

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-9.21>

**МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ ОСІБ,
УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ
АБО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ПОШУК «НОВАЦІЙНИХ ІНСТРУМЕНТІВ»
РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ МОДЕЛІ В УКРАЇНІ**

Коломоєць Тетяна Олександрівна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
декан юридичного факультету
(Запорізький національний університет,
м. Запоріжжя, Україна)

У статті обґрунтовується доцільність упровадження новаційних інструментів здійснення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як антикорупційного засобу. Для використання унікального ресурсу відповідного засобу, який формується завдяки поєднанню «кабінетного дослідження» та «польового дослідження» («візуального спостереження»), усунення «напруги» у використанні його останнього складника завдяки суперечливості її нормативно-правових засад (в аспекті відсутності легальних підстав для проведення оперативно-розшукових та судових дій, відсутності у НАЗК статусу правоохоронного органу), обґрунтовується потреба підвищення ролі і значення «кабінетного дослідження» та урізноманітнення інструментарію його здійснення. Зосереджується увага на можливості й доцільності використання, поряд з офіційними державними реєстрами, пошуковими системами і базами даними, «альтернативних» відкритих джерел інформації, яка б підтверджувала або ж спростовувала задекларовані відповідними особами відомості про спосіб свого життя та членів їхніх сімей. «Альтернативні» джерела, сформовані за результатами журналістських розслідувань, реалізації антикорупційних грантових програм, сприяли б, за рахунок вільного доступу до них як суб'єкта здійснення моніторингу, так й інших суб'єктів протидії корупції та громадськості, спрощенню доступу до відомостей про спосіб життя відповідних осіб та членів їхніх сімей, виявленню фактів приховування, «опосередкованого» фіксування відомостей про спосіб життя відповідних осіб, невідповідності задекларованих ними відомостей реальному стану справ. В умовах інформатизації державотворчих процесів в Україні, мінімізації кадрового та матеріального ресурсного забезпечення їх, пошуку ефективних засобів оперативної протидії корупції у всіх її проявах, урізноманітнення та збільшення кількості інноваційних інструментів встановлення відповідності (невідповідності) задекларованих особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відомостей щодо способу свого життя та життя членів своїх сімей за рахунок дублювання тематичних відомостей, фільтрації та спрощення їх пошуку, усунення підстав для блокування доступу до таких відомостей, розширення «опосередкованої» інформації задля виявлення «прихованого збагачення», «дотичних осіб» сприятиме прозорості, контрольованості, публічності, оперативності та результативності протидії корупції з максимально легальним викорис-

танням моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання завдань держави або місцевого самоврядування, як засобу унеможливлення використання ними переваг публічної служби для задоволення приватних інтересів.

Ключові слова: моніторинг способу життя, особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, новаційні інструменти, корупція, антикорупційний засіб, законодавство.

**LIFESTYLE MONITORING OF PERSONS AUTHORIZED TO EXERCISE
THE FUNCTIONS OF THE STATE OR LOCAL SELF-GOVERNMENT:
SEARCH FOR “INNOVATIVE TOOLS” FOR THE IMPLEMENTATION
OF THE LEGISLATIVE MODEL IN UKRAINE**

Kolomoets Tetiana Oleksandrivna,
Doctor of Law, Professor,
Honoured Lawyer of Ukraine,
Corresponding Member of the
National Academy
of Legal Sciences of Ukraine,
Dean of Law Faculty
(Zaporizhzhya National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article substantiates the expediency of introduction of innovative tools for the implementation of lifestyle monitoring of persons authorized to exercise the functions of the state or local self-government as an anti-corruption means. To use a unique resource of a relevant means which is formed by combining “desk study” and “field study” (“visual observation”), elimination of “tension” in using its latter component due to contradictory nature of its regulatory framework (in the context of lack of legal grounds for operational search and judicial proceedings, lack of the status of law-enforcement body in the National Agency for Corruption Prevention), the paper proves the need to enhance the role and significance of “desk study” and to diversify instruments for its implementation. The focus is on the opportunity and expediency of the use, along with official state registries, search systems, databases, of “alternative” open information sources, which would confirm or deny declared data on the lifestyle of relevant persons and their family members. “Alternative” resources formed by the results of journalistic investigations, implementation of anti-corruption grant programs would facilitate, using free access to them as a subject of monitoring as well as to other subjects of combating corruption and the public, simplifying access to lifestyle data of relevant persons and their families, revealing the facts of concealment, “indirect” recording of information about the lifestyle of the relevant persons, inconsistency of their declared information declared to the real state of affairs. In the context of informatization of state-building processes in Ukraine, minimization of personnel and tangible resources provision of them, search for effective means of operational counteraction to corruption in all its manifestations, diversification and increase of the number of innovative tools for the set up a correspondence (discrepancy) of information declared by persons authorized to exercise the function of the state or local self-government concerning their and family members lifestyle by duplicating issue-related information, filtering and simplifying their search, eliminating grounds for blocking access to such information, extending “indirect” information to identify “hidden enrichment”, “persons involved” will contribute to transparency, control, publicity, promptness and effectiveness of combating corruption with the most legal use of lifestyle monitoring of persons authorized to

