

Ю. В. Дмитрієв, кандидат наук з державного управління,
помічник-консультант народного депутата України

МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ ПУБЛІЧНИХ ОСІБ ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено основні підходи щодо механізмів моніторингу способу життя публічних осіб, надано власне бачення прийняттого для України механізму такого моніторингу, визначено його місце в системі державного управління, розкрито його зміст і сутність. Зокрема, у статті обґрунтовано мету моніторингу способу життя, яка полягає у встановленні відповідності (або невідповідності) доходів та їхніх джерел витратам публічної особи та членів її сім'ї. Розглянуто такі механізми моніторингу, як кабінетне дослідження, польове дослідження та комбінована або змішана форма цих досліджень. Науково обґрунтовано необхідність використання в Україні саме змішаної форми моніторингу способу життя публічних осіб, розкрито її зміст і послідовність застосування. Розглянуто експертні та наукові засади щодо визначення складників (заходів) механізму моніторингу способу життя публічних осіб, узагальнено та запропоновано власний підхід щодо необхідності змін антикорупційного законодавства задля забезпечення ефективності й достовірності такого моніторингу. Наприклад, у дослідженні запропоновано внесення змін до антикорупційного законодавства з метою розширення кола суб'єктів моніторингу шляхом додавання близьких осіб публічної особи, а саме – батьків, братів, сестер і внуків, родичів одного із подружжя тощо. Рекомендовано внесення змін до законодавства з метою надання Національному агентству з питань запобігання корупції прямого доступу до банківської інформації суб'єкта моніторингу та членів його сім'ї. Також наголошено на необхідності законодавчого обмеження готівкового обігу видатків суб'єкта моніторингу певним невеликим їхнім розміром. Досліджено інші загальноорганізаційні механізми моніторингу способу життя публічної особи. Розглянуті у статті зміни антикорупційного законодавства будуть сприяти ефективному та достовірному моніторингу способу життя публічної особи, а отже, й запобіганню корупційним правопорушенням.

Ключові слова: корупція, моніторинг способу життя, механізм, публічна особа, антикорупційне законодавство, державне управління.

Yu. V. Dmytriyev. Monitoring the lifestyle of public persons as one of the methods to prevent corruption in the public administration system

The basic approaches to the mechanisms of monitoring the lifestyle of public persons, particular vision of the mechanism of such monitoring, acceptable to Ukraine are presented in this article. The article identifies its place in the public administration system, reveals its content and essence. In the article grounded purpose to monitoring of lifestyle, which is to determine conformity (or non conformity) of profits and their sources the charges of public person and its family members. Such mechanisms of monitoring are considered as, office research, field research and combined or mixed form of these researches. Scientific grounded necessity of using in Ukraine exactly of the mixed form of monitoring the lifestyle of public persons, its maintenance and sequence of application is exposed.

The study incorporates expert and scientific basis on defining the constituent (measures) of the mechanism of monitoring the lifestyle of public persons. One may observe generalization and initiation of a particular approach to the necessity of changes of anti-corruption legislation in order to ensure the effectiveness and reliability of such monitoring. Thus, in research, making alteration is offered in an anticorruption legislation with the purpose of expansion circle of monitoring subjects, by addition of near persons of public person, namely parents, brothers, sisters and grandchildren, relatives of one, from the married couples and others like that. It is recommended to amend the legislation to provide the National Agency on Corruption Prevention with direct access to the banking information of the subject monitoring and its family members. It is also marked the necessity of legislative limitation of available appeal of charges of monitoring subject to a certain small amount. Other general organizational mechanisms of monitoring the lifestyle of public persons have been investigated. The changes of anticorruption legislation considered in the article will be instrumental in the effective and reliable of monitoring the lifestyle of public persons, and consequently to prevention corruption offence.

Key words: corruption, lifestyle monitoring, mechanism, public persons, anticorruption legislation, public administration.

Постановка проблеми. Сьогодні корупція в Україні залишається першочерговою проблемою для демократичного й економічного розвитку нашої держави, залучення іноземних інвестицій, запровадження міжнародних стандартів державного управління. Часті зміни політичного курсу та національної ідеології в суспільному житті країни, постійне реформування інститутів державного управління, пошук найкращих законодавчих варіантів вирішення економічних проблем і правових колізій жодним чином не сприяють запобіганню цього явища або уповільненню його розвитку та модернізації.

