**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

Кафедра адміністративного та господарського права

**Кваліфікаційна робота**

магістра

на тему**: «**Моніторинг способу життя як інструмент протидії корупції в Україні: теорія, досвід та практика застосування»

Виконав: студент магістратури, групи 8.0819-1дн

Спеціальності: 081 Право

Освітньої програми: правознавство

Я.В. Тимошенко

Керівник: к.ю.н., доцент Л.В. Кузенко

Рецензент: д.ю.н., проф. Є.В. Курінний

Запоріжжя – 2021

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет: юридичний

Кафедра: адміністративного та господарського права

Рівень вищої освіти: магістр

Спеціальність: 081 Право

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_\_року

**З А В Д А Н Н Я**

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Тимошенку Ярославу Вадимовичу

1. Тема роботи (проекту): «Моніторинг способу життя як інструмент протидії корупції в Україні: теорія, досвід та практика застосування»

керівник роботи: Кузенко Лариса Володимирівна, к.ю.н., доцент

затверджені наказом ЗНУ від «14» травня 2020 року № 553-с

1. Строк подання роботи: березень 2021
2. Вихідні дані до роботи: нормативно-правові акти, міжнародні договори, наукові статті, дисертації, монографії, підручники, навчальні посібники, статистичні дані.
3. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити): теоретико-методологічні засади, ґенеза нормативно-правового закріплення та доктринального дослідження, термінологічно-понятійний апарат, основні шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання та практики застосування моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні.
4. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслень): схеми, таблиці, листування, малюнки, діаграми.
5. Консультанти розділів роботи

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Розділ | Прізвище, ініціали та посада  Консультанта | Підпис, дата | |
| завдання  видав | завдання  прийняв |
| 1 | Кузенко Л.В. |  |  |
| 2 | Кузенко Л.В. |  |  |

1. Дата видачі завдання 20 травня 2020 року

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №  з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
| 1 | Обрання та затвердження теми | Травень 2020 р. | виконано |
| 2 | Складання плану роботи | Червень 2020 р. | виконано |
| 3 | Пошук необхідної літератури | Липень 2020 р. | виконано |
| 4 | Написання пояснювальної записки | Серпень-Вересень 2020 р. | виконано |
| 5 | Опублікування тез доповідей | Жовтень 2020 р. | виконано |
| 6 | Написання практичної частини роботи | Листопад 2020 р. | виконано |
| 7 | Оформлення списку використаних джерел | Грудень 2020 р. | виконано |
| 8 | Написання висновків до роботи | Січень 2020 р. | виконано |
| 9 | Попередній захист на кафедрі | Лютий 2021 р. | виконано |
| 10 | Проходження нормоконтролю | Лютий 2021 р. | виконано |
| 11 | Захист роботи в ДЕК | Березень 2021 р. | виконано |

Студент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Я.В. Тимошенко

Керівник роботи (проекту) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Л.В. Кузенко

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ М.В. Титаренко

РЕФЕРАТ

Тимошенко Я. Моніторинг способу життя як інструмент протидії корупції в Україні: теорія, досвід та практика застосування. Запоріжжя, 2021. 100 с.

Кваліфікаційна робота складається зі 100 сторінок, містить 70 джерел використаної інформації.

У нашій державі процес оновлення законодавства, особливо у сфері запобігання та протидії корупції, є безупинним, повсякчасним та постійним. Моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (та членів їх сімей), вже достатньо широко використовується у практиці зарубіжних країн (Філіппінах, Нігерії, Монголії, Румунії, Руанді), впроваджено його і в Україні. Проте, в Україні відсутнє реальне застосування на практиці відповідного інструменту, переважно, через недостатню унормованість та деталізацію відповідних положень у законодавстві. У жовтні 2020 року рішенням Конституційного Суду України №13-р/2020 було визнано низку норм антикорупційного законодавства такими, що не відповідають Конституції України. Це спричинило зупинення роботи антикорупційних механізмів та інститутів, зокрема і такого інструменту протидії корупції як моніторинг способу життя. Зміни, що були внесені у грудні 2020 року не стали ґрунтовними та істотними, а лише «треміново» запустили зупинені механізми у більш-менш звичний режим.

Моніторинг способу життя покликаний виявити можливу завдану шкоду публічному інтересу діями публічного службовця, який надав перевагу приватному інтересу у своїй діяльності. З огляду на це, задля забезпечення і реалізації усього функціоналу засобів охорони публічного інтересу, регулювання кожного інструменту у відповідній сфері має бути абсолютним.

Отже, тема дослідження є вкрай актуальною з огляду на необхідність змінити законодавчі положення щодо моніторингу способу життя, які, при цьому, були фрагментарними та недосконалими.

Метою кваліфікаційної роботи є аналіз моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні, виокремлення проблемних аспектів його нормативних засад й формулювання пропозицій щодо їх врегулювання й практики їх застосування.

Об’єктом дослідження даної кваліфікаційної роботиє суспільні відносини, безпосередньо пов’язані із впровадженням та використанням моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні, нормативно-правові та організаційні засади моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні, а також, основні пріоритети їх удосконалення.

Для проведення дослідження будуть застосовані такі загальнонаукові методи як: порівняняльно-правовий, аналіз і синтез, індукція і дедукція, узагальнення, методи структурного і функціонального аналізу та синтезу, порівняльно-правовий метод.

МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ, СПОСТЕРЕЖЕННЯ, ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ, СУБ'ЄКТИ ДЕКЛАРУВАННЯ, ДЕКЛАРАЦІЯ, ПЕРЕВІРКА, ДОСЛІДЖЕННЯ, ЗІСТАВЛЕННЯ, ЧЛЕНИ СІМ’Ї, ІНСТРУМЕНТ.

SUMMARY

Tymoshenko Ya. Lifestyle monitoring as a tool for combating corruption in Ukraine: theory, experience and practice. Zaporozhye, 2021. 100 p.

Qualification work consists of 100 pages, contains 70 sources of information used.

In our country, the process of updating legislation, especially in the field of preventing and combating corruption, is continuous, continuous and constant. Lifestyle monitoring of persons authorized to perform state or local government functions (and members of their families) is already widely used in the practice of foreign countries (Philippines, Nigeria, Mongolia, Romania, Rwanda), it has been introduced in Ukraine as well. However, in Ukraine there is no real application in practice of the relevant tool, mainly due to insufficient standardization and detail of the relevant provisions in the legislation. In October 2020, the decision of the Constitutional Court of Ukraine №13-r/2020 recognized a number of norms of anti-corruption legislation as inconsistent with the Constitution of Ukraine. This led to the suspension of anti-corruption mechanisms and institutions, including such an anti-corruption tool as lifestyle monitoring. The changes that were made in December 2020 did not become thorough and significant, but only "urgently" launched the suspended mechanisms in a more or less normal mode.

Lifestyle monitoring is designed to identify possible damage to the public interest by the actions of a public servant who has given priority to the private interest in his activities. In view of this, in order to ensure and implement the full functionality of the means of protection of the public interest, the regulation of each instrument in the relevant field must be absolute.

Thus, the topic of the study is extremely relevant given the need to urgently change the legal provisions on lifestyle monitoring, which, at the same time, were fragmentary and imperfect.

The purpose of the qualification work is to analyze the resource of lifestyle monitoring as a tool for combating corruption in Ukraine, highlighting the problematic aspects of its regulations and formulating proposals for their settlement and practice.

The object of research of this qualification work is public relations directly related to the introduction and use of lifestyle monitoring as a tool to combat corruption in Ukraine.

The subject of the study is the theoretical and methodological, regulatory and organizational principles of monitoring the lifestyle of the subjects of the declaration as a tool to combat corruption in Ukraine, as well as the main priorities for their improvement.

Such general scientific methods as: comparative law, analysis and synthesis, induction and deduction, generalization, methods of structural and functional analysis and synthesis, comparative law method will be used for research.

