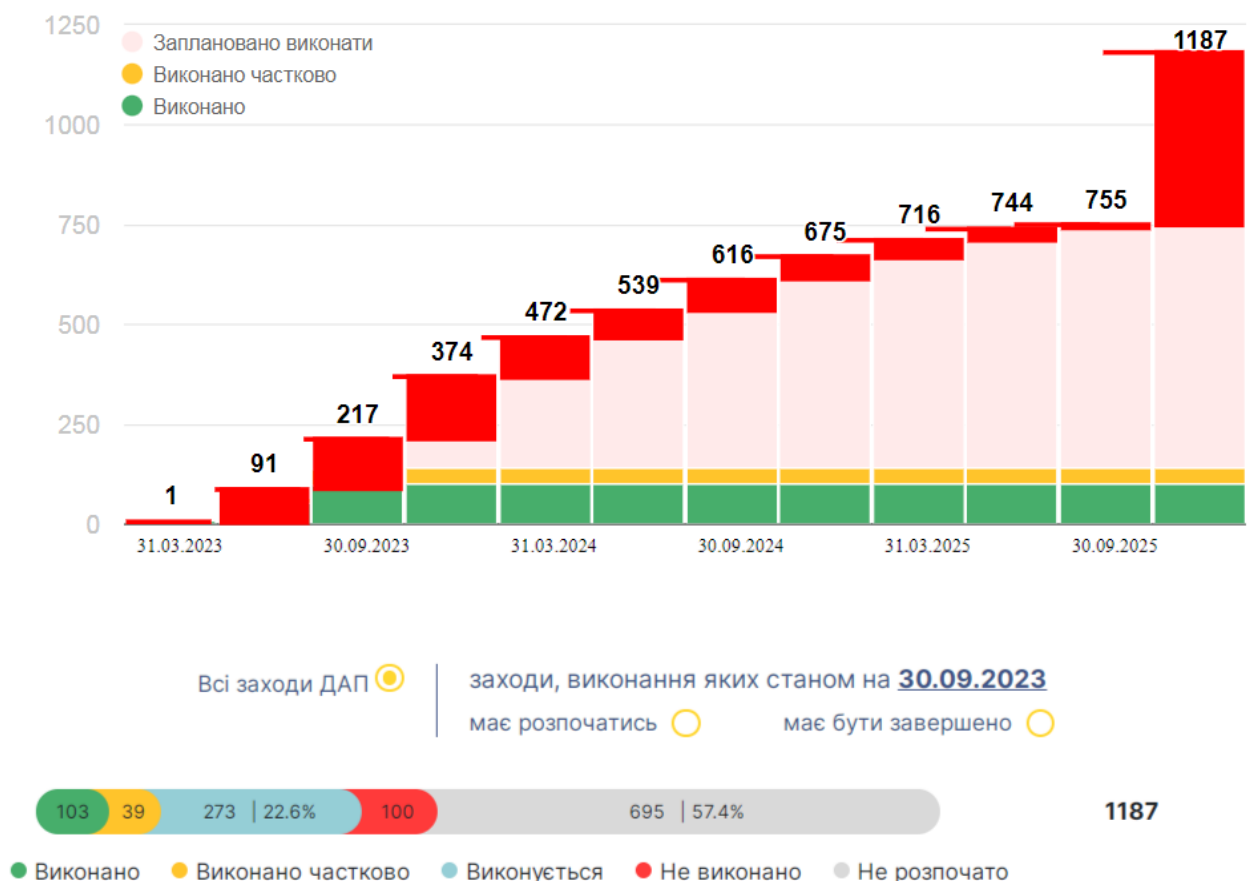


Рисунок 10. Зведена загальна інформація про виконання заходів програми в розрізі напрямків, проблем та результатів

Аналіз даних, наведених на Рис. 10, вказує на те, що повністю та частково виконано 142 заходи, що становить 12 %. Зауважимо, що антикорупційний моніторинг НАЗ здійснюється щодо: 72 проблем, на вирішення яких спрямована державна антикорупційна програма; 272 очікуваних стратегічних результатів; 1187 заходів [17]. У програмі передбачено комплексні зміни в 15 сферах, в яких є високий рівень корупційних ризиків, насамперед земельній, будівництві, правосудді, митній справі, правоохоронній системі та оподаткуванні.

Серед 109 органів влади, підприємств, установ та організацій, які є виконавцями державна антикорупційна програма, НАЗК визначив топ-виконавців за результатами моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (Рис. 11, складено за: [46]).



Рисунок 11. Топ-виконавці за результатами моніторингу реалізації державної антикорупційної політики

Таким чином, найбільш потужні можливості забезпечення вільного від корупції розвитку публічного управління має система державного антикорупційного моніторингу, який є наскрізним за своїми принципами використання. На сьогодні, на виконання Антикорупційної стратегії розроблена та затверджена «Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки» [17], у якій визначена низка ключових цілей державної антикорупційної політики на 2023–2025 роки, що покладені в основу індикаторів державного антикорупційного моніторингу: забезпечення злагодженості й системності в антикорупційній діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування; досягнення потужного прогресу в протидії та запобіганні корупції в Україні; забезпечення належного процесу повоєнного відновлення України.

3.2. Основні характеристики інструментів державного моніторингу на рівні регіональних практик публічного управління

Сучасні виклики безпекового характеру суттєво впливають на соціально-економічний розвиток держав, регіонів, територіальних громад і, як результат,

формують потребу регіональних практик своєчасного аналізу та моніторингу зміни конкурентоспроможності. Ефективність регіональних практик публічного управління залежить від реалізації стратегій системи моніторингу на різних рівнях публічного управління. Постійне спостереження, тобто моніторинг на рівні регіональних практик публічного управління, дозволяє суб'єктам прийняття управлінських рішень оперативно реагувати на проблеми та своєчасно корегувати процес формування ефективну політику як на рівні регіону, так і держави загалом.

На рівні регіональних практик публічного управління державний моніторинг є системним й неперервним спостереженням за зміною індикаторів стану та рівня спроможності органів публічного управління здійснювати реалізацію державних стратегій. Таке спостереження має чіткий інформаційний запит як на рівні означення проблеми, так і на рівні напрямів їх вирішення [33]. На рівні органів публічного управління має бути вироблене чітке нормативне регулювання даного процесу, яке опирається на систему індикаторів, має визначених суб'єктів здійснення цього процесу й систематичності здійснення.

Система державного моніторингу передбачає проводити незалежне оцінювання тенденцій розвитку соціально-економічного стану регіонального рівня публічного управління в режимі реального часу [95]. Такий підхід надає можливість одночасно отримувати інформацію про характер економічних процесів в реальному секторі регіональної економіки, оперативно здійснювати аналіз фінансового стану кожного регіону України та визначати найважливіші фактори, що визначають якість регіональної соціальної політики, а загалом, наближення України до набуття повноправного членства в Європейському Союзі.