Великий запит суспільства на вирішення цієї проблеми вимагає від усіх інститутів державного управління негайного вжиття системних і послідовних заходів щодо спільного подолання цього ганебного явища.

В Україні вже довгий час законодавчо проголошено досить ефективний антикорупційний механізм фінансового контролю за діяльністю державних службовців – моніторинг способу життя суб'єктів декларування. Наприклад, стаття 51 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює такий моніторинг із метою встановлення відповідності рівня життя публічних осіб наявним у них та членів їхньої сім'ї майну й одержаним ними доходам. Цією ж нормою передбачено, що порядок здійснення такого моніторингу мав би визначатися Національним агентством [1].

Проте такий порядок не розроблено та, як наслідок, не впроваджено. Також, на жаль, відсутнє законодавче й наукове визначення можливих механізмів моніторингу та засобів його здійснення. Отже, вважаємо, що одним із основних завдань державної антикорупційної політики в Україні має стати негайне створення та впровадження дієвої системи моніторингу способу життя публічних осіб, про що також наголошувалося нашими західними партнерами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий доробок із розгляду проблем моніторингу способу життя певних категорій державних службовців досить обмежений і містить роботи таких учених, як М. Смух [2], С. Люлько [3], І. Печенкін [4], та деяких інших. Проте праці цих учених насамперед присвячені дослідженням щодо визначення самого поняття «моніторинг способу життя суб'єктів декларування» та можливих особливостей його застосування у правоохоронній сфері.

Водночас спеціальні наукові дослідження щодо розгляду механізмів здійснення моніторингу способу життя, меж його застосування в системі державного управління, розкриття змісту та засобів цього процесу комплексно не проводилися.

Метою статті є розгляд наукових і теоретичних підходів щодо сутності механізмів моніторингу способу життя публічних осіб, розроблення та впровадження практичних заходів такого моніторингу та послідовність їх застосування, надання пропозицій щодо законодавчого вдосконалення системи моніторингу у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу. Загальнопоширена думка, що корупцію в країні можливо подолати лише репресивними методами, на практиці не знаходить свого підтвердження. Сьогодні в Україні створена значна кількість державних органів, зокрема й правоохоронних, покликаних запобігати та протидіяти корупції в системі державного управління, проте рівень корупції в нашій країні залишається вкрай високим.

Наприклад, згідно з даними рейтингу світового Індексу сприйняття корупції СРІ 2019 року, який у січні 2020 року презентувала неурядова міжнародна організація «Transparency International Україна», наша держава посіла 126 місце зі 180 позицій, отримавши лише 30 балів зі 100 можливих. «Колегами» України за ганебним антикорупційним індексом є Киргизстан, Джибуті, Гвінея та Лаос [5].

Водночас уже понад п'ять років у системі державного управління закладено такий антикорупційний механізм фінансового контролю, як моніторинг способу життя суб'єктів декларування, що міг би за послідовного застосування запобігти скоєнню корупційних правопорушень із боку публічних осіб, сприяв би їхній доброчесності та прозорості діяльності. Проте механізм його впровадження уповноваженими державними органами у сфері протидії корупції досі не розроблено, натомість громадськістю він застосовується не завжди послідовно, а іноді й без правового аналізу та всебічного розгляду.

Слушне визначення терміна «спосіб життя» в загальному розумінні надано Т. Коломоєць і С. Кушніром, під яким науковці розглядають факти, які вказують на те, як особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, живе з розрахунку використання тих коштів, які отримує за реалізацію та захист публічних інтересів під час виконання своїх службових повноважень, і чи не використовує вона переваги публічної служби для задоволення своїх приватних інтересів або ж приватних інтересів осіб, безпосередньо пов'язаних із нею [6]. При цьому мету моніторингу способу життя публічних осіб науковці бачать у встановленні узгодженості доходів (джерел таких доходів) особи з тим, які витрати вона використовує для свого приватного життя та приватного життя осіб, із нею пов'язаних.

Досліджуючи механізми досягнення прийнятої нами мети моніторингу способу життя публічних осіб науковці та експерти пропонують широке коло практичних заходів, які мають організаційний, аналітичний, пошуковий, спостережний та іноді навіть освітній характер. Проте більшість цих заходів передбачає вжиття заходів, що безпосередньо пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України, а отже, не можуть бути законно використані громадськістю та органами державної влади, не наділеними правоохоронними функціями.