LIFESTYLE MONITORING, OBSERVATIONS, PUBLIC OFFICIALS, DECLARATION SUBJECTS, DECLARATION, VERIFICATION, RESEARCH, SISTING, SISTING.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ………….…...................................................9

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА……....................................................10

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА……………………………........…………..35

2.1. Теоретико-методологічні засади моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні……………………..…………...............35

2.1.1. Ґенеза нормативно-правового закріплення та доктринального дослідження моніторингу способу життя в Україні.......................................................................................35

2.1.2. Термінологічно-понятійний апарат моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні ………....................................................45

2.2. Організаційні засади моніторингу способу життя: суб’єкти, об’єкти та порядок здійснення…………………………………………………………………48

2.3. Основні шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу способу життя та практики його застосування в Україні......................63

ВИСНОВКИ…….......................................................................................................85

ПЕРЕЛІК використаних джерел…………………………….....................92

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ООН – Організація Об’єднаних Націй

ЄСПЛ - Європейський Суд з прав людини

GRECO – The Group of States against Corruption (Група держав проти корупції)

США – Сполучені Штати Америки

НАЗК - Національне агентство з питань запобігання корупції

КСУ – Конституційний Суд України

Порядок - Порядок здійснення моніторингу способу життя суб’єктів декларування, затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 18 травня 2017 року

ЗМІ – засоби масової інформації

ПДВ - податок на додану вартість

ЦВК - Центральна виборча комісія

ПІБ – прізвище, ім’я та по-батькові

ГО – громадські об’єднання

п. – пункт

р. – рік

ст. – стаття

ч. – частина

РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми.* У нашій державі процес оновлення законодавства, особливо у сфері запобігання та протидії корупції, є безупинним, повсякчасним та постійним. Зумовлений такий процес і євроінтеграційними прагненнями України, і вимогами сучасного громадянського суспільства, і прагненнями до розвитку держави у цілому. Досліджуваний моніторинг способу життя суб’єктів декларування було закріплено в основному антикорупційному законодавчому акті нашої країни ˗ Законі України «Про запобігання корупції» ще у 2014 році. Статистичні дані, опубліковані на офіційному сайті основного суб’єкта проведення моніторингу способу життя ˗ Національного агентства з питань запобігання корупції, кажуть про те, що відповідний моніторинг не проводиться. Це було підтверджено і публічними запитами до вищезазначеного органу. Отже, моніторинг способу життя залишився лише формально закріпленим механізмом запобігання корупції у профільному законодавчому акті та ще декількох актах. Постає логічне питання, чому за більш, як шість років після закріплення у законодавстві відповідний механізм не працював?

Варто зазначити, що більшість антикорупційних механізмів є впровадженими на основі або зарубіжного досвіду, або на основі європейських та міжнародно-правових стандартів, або впровадження зумовлено необхідністю дотримання міжнародних зобов’язань України. Тобто, запроваджені антикорупційні механізми вже є певним чином перевіреними часом та практикою. Якщо в нашій країні такі механізми не працюють, або працюють не в повному обсязі, це є, скоріш за все, наслідком неадаптованого впровадження зарубіжного досвіду, або ж механізми не відповідають міжнародним стандартам чи відсутнє належне, комплексне та якісне унормування у вітчизняній законодавчій базі.

Моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (та членів їх сімей), вже достатньо широко використовується у практиці зарубіжних країн (Філіппінах, Нігерії, Монголії, Румунії, Руанді). У 2019 році до «базового» Закону України «Про запобігання корупції» було внесено кардинальні зміни та доповнення, проте ст. 51 зазначеного Закону, яка регулює моніторинг способу життя суб’єкта декларування, не зазнала жодних змін. Подібна ситуація сталася і в 2020 році, фактично було змінено лише номер статті (зі ст.51 на ст.51-4) та винесено особливості проведення моніторингу способу життя суддів в окрему статтю (ст. 52-2). Така «неувага» до відповідного виду фінансового контролю є необґрунтованою, адже вчені-юристи та юристи-практики неодноразово звертали увагу не недостатню унормованість та деталізацію відповідних положень у законодавстві. Сумнівною є і ефективність використання ресурсу моніторингу, тобто балансу між публічними та приватними інтересами, адже уповноважений орган вимушений самостійно інтерпретувати свою діяльність щодо ознак «вибірковості», «допустимості», «надмірності втручання» під час правозастосування відповідної ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції».

Моніторинг способу життя, як й інші види інструментів запобігання корупції, покликаний виявити можливу завдану шкоду публічному інтересу діями публічного службовця, який надав перевагу приватному інтересу у своїй діяльності. З огляду на це, задля забезпечення і реалізації усього функціоналу засобів охорони публічного інтересу, регулювання кожного інструменту у відповідній сфері має бути абсолютним.

У жовтні 2020 року рішенням Конституційного Суду України (далі – КСУ) №13-р/2020 було визнано низку норм антикорупційного законодавства такими, що не відповідають Конституції України. Це спричинило зупинення роботи антикорупційних механізмів та інститутів. Суб’єктами права законодавчої ініціативи було одразу запропоновано численну кількість альтернативних законопроектів, що усували різними способами створені прогалини. Один з законопроектів було вочевидь «терміново» прийнято, але ситуація, що виникла у будь-якому разі каже про те, що постала необхідність ґрунтовно та швидко змінити законодавчі положення, які, при цьому, були фрагментарними та недосконалими.

Таким чином, усе вищенаведене у сукупності є віддзеркаленням «аварійного» стану системи антикорупційного законодавства у цілому та проблематики моніторингу способу життя зокрема, що визначає тему дослідження вкрай актуальною.

*Об’єктом дослідження* даної кваліфікаційної роботиє суспільні відносини, безпосередньо пов’язані із впровадженням та використанням моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні.

*Предметом* *дослідження* є теоретико-методологічні, нормативно-правові та організаційні засади моніторингу способу життя суб’єктів декларування як інструменту протидії корупції в Україні, а також, основні пріоритети їх удосконалення.

*Метою дослідження кваліфікаційної роботи* є аналіз моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні, виокремлення проблемних аспектів його нормативних засад й формулювання пропозицій щодо їх врегулювання й практики їх застосування.

Зазначені мета та об’єкт роботи зумовили наступні *завдання дослідження,* які мають бути вирішенні в роботі:

* дослідити ґенезу нормативно-правового закріплення та доктринального дослідження моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні;
* проаналізувати термінологічно-понятійний апарат моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні;
* охарактеризувати організаційні засади моніторингу способу життя – суб’єктів, об’єктів та порядок здійснення;
* визначити основні шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу способу життя та практики його застосування в Україні.

*Ступінь наукової розробки проблеми.* На жаль, комплексних доктринальних фахових досліджень моніторингу способу життя суб’єкта декларування майже немає. Фрагментарно моніторинг способу життя було досліджено у працях таких вчених, як: В.Б. Авер’янов, Т.С. Аніщенко, В.М. Бевзенко, В.М. Гаращук, О.Ю. Дрозд, О.Т. Зима, І.Г. Ігнатченко, Д.В. Каменський, Л.П. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.Г. Комісаров, В.В. Копєйчиков, О.Л. Копиленко, Л.В. Кузенко, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, С.М. Кушнір, В.А. Ліпкан, В.Г. Лукашевич, Д.В. Лученко, П.С. Лютіков, О.Л. Макаренков, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, О.М. Миколенко, Д.В. Приймаченко, С.Г. Стеценко, А.А. Шарая та ін.

*Опис проблеми, що досліджується.* Моніторинг способу життя нормативно було закріплено лише 14 жовтня 2014 року, тобто, з дати Закону України «Про запобігання корупції») (або з часу обговорення відповідного законопроекту). Дійсно, праці науковців, які досліджували відповідне явище в антикорупційному середовищі, зокрема М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, О. І. Миколенко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, С. М. Кушнір, у переважній більшості не приділяли достатню увагу історичному аспекту. Водночас, дослідження ґенези нормативно-правового закріплення та доктринального дослідження моніторингу способу життя суб’єктів декларування дозволяє виявити певні проблеми у становленні відповідного правового явища для їх врахування та виправлення у подальшому правостворенні та правозастосуванні. Це дозволяє зробити висновок про те, що принцип науковості у формуванні вітчизняного законодавства про моніторинг способу життя дотримується фрагментарно, в т.ч. й за рахунок відсутності сформованого наукового базису з відповідного питання.