Інструменти державного моніторингу на рівні регіональних практик публічного управління надають керівникам органів публічного управління можливість відслідковувати найважливіші тенденції регіонального розвитку, оперативно оцінювати вплив внутрішніх та зовнішніх чинників, що потенційно можуть спричинити зміни об'єктів управлінської діяльності. Саме таким чином

система моніторингу на регіональному рівні формує необхідну основу для виявлення дисфункцій управлінських інститутів та диспропорцій у використанні державних фінансових активів та сприяє підвищенню ефективності стратегічного планування і розвитку [10].

Моніторинг та оцінка ефективності діяльності суб'єктів публічного управління на рівні регіональних управлінських практик є потужним інструментом вивчення характеру ефективності управлінської діяльності щодо забезпечення виконання повноважень, які покладені на обласні військові (державні) адміністрації, виявлення проблем розвитку регіону та всіх причин їх виникнення, підвищення якості та ефективності управлінських рішень органів публічного управління. На нашу думку, моніторинг має бути постійним процесом збору даних про реалізацію державної політики в окремих сферах та здійснюватися за показниками виконання державних, та регіональних стратегій розвитку. Відповідно, дані, що отримані в результаті моніторингу, можуть використовуватись для оцінювання ефективності конкретних програм у межах цих стратегій.

Організація моніторингу відбувається відповідно до визначеного механізму реалізації стратегії розвитку регіону та визначених методів й інструментів публічного управління, які залежать від вимог до оперативності оцінювання процесів, що відбуваються в конкретному регіоні України.

Моніторинг та оцінювання регіональних стратегій передбачає наявність системи ефективного зворотного зв'язку, який має надзвичайно важливу роль для управління процесом досягнення цілей та виконання стратегій. Вона дозволяє відстежувати та вчасно коригувати відхилення, які неминуче виникають під час виконання завдань управлінської діяльності регіональних органів публічного управління. Цей важливий та обов'язковий етап процесу реалізації регіональних стратегій включає збирання, оброблення та аналіз даних та всієї сукупності інформації для систематизації досягнень й прогресу в реалізації плану дій відповідного стратегічного документу, визначення ризиків та проблем під час їх реалізації та виявлення необхідності їх коригування.

Однією з найбільш виразних проблем реалізації регіональних і стратегій в Україні є якість організації процесу та етапів контролю за виконанням відповідних стратегій та отримання інформації, що може бути покладена в основу управлінських рішень [95]. Саме тому дієва система моніторингу має складатися з неперервного відстеження досягнутих результатів, їх порівняння з визначеними планованими завданнями. Відповідно до європейських управлінських практик, функцію моніторингу виконання стратегій розвитку регіонів має взяти на себе певна інституційно визначена структура. Але до проведення моніторингу можуть долучатися представники бізнесу та інститутів громадянського суспільства.

Питання впровадження системи моніторингу та оцінювання процесу реалізації стратегій регіонального розвитку набуло актуальності після схвалення «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» [62], та, відповідно, поставленого перед обласними державними адміністраціями завдання активної розробки регіональних стратегій, які мають моніторитися та оцінюватися за результатами реалізації. Цей документ вперше у сфері регіональної політики України:

- визначав базові засади моніторингу та оцінювання реалізації регіональних програм, а не тенденцій регіонального розвитку або впливу діяльності владних структур, що не передбачає конкретних індикаторів;
- систематизував показники моніторингу за логікою *стратегічні цілі – пріоритетні напрями – показники результативності*;
- як потребу визначив здійснення моніторингу ефективності реалізації стратегії, а не тільки її результативності;
- вказав на потреби обговорення результатів моніторингу і оцінювання з представниками інститутів громадянського суспільства та бізнесу [34].

Після затвердження «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [66] на рівні регіонів України було прийнято стратегії регіонального розвитку на конкретний період, що мали окреслити перспективи

розвитку кожного регіону, забезпечити стабільність їх розвитку та створити передумови для постійного економічного зростання. Але, здійснений нами аналіз формування регіональних стратегій та відповідного процесу реалізації вказав на існування низки проблем.

Опираючись на сутність моніторингу, найбільш важливими питаннями, що мають відстежуватися є:

- прогрес у реалізації кожного проєктного завдання, що відповідає конкретній цілі стратегії;
- фактичні витрати часу та фінансових ресурсів;
- зміни на рівні відповідних структур та організацій, що можуть впливати на інституційну спроможність виконувати визначені заходи;
- зміни в зовнішньому середовищі, які можуть викликати необхідність внесення змін до планів та оцінювання результатів після реалізації оперативних та стратегічних цілей.

В процесі здійснення державного моніторингу на регіональному рівні необхідно актуалізувати два питання: по-перше, чи сприяє реалізація відповідної оперативної цілі досягненню стратегічних цілей та по-друге, чи не втрачають актуальності (на даний момент часу) оперативні цілі та проєктні завдання, затверджені стратегією?

Досить часто виникають труднощі з визначенням того, наскільки успішною була реалізація тієї чи іншої цілі, оскільки не завжди можливо оцінити, яким чином виконання конкретного завдання впливає на очікуваний результат. Відповідно в процесі здійснення моніторингу регіональних і місцевих стратегій доречно використовувати індикатори, узгоджені з індикаторами цілей вищого порядку, тобто відповідної Державної стратегії регіонального розвитку. Використання узгодженої системи індикаторів дозволяє встановити наскрізні проблеми, починаючи з локального та завершуючи національним рівне. Означена робота передбачає безперервний процес аналізу, перегляду та коригування оперативних цілей і проєктних завдань стратегії.

Тобто, державний моніторинг на рівні регіональних практик публічного управління передбачає насамперед оцінювання реалізації регіональних і локальних стратегій в контексті досягнення цілей, визначення впливів, наслідків, можливих альтернатив, тобто пошуку ефективних інструментів реалізації стратегії [38, с. 125].

Труднощі здійснення моніторингу на рівні регіональних практик публічного управління полягають в повноті обов'язкової статистичної звітності, потреби врахування тіньової економіки, самозайнятості населення, реальних доходів населення і т.п., що знаходяться поза межами офіційної статистики. Таким чином, практично руйнується й без того слабка структура регіональної статистики, яка слугує основою державного моніторингу на рівні регіональних практик публічного управління. Оскільки моніторинг передбачає збір, вивчення та підготовку інформації для прийняття й аналізу рішень на різних рівнях публічного управління, це обумовлює цільову спрямованість інформаційних процесів і максимальну об'єктивність отриманих висновків на кожній стадії обробки даних.

Таким чином, для оцінки стану ефективності реалізації стратегії регіональних практик публічного управління, моніторинг має відповідати низці вимог: по-перше, об'єктивність і прозорість; по-друге, постійність і системність процесу, тобто система має забезпечити постійний збір і аналіз інформації упродовж усього періоду реалізації регіональної стратегії згідно з затвердженим планом моніторингу); по-третє, широка поінформованість громади (цільової аудиторії та всіх зацікавлених сторін) щодо процесу моніторингу й оцінювання результатів регіонального управління; по-четверте, контроль за процесом вчасного впровадження планів дій, відповідних заходів, програм та проектів) й вчасна сигналізація про проблеми, які стоять на перешкоді або зумовлюють необхідність коригування планів регіонального розвитку; по-п'яте, зібрана під час моніторингу інформація має бути придатною для використання в процесі ухвалення рішень та надавати можливість корегувати регіональні програми; по-шосте, моніторинг має допомагати

визначати індикатори для цілей різного рівня, проміжні результати та кінцеві результати.