Наприклад, С. Люлько бачить моніторинг способу життя в контексті Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» як комплекс оперативних заходів, пов'язаних із отриманням інформації: про доходи й витрати суб'єкта перевірки та членів його сім'ї як на території України, так і за її межами; про кількість, тривалість і вартість виїздів за кордон суб'єкта перевірки та членів його сім'ї для відпочинку чи подорожей; про наявність майна й банківських рахунків суб'єкта перевірки та членів його сім'ї тощо [3].

Досліджуючи здійснення моніторингу способу життя співробітниками Національного агентства з питань запобігання корупції, А. Приходько рекомендує їм проводити раптові перевірки житла й іншого майна суб'єкта

декларування та членів його сім'ї на відповідність їхньої інформації, що міститься в його деклараціях. При цьому задля законності проведення таких перевірок науковець пропонує, щоб кожна особа під час набуття статусу суб'єкта декларування надавала письмову згоду на проникнення до її житла з метою перевірки способу та рівня життя особи з відомостями, які вона декларує [7].

Сьогодні міжнародні експерти пропонують Україні три загальноновизнані механізми моніторингу способу життя публічних осіб, які ефективно використовуються в більшості країн задля запобігання корупції, серед яких визначають такі: а) «кабінетне дослідження», сутність якого полягає в перевірці, порівнянні інформації, наданої особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у деклараціях із відомостями з «відкритих джерел» щодо способу життя особи (іноді цей механізм також називають «аналізом документів», «документальною перевіркою відомостей»); б) спостереження на місці («польове дослідження»), яке полягає у візуальному огляді, «відкритому огляді на місці», спостереженні за «конкретним об'єктом доходу, майном чи витратами, які можуть бачити будь-який громадянин, у публічному просторі», що дає змогу з'ясувати, чи суперечить реальний спосіб життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, задекларованим нею відомостям; в) «комбінована» або «змішана» форма, яка передбачає поєднання як «кабінетного дослідження», так і «польового дослідження», тобто документальна перевірка й аналіз у поєднанні зі спостереженням на місці [8].

На нашу думку, використання саме «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб було б найбільш ефективним у нашій країні. В умовах існування сучасної правової системи в Україні отримати достовірні відомості про доходи, майно та інші активи суб'єктів декларування та членів їхньої сім'ї не завжди видається можливим унаслідок відсутності або неналежного функціонування реєстрів відкритих даних, своєчасності та повноти внесення відомостей до них, наявності необмеженої банківської та комерційної таємниці тощо. А отже, задля отримання достовірних даних щодо результатів моніторингу способу життя публічної особи повинно бути обов'язково застосовано спостереження на місці («польове дослідження»).

За загальним міжнародним стандартом «польове дослідження» пов'язане зі спостереженням за поведінкою відповідної особи та осіб, пов'язаних із нею, за її (їхнім) майном, із використанням фото- та відеозаписів, загальнодоступних служб цифрової картографії для виявлення місця розташування майна, фіксуванням результатів такого спостереження. Водночас в Україні форми та методи такого спостереження можуть відрізнятися від загальноприйнятих у світі, і зумовлено це нашими законодавчими обмеженнями та залежить від суб'єкта, що здійснює моніторинг.

Проте запровадження Національним агентством із питань запобігання корупції, як центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, запропонованої нами «комбінованої» або «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб, безумовно, потребує законодавчого врегулювання та внесення змін до чинного антикорупційного законодавства.

По-перше, сьогодні Закон обмежує здійснення заходів моніторингу способу життя лише стосовно самого суб'єкта – публічної особи та членів його сім'ї. При цьому перелік членів сім'ї чітко регламентований самим Законом, який до них у загальному порядку відносить подружжя, неповнолітніх дітей та осіб, які спільно проживають і мають взаємні права й обов'язки із суб'єктом моніторингу [1]. Проте, як свідчить «корупційна практика» в Україні, суб'єкти моніторингу добре обізнані з нормами антикорупційного законодавства та все частіше залучають до своїх об'єктів близьких осіб, які не є членами їхніх сімей у розумінні Закону. Наприклад, корупційне майно та активи все частіше реєструються ними на своїх батьків, рідних братів і сестер, нібито колишнього члена подружжя, а видатки від їхнього імені найчастіше вчиняються господарськими товариствами, опосередковано бенефіціарами яких вони є. За таких умов необхідно внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», надавши можливість проведення моніторингу способу життя не лише стосовно публічних осіб, але й їхніх близьких осіб, до яких, зокрема, законодавство відносить батька, матір, вітчима, мачуху, пасинка, падчерку, рідного та двоюрідного братів, рідну та двоюрідну сестер, зятя, невістку, тестя, тещу, свекра, свекруху та інших.