exercise tasks of state or local self-government as a means for preventing the use of benefits of public service to satisfy private interests.

Key words: lifestyle monitoring, person authorized to exercise the functions of the state or local self-government, innovative tools, corruption, anti-corruption means, legislation.

Активізація нормотворчої діяльності, зорієнтованої на пошук оптимальних шляхів протидії корупції у всіх її проявах в умовах сучасних вітчизняних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, в тому числі й в аспекті впровадження «новаційних інструментів» такої протидії, зумовлює підвищений інтерес у середовищі зацікавленої спільноти, в тому числі й вчених-юристів, що безпосередньо здійснюють комплексні тематичні дослідження й намагаються сформулювати новітній науковий базис для відповідної нормотворчості, до специфіки використання ресурсу цих інструментів з акцентом на все розмаїття заходів протидії корупції, серед яких своє місце займає й моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Незважаючи на певну «новаційність» для вітчизняної антикорупційної політики моніторингу, все більше і більше уваги приділяється обґрунтуванню потреби розширення сфери його застосування, унормуванню засад його здійснення, в тому числі й з усуненням тих прогалин та колізій, які мають місце в реальному часі, уніфікації практики його застосування, в тому числі з використанням позитивного зарубіжного нормотворчого та правозастосовчого досвіду. Підтвердженням цього цілком можуть слугувати тематичні наукові роботи (наприклад, роботи С. Кушніра, О. Дудорова, Р. Коліушка, О. Бесшерстної тощо), нормативно-правові акти, які закріплюють засади використання моніторингу як антикорупційного засобу в публічно-правовій сфері владних відносин, інтерпретаційних актів суб'єктів його здійснення, звіти громадських антикорупційних організацій тощо. Пошук ефективних напрямків формування «вітчизняної моделі моніторингу» як засобу протидії корупції у всіх її проявах в Україні тісно пов'язана і з впровадженням «новаційних» антикорупційних інструментів, ресурс яких безпосередньо пов'язаний з активним залученням громадськості, використанням різноманітних інформаційних ресурсів, посиленням засад прозорості, гласності, контрольованості, оперативності, мінімізації витрат (кадрових, матеріальних тощо). Це максимально сприяє використанню ресурсу моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як ефективного, результативного засобу протидії корупції у всіх її проявах в Україні, що узгоджується з пріоритетами сучасної загальнодержавної антикорупційної політики, зорієнтованої на «викорінення цього явища протягом найближчих 50 років», в умовах «побудови» в Україні «держави у смартфоні» та реалізації проекту діджиталізації всіх відносин, у тому числі у сфері публічної влади. За таких умов набір «новаційних інструментів», використання ресурсів моніторингу має бути сформованим, засади їх використання унормованими, а практика використання – уніфікованою, що й сприятиме максимально ефективному та результативному застосуванню відповідного антикорупційного засобу.

Хоча проблематика моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання завдань держави або місцевого самоврядування, як антикорупційного засобу привертала увагу вітчизняних учених-юристів, однак наявні праці або ж присвячені висвітленню порівняльно-правових досліджень ресурсу цього засобу і з акцентом на досвід окремих країн (наприклад, роботи, підготовлені в межах реалізації Проєкту розвитку ООН), або ж загальнотеоретичним питанням ресурсу цього засобу (наприклад, роботи М. Хавронюка, В. Сердюка), або ж аналізу окремих його норма-

тивно-правових засад (наприклад, роботи С. Шатрави, О. Миколенка), або ж деяким аспектам відповідності практики його використання європейським правовим стандартам антикорупційної протидії (наприклад, роботи С. Кушніра). Втім, у наявності й роботи (переважно публіцистичного змісту), присвячені інноваційним засобам антикорупційної протидії в цілому (наприклад, роботи О. Бесшерстної), хоча робіт із проблематики пошуку «новаційних інструментів» використання ресурсу цього антикорупційного засобу в умовах сучасної вітчизняної антикорупційної політики з модернізацією її нормативно-правових засад, на жаль, немає, що актуалізує тематику цієї роботи та зумовлює формулювання її мети. Остання полягає в аналізі наявних джерел з акцентом на виокремлення «новаційних інструментів» використання ресурсу моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання завдань держави або місцевого самоврядування, обґрунтуванні доцільності їх впровадження для забезпечення ефективності та результативності використання такого засобу з унормуванням засад такого використання.