Здійснений аналіз регіональних стратегій на період до 2020 р. доводить, що невиявлені вчасно проблеми заважають використанню такого ефективного інструменту публічного управління як *регіональна стратегія* повною мірою. Змістове наповнення стратегій регіонального розвитку на період до 2020 р. в розрізі регіонів України наведено в Таблиці 2.

Таблиця 2

**Результати моніторингу змістовного наповнення стратегій
регіонального розвитку, 2020**

Область	Стратегічне бачення розвитку регіону	Механізми та інструменти реалізації стратегії	Моніторинг реалізації стратегії	Узгодженість стратегії з напрямками розвитку регіону	Наявність сценаріїв розвитку	Місце регіону серед регіонів України	Узгодженість пріоритетів ДСРР
Вінницька область	+	+	+	+			+
Волинська область	+	+	+				+
Дніпропетровська область	+	+	+	+		+	+
Донецька область	+	+	+	+			+
Житомирська область	+	+	+	+	+		+
Закарпатська область	+	+	+	+	+		+
Запорізька область	+	+	+	+			+
Івано-Франківська	+	+	+	+	+		+
Київська область	+	+	+	+			+
Кіровоградська область	+	+	+	+	+		
Луганська область		+	+		+		
Львівська область	+	+	+	+	+		+
Миколаївська область	+	+	+	+			+
Одеська область		+	+				
Полтавська область	+	+	+	+	+		+
Рівненська область	+	+	+	+			+
Сумська область	+	+	+	+	+		+
Тернопільська область	+	+	+	+	+		
Харківська область		+			+		+
Херсонська область		+	+	+	+		+
Хмельницька область	+	+					
Черкаська область	+	+	+	+	+	+	+
Чернівецька область	+	+		+			+
Чернігівська область	+	+	+	+	+		

Джерело: Складено за [48]

Інструменти державного моніторингу на рівні регіональних практик публічного управління є дієвим інструментом надання пропозицій з вдосконалення регіональних стратегій з метою підвищення їх спроможності ефективно впливати на позитивну динаміку процесів регіонального розвитку. Системний моніторинг регіональних стратегій дозволяє якісно окреслювати напрямки регіонального розвитку у середньостроковій перспективі та забезпечити створення передумов для їх економічного зростання та підвищення якості життя населення громад регіону. Ці завдання можна вирішити шляхом чіткого визначення відповідних цілей та заходів з їх реалізації у самій стратегії.

Основним недоліком більшості регіональних стратегій на період до 2020 р., що був виявлений засобами моніторингу, є брак конкретики стратегій. Шаблонність та розфокус стратегічних цілей, розмиті формулювання операційних цілей та завдань, відсутність та недостатнє опрацювання індикаторів успішності й плану моніторингу виконання регіональних стратегій, відсутність оцінки альтернативних сценаріїв розвитку й необхідних ресурсів для виконання затверджених стратегій, неузгодженість консолідованого бачення розвитку регіону між органами публічного управління, бізнесом та громадянським суспільством недоліки, притаманні більшості регіональних стратегій в Україні, були визначені саме засобами використання інструментів державного моніторингу [96].

За результатами державного моніторингу, в 52 % стратегій регіонального розвитку обрано ідентичні стратегічні цілі: по-перше, розвиток людського потенціалу, по-друге, розвиток сільських територій, по-третє, економічне зростання. Відповідні ключові пріоритети сформульовані настільки універсально й всеохоплююче, що їх використовували до зовсім відмінних за ресурсами та потенціалом регіонів, а загальна структура стратегічних документів виконана за єдиним шаблоном [97].

Здійснений державний моніторинг регіональних стратегій унаочнив, що під час їх розроблення не було забезпечено: (1) відображення зв'язків

стратегічних цілей з програмними документами регіонального розвитку; (2) зв'язків цілей регіональних стратегій з основними аспектами регіонального розвитку [28]. Це, в більшості випадків унеможливило визначення адекватного потребам регіону підходу до формування заходів зі стабілізації регіонального розвитку й зменшення проявів диспропорцій розвитку на субрегіональному рівні. Зауважимо, що моніторинг виразно вказав на фактичну відсутність періодичного коригування планів заходів з реалізації регіональних стратегій та ухвалення короткострокових програм, відповідних поточній ситуації.

На нашу думку, до індикаторів моніторингу реалізації регіональних стратегій розвитку доцільно включити оцінку виконання планів заходів, відповідно самі стратегії повинні містити вимірювані індикатори як мірило цілей, за якими визначається успішність реалізації стратегій. У більшості стратегій розвитку регіонів України на період до 2020 р. (меншою мірою в стратегіях до 2027 р.), їх перелік задекларований, але не вказано ані показників замірів на час затвердження стратегії (base line), ані на момент завершення дії стратегії. Хоча майже кожна стратегія містила розділ *Моніторинг реалізації*, в більшості з них відбувалася констатація проведення моніторингу без зазначення індикаторів.

Під впливом процесів європейської інтеграції та низки зовнішніх викликів й на виконання «Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» [62] виникла необхідність розроблення нових регіональних стратегій. В 2020 р. були створені та затверджені стратегії для всіх регіонів України. Від цього часу, можна констатувати, що стратегія, як актуальний та ефективний для регіонального розвитку документ, використовується в регіонах України з певними відмінностями. Водночас, під час розроблення регіональних нових стратегій повною мірою не був врахований потенціал моніторингу, подібно до стратегій, які діяли на період до 2020 р. (Таблиця 3).

**Наявність індикаторів моніторингу завдань в стратегіях розвитку
регіонів України на період 2021–2027 рр.**

Область	Кількість стратегічних цілей	Кількість оперативних цілей	Кількість завдань	
			всього	мали індикатори моніторингу
Вінницька область	5	21	83	-
Волинська область	5	16	43	3
Дніпропетровська область	5	16	42	-
Донецька область	4	13	42	-
Житомирська область	3	12	62	-
Закарпатська область	5	22	83	-
Запорізька область	4	14	38	-
Івано-Франківська	3	10	36	-
Київська область	4	15	61	1
Кіровоградська область	4	12	54	-
Луганська область	4	11	29	1
Львівська область	5	16	54	-
Миколаївська область	4	14	32	-
Одеська область	5	20	68	1
Полтавська область	3	10	46	-
Рівненська область	3	7	28	-
Сумська область	3	7	21	-
Тернопільська область	3	11	49	-
Харківська область	5	25	153	1
Херсонська область	4	14	51	-
Хмельницька область	4	16	52	-
Черкаська область	5	16	51	-
Чернівецька область	4	11	40	-
Чернігівська область	5	19	62	-

Джерело: Складено за [82]

Для регіональних стратегій на період 2021–2027 рр. також характерне використання загальних формулювань в частині конкретизації механізму реалізації завдань в межах оперативних і стратегічних цілей стратегії регіонального розвитку та розмитість формулювань в питаннях побудови системи моніторингу й оцінки виконання встановленої системи індикаторів, як в межах стратегії, так і в питаннях реалізації спільних стратегічних цілей та завдань суб'єктами реалізації стратегії.