Так, вивчивши довідниково-енциклопедичну, історичну фахову літературу, здійснивши пошук у тематичних наукових джерелах, умовно можна виділити кілька етапів ґенези доктринального фахового дослідження проблематики моніторингу способу життя, а саме: до 2014 року – фрагментарно у рамках кримінально-правової протидії корупції; 2014-2019 роки – поглиблення спеціалізації дослідження як інструменту запобігання корупції; 2019 рік – аналіз деяких проблемних питань здійснення моніторингу способу життя й пошук шляхів їх вирішення; 2020 рік – виникнення «антикорупційної кризи», внаслідок чого відбувається терміновий пошук нових, удосконалених моделей, інструментів та механізмів запобігання корупції. Варто і надалі посилити цю спеціалізацію дослідження й сформувати базис для антикорупційного законодавства з відповідного питання.

Взагалі, історія заходів (у тому числі інструментів фінансового контролю) в антикорупційній сфері розпочалась саме тоді, коли держава зрозуміла, що корупція є негативним явищем, якого треба запобігати та з яким треба вести боротьбу. Так, у «Повісті минулих літ» зустрічаються спроби хозар примусити полян сплачувати їм данину, а потім, у Давньоруській державі в ІХ ст. князі перетворили данину на прямий державний податок, що сплачувався всім населенням. Первісною формою такого збору було полюддя, тобто щорічний об'їзд князем із дружиною власних володінь та підлеглих племен з метою збирання данини, розмір та періодичність сплати якої спочатку не регламентувався, що і спричиняло зловживання з боку князів. Явище «корупція» дійсно є стародавнім, багато сучасних інститутів держави генетично пов’язані із практиками, які мають подібну до корупції природу. Таким же чином як і оподаткування, «хабар» – найвідоміша форма корупційної практики – виникає з соціального інституту дарунку. Історія розуміння корупції як явища, яке є негативним, почалось з відокремлення інтересів особи від інтересів служби, на якій вона перебуває. Найперше в сучасному розумінні визначення корупції датується 1425 роком, коли вона вперше була означена як «відхилення від праведності та вірності при виконанні обов’язків».

Переходячи до окремого досліджуваного явища, варто зауважити, що найбільш наближеною за сутністю і часом є модель ХХ століття (зокрема часи існування Радянського Союзу). Відділ боротьби із розкраданням соціалістичної власності (ВБРСВ) та його правонаступники у радянський період виконували функції із запобігання, виявлення та боротьби з корупцією. Одним з основних способів їх діяльності було саме спостереження за способом життя особи та порівняння його із доходами особи, а також рівнем життя інших осіб. Якщо службова особа придбала коштовності, транспортній засіб або інші атрибути «розкішного» у ті часи життя, то ризикувала на «збільшену» увагу співробітників ВБРСВ. Це і є певним прототипом сучасної моделі моніторингу способу життя суб’єкта декларування. Скоріш за все, у період з часів існування Радянського союзу до 2014 року подібна діяльність із спостереження та порівняння способу життя із доходами здійснювалась, але фактично не була нормативно закріплена як окремий вид спостереження, мала форму та характер контролю чи перевірки, була частиною інших заходів із протидії корупції (адже у Законах України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, «Про засади запобігання та протидії корупції» 2011 року моніторинг способу життя закріплений не був).

Варто зауважити, що після здобуття Незалежності Україною й до 2014 року подібні до моніторингу заходи були фрагментарно закріплені у міжнародно-правових актах, але без відповідного запозичення їх положень у вітчизняному законодавстві. Мова йде про такі міжнародні документи (рекомендації, моделі, рішення), як: Конвенція ООН проти корупції, Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією, Угода про створення Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Модель «Good government», концепція good administration, Рекомендації парламентської асамблеї Ради Європи щодо запобігання корупції, Рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), інших міжнародних судів, які стосуються захисту прав і свобод людини від їх порушення внаслідок корупційних злочинів, або ж рішення міжнародних судів проти високопосадовців-корупціонерів.

Комплексне реформування системи протидії корупції у 2014 році відбувалося відповідно до міжнародно-правових стандартів та урахування успішної практики іноземних держав і було спрямоване гармонізувати законодавство України з європейськими стандартами. Так, починаючи з 2014 року моніторинг способу життя як інструмент протидії корупції був закріплений законодавчо у ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., у ст. 29 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р., у ст. 59 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. У 2019 році Закон України «Про запобігання корупції» було оновлено, проте досліджуваний інструмент змін не зазнав. Така ж ситуація відбулась і в 2020 році, коли постала необхідність оновити відповідний базовий закон у зв’язку із рішенням КСУ, проте моніторинг способу життя не зазнав значних змін, законодавець лише скорегував статтю у частині моніторингу способу життя суддів. Так, станом на початок 2021 року моніторинг способу життя закріплено у ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції», а особливості здійснення моніторингу способу життя суддів закріплено у ст. 52-2 відповідного Закону.

Огляд міжнародно-правової практики демонструє, що більшість країн світу застосовують та використовують загальноприйняті міжнародною спільнотою інструменти протидії корупції (США, Канада, Фінляндія, Німеччина, Словенія, Сінгапур, Молдова та ін.). При цьому, саме моніторинг способу життя як інструмент протидії корупції застосовують щонайменше п’ять країн – Монголія, Нігерія, Філіппіни, Румунія та Руанда. Наукові праці вчених, статистичні дослідження, аналітичні документи міжнародних організацій визначають, що в контексті дослідження історії та запозичення механізму побудови системи моніторингу способу життя в Україні цікавим є саме досвід Філіппін. Перевірки способу життя на Філіппінах були запроваджені у 2002 році згідно із Указом Президента щодо всіх державних посадових осіб, зокрема й поліції та збройних сил. У березні 2003 року «Коаліція за перевірку способу життя» об’єднала для цього через меморандум про взаєморозуміння урядові структури та громадські організації. До складу Коаліції увійшли шість відомств-членів Міжвідомчої координаційної ради з питань боротьби з хабарництвом. До 2010 року Президентська комісія з питань боротьби із хабарництвом займалась перевіркою способу життя, а з 2010 року Омбудсман залишився головною зацікавленою стороною щодо сприяння перевіркам (вживається саме цей термін) способу життя. Ще у 2006 р. Омбудсман відкрив «гарячу лінію з питань перевірки способу життя [...] як спеціальний канал для повідомлення про випадки корупції та надання інформації про багатство державних службовців, яке отримане незаконним шляхом або щодо якого не надано жодних пояснень». Ця «гаряча» лінія існує і досі, посідаючи помітне місце на домашній сторінці веб-сайту Омбудсмана. Таким чином, система моніторингу способу життя на Філіппінах стала т.з. гібридом «гарячої лінії» для подання скарг на «підозрілі» статки, звичайної системи фінансової перевірки декларацій на основі кабінетного аналізу даних, системи, що дозволяє вести приховане спостереження за державними посадовими особами, та – нарешті – механізму ініціювання фінансових розслідувань у кримінальній сфері.

Моніторинг способу життя, окрім вітчизняної законодавчої бази та міжнародних документів, ратифікованих Україною, закріплено і у ряді стратегічних документів, що каже не тільки про періодизацію становлення і розвитку інструменту, а й про його майбутнє, подальше існування, принаймні у площині нормативного закріплення – це і Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2014-2017 роки», Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2017-2020 роки», Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2020-2024 роки», Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та планах їх реалізації тощо.

Отже, аналіз наявних тематичних джерел дозволяє простежити певну ґенезу у нормативно-правовому закріпленні засад моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції у вітчизняному законодавстві й виокремити умовно кілька її етапів: до 2014 року – фрагментарне врегулювання й запозичення досвіду «радянської» нормотворчості та правозастосування; з 2014 року до 2019 року – етап становлення законодавства про моніторинг як інструмент протидії корупції (визначення, механізм, поява актів НАЗК щодо процедури); з 2019 року – превалювання інтерпретаційної складової бази моніторингу способу життя й виокремлення проблемних «зон» у законодавстві, практиці його застосування; 2020 рік – поява «кризи антикорупційної системи» та необхідність терміново оновити та поліпшити інструменти протидії корупції не лише фрагментарно, як це було поспішно зроблено, а й більш ґрунтовно. Все це свідчить про відсутність системного, виваженого підходу у формуванні законодавства про моніторинг способу життя та недостатнього урахування вітчизняного досвіду, досвіду зарубіжних країн, наукових напрацювань та положень міжнародно-правових документів (стандартів).