Під час написання використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання, які дозволили сформулювати перелік «новаційних інструментів» використання ресурсу моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, запропонувати нормативні моделі закріплення засад їх впровадження з відповідності до пріоритетів унормування засад загальнодержавної антикорупційної політики в Україні.

Моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як сфера об'єктивізації «новаційного» інструментарію. Серед всього розмаїття антикорупційних засобів, засади яких визначені в «базовому» законодавчому акті – Законі України «Про запобігання корупції», своє чільне місце посідає моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання завдань держави або місцевого самоврядування (ст. 51 Закону). Аналіз відповідних нормативно-правових положень дозволяє стверджувати, що законодавець виокремлює цей засіб і конкретизує його «базові» ознаки, серед яких: а) «вибірковість»; б) спеціальний суб'єкт здійснення, яким є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК); в) спеціальні суб'єкти, щодо яких відбувається застосування (особи, уповноважені на виконання завдань держави або місцевого самоврядування, члени їхніх сімей); г) цільове спрямування «з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їхньої сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією» (ч. 1 ст. 51 Закону); д) унормована процедура, що деталізується в актах НАЗК; е) комплексний зміст, що передбачає поєднання як перевірку даних, з використанням різних джерел, спостереження за засобом життя осіб; є) обмеження гарантованими «лімітами» втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя осіб («... не повинен передбачати надмірного втручання» (ч. 3 ст. 51 Закону); з) варіативність наслідків (у тому числі й зі здійсненням повної перевірки декларації, повідомленням спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції). Вже неодноразово зазначалося, що помилковим є ототожнення моніторингу способу життя відповідних осіб із перевіркою декларацій цих осіб (ст. 48 Закону) та повною перевіркою декларацій (ст. 50 цього ж Закону), оскільки законодавець чітко закріпив свою позицію щодо їх розмежування, закріпивши їх засади у різних статтях «базового» законодавчого акту й закріпивши взаємозв'язок їх з перевіркою під час «кабінетного» дослідження як складника відповідного моніторингу та з повною перевіркою як із можливим наслідком проведення моніторингу «в разі встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам» (ч. 4 ст. 51 Закону). Більше того, саме наявність «польового дослідження» («спостереження візуального»

[1, с. 9]) і відрізняє моніторинг від перевірки, що й підтверджує доцільність обрання для позначення цього антикорупційного засобу слова «моніторинг» для акценту уваги на спостереженні «за поведінкою, стилем життя, майном особи, а не тільки опрацювання певних відомостей з реєстрів, баз даних тощо» [2, с. 48]. Саме таке «унікальне» поєднання «кабінетного» («документального») та «польового» («живого», «візуального») аспектів і зумовлює ресурс моніторингу способу життя відповідних осіб, що у свою чергу і передбачає багаточисельність та розмаїття інструментів (термін є достатньо поширеним у вітчизняній адміністративно-правовій науці, що й зумовлює використання його в наукових, навчальних, методичних галузевих джерелах) для його здійснення. Цілком зрозуміло, що логічним є досить поширене використання доступу до різноманітних державних реєстрів, офіційних баз даних для отримання інформації з метою зіставлення її з відомостями, зазначеними особами в деклараціях. Більше того, зрозуміло, що спостереження за «переміщенням <...> осіб, <...> за будинком або майном, що знаходяться поза будинком, <...> за речами, які носить <...> особа або члени її сім'ї» [3, с. 403], здійснюється з використанням різноманітних засобів фото-запису, відеозапису та іншого фіксування. Саме за рахунок їх використання й стають відомими як до початку проведення моніторингу, так і під час відповідної процедури відомості, які можуть або ж свідчити про відповідність задекларованих особами даних щодо рівня свого життя та життя членів своїх сімей, або ж свідчити про їх невідповідність. Невипадково законодавець закріпив положення про те, що моніторинг здійснюється «на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відповідних джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам» (ч. 2 ст. 51 Закону), а також передбачив можливість доступу до таких відомостей НАЗК як суб'єкта здійснення відповідного моніторингу під час фактичного використання його ресурсу (ст. 11 Закону). Щоправда, певні проблемні питання в наявності щодо здійснення фактично «оперативно-розшукової діяльності й досудового розслідування НАЗК, яке не є правоохоронним органом» [3, с. 408]. Тим не менш, головний акцент варто все ж таки зробити на те, що під час здійснення «кабінетного дослідження» як складника моніторингу, НАЗК використовує як інструментарій доступ до різноманітних інформаційних ресурсів, які містяться в офіційних реєстрах, баз даних. І саме «ускладнення» інструментарію цієї складової частини моніторингу вважається доцільною в аспекті впровадження інноваційних методів протидії корупції у всіх її проявах в Україні, інформатизації відносин публічного адміністрування.