По-друге, проведення дієвого моніторингу способу життя безпосередньо пов'язано з аналізом і документальною перевіркою руху грошових коштів на банківських рахунках суб'єкта декларування та членів його сім'ї. Водночас уповноважений суб'єкт такого моніторингу – Національне агентство з питань запобігання корупції, досі не має прямого доступу до банківських даних, а отже, позбавлений можливості повно й оперативно здійснювати такий моніторинг. На важливість і необхідність надання Національному агентству доступу до банківської інформації суб'єкта моніторингу вказується у рекомендаціях для України міжнародних антикорупційних експертів [8]. Наприклад, фахівці ООН зазначають, що слід спростувати поширюваний міф про те, що згідно з нормами в галузі прав людини доступ до банківських даних обов'язково вимагає санкції прокуратури чи суду. Крім того, законодавством України вже передбачено доступ до інформації, що становить банківську таємницю, для окремих органів без дозволу суду (хоча лише в частині інформації про фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб). Отже, на нашу думку, необхідне внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» задля надання Національному агентству з питань запобігання корупції доступу до банківської інформації

суб'єкта моніторингу та членів його сім'ї в обсязі, необхідному та достатньому для проведення моніторингу способу їхнього життя.

По-третє, нині проведення такої форми моніторингу способу життя, як «кабінетне дослідження», зумовлює обов'язкове вивчення та аналіз усіх видатків суб'єкта моніторингу та членів його сім'ї. Зокрема, до таких видатків, окрім загальновідомих – придбання майна й активів, може бути також віднесено: грошові кошти, витрачені для виїзду за кордон; грошові кошти, витрачені на хобі, розваги, медичне обслуговування та навчання; грошові кошти на придбання коштовних речей; грошові кошти, витрачені на обслуговуючий персонал, особисту охорону, участь у спортивних змаганнях; зобов'язання за кредитами чи боргами тощо. Водночас загальною проблемою моніторингу цієї категорії видатків є неможливість достовірного встановлення факту їхнього здійснення, а отже, й визначення їхнього розміру. На наше переконання, зумовлено це насамперед безготівковою формою розрахунків та укладанням простих цивільних договорів – в усній формі. Отже, задля прозорості діяльності публічних осіб пропонуємо обмежити громадянам готівковий обіг сумою, наприклад, у 20 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня поточного року, що дасть змогу забезпечити проведення ефективного та повного моніторингу способу життя. Зміни до чинного законодавства з цього питання фінансового контролю, загалом, безумовно, будуть позитивно сприяти запобіганню корупційних правопорушень, адже повністю виключають бажання та можливість неконтрольованого витрачання суб'єктами грошових коштів, отриманих нечесним шляхом.

Не менш важливими заходами із запровадження моніторингу способу життя публічних осіб можуть стати й загальноорганізаційні механізми, спрямовані на запровадження активної правоосвітньої кампанії серед новопризначених державних службовців, належне кадрове і матеріально-технічне забезпечення уповноважених суб'єктів моніторингу для виконання ними функцій у повному обсязі, посилення громадського контролю в боротьбі з корупцією та обговорення результатів моніторингу способу життя тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи дослідження, необхідно зазначити, що корупція сьогодні залишається каменем спотикання для сталого розвитку нашої країни, реформування системи управління та навіть модернізації свідомості громадян. При цьому наявні законодавчі механізми запобігання корупції досі не імplementовані в систему державного управління та не виконують своєї прямої функції – запобігання корупційним правопорушенням. Основними чинниками цього гальмівного процесу можливо вважати часту зміну векторів державного управління, відсутність належної політичної волі з боку всіх гілок влади та їхніх посадових осіб, а також відсутність розвиненого громадського суспільства, здатного забезпечити належний громадський контроль за діяльністю публічних осіб.