Сьогоденне нормативно-правове регулювання будь-якого антикорупційного інструменту вимагає чіткої деталізації, закріплення та насичення якомога більшими, всеосяжними термінами і поняттями. Дослідники визначають, що моніторинг способу життя характеризується відсутністю визначеного понятійного апарату, шо у свою чергу негативно впливає на нормотворчий процес в цілому та правозастосування зокрема. Саме тому виокремлення та дослідження повного тематичного понятійного апарату є обов’язковим елементом роботи, враховуючи відсутність його деталізованого та конкретизованого нормативно-правового закріплення та беручи до уваги певну новаційність помітної навіть на перший погляд самої назви ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» – «моніторинг способу життя». «Дефектність» понятійного апарату зумовлена відсутністю навіть самого «базового» поняття «моніторинг способу життя» у вищезазначеному нормативно-правовому акті.

Норми щодо моніторингу способу життя у профільному законодавчому акті розміщено у Розділі VII, що має назву «фінансовий контроль». До видів фінансового контролю у сфері запобігання корупції законодавцем віднесено: подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; контроль та перевірку декларацій; встановлення своєчасності подання декларацій; повну перевірку декларацій; моніторинг способу життя суб’єктів декларування; інші, додаткові заходи здійснення фінансового контролю (ст.ст. 45 – 52-2 Закону України «Про запобігання корупції»). Варто зазначити, що саме левова частка вищезазначених інструментів була скасована рішенням КСУ №13-р/2020, та відновлена у грудні 2020 року, проте без значних змін, окрім особливостей фінансового контролю щодо суддів. У науковому фаховому середовищі в наявності низка робіт, присвячених дослідженню цього питання, а саме, праці В. М. Гаращука, Б. М. Головкіна, О. О. Дудорова, М. І. Хавронюка, С. Ю. Лукашевича, В. Я. Настюка, В. В. Пивоварова та ін. Водночас, вони зосереджують увагу на аналізі досліджуваного заходу в якості виду фінансового контролю у сфері запобігання корупції, саме в аспектах його правового регулювання та досить дотично досліджують понятійну конструкцію.

Логічним здається дослідження наступних складових «базового» поняття: «моніторинг», «спосіб життя», «суб’єкт декларування». Також, варте уваги саме віднесення «моніторингу способу життя» до інструментів або ж механізмів протидії корупції. Якщо з поняттям та визначенням у законодавстві «суб’єктів декларування» все зрозуміло, воно є достатньо опрацьованим не лише у доктрині, а й закріплене нормативно, то з іншими термінами, поняттями та категоріями ситуація є складнішою.

Термін «моніторинг» є, на перший погляд, зрозумілим та синонімічним із «наглядом», «контролем», «перевіркою», «аудитом», «ревізією», але, в Законі України «Про запобігання корупції» закріплено весь вищезазначений термінологічний ряд, що свідчить про їх нормативно-правову відокремленість. Чи міг законодавець підійти більш уніфіковано до вибору «базового» терміну, обрати єдиний термін? Виникає питання щодо підстав для обрання саме терміну «моніторинг», що підтверджується і у роботах вчених-юристів (Т. О. Коломоєць, В. М. Гаращук, І.С. Сквірський тощо). Так, контроль розглядають як «сукупність дій суб’єктів публічної адміністрації (щоправда, може бути громадськості) щодо спостереження за функціонуванням певного об’єкта з метою: отримання достовірної інформації про нього; застосування заходів щодо попередження правопорушень (із правом прямого втручання в оперативну діяльність); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності та дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб» (роботи О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращука, І. С. Сквірського та ін). Серед його ознак вчені виділяють: «безперервність, активність, наявність уповноважених «суб’єктів здійснення». «Нагляд», у свою чергу, має ознаки пасивності, аналізу стану додержання законності та дисципліни щодо об’єкта, наявності уповноважених суб’єктів здійснення, відсутності оперативного втручання у діяльність об’єкта. Хоча між «наглядом» і «контролем» є певні відмінності, зазвичай їх розглядають у парі та визначають як «базові», від яких походять такі «процедури», як «перевірка», «аудит», «ревізія», «моніторинг» та ін. (роботи Т.О. Коломоєць, С.М. Кушніра). Термін «ревізія», який є іноді помилково ототожнюваний із «контролем», його розуміють як «обстеження чиєїсь діяльності для встановлення правильності та законності дій». «Перевірка» ж є «спостереженням за функціонуванням під-контрольного суб’єкта, отримання об’єктивної інформації про виконання правил і доручень, їх стан; аналіз зібраної інформації, виявлення тенденцій, причин, розробка прогнозів; прийняття (вжиття) заходів із попередження правопорушень; облік конкретних порушень; припинення протиправних діянь із метою недопущення шкідливих наслідків, нових порушень» (Т.О. Коломоєць, С.М. Кушнір). «Аудит» визначається як «системний процес отримання й оцінки об’єктивних даних про економічні дії та події, що встановлює рівень їх відповідальності визначеному критерію і представляє результати зацікавленим користувачам» (В.С. Рудницький). Отже, узагальнюючи все вищенаведене, можна зробити висновок, що в основі термінологічного ряду є «пара» – «контроль» та «нагляд», від якої й походять всі інші, відмінності між якими зумовлені специфікою певних ознак. При цьому, варто погодитись із Т.О. Коломоєць, що законодавець цілеспрямовано зробив акцент саме на терміні «моніторинг» як певному напряму діяльності (контрольно-наглядової), саме у сфері публічного адміністрування, відокремлюючи цей напрям від комплексного правового явища «контролю» та «нагляду» і виділяючи саме такі його специфічні ознаки. Це ж підтверджують й сучасні тематичні (навчально-методичні) джерела, а саме: «моніторинг за своїм змістом включає в себе безперервне відстежування та порівняння даних, що містяться у е-деклараціях різних періодів, у контексті зростання статків, зміни структури витрат, зіставлення відповідності доходів (майна) стилю життя суб’єкта декларування. Ключовим у такому моніторингу, в межах реалізації компетенції НАЗК, є здійснення аналітичної роботи щодо: суб’єкта декларування; е-декларації; інформації про невідповідність рівня життя суб’єкта декларування задекларованим майну, доходам».

Стосовно ж нормативно-правового закріплення всього суміжного термінологічного ряду, варто зауважити, що «нагляд», «контроль», «перевірка», «аудит», «ревізія», «моніторинг» закріплюються у нормативно-правових актах, але у різному контексті. Так, термін «перевірка», якщо використовувати пошук термінів на сайті rada.gov.ua, зустрічається у п’ятнадцяти різних значеннях, «ревізія» - у двох, «аудит» в одинадцяти значеннях та ін. Сам термін «моніторинг» зустрічається у двадцяти двох значеннях. Основне, на що потрібно звернути увагу, це те, що всі терміни адаптовані до однієї чи іншої сфери суспільного регулювання, але мають певну квінтесенцію. Так, стосовно «моніторингу» можна зазначити, що він є «системою та процедурою спостережень», «комплексом заходів, спрямованих на фіксацію і аналіз», «систематичною діяльністю з планомірного та регулярного збору, обробки та аналізу даних» та ін. Логічним було б уніфікувати понятійний нормативний ряд й забезпечити стандартизацію тлумачення та правозастосування. Задля усунення колізій, суперечностей, доцільно було б закріпити у статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначення відповідного поняття.