На основі здійсненого аналізу використання інструментів державного моніторингу на рівні регіональних практик публічного управління, можемо запропонувати низку рекомендацій з їх наповнення системою індикаторів

моніторингу для більш ефективного використання потенціалу впливу цих важливих документів на процеси регіонального розвитку:

- необхідно забезпечити узгодження визначених у регіональних стратегіях пріоритетів, індикаторів цілей та завдань з відповідними індикаторами, закріпленими в державних програмах та стратегіях розвитку Української держави;

- синергетичне поєднання визначеної в регіональних стратегіях сукупності цілей та відповідних індикаторів з напрямками секторальних, галузевих та загальнонаціональних політик, що мають розроблені індикатори моніторингу;

- розбудова моніторингової інфраструктури реалізації регіональних стратегій розвитку через формування систем селекції моніторингових інструментів в реалізації найефективніших регіональних проєктів;

- ширше залучення суб'єктів публічного управління до процесу розробки регіональних стратегій, що сприятиме підвищенню зацікавленості в успішності їх реалізації та здійснення моніторингових функцій суб'єктами різних рівнів публічного управління;

- формулювання основних положень стратегій в такому вигляді, який уможливить їх операціоналізацію, а, відтак визначення індикаторів моніторингу та чіткий розподіл відповідальності між суб'єктами публічного управління;

- забезпечення формування аналітичної частини стратегій, розробленої, відповідно до результатів моніторингу попередніх стратегій засобами розширеного методичного апарату, що сприятиме якісному моделюванню сценаріїв розвитку й забезпечить реалістичність прогнозів динаміки показників регіонального розвитку.

Постійний державний моніторинг реалізації регіональних стратегій розвитку, звітування перед відповідними інститутами національного рівня публічного управління, інформування громадськості про результати моніторингу, вказує на відкритість механізму стратегування та регіонального

публічного управління. На нашу думку, для ефективної реалізації функцій державного моніторингу виконання регіональних стратегій необхідно: по-перше, визначити структуру, яка міститиме весь комплекс заходів з моніторингу та визначатиме відповідальність за виконання регіональних стратегій; по-друге, автоматизувати процес державного моніторингу на регіональному рівні, для унаочнення змін до чинних стратегій регіонального розвитку, що забезпечить процес регіонального публічного управління від неефективних управлінських рішень.

3.3. Особливості здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану

З початком повномасштабної російської агресії для нашої держави актуалізувалися питання захисту суверенітету, оборони, забезпечення підтримки територіальної цілісності та недоторканості. В умовах дії правового режиму воєнного стану одним із пріоритетних напрямків діяльності органів виконавчої влади України є створення сприятливих умов для здійснення господарської діяльності, яка виступає запорукою економічної стійкості нашої держави [16]. До таких заходів відноситься й дерегуляція, яка передбачає скасування певних регуляторних та інших обмежень при здійсненні господарської діяльності. Зазначимо, що правовий режим воєнного стану на території України було введено від 24 лютого 2022 р. відповідним Указом Президента [53]. Наразі означений режим діє відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [73].

Одним із нормативних інструментів дерегуляції господарської діяльності в умовах воєнного стану Постанова КМУ «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [74]. Зважаючи на те, що державний моніторинг є «одним із важливих заходів у реалізації завдань та функцій держави, основною метою якого є здійснення нагляду та контролю державою за господарською діяльністю, реалізація його мети в існуючих умовах пов'язана з певними проблемами» [39, с. 58],

актуалізується потребу окремого обґрунтування організаційно-правового каркасу забезпечення реалізації відповідних функцій держави в контексті посилення національної стійкості та оборонної спроможності держави. Наразі означена проблематика, в силу ускладнення політичної, економічної та соціальної ситуації в Україні, обумовленої дією правового режиму воєнного стану та з урахуванням відповідних законодавчих новацій, викликає особливий науковий інтерес у науковців та практиків.

Дослідження особливостей здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану вважаємо доречним розпочати з визначення змісту, виявлення прогалин і недоліків чинного нормативно-правового забезпечення державного моніторингу господарської діяльності в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Господарська діяльність є різновидом суспільних відносин, що об'єктивно потребують належного правового регулювання та регламентації відповідно до «конституційних основ правопорядку у сфері господарювання... та оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів» [91, с. 4-5].

Ст. 40 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в умовах воєнного, надзвичайного стану та оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації» [60] визначено, що регуляторна діяльність держави здійснюється із врахуванням обмежень прав і свобод людини та громадянина, прав й інтересів юридичних осіб, які в умовах воєнного стану встановлюються відповідно до норм Конституції України [31] та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [73]. Відповідно до ст. 1 означеного закону, «воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого

самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки.., а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [73].

Господарського кодексу України Регулювання спеціальних режимів господарювання, до яких віднесено й режим воєнного стану, забезпечується Господарським кодексом України [15]. Тобто, в умовах дії правового режиму воєнного стану, господарська діяльність регламентується окремим спеціальним правовим режимом здійснення. М. Прохоренко зауважує, спеціальний режим господарської діяльності – це «правовий режим, який встановлює особливий порядок організації та здійснення господарської діяльності на певній території, у певній галузі економіки, що відрізняється від загального режиму господарської діяльності, передбаченого законодавством і вводиться державою з метою забезпечення розумного поєднання публічних і приватних інтересів за допомогою встановлення обмежень та/або заохочень суб'єктів господарювання» [78, с. 152]. Відповідно ст. 417 Господарського кодексу України, «в період дії воєнного стану, введеного на території України, правовий режим господарської діяльності визначається на основі закону про оборону України, інших законодавчих актів щодо забезпечення обороноздатності держави та законодавства про режим воєнного стану» [15]. Слід акцентувати, що період дії особливого правового режиму розпочинається з моменту введення воєнного стану та може тривати до його завершення. Відповідно до ч. 3 ст. 4 закону «Про оборону України» [69] особливий правовий режим вводиться «з моменту оголошення стану війни чи фактичного початку воєнних дій настає воєнний час, який закінчується у день і час припинення стану війни» [69].

Забезпечення правового регулювання здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану є, насамперед, складником формування національної оборонної спроможності держави. Особливості такої

господарської діяльності нормативно закріплені також у частині накладання мораторію на проведення перевірок органами та посадовими особами, що володіють законодавчими повноваженнями на здійснення державного моніторингу в сфері господарської діяльності за умови запровадження дії правового режиму воєнного стану.