Запровадження саме «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб до системи антикорупційних заходів державного управління є важливим складником для з'ясування реальної картини доходів і видатків суб'єктів контролю та членів їхніх сімей, а також надасть можливість запобігти скоєнню ними корупційних правопорушень завдяки відкритості даних і прискіпливій увазі до них із боку суспільства. При цьому запропоновані в дослідженні зміни до законодавства нададуть необхідний інструментарій для ефективного й оперативного досягнення основної мети цього моніторингу.

Крім того, попри відсутність нині в Україні нормативного та наукового врегулювання механізмів моніторингу способу життя публічних осіб, подальше дослідження питань аналізу й оцінки доходів, активів і видатків суб'єктів моніторингу, на наше переконання, є актуальним і перспективним, оскільки надасть можливість знизити рівень корупції в нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Смик М. Моніторинг способу життя. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/bmju_2016_12_13.pdf.
3. Люлько С. Моніторинг способу життя прокурорів як суб'єкт декларування. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 72–77.
4. Печенкін І. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції. *Віче*. 2015. № 4. С. 24–27.
5. Індекс корупції CPI-2019 – дані дослідження неурядової міжнародної організації Transparency International Україна. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>
6. Коломоець Т., Кушнір С. Моніторинг способу життя як засіб запобігання корупції за законодавством України: чи є вибір терміна? URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/11.pdf.
7. Приходько А. Ефективність моніторингу способу життя та перевірки Е-Декларацій суб'єктів декларування. URL: <https://prikhodko.com.ua/ua/efektivnist-monitoringu-sposobu-zhittya-ta-perevirki-e-deklaratsiy-subyektiv-deklaruvannya>.
8. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Київ, 2016. 36 с.

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2014), “Pro zapobihannia koruptsii” [Law of Ukraine “Prevention of Corruption”] dated October 14, 2014 No. 1700-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2014. No. 49. St. 2056 [Ukraine].
2. Smuk M. (2016), “Monitorynh sposobu zhyttia” [“Monitoring of lifestyle”]. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/bmju_2016_12_13.pdf (Accessed March 2020) [Ukraine].
3. Lulko S. (2015), “Monitorynh sposobu zhyttia prokuroriv yak subiekt deklarovannia” [“Monitoring of lifestyle of prosecutors as income declaration entity”]. *Journal Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy* [Scientific journal of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine]. Vol. 2. P. 72–77 [Ukraine].
4. Pechekin I. (2015), *Antykoruptsiina reforma v Ukraini: mistse i rol orhaniv prokuratury yak koordynatora protydii zlochynnosti ta koruptsii* [Anti-corruption reform in Ukraine: the place and role of prosecutors as coordinator of combating crime and corruption]. *Journal Viche* [Viche]. Vol. 4. P. 24–27 [Ukraine].
5. Transparency International Ukraine (2020), Indeks koruptsii SRI-2019 – dani doslidzhennia neuriadovoi mizhnarodnoi orhanizatsii Transparency International Ukraina [Corruption Perceptions Index-2019]. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (Accessed March 2020) [Ukraine].
6. Kolomoiets T. and Kushnir S. (2019), Monitorynh sposobu zhyttia yak zasib zapobihannia koruptsii za zakonodavstvom Ukrainy: chy ye vybir termina? [Lifestyle monitoring as a means of preventing corruption under ukrainian law: is there a choice of a term?]. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/11.pdf (Accessed March 2020) [Ukraine].
7. Prykhodko A. (2017), Efektyvnist monitorynhu sposobu zhyttia ta perevirky E-Deklaratsii sub'iektiv deklarovannia [Efficiency of lifestyle monitoring and verification of E-Declarations subjects of declaring]. URL: <https://prihodko.com.ua/ua/efektivnist-monitoringu-sposobu-zhittya-ta-perevirki-e-deklaratsiy-subyektiv-deklarovannya/> (Accessed March 2020) [Ukraine].
8. United Nations Development Programme in Ukraine (2016), Monitorynh sposobu zhyttia: ohliad mizhnarodnoi praktyky, mozhlyvist zastosuvannia v Ukraini [Lifestyle Monitoring: International Practice Review and Potential for Application in Ukraine]. Kyiv. 36 p. [Ukraine].