Як вже зазначалось, досить часто у дослідженнях з даної тематики використовують досвід Філіппін, так, у законодавстві цієї країни (як і декількох інших країн, де функціонує схожий чи такий самий інструмент) відповідний вид фінансового контролю також позначено «моніторингом», у визначенні ж передбачено, що «здійснюється розслідування характеру та способу життя державних посадовців і працівників з метою визначити, чи повідає він їхнім доходам», тим самим охоплюючи досить широкий спектр активних дій. У практиці Світового банку використовується термін «перевірка способу життя», у законодавстві Кенії – «аудит способу життя», Румунії – «моніторинг». Знову ж таки, основним питанням є змістовне наповнення поняття. Так, у Філіппінах закріпили норму-дефініцію, закцентувавши увагу на «глибині та широті» активних дій, на способі вчинення моніторингу – «розслідуванні». Етимологічно «моніторинг» походить від англійського «monitoring» — контроль, або від латинського «monitor» — «той, хто попереджає, застерігає, наглядає», не випадковим є і закінчення –ing, яке для англійської мови у часовій групі Continuous позначає факт продовжуваної дії, акцентуючи увагу саме на тривалості процесу. Отже, вибір терміну є цілком прийнятним, щоправда бажаним вбачається й закріплення у «базовому» антикорупційному законі норми-дефініції «моніторинг способу життя».

Наступну складову «спосіб життя» визначають як «стійку типову форму життєдіяльності особистості і спільнот, міру їх входження в соціум, типові взаємодії індивіда з суспільством, і групових стосунків групами, іншими людьми. Йдеться насамперед про звички, традиції, стереотипи поведінки, які визначають взаємозалежність між індивідом та його оточенням» (В.І. Шинкарук). У наукових джерелах переважають положення про «спосіб життя як комбінацію таких складників, пов’язаних із особою: нерухомості, рухомого майна, подорожей, оплати навчання, екстравагантних вечірок, гри у казино, виплати позик, сплати податків, витрат на певний стиль життя». Вдалим визначенням у контексті цього дослідження все ж є «спосіб життя – це фактично 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».

У вітчизняному антикорупційному законодавстві немає визначення «способу життя». Стаття 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» зазначає, що моніторинг способу життя здійснюється з метою встановлення «…відповідності їх рівня життя наявним … майну і одержаним ними доходам ...». Тобто, «спосіб життя» одночасно вживається із «рівнем життя», визначення якого надано у Порядку здійснення моніторингу способу життя суб’єктів декларування, затвердженому рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 18 травня 2017 року (далі – Порядок здійснення моніторингу способу життя) – «це ступінь розвитку та задоволення потреб, а також споживання товарів, робіт, послуг суб’єктом декларування, виражений у вартості належних йому та/або використовуваних ним та членами його сім’ї об’єктів цивільних прав станом на окремий період часу, зазначених у декларації». Міністерство соціальної політики України підсумувало та визначило основні показники (складові) рівня життя населення у січні-вересні 2020 року, якими є: «продукти харчування та напої; одяг і взуття; житло, вода, електроенергія, газ та інші види палива; предмети домашнього вжитку, побутова техніка та поточне утримання житла; транспорт; зв'язок; відпочинок та культура; освіта; ресторани та готелі; інші товари та послуги». Законодавство зарубіжних країн визначає в якості таких «поведінкову» складову, зокрема, вивчення звичок щодо проведення довкілля; вартість майна; відносну перевірку, тобто вивчення матеріального стану родичів, які могли отримати роботу завдяки впливу цієї посадової особи та ін.

Отже, акумулювання всіх трьох складових відповідного поняття дозволяє сформулювати узагальнене визначення «базового» значення як: «…моніторинг способу життя суб’єкта декларування – це захід здійснення фінансового контролю, передбачений статтею 51-4 Закону…, який полягає у перевірці відповідності (зіставленні) рівня життя такого суб’єкта декларування наявним у нього та членів його сім’ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією такого суб’єкта декларування». Моніторинг способу життя суб’єктів декларування є «широким спектром методів роботи антикорупційних інституцій: від поглибленої перевірки відомостей, наведених у деклараціях про майно, до «польового», прихованого спостереження за посадовими особами, підозрюваними у незаконному збагаченні». У дослідженні «Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні» виділено три «базові» моделі моніторингу способу життя (що дозволяє виокремити й розмаїття його видів) у сфері запобігання корупції, серед яких: 1) «кабінетна», «кабінетне дослідження», сутність якої полягає у «перевірці, порівнянні інформації, наданої особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у деклараціях із відомостями з «відкритих джерел» щодо способу життя особи (її ще називають «аналізом документів», «документальною перевіркою»); 2) спостереження на місці («польове дослідження»), яке полягає у візуальному огляді, «відкритому огляді на місці», спостереження за «конкретним об’єктом доходу, майна чи витрат, який може бачити будь-який громадянин, у публічному просторі», що допомагає з’ясувати, чи суперечить реальний спосіб життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, задекларованим нею відомостям (із використанням фото- та відеозаписів, загальнодоступних служб цифрової картографії для виявлення місця розташування майна, фіксуванням результатів такого спостереження); 3) «комбінована», «гібридна», «змішана», яка передбачає поєднання як «кабінетного дослідження», так і «польового дослідження», тобто спостереження й аналізу відомостей із будь-яких джерел».

Дослідження нормативно-правових положень, закріплених у Законі України «Про запобігання корупції», у Порядку здійснення моніторингу способу життя, дозволяє з’ясувати, до якої «базової» моделі можна віднести «вітчизняний» моніторинг способу життя, а також деякі його ознаки. Так, п.п.3, 4 ч. 8 Розділу ІІ Порядку визначає, що моніторинг здійснюється шляхом: «збирання, одержання, використання інформації, яка є необхідною для здійснення моніторингу; здійснення аналізу інформації шляхом порівняння її з відомостями, зазначеними суб’єктом декларування у декларації». Отже, вітчизняна модель моніторингу способу життя є «гібридною», оскільки використовується одночасно і «польове дослідження» («спостереження за переміщенням особи», «спостереження за будинком або майном, що знаходиться поза будинком», «спостереження за речами, які носить особа (член сім’ї)», «проведення фотозйомки, відеозапису», «фіксування результатів проведених спостережень»), і «кабінетне дослідження» (аналіз зорієнтований на відомості, отримані з інформаційних баз даних, реєстрів державних органів, органів місцевого самоврядування, зіставлення інформації з тією, що надана в декларації). Водночас, варто зазначити, що «кабінетне дослідження» не ототожненням повної перевірки декларації (ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції»). Хоча діяльність з аналізу інформації та її зіставлення з інформацією, що надана в декларації, має місце і у «кабінетному дослідженні», і під час повної перевірки декларації, головна відмінність між ними полягає в обсязі порівнюваної інформації та підставах проведення. Так, підставою для проведення повної перевірки декларації може виступати проведений моніторинг способу життя (п. 5 розділу ІІІ Порядку).

Що стосується віднесення «моніторингу способу життя» до інструментів або механізмів протидії корупції, то варто звернутись до обох розумінь. Так, інструментом права є певні юридичні засоби (напр., спостереження, зіставлення, аналіз способу життя, декларацій службовців), якими можуть користуватись інституції (НАЗК) для виконання своїх обов’язків. Механізм є більш охоплюючим розумінням, так механізмом протидії корупції є ціла система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких норми права перетворюються в упорядковану систему регулювання суспільних відносин. Моніторинг способу життя більш вдало називати одним із інструментів у загальному механізмі протидії корупції, або визначати як частину механізму.

Таким чином, обравши в якості «базового» визначення «моніторинг способу життя», законодавець здійснив цілком виправданий крок, бо це дозволяє зосередити увагу на «гібридній» моделі здійснення такого виду фінансового контролю. Натомість, обрання іншого терміну (наприклад «розслідування» чи «аудиту») зумовило б звужене одностороннє розуміння організації здійснення фінансового контролю. Законодавець врахував всі обов’язкові ознаки «моніторингу» для відображення сутності здійснюваної діяльності – «перевірка відповідності (зіставлення)», яка є планомірним, постійним спостереженням, спрямованим на отримання й аналіз інформації. При цьому, доцільним залишається саме закріплення у Законі України «Про запобігання корупції» норми-дефініції «моніторинг способу життя суб’єкта декларування», посиливши засади правової визначеності як елементу верховенства права.

Наступним невід’ємним елементом дослідження є об’єктний, суб’єктний склад та організаційний аспект моніторингу способу життя. Суб’єкти і об’єкти є складовою розуміння досліджуваного явища, адже дозволяє виявити хто, по відношенню до кого та з приводу чого здійснює відповідний захід. Так, ч.1 ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що «Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб’єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім’ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону». З одного боку все здається цілком зрозумілим, одночасно, з іншого виникає чимало питань.