Обґрунтування доцільності впровадження «новаційних» інструментів моніторингу як антикорупційного засобу. Варто підтримати ідею збільшення та урізноманітнення електронних баз даних, які містять інформацію, що прямо або ж опосередковано підтверджувала відомості про спосіб життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, й доступ до яких був відкритим для громадськості. Відомості про статки, динаміку їх формування, про стиль життя особи (зацікавленість особою зумовлена тим, що вона наділяється владними повноваженнями для забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів, які вона не може використовувати для «вирішення питань для себе чи членів своєї сім'ї», не використовує переваги публічної служби для своїх приватних інтересів) мають бути доступними громадськості для можливості своєчасного реагування у випадках використання особами «переваг публічної служби для задоволення своїх приватних інтересів» [2, с. 49]. Саме такий доступ і зумовлює ініціювання моніторингу способу життя відповідних осіб для попередження, усунення, припинення протиправних діянь останніх, пов'язаних із використанням публічно-владних повноважень. Отримати таку інформацію можна за рахунок

доступу до різних реєстрів, баз даних, які б містили різноманітні відомості (в тому числі й з елементами дублювання, однак з використанням різних джерел надходження), які можна було б зіставляти з відомостями, задекларованими особами, та реальним станом справ особи. Саме така практика вже впроваджена у багатьох зарубіжних країнах і дозволила виявити чимало підстав для виявлення фактів використання відповідними особами переваг публічної служби задля приватних інтересів, стрімкого власного збагачення тощо. Так, наприклад, доступ до різних баз реєстрації нерухомості дозволив виявити «пільгове» придбання нерухомості в березні 2019 року міністром юстиції Болгарії Ц. Цачевою, а до баз даних державного субсидування у Греції – приховане субсидування для оплати власного елітного житла в лютому 2018 року міністром економічного розвитку Д. Пападимітру [4, с. 2]. Саме наявність різних («альтернативних») реєстрів, які фіксують відомості, що опосередковують виконання публічно-владних повноважень та приватне життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дозволяє у разі доступу до них та ретельного опрацювання відповідних даних виявити невідповідність задекларованих відомостей та способу життя відповідних осіб. Підтвердженням цього можуть слугувати факти «розкішного способу життя», виявлені в липні 2019 року, міністра екології Франції Р. де Рюжи, «приватні перевезення» у 2017 році членів сім'ї міністра охорони здоров'я США Т. Прайса [4, с. 2], спікера Сейму Польщі М. Кухцінського [4, с. 13] тощо. Саме широкий доступ громадськості до різноманітних реєстрів, баз даних, у тому числі й альтернативних, і сприяв оприлюдненню відповідної інформації у «відкритих джерелах» й можливості їх використання в подальшому для порівняння з тими відомостями, які відповідні особи декларували щодо способу свого життя.