Відповідно до роз'яснень Державної регуляторної служби України, розглядаючи питання щодо здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану «необхідно виокремлювати два ключові аспекти: процедурні питання здійснення регуляторної діяльності і тимчасову зміну регуляторних повноважень» [49]. Стосовно процедурних питань законодавством не встановлено окремих особливостей, отож «регуляторна діяльність здійснюється за правилами, що діяли до введення воєнного стану. У той же час, у питаннях, пов'язаних із розширенням регуляторних повноважень, у частині прийняття актів відповідно до обмежень, визначених ст. 8 закону «Про правовий режим воєнного стану», слід враховувати, що такі рішення приймаються з урахуванням частини другої ст. 3 закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яка визначає, що дія цього закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану» [49]. Це означає, що прийняття таких актів і заходів в умовах дії правового режиму воєнного стану здійснюється відповідно до зазначеного винятку із закону.

Слід зазначити, що умови правового режиму воєнного стану дещо лібералізують заходи контролю у сфері господарювання [56; 74]. Заразом законодавством визначено сфери, у яких лібералізація є недоцільною, зокрема до таких галузей віднесено запобігання неконтрольованому зростанню цін на товари, що мають істотну соціальну значущість, за наявності загроз, які мають значний негативний вплив на життя та здоров'я людини, її права та законні інтереси, захист навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки держави тощо.

Мета державного моніторингу щодо збалансування публічних і приватних інтересів зумовлює значне підвищення прозорості відносин контролю. Наявні нормативні прогалини щодо забезпечення прозорості відносин контролю в умовах цифрової економіки/ЦЕ актуалізують значимість публічних реєстрів, що посилюють превентивну функцію контролю та послаблюють потенціал економічних правопорушень.

Для прикладу, в результаті моніторингу фінансово-господарської діяльності ОМС та комунальних підприємств у Вінницькій обл., Бюро економічної безпеки/БЕБ спромоглося попередити розтрату бюджетних коштів у Вінницькій області в розмірі понад 3,37 мільйони грн [40]. За даними аналітиків БЕБ така ситуація склалася внаслідок порушення процедури тендерних закупівель у квітні 2022 р., коли однією з медичних установ області було оприлюднено звітну документацію щодо договору проведення закупівель медичного обладнання, відповідно до якого вартість товарів медичного призначення становила 3,37 млн грн, тоді як на офіційному веб сайті постачальника продукція аналогічної специфікації пропонується за ціною 1,98 млн грн., тобто вартість ціни у договорі завищено майже на 1,38 млн грн [40]. Аналогічна ситуація склалася і у м. Кривий Ріг [8]. Результати моніторингу тендерних закупівель Криворізької міської ради засвідчили, що згідно договору щодо закупівлі товарів медичного призначення планувалося придбати рентгенологічне обладнання на суму 1,86 млн грн. без ПДВ. Дослідивши середню ринкову ціну аналогічних товарів, аналітики БЕБ виявили загальне завищення вартості на суму майже 1,369 млн грн. [8]. В результаті проведених заходів у обох випадках договори щодо поставки зазначених товарів було розірвано.

Зазначимо, що моніторинг порушень щодо тендерних закупівель та попередження розкрадання бюджетних коштів є одним із пріоритетних векторів діяльності БЕБ. В науці державного управління вже поглиблено наявні знання щодо реалізації потенціалу електронних публічних реєстрів у процесі державного моніторингу в сфері господарської діяльності.

Проте ефективність здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану потребує збалансування інституціональної бази для його реалізації. Інституціональна база моніторингу з використанням електронних публічних реєстрів як в умовах війни, так і у повоєнний період є важливим структурним компонентом організації та управління на національному, регіональному і локальному рівні. Відповідно в контексті нашого дослідження вважаємо доречним розглянути спеціальні принципи інституціоналізації моніторингу в сфері господарювання. Це слугуватиме орієнтиром для розробки рекомендацій для розбудови інфраструктури державного моніторингу, що обумовлено зміною напрямів економічної політики в умовах воєнного стану та в перші роки після завершення його дії.

С. Ківалов до пріоритетних спеціальних принципів здійснення державного моніторингу відносить: (1) пропорційність блокуючого контролю зі ступенем порушення вимог у процесі реалізації прав підконтрольними суб'єктами господарювання; (2) підвищення ступеня зрілості інформаційної безпеки в процесі проведенні господарської діяльності; (3) розширення діапазону прозорості результату самоконтролю суб'єктів господарювання [29]. Означені принципи орієнтують процес нормотворчості у сфері реалізації права на державний контроль/моніторинг, самоконтроль/самомоніторинг та на консолідацію функцій моніторингу суб'єктів господарювання з повноваженнями органів державного контролю.

Значимість принципу пропорційності блокуючого контролю зі ступенем порушення вимог у процесі реалізації прав підконтрольними суб'єктами господарювання обумовлюється специфічними для правового режиму воєнного стану заборонами й обмеженими дозволами. Приміром, продаж товарів через мережу-Інтернет став передумовою викриття зловживань із гуманітарною допомогою на суму понад 60 млн грн за схемою імпорту тактичної амуніції та товарів військового призначення під виглядом гуманітарної допомоги, наслідком якої стало ухилення від сплати податків на суму понад 20 млн грн [11]. Співробітниками БЕБ було здійснено заходи блокуючого контролю,

зокрема (1) вилучено документацію, підтверджуючу, що зазначені товари прямували до України під виглядом гуманітарної допомоги; (2) накладено арешт на банківські рахунки, які використовувалися у процесі здійснення протиправної діяльності; (3) арештоване майно було передано на потреби ЗСУ [11].

Наступний принцип – підвищення ступеня зрілості інформаційної безпеки в процесі проведенні господарської діяльності потребує конкретизації щодо умов правового режиму воєнного стану та у перші роки після його припинення в частині забезпечення адекватних можливостей для релокації суб'єктів господарювання за межі території України. Означене актуалізує питання запровадження паспортів інформаційно-комунікаційної безпеки для суб'єктів господарювання.

Розширення діапазону прозорості результату самоконтролю суб'єктів господарювання опирається на межі розширення, обрані за сферами діяльності, суб'єктами здійснення діяльності та видами загроз. Приміром, для банківської сфери наявність державного реєстру банків не вирішить проблему задоволення потреб в ознайомленні з гнучкими показниками поточних результатів фінансового моніторингу, банківського нагляду або самомоніторингу. Споживачі банківських послуг (реальні та потенційні) не усвідомлюють ризиків наближення ліквідація банку. Початкова стадія відстеження ризику здійснення неправомірних дій, тобто стадія підозри і спостереження також має електронне інформаційне забезпечення, який утримує Фіскальна служба України та її підрозділи [85]. Означений ресурс створений задля інформаційно-аналітичного забезпечення превентивних заходів щодо ризикових суб'єктів господарювання та, відповідно, потребує особливої уваги в умовах війни.

Таким чином, аналіз особливостей здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану, дозволяє зауважити, що господарська діяльність підпадає під окремий спеціальний режим господарювання, тому чинне законодавство в сфері державного моніторингу господарської діяльності свідчить про прагнення стабілізувати господарську діяльність, захистити

споживачів і суб'єктів господарської діяльності в умовах воєнного стану, шляхом зменшення контрольно-наглядового тиску. Однак, вбачається, що така лібералізація у вигляді, зокрема, скасування контрольно-наглядових перевірок, в багатьох сферах господарської діяльності може спровокувати чисельні правопорушення, зумовлені ризиками здійснення господарської діяльності в умовах правового режиму воєнного стану.