Об’єктами моніторингу способу життя відповідно до ст.51-4 профільного Закону є: рівень життя; наявне у декларанта та членів його сім’ї майно; одержані декларантом та членами йог сім’ї доходи. Рівень життя, як об’єкт моніторингу, відповідно до Порядку, включає в себе: ступінь розвитку та задоволення потреб, виражений у певній вартості об’єктів цивільних прав декларанта та членів його сім’ї за певний період часу; споживання товарів, робіт, послуг, виражені у певній вартості об’єктів цивільних прав декларанта та членів його сім’ї за певний період часу. Важливо те, що у відповідній нормі мітиться посилання до положень цивільного законодавства, адже це значно розширює тлумачення об’єктів дослідження рівня життя, який, у свою чергу, є об’єктом моніторингу. Так, відповідно до ст.177 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), об’єкти цивільних прав включають в себе: речі, у тому числі гроші та цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформацію, а також інші матеріальні і нематеріальні блага. Не вдаючись до детального аналізу цих понять, зрозуміло, що рівень життя як об’єкт моніторингу є цілим комплексним явищем.

Наступним об’єктом моніторингу є наявне у декларанта та членів його сім’ї майно, що є свого роду «повторенням попереднього», але, з позиції статики цивільних правовідносин, адже «попередній об’єкт переважно стосувався товарно-грошових відносин, які, на думку вчених-цивілістів, є динамічними цивільними відносинами». Майно, у свою чергу, відповідно до ст.190 ЦК України, є також комплексним поняттям та й передбачає цілу низку складових. Варто зауважити, що в законодавстві у сфері запобігання корупції понятійний апарат (наприклад, у роз’ясненнях НАЗК) є дещо змістовно відмінним від цивільно-правового. Наступним об’єктом моніторингу є доходи, розуміння яких переважно співпадає з Податковим кодексом України та які у себе включають, відповідно до роз’яснення НАЗК: «заробітну плату (грошове забезпечення), отриману як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом; гонорари та інші виплати згідно з цивільно-правовими правочинами; дохід від підприємницької або незалежної професійної діяльності; дохід від надання майна в оренду (користування); дивіденди; проценти; роялті; страхові виплати; виграші (призи) у лотерею чи в інші розіграші, у букмекерському парі, у парі тоталізатора; призи (виграші) у грошовій формі, одержані за перемогу та/або участь в аматорських спортивних змаганнях; благодійну допомогу; пенсію; спадщину; доходи від відчуження цінних паперів чи корпоративних прав; подарунки; інші доходи». Головною ознакою об’єктів є те, що у службовця чи членів його сім’ї з ними пов’язане право власності чи його окремі складові – право володіння, користування чи розпорядження. Таким чином, розуміння об’єктів моніторингу способу життя є досить широким та включає кілька складових елементів, розуміння яких іноді не є тотожним із приватно-правовим регулюванням.

Суб’єктів моніторингу способу життя поділяють на: «активних суб’єктів моніторингу способу життя» та «пасивних суб’єктів моніторингу способу життя» (Т.О. Коломоєць, С.М. Кушнір). Першими, або «активними» суб’єктами моніторингу є НАЗК, яке є головним та майже єдиним «активним» суб’єктом, та допоміжні – інші державні органи, органи місцевого самоврядування, установи, організації, ЗМІ, фізичні особи та ін. Положення щодо головного «активного» суб’єкта є досить деталізованими та безспірними, адже ст.51-4 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що: «Національне агентство здійснює…» (ч.1 ст.51-4); «моніторинг способу життя суб’єктів декларування здійснюється Національним агентством..» (ч.2 ст.51-4); «порядок здійснення моніторингу … визначається Національним агентством»; «…у разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством…» (ч.4 ст.51-4); «у разі виявлення за результатами моніторингу…, Національне агентство…» (абз. 2 ч. 4 ст. 51-4). Так, лише НАЗК уповноважене здійснювати моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Але, при наявності усіх ознак «головного активного» суб’єкта дечого все ж таки не вистачає. Так, у попередньому розділі було визначено, що модель моніторингу способу життя суб’єктів декларування в Україні є «гібридною», тобто, включає в себе і «польове дослідження», і «кабінетне дослідження». Варто зазначити, що відповідний моніторинг здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати «надмірних інтрузивних заходів». Водночас постає питання про те, що відповідний «головний активний суб’єкт» не може здійснювати у повному обсязі «кабінетне та польове дослідження», адже він не є правоохоронним органом, наділеним процесуальними правами та правами у сфері оперативно-розшукової діяльності. Законом №140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (далі – Закон №140-IX) були внесені певні зміни щодо статусу НАЗК, при цьому питання співпраці з іншими «активними» суб’єктами залишається недеталізованим.

«Пасивні» суб’єкти детально врегульовані у профільному Законі, основним є «суб’єкт декларування» (публічний службовець), який визначений як особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. «Дотичними пасивними» суб’єктами є члени сім’ї суб’єкта декларування, якими є особи, визначені у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».

З одного боку, «моніторинг членів сім’ї» є необхідним, адже тільки так можна зрозуміти «повну картину» життя суб’єкта декларування, а, з іншого боку, ст.51-4 відповідного Закону наголошує на «мінімізації втручання у приватне життя» таких осіб, адже вони не є уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Водночас, вчені-юристи наголошують на можливості моніторингу способу життя і «близьких осіб», адже «непоодинокими є випадки використання переваг служби на користь не лише інтересів членів сім’ї, а й інтересів близьких осіб». На сьогодні, близькі особи суб’єкта декларування перебувають під увагою «головного активного» суб’єкта лише у контексті спільної роботи з зазначеним суб’єктом (ст.27 Закону України «Про запобігання корупції») та фрагментарно в інших обмеженнях, передбачених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Отже, розуміння визначених у ст. 51-4 «рамкового» Закону об’єктів моніторингу способу життя є більш широким, ніж наведений перелік із трьох складових (рівень життя, наявне у декларанта та членів його сім’ї майно, одержані декларантом та членами йог сім’ї доходи ), адже кожна зі складових включає кілька деталізованих елементів, у тому числі, врегульованих нормами приватного права. Так, до об’єктів моніторингу відносяться: речі, у тому числі гроші та цінні папери; інше майно; майнові права; результати робіт; послуги; результати інтелектуальної, творчої діяльності; інформація; матеріальні і нематеріальні блага; заробітна плата (грошове забезпечення), отримана як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом; гонорари та інші виплати згідно з цивільно-правовими правочинами; дохід від підприємницької або незалежної професійної діяльності; дохід від надання майна в оренду (користування); дивіденди; проценти; роялті; страхові виплати; виграші (призи) у лотерею чи в інші розіграші, у букмекерському парі, у парі тоталізатора; призи (виграші) у грошовій формі, одержані за перемогу та/або участь в аматорських спортивних змаганнях; благодійна допомога; пенсія; спадщина; доходи від відчуження цінних паперів чи корпоративних прав; подарунки тощо. Суб’єктний склад включає в себе «активних» суб’єктів, які здійснюють активні дії з приводу моніторингу («повідомляють», «моніторять» та ін.), та «пасивних суб’єктів», які є «вимушеною» стороною, тобто тими, над ким проводиться відповідні дії з моніторингу. До «активних» суб’єктів моніторингу відносяться НАЗК, яке є головним та майже єдиним «активним» суб’єктом, та допоміжні суб’єкти – інші державні органи, органи місцевого самоврядування, установи, організації, ЗМІ, фізичні особи та ін. «Пасивні» суб’єкти детально врегульовані у профільному Законі, основним є «суб’єкт декларування», а «дотичними пасивними» суб’єктами є члени сім’ї суб’єкта декларування.