«Новаційні» інструменти моніторингу та їх можливі різновиди. Для забезпечення такого ж стану справ в Україні нагальним є впровадження «альтернативних», окрім загальнодержавних, баз даних, реєстрів відомостей, які б у різний спосіб фіксували відомості, які б можна було використовувати для встановлення відповідності або ж невідповідності задекларованих даних особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, реальному стану справ щодо способу їх життя. В умовах інформації всіх процесів державотворення в Україні такий підхід є логічним, виправданим і цілком реальним, тим більше, враховуючи ті напрацювання, в тому числі й у межах реалізації грантових антикорупційних проектів, які вже є. Так, цілком можливим є використання для процедури моніторингу ресурсу, наприклад, «мінімального гігієнічного інструментарію для кожного українця <...> для контролю державних службовців» [5, с. 18], а саме: а) «альтернативних» баз даних, пошукових систем, сформованих тематичними «журналістськими проектами» [5, с. 18], прикладом яких можуть слугувати реєстр власників елітної нерухомості [5, с. 18], реєстр помічників депутатів (як народних депутатів, так і депутатів місцевих рад). Також прикладами таких «альтернативних» реєстрів, пошукових систем є: пошукова система «Ring», розроблена Bihus Info, яка дозволяє отримувати інформацію як із «більшості державних відкритих офіційних баз даних, так і з баз журналістських розслідувань» [5, с. 18], а також бази даних «Посіпаки» та «Посіпаки-2» того ж розробника стосовно помічників народних депутатів та депутатів місцевих рад багатьох скликань, що сприяє «з'ясуванню кола наближених до уповноваженої особи» для виявлення «прихованих статків» [5, с. 18]; б) бази даних та пошукові системи з можливостями «перехресної» перевірки відомостей, «фільтрами» тематичної фільтрації та залученням відомостей із соціальних мереж, використання яких дозволяє не тільки отримати конкретну інформацію за кілька років щодо особи, а й виявити її суперечливість під час оформлення правозстановчих (правозмінних) докумен-

тів, з інформацією із джерел «неформального» відкритого спілкування (наприклад, проект Bihus Info «Декларація», що містить оцифровану волонтерами інформацію з е-декларацій уповноважених осіб за кілька років, що сприяє «можливості автоматичної аналітики, рейтингування, динаміці статків» [5, с. 18]; в) пошукові системи щодо доцільності відповідних осіб, які містять відомості, що можуть сприяти виявленню «прихованих» способів використання особами переваг публічної служби для власних потреб (наприклад, щодо проведення заходів із використанням бюджетних коштів, виконання посадових обов'язків із використанням державного майна тощо).

Саме завдяки впровадженню інших новаційних (окрім наявних загальнодержавних, регіональних тощо) баз даних, пошукових систем, забезпечення відкритості доступу до них будь-яких осіб, щоправда з дотриманням у цілому вимог законодавства щодо захисту персональних даних, цілком можливо забезпечити оперативність, достовірність (кілька баз, реєстрів фіксує однакову інформацію, відсутність фактів блокування доступу до інформації, унеможливлення фактів упередженості в її наданні чи приховуванні тощо), результативність «кабінетного дослідження» як складника моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, підвищити його роль і значення у ресурсі відповідного антикорупційного заходу, «зниживши напругу» щодо колізійності легальних засад «польового дослідження» як складової частини відповідного антикорупційного засобу. За рахунок активізації участі всіх суб'єктів протидії корупції у всіх її проявах (як спеціально уповноважених, так і альтернативних) цілком можливо збільшити «частку» новаційних, пов'язаних із використанням інформаційних ресурсів, інструментів для використання ресурсу моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, легально розширити джерельну базу відкритого доступу для ініціювання та безпосереднього здійснення моніторингу, одночасно мінімізувати витратне забезпечення останнього, сприяти його оперативності, результативності. Все це цілком узгоджується з пріоритетами сучасної вітчизняної загальнодержавної антикорупційної політики з максимальним використанням інформатизації, посиленням засад прозорості, відкритості, контрольованості, залученням громадськості, що в кінцевому підсумку сприятиме мінімізації проявів корупції у сфері публічно-владних відносин. Практична реалізація запропонованих положень цілком узгоджується з унормованими засадами використання моніторингу як антикорупційного засобу (як ст. 51 Закону, так й актами НАЗК) й сприятиме розширенню та уніфікації практики використання його ресурсу, підвищивши ефективність та результативність такого використання.

Список використаних джерел:

1. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Київ : Програма розвитку ООН в Україні, 2016. 36 с.
2. Коломоєць Т.О., Кушнір С.М. Моніторинг способу життя як засіб запобігання корупції за законодавством України: чи вдалим є вибір терміну? *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5.
3. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
4. Французский министр ушел в отставку из-за омаров и вина. Из-за чего увольняются топ-чиновники. 7-я. 2019. № 30 (972). 23–29 июля. С. 2.
5. Бесшерстна О. Десять інструментів для інноваційної боротьби з корупцією. *Юридичний вісник України*. 2019. 23 серпня – 5 вересня. № 34–35 (1259–1260). С. 18.