Забезпечення прозорості моніторингу в сфері господарювання в умовах війни відбувається на рівні соціальних і управлінських показників, відкритий доступ до яких стає каталізатором попередження гуманітарних і економічних ризиків. За таких умов призначенням спеціальних принципів здійснення державного моніторингу в сфері господарювання полягає у створенні належних правових умови для гнучкості системи функціонування державного моніторингу. Окремі положення законодавства, на нашу думку, потребують перегляду та доповнення, зокрема у частині запровадження мораторію на проведення контрольно-наглядових заходів в умовах воєнного стану, обґрунтування проведення позапланових моніторингових заходів, а також щодо потреби спрощеного адміністративного порядку оскарження результатів позапланового моніторингу в разі порушення органами контролю норм законодавства.

ВИСНОВКИ

Вивчення процесу функціонування інструментів державного моніторингу як механізму контролю в державному управлінні України.

Здійснена систематизація та характеристика теоретико-концептуальних засад дослідження механізму контролю в державному управлінні довела, що функція контролю в державному управлінні перебуває у взаємозв'язку з іншими функціями державного управління, але її місце, порівняно з іншими функціями полягає в тому, що саме вона пов'язана з оцінкою відповідності здійснення інших функцій державного управління завданням, поставленими перед всією управлінською системою. В межах визначення сутності державного контролю важливим є доведення методологічної доцільності розмежування функцій з контролю та нагляду, законодавчої та нормативної уніфікації цих термінів.

В науці державного управління розрізняють принципи організації державного моніторингу, до яких відносять, по-перше, комплексність проведення моніторингу. Цей принцип означає, що моніторингові спостереження повинні мати комплексний характер, тобто охоплювати всю сукупність об'єктів державного моніторингу та факторів, що впливають на них, а також посилювати різні процеси, що відбуваються в секторі державно-приватного партнерства. По-друге, безперервність спостережень за станом об'єктів державного моніторингу, а також оперативність отримання необхідної інформації. Дотримання цього принципу сприяє найбільшою мірою режимність спостережень, тобто періодичність фіксації змін у діяльності окремо взятого органу державного управління та системи державного управління загалом. По-третє, забезпечення репрезентативності об'єктів моніторингових спостережень. Об'єктами державного моніторингу є об'єкти, що різняться між собою як за величиною, та і за значенням для стабільності системи державного управління і суспільної стабільності. Однак доцільно здійснювати одночасні спостереження

за однаковою процедурою щодо всіх об'єктів державного моніторингу, що посилить порівняльну та прогностичну функцію державного моніторингу.

Дослідження інституційних особливостей моніторингової діяльності Рахункової палати в механізмі контролю засвідчує ефективність засобів соціально-економічної стратегії держави загалом, і заходів державного зовнішнього фінансового контролю, зокрема. Повноваження Рахункова палата здійснює свої повноваження у законопроектній сфері, сфері кредитування, правозахисній сфері, сфері доходів і видатків Державного бюджету України. Для забезпечення належного виконання конституційно визначених повноважень та забезпечення ефективності використання наявних ресурсів, Рахункова палата потребує вдосконалення внутрішніх процесів на всіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому. Це вимагає подолання низки викликів внутрішнього та зовнішнього характеру. Означені виклики зумовлені як тенденціями функціонування самої інституції, так і зростаючими вимогами з боку суспільства та динамічними трансформаціями політичного середовища. Крім того, євроінтеграційний поступ передбачає, що державні інституції повинні функціонувати на основі європейських стандартів.

Від початку масштабної російської агресії Державна служба фінансового моніторингу України сконцентрувала свою увагу на вжитті заходів для притягненні до відповідальності за відмивання грошей, фінансування тероризму та фінансування зброї масового знищення. Ключові ресурси ДСФМ спрямовувалися на протидію державі-агресору та захист фінансової безпеки шляхом проведення державного моніторингу та аналітичних розслідувань з метою встановлення фінансового сліду злочинів агресора; виявлення колоборантів та зрадників; ідентифікацію шляхів матеріальної підтримки диверсійно-розвідувальних груп та коригувальників вогню.

Здійснений аналіз ролі громадського моніторингу в забезпеченні контролю в системі державного управління володіє потенціалом систематичного вдосконалення механізму надання адмінпослуг, адже результати громадського оцінювання повинні сприяти підвищенню якості та

ефективності надання адмінпослуг, а також забезпечення їх доступності для громадян. Громадський моніторинг є підґрунтям для корегування діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. Відповідно, результати громадського моніторингу повинні знаходити своє застосування у процесі розробки та реалізації управлінських рішень. Тобто, громадський моніторинг проводиться з метою визначення проблемних моментів і формування рекомендацій щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Залучення громадськості до процесу контролю організації надання адмінпослуг дозволяє посилити захист прав і свобод громадян, підвищити якість та ефективність надання адмінпослуг, мінімізувати прояви корупційних ризиків, посилити довіру до органів публічного управління тощо.

Здійснене дослідження принципів використання інструментів державного моніторингу на рівні центральних органів виконавчої влади та регіональних практик публічного управління довело, що постійний державний моніторинг реалізації регіональних стратегій розвитку, звітування перед відповідними інститутами національного рівня публічного управління, інформування громадськості про результати моніторингу, вказує на відкритість механізму стратегування та регіонального публічного управління. На нашу думку, для ефективної реалізації функцій державного моніторингу виконання регіональних стратегій необхідно: по-перше, визначити структуру, яка міститиме весь комплекс заходів з моніторингу та визначатиме відповідальність за виконання регіональних стратегій; по-друге, автоматизувати процес державного моніторингу на регіональному рівні, для унаочнення змін до чинних стратегій регіонального розвитку, що убезпечить процес регіонального публічного управління від неефективних управлінських рішень.

Визначені особливості здійснення державного моніторингу в умовах воєнного стану в Україні вказують, що забезпечення прозорості моніторингу в сфері господарювання в умовах війни відбувається на рівні соціальних і управлінських показників, відкритий доступ до яких стає каталізатором попередження гуманітарних і економічних ризиків. За таких умов