Перше, на чому зосереджується увага при дослідженні порядку здійснення моніторингу, це ознака вибірковості, яка зазначена і у Законі України «Про запобігання корупції», і в Порядку здійснення моніторингу способу життя суб’єктів декларування, затвердженому рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 18 травня 2017 року. Варто зауважити, що вищезазначені нормативно-правові документи є майже єдиним джерелом, за допомогою якого можна визначити організаційний аспект досліджуваного інструменту. Надіславши запит на отримання публічної інформації до НАЗК щодо порядку здійснення моніторингу способу життя, нами було отримано відповідь, що у 2019 році Порядок здійснення моніторингу способу життя суб’єктів декларування, який повинен визначатися НАЗК, був відсутній. Ознака «вибірковості» зазначена не випадково, адже здійснити повний моніторинг усіх публічних службовців та членів їх сімей не вбачається можливим та доцільним. «Вибірково моніторить» НАЗК тих, щодо кого є інформація від джерел, зазначених у п. 2 ч. 2 Розділу ІІ Порядку, такими джерелами є: викривачі та інші фізичні особи; громадські об’єднання, їх члени та уповноважені представники; юридичні особи; ЗМІ, соціальні мережі, інші відкриті джерела інформації; правоохоронні органи. Також, серед практиків існує думка, що «обраним» може стати суб’єкт, «щодо якого з’являються відповідні «маркери» ще під час подання декларації, такими «маркерами» можуть бути, наприклад, ненадання інформації щодо вартості майна дружини суб’єкта декларування з підстави «не надано інформації чи інформація невідома» або раптове збільшення суми коштів, розміщених на банківських рахунках, чи готівки, порівняно з декларацією, поданою за попередній рік». Якщо такі «маркери» накопичуються, суб’єкт декларування та члени його сім’ї можуть стати «обраними» НАЗК для проведення моніторингу способу їх життя. Також, існують певні вимоги до інформації, яка може слугувати підставою для проведення моніторингу, вони зазначені у п.2 ч.2 Розділу ІІ Порядку: відношення інформації до конкретного суб’єкта декларування; інформація повинна містити фактичні дані про невідповідність рівня життя наявному майну й одержаним доходам згідно з поданою декларацією суб’єкта декларування; відповідна інформація може бути перевірена. Водночас, у Порядку містяться вимоги до того, якою не повинна бути інформація, такі вимоги є віддзеркаленням попередніх: «якщо неможливо встановити особу, щодо якої надана інформація; немає фактичних даних, що можуть бути перевірені; якщо така інформація вже перевірялась та був зроблений відповідний висновок про її достовірність у встановленому Законом порядку».

Отже, при виконанні усіх попередніх умов, після проходження «пунктів» вибірковості, належності інформації та її новизни (якщо моніторинг вже проводився, то новий може бути проведений тільки стосовно тієї інформації, яка ще не була перевіреною) настає етап стадії прийняття рішення НАЗК. Строком для прийняття рішення про проведення моніторингу є 30-ти денний строк з дня отримання відповідної інформації. Структурно рішення як документ включає в себе: положення про те, чи є такий моніторинг стосовно цієї інформації новим та підстави його проведення.

На наступний день після прийняття рішення про проведення моніторингу суб’єкт, щодо якого проводиться моніторинг, повідомляється про це та про можливість оскарження рішення у судовому порядку, але таке оскарження не припиняє здійснення моніторингу, крім випадків, визначених у законодавстві. Коли процес моніторингу є розпочатим, він повинен відповідати певним основним засадам (крім, звісно, загальних принципів проведення моніторингу, зазначених у ч. 4 Розділу І Порядку). Такими засадами є: забезпечення охорони і захисту інформації, яка збирається, одержується, використовується під час проведення моніторингу (абз. 3 ч. 9 Розділу ІІ Порядку); законність отриманої інформації (абз. 2 п. 4 Розділу ІІІ Порядку); достовірність інформації (ч.9 Розділу ІІ Порядку); строковість – суворо в межах граничних строків (з можливістю зупинення перебігу строку), а саме - 60 днів з дня прийняття рішення про проведення моніторингу, які можуть бути продовжені у встановлених випадках, але не більш як на 30 днів (абз. 3 ч. 9, ч.11 Розділу ІІ Порядку).

Моніторинг проводиться НАЗК в особі працівників структурного підрозділу його апарату, відповідно до відомостей офіційного сайту - це відділ моніторингу способу життя Департаменту перевірки декларацій та моніторингу способу життя НАЗК. Після прийняття рішення і повідомлення «пасивного» суб’єкта розпочинається наступний етап збирання, одержання, використання інформації, яка є необхідною для моніторингу – це ті самі «польове» та «кабінетне» дослідження, про які зазначалось у минулому розділі. Водночас, варто зауважити про те, що здійснення «кабінетного» дослідження, врегульованого Порядком, відбувається із використанням джерел інформації, визначених у п. 8-11 Розділу ІІІ Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації. Схожість «моніторингу способу життя» та «повної перевірки декларації» (ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції») спостерігається протягом усього дослідження, ще й збирання, одержання, використання інформації відбувається у відповідності до п. 8-11 Розділу ІІІ Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого рішенням НАЗК від 10 лютого 2017 року №56 (далі – Порядок контролю) (п. 3 ч. 8 Розділу ІІІ Порядку). Але, моніторинг способу життя у жодному разі не є повною перевіркою декларації «пасивного» суб’єкта, його результати можуть лише виступати підставою для проведення повної перевірки. Крім цього, моніторинг є «спостереженням» із «мінімальним» застосуванням «інтрузивних» засобів, має обмежений і частковий характер, з обов’язковою відсутністю ознаки «надмірності» втручання у приватне життя особи. Повна перевірка декларації, у свою чергу є, і «контролем», і «перевіркою» з іншим «ступенем» інтрузивності, і наслідки її проведення є більш юридично помітними як для «активних» суб’єктів, так і для «пасивних». Продовжуючи дослідження здійснення моніторингу, варто зауважити і на особливості здійснення «польового» дослідження, яке, як і «кабінетне», має ті ж самі ознаки відсутності «надмірності», дотримання мети моніторингу без втручання у життя приватних осіб. До «польового» дослідження слід віднести «візуальне обстеження», «спостереження за способом життя особи», «відкритий огляд на місці». Наступним етапом проведення моніторингу життя є аналіз отриманої інформації, її порівняння з інформацією, наявною у декларації «пасивного» суб’єкта, після чого відповідному «пасивному» суб’єкту направляється лист із пропозиціями надати письмові пояснення та/або копії документів, які спростовують чи підтверджують певні факти у встановленому порядку.

Фінальним етапом здійснення моніторингу є прийняття рішення про результати його проведення. Якщо під час проведення моніторингу було встановлено, що відмінність між вартістю об’єктів, зазначених у декларації, з об’єктами, наявними у житті, становить не більше 50-ти прожиткових мінімумів станом на певний період часу, то така різниця не є доказом невідповідності рівня життя задекларованим майну і доходам «пасивного» суб’єкта (ч. 10 Розділу ІІ Порядку). Якщо вищезазначена різниця є більшою, за наявності відповідних встановлених фактів, приймається рішення про невідповідність рівня життя, яке є підставою для проведення повної перевірки декларації, регламентованої ст.50 Закону України «Про запобігання корупції», або, крім цього, у разі виявлення ознак корупційних правопорушень чи правопорушень, пов’язаних з корупцією, НАЗК приймає обґрунтований висновок та направляє такий висновок разом із матеріалами моніторингу до спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції. Таким чином, у будь-якому випадку приймається рішення, яке структурно складається із вступної частини (дата, номер, місце складання та ін.), описової частини (дані «пасивного» суб’єкта, місце його служби), мотивувальної частини (обставини, встановлені НАЗК, посилання на докази, мотиви та ін.), а також, резолютивної частини (висновки, можливість оскарження рішення). Але, в залежності від встановлення відповідності чи невідповідності у рішенні зазначаються дещо відмінні відомості. Так, у разі встановлення відповідності рівня життя, в рішенні міститься інформація про: підстави проведення моніторингу; перелік запитів, що надсилалися; джерела інформації; висновки за результатами моніторингу. У разі встановлення невідповідності рівня життя, в рішенні міститься додатково інформація про фактичні дані, які підтверджують невідповідність рівня життя.