призначенням спеціальних принципів здійснення державного моніторингу в сфері господарювання полягає у створенні належних правових умови для гнучкості системи функціонування державного моніторингу. Окремі положення законодавства, на нашу думку, потребують перегляду та доповнення, зокрема у частині запровадження мораторію на проведення контрольних-наглядових заходів в умовах воєнного стану, обґрунтування проведення позапланових моніторингових заходів, а також щодо потреби спрощеного адміністративного порядку оскарження результатів позапланового моніторингу в разі порушення органами контролю норм законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf>
2. Бахтіна Ю. С. Удосконалення державного управління за допомогою правового моніторингу. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету: серія: Право*. Ужгород : Видавничий дім Гельветика, 2019. Вип. 54. С.120-123.
3. Бахтіна Ю.С. Контроль, нагляд та моніторинг: співвідношення функцій державного управління. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С.78-84.
4. Бахтіна Ю.С. Поняття моніторингу в науці. *Юридичний бюлетень*. 2017. № 5. С.8-16
5. Бахтіна Ю.С. Удосконалення державного управління за допомогою правового моніторингу. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. 2019. №54. С. 120-123.
6. Бахтіна Ю.С. Функції моніторингу та контролю в державному управлінні: співвідношення понять. *Сучасна юридична наука: проблеми доктринальної комунікації: міжнародна науково-практична конференція*. 19 квітня 2019 р., м. Харків. С.146-149.
7. Бахтіна, Ю. С. Удосконалення державного управління за допомогою правового моніторингу. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету: серія: Право*. Ужгород : Видавничий дім Гельветика, 2019. Вип. 54. С.120-123.
8. БЕБ упереджено розтрату бюджетних коштів на суму 1,86 млн грн. 23 травня 2022 р. URL: <https://esbu.gov.ua/news/beb-uperedzheno-roztratu-byudzhetnih-koshtiv-na-sumu-186-mln-grn>
9. Берізко В. М. Щодо питання понятійного апарату «фінансовий моніторинг». *Право України*. 2006. № 12. С. 52–53.
10. Валентюк І. В. Алгоритм впровадження моніторингу регіонального розвитку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 156-162.
11. Викрито зловживання з гуманітарною допомогою на суму понад 60 млн грн. БЕБ. URL: <https://esbu.gov.ua/news/vikrito-zlovzhivannya-z-gumanitarnoyu-dopomogoyu-na-sumu-ponad-60-mln-grn>
12. Гаєвський І. М. Щодо деяких функцій державної служби фінансового моніторингу України. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право»*. 2013. Вип. 182(1). С. 211–218.
13. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Фоліо, 2002. 176 с.

14. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
15. Господарський кодекс України від 16 січ. 2003 р. (в ред. від 27 трав. 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
16. Деретуляція господарської діяльності під час дії воєнного стану. URL: <https://gc.gov.ua/ua/Informatsiini-povidomlennia/33200.html>
17. Державна Антикорупційна Програма на 2023–2025 роки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220. <https://saee.gov.ua/sites/default/files/Postanova.pdf>
18. Єдинак Т. С., Павлишен О. В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління*. 2011. № 1. С. 12–18.
19. Ємельянова А.Г. Принцип доброго урядування як основа забезпечення права бути почутим у контексті реалізації права на участь в управлінні державними справами. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 4. С. 20-26
20. Звіт Державної служба фінансового моніторингу України за 2022 р. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/zvity/zvit2022ukr.pdf>
21. Звіт за результатами громадського моніторингу відділу ЦНАП «Лівобережний» управління адміністративних послуг та дозвільних процедур Дніпровської міської ради. URL : <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zvit-roboty-TSNAPu-Livoberezhnyj-Dnipro-2.pdf>
22. Звіт за результатами громадського моніторингу відділу ЦНАП «Правобережний» управління адміністративних послуг та дозвільних процедур Дніпровської міської ради. URL : <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zvit-roboty-TSNAPu-Pravoberezhnyj-Dnipro-2.pdf>
23. Звіт за результатами громадського моніторингу Регіонального центру послуг у м. Харків. URL : <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zvit-roboty-Regionalnogo-tsentru-Harkiv-1.pdf>
24. Звіт за результатами громадського моніторингу Центру надання адміністративних послуг Солом'янської РДА у м. Києві. URL : <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zvit-roboty-TSNAPu-Solomyanskoyi-RDA-Kyyiv-1.pdf>
25. Звіт за результатами громадського моніторингу Центру надання адміністративних послуг Деснянської РДА у м. Києві. URL :

<https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zvit-roboty-TSNAPu-Desnyanskoyi-RDA-Kyyiv-1.pdf>

- 26.Звіт за результатами громадського моніторингу Центру надання адміністративних послуг м. Львова. URL : <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zvit-roboty-TSNAPu-Lviv-1.pdf>
- 27.Звіт Рахункової палати 2022 р URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2022/ZVIT_RP_2022.pdf
- 28.Іванов С. В. Нова модель розвитку регіонів України в умовах глобалізації світової транспортної системи: монографія. Дніпро: Домінанта Прінт, 2018. 262 с.
- 29.Ківалов С.В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Правове життя сучасної України: у 3 т. : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 15 трав. 2020 р. / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 2. С. 3–6. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 30.Койчева О.С. Проблеми реалізації функцій Рахункової палати. *Наше право*. 2014. № 7. С. 104–109.
- 31.Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- 32.Контроль і ревізія / Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко. Київ: Н. І. К., 2000. 512 с.
- 33.Латинін М. А., Лукашов О. О. Концептуальні підходи до державного регулювання стратегічного розвитку регіону за кордоном. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2017. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_9_5
- 34.Лендшел М., Винницький Б., Ратейчак Ю. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні. Київ : К.І.С., 2007. 120 с.
- 35.Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів / Рахункова палата України. URL: http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=3283.
- 36.Малиновський В. Я. Державне управління. К. : Атіка, 2003. 573 с.
- 37.Маматова Т. Тракткування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 23–26.

38. Мілашовська О. І. Моніторинг спільної стратегії соціально-економічного розвитку областей Карпатського регіону. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: економіка, право, політологія, туризм.* 2010. Т. 2. № 2. С. 125-131.
39. Мілімко Л.В. Правове регулювання здійснення державного нагляду (контролю) за господарською діяльністю авіаційних підприємств. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». Київ: НАУ, 2020. № 3(56). С. 24-31. DOI: <https://doi.org/10.18372/23079061.56.14887>
40. На Вінничині упереджено розтрату понад 3,37 млн грн бюджетних коштів. БЕБ. 24 травня 2022 р. URL: <https://esbu.gov.ua/news/na-vinnichchini-uperedzhenoroztratu-ponad-337-mln-grn-byudzhetnih-koshtiv>
41. НАЗК, Зведена загальна інформація про виконання заходів програми в розрізі напрямків, проблем та ОСР. URL: https://dap.nazk.gov.ua/table/?a%5Bstatus%5D=3&a%5Bmain_organ%5D=&a%5Bid%5D=&a%5Bbydate%5D=
42. НАЗК, Презентація публічної частини ІСМ ДАП. 18 серпня 2023 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-prezentuye-publichnu-chastynu-systemy-monitoryngu-realizatsiyi-derzhavnoyi-antykoriptsijnoyi-polityky/>
43. НАЗК. Виконавці Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки почали звітувати про перші результати через нову інформаційну систему. 28 червня 2023 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/vykonavtsi-derzhavnoyi-antykoriptsijnoyi-programy-na-2023-2025-roky-pochaly-zvituvaty-pro-pershi-rezultaty-cherez-novu-informatsijnu-systemu/>
44. НАЗК. Моніторинг виконання Державної антикорупційної програми. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/monitoring-info/>
45. НАЗК. Список органів влади. Суб'єкти, які зобов'язані приймати антикорупційні програми на виконання статті 19 Закону України “Про запобігання корупції” та інформація щодо наявності антикорупційних програм. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/antycorprogram/authorities/?y%5B0%5D=2023&p%5B0%5D=0&p%5B1%5D=1>
46. НАЗК. ТОП-головні виконавці заходів програми. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/>
47. Наливайко Л.Р., Савченко О. В. Громадський моніторинг як форма громадського контролю: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми*

- державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару* (м. Дніпро, 8 грудня 2017 р.). Дніпро: ДДУВС, 2018. С. 98-101
48. Оновлення регіональних стратегій задля забезпечення стабільного розвитку. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2403>
49. Особливості здійснення регуляторної діяльності органами виконавчої влади в умовах воєнного стану. URL: <http://www.drs.gov.ua/pressroom/osoblyvosti-zdijsnennya-regulyatornoyidiyalnosti-organamy-vykonavchoyi-vlady-vumovah-voennogo-stanu/>
50. Петренко П.С. Корупція в Україні: Рахункова палата потребує зміцнення механізмів правової держави. *Економіка і суспільство*. 2018. № 16. С. 201–209.
51. Полегшення доступу до державних послуг та підвищення їх якості під час війни в Україні. Центр політико-правових реформ. URL : <https://pravo.org.ua/projects/polegshennya-dostupu-do-derzhavnyh-poslug-ta-pidvyshhennya-yih-yakosti-pid-chas-vijny-v-ukrayini/>
52. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
53. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 / 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
54. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб. Закон України. № 2571-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2571-20#Text>
55. Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843. Закон України від 04 листопада 2022 року № 2736-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-20#Text>
56. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 5 березня 2022 року за № 2120-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>
57. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 1491.
58. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 09.02.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

59. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 року. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України* від 19.06.2020 – 2020 р., № 25, с. 5, стаття 171.
60. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в умовах воєнного, надзвичайного стану та оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
61. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023—2025 роки. Постанова Кабінету міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220. URL: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://saee.gov.ua/sites/default/files/Postanova.pdf>
62. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>
63. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>
64. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-п>.
65. Про затвердження Порядку відстеження (моніторингу) фінансових операцій. Наказ Міністерства фінансів України від 05.04.2021 р. № 196. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0576-21#Text>
66. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 932. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п>
67. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. № 976 (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>

68. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27 вересня 2021 № **487/2021**. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
69. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII (в ред. від 01 квіт. 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
70. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>
71. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V (зі змінами від 02.12.2010 р. № 2756-VI). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
72. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>
73. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 15 трав. 2015 р. № 389-VIII (в ред. від 24 трав. 2022 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
74. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 бер. 2022 р. № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>
75. Про Рахункову палату України : Закон України від 02 липня 2015 року № 576-VIII (зі змінами і доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-19/page>.
76. Про робочу групу з напрацювання пропозицій щодо участі України в Робочій групі з питань боротьби з хабарництвом у міжнародних комерційних операціях Організації економічного співробітництва та розвитку: Указ Президента України від 28 липня 2022 року № 539/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5392022-43477>
77. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
78. Прохоренко М.М. Правове регулювання господарської діяльності та господарських відносин в особливий період. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне

- право». Київ: НАУ, 2016. № 2(39). С. 151-161. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.39.10648>
- 79.Рахункова палата: Офіційний веб-сайт. URL: <http://rp.gov.ua/home/>
- 80.Реформа публічної адміністрації в Україні. Біла книга / О. Данілейко, Ю. Кириченко, І. Коліушко, М. Моїсєєв, І. Пархоменко. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. 2006. – 58 с.
- 81.Річний звіт Держфінмоніторингу за 2022 рік. URL: <https://fiu.gov.ua/pages/dijalnist/funkcional/zviti-pro-diyalnist/2022-rik/richnij-zvit-derzhfinmonitoringu-za-2022-rik.html>
- 82.Розроблення проєктів регіональних стратегій розвитку на період до 2027 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/rozrobka-proektiv-regionalnih-strategiy-rozvitku-na-period-do-2027roku>
- 83.Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
- 84.Слівак А.Є. Методичні підходи до створення системи моніторингу надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2012. № 5. С. 64—68
- 85.Стечишин Ю. Визначення ролі та місця інформаційно-аналітичного забезпечення в системі економічної безпеки. Вчені записки Університету «КРОК». 2023. № 1(69). DOI: 110–119. URL: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2022-69-110-119>
- 86.Стратегія реформування державного управління до 2021 року. URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf
- 87.Стратегія розвитку Рахункової палати на 2019-2024 роки. URL: http://rp.gov.ua/Strategy/Strategy_2019-2024/?id=796
- 88.Табенська Ю. Державна аудиторська служба України як центральний орган державного фінансового контролю. *Причорноморські економічні студії*. 2017. № 22. С. 187–190.
- 89.Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія / Л.Р. Наливайко, О.В. Савченко. Київ: Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.
90. У майбутній відбудові українці бояться корупції більше ніж війни – соціологічне опитування. URL: <https://ti-ukraine.org/news/u-majbutnij-vidbudovi-ukrayintsi-boyatsya-koruptsiyi-bilshe-nizh-vijny-sotsiologichne->

опутування/

- 91.Хрущ О.В. Правове регулювання господарської діяльності – теоретичні основи. Інформаційний матеріал. Волочиськ, 2015. URL: <https://justice-km.gov.ua/uploads/files/prav-regylgospodarskoi-diyalnosti.doc>
- 92.Часова Т.О. Використання фінансового моніторингу під час розслідування злочинів у сфері економіки. *Часопис Київського університету права*. № 2. 2020. С. 389-386.
- 93.Шевчук П. Рівні ефективності надання адміністративних послуг населенню України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 115-122.
- 94.Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): монографія. Х.: Основа, 2003. 208 с.
- 95.Якубів В. М., Попадинець Н. М., Максимів Ю. В. Моніторинг соціально-економічних процесів розвитку регіону: теоретичний і прикладний аспекти. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2017. Випуск 13. Т. 1. С. 176-184.
- 96.Areiqat A. Y., Al-Ali A. H., Al-Yaseen H. M. Entrepreneurship in palm fronds recycling: a Jordanian case. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*. 2019. No. 6. DOI: 10.9770/jesi.2019.6.4(10).
- 97.Arribas I., Espinos-Vano M. D., Garcia F., Tamosiuniene R. Negative screening and sustainable portfolio diversification. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*. 2019. No. 6 (4). DOI: 10.9770/jesi.2019.6.4(2).
- 98.Drozd O., Pavlenko S., Sevruk V. Theoretical and legal analysis of foreign experience on illegal amber production: Environmental and economic aspects. *Asia Life Sciences*. Issue 2, December 2019, P. 1-19.
- 99.Parfenova M.J., Babishin V.D., Yurkevich E.V., Sekerin V.D., Dudin M.N. Methodology making management decisions based on a modified Ramsey model. *Asian Social Science*. 2014. Vol. 10. № 17. P. 292–301.

ДОДАТКИ ДОДАТОК А

Структура Держфінмоніторингу України