Таким чином, встановлений порядок здійснення моніторингу є різновидом процедури, з притаманними ознаками останньої, з принципами та стадіями. В цілому, процедура є логічною, структурованою, об’єктивною, послідовною, але, є проблеми регулювання, що дає підстави для довільного тлумачення та застосування, а саме, використання оціночних положень – «вибірковість», «надмірне» втручання, що й зумовлює потребу удосконалення положень чинного законодавства. Удосконалення вищезазначених аспектів є вкрай актуальним не тільки з огляду на визнання неконституційними окремих положень і необхідність оновити нормативну базу, а й з огляду на необхідність уніфікації положень Закону України «Про запобігання корупції» та Порядку (майбутніх «порядків», які визначатимуться НАЗК) в частині текстуального узгодження положень. Хоча Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» і було оновлено відповідний законодавчий акт, моніторинг способу життя було закріплено у ст.51-4, істотних змін текстуальна частина статті не зазнала, було редаговано відповідний інструмент лише у частині моніторингу життя суддів (відтепер моніторинг способу життя суддів врегульовано ст. 52-2).

Отже, можна виділити декілька шляхів удосконалення моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні. Так, в Законі України «Про запобігання корупції»: закріпити співпрацю НАЗК з «іншими» суб’єктами; закріпити норми-дефініції «моніторинг», «спосіб життя» та ін. Привести положення Закону України «Про запобігання корупції» у відповідність з європейськими нормативно-правовими актами, зокрема щодо аспектів правової визначеності, врегулювавши «критерії вибірковості», визначивши та закріпивши розуміння «приватне життя»; визначивши та закріпивши розуміння «надмірності втручання». Визначити належний Порядок проведення моніторингу способу життя суб’єктів декларування, який би став логічним продовженням основних положень, закріплених у профільному законодавчому акті.

*Апробація результатів дослідження.* Результати кваліфікаційної роботи були обговорені під час участі у роботі наукових конференцій: Всеукраїнської науково-практичної конференції «Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів» м. Запоріжжя, 20 листопада 2019 р., Збірці студентських наукових статей «Майбутні юристи про проблеми права в Україні» м. Запоріжжя, 2019 р., Збірці наукових праць студентів, аспірантів і молодих вчених «Молода наука-2020» м. Запоріжжя, 2020 р., Міжнародної науково-практичної конференції «Запорізькі правові читання» м. Запоріжжя, 19-20 травня 2020 р.

Окремі результати дослідження було впроваджено у навчальний процес, науково-дослідну діяльність юридичного факультету Запорізького національного університету, а саме: впроваджено при підготовці та проведенні аудиторних занять, організації, проведенні наукових заходів, при підготовці тез, статей, кваліфікаційних робіт магістрів, виконанні наукових робіт, а також у роботі Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права НАПрН України.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

2.1. Теоретико-методологічні засади моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні

2.1.1. Ґенеза нормативно-правового закріплення та доктринального дослідження моніторингу способу життя в Україні

**Ступінь дослідження антикорупційного інструменту «моніторинг способу життя» у вітчизняній правовій науці**

|  |  |
| --- | --- |
| **Ступінь дослідження** | **Праці вчених** |
| У комплексі загального дослідження теорії та практики публічного адміністрування з питань запобігання та протидії корупції | В.Б. Авер’янов, Т.С. Аніщенко, Н.О. Армаш, І.М. Балакарєва, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, В.М. Гаращук, І.А. Гончарова, О.А. Дмитрик, О.Ю. Дрозд, О.Т. Зима, І.Г. Ігнатченко, Д.В. Каменський, Л.П. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.Г. Комісаров, В.В. Копєйчиков, О.Л. Копиленко, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, С.М. Кушнір, В.А. Ліпкан, В.Г. Лукашевич, Д.В. Лученко, П.С. Лютіков, О.Л. Макаренков, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, О.М. Миколенко, Д.В. Приймаченко, С.Г. Стеценко, А.А. Шарая |
| Більш глибоке дослідження саме інструментів запобігання та протидії корупції, окремих положень антикорупційного законодавства України та фрагментарно моніторингу способу життя (з точки зору адміністративно-правової науки, так і з точки зору науки кримінального права) | В. М. Гаращук, Б.М. Головкін, Д. В. Каменський, Т.О. Коломоєць, С.М. Кушнір, С.Ю. Лукашевич, В. Я. Настюк, В.В. Пивоваров, М. І. Хавронюк |

Відсутнє комплексне дослідження саме моніторингу способу життя, лише фрагментарні тематичні дослідження

Відсутність сформованого наукового базису з відповідного питання

Сформована нормативна база не має достатнього наукового підґрунтя

**Ґенеза нормативного закріплення та правозастосування досліджуваного інструменту**

|  |
| --- |
| У «Повісті минулих літ» зустрічаються спроби хозар примусити полян сплачувати їм данину, а потім, у Давньоруській державі в ІХ ст. князі перетворили данину на прямий державний податок, що сплачувався всім населенням.  Первісною формою такого збору було полюддя, тобто щорічний об'їзд князем із дружиною власних володінь та підлеглих племен з метою збирання данини, розмір та періодичність сплати якої спочатку не регламентувався, що і спричиняло зловживання з боку князів. |
| Історія заходів (у тому числі інструментів фінансового контролю) в антикорупційній сфері розпочалась саме тоді, коли держава зрозуміла, що корупція є негативним явищем, якого треба запобігати та з яким треба вести боротьбу. |
| Найперше в сучасному розумінні визначення корупції датується 1425 роком, коли вона вперше була означена як «відхилення від праведності та вірності при виконанні обов’язків». |
| У подальшому - період ймовірного існування «спостережень, наглядів, перевірок» корупціонерів, проте без належного закріплення та достатнього праворозуміння явищ. |
| У ХХ столітті (зокрема часи існування Радянського Союзу) існував Відділ боротьби із розкраданням соціалістичної власності (ВБРСВ), цей Відділ та його правонаступники у радянський період виконували функції із запобігання, виявлення та боротьби з корупцією. Одним з основних методів їх діяльності було саме спостереження за способом життя особи та порівняння його із доходами особи, а також рівнем життя інших осіб. |
| У період з часів існування Радянського союзу до 2014 року подібна діяльність із спостереження та порівняння способу життя із доходами здійснювалась, але фактично не була нормативно закріплена як окремий вид спостереження, мала форму та характер контролю чи перевірки, була частиною інших заходів із протидії корупції. |
| Після здобуття Незалежності Україною й до 2014 року подібні до моніторингу заходи були фрагментарно закріплені у міжнародно-правових актах, але без відповідного запозичення їх положень у вітчизняному законодавстві. |
| З 2014 року моніторинг способу життя як інструмент протидії корупції був закріплений законодавчо у ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., у ст. 29 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р., у ст. 59 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. |
| З 2019 року – превалювання інтерпретаційної складової бази моніторингу способу життя й виокремлення проблемних «зон» у законодавстві, практиці його застосування |
| 2020 рік – поява «кризи антикорупційної системи» та необхідність терміново оновити та поліпшити інструменти протидії корупції. Все це свідчить про відсутність системного, виваженого підходу у формуванні законодавства про моніторинг способу життя та недостатнього урахування вітчизняного досвіду, досвіду зарубіжних країн, наукових напрацювань та положень міжнародно-правових документів (стандартів). |
| Кінець 2020 року – оновлення профільного законодавчого акту, проте моніторинг способу життя не зазнав значних змін, законодавець лише скорегував статтю у частині моніторингу способу життя суддів. Так, станом на кінець 2020 року - початок 2021 року моніторинг способу життя закріплено у ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції», а особливості здійснення моніторингу способу життя суддів закріплено у ст. 52-2 відповідного Закону. |

**Порівняльна таблиця двох редакцій Закону України «Про запобігання корупції»**

|  |  |
| --- | --- |
| До | Після |
| Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» | |
| **Стаття 51. Моніторинг способу життя суб’єктів декларування**  1. Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб’єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім’ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону.  2. Моніторинг способу життя суб’єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб’єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.  3. Порядок здійснення моніторингу способу життя суб’єктів декларування визначається Національним агентством.  Моніторинг способу життя здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.  4. Встановлення невідповідності рівня життя суб’єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб’єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом.  У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов’язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб’єкти у сфері протидії корупції. | **Стаття 51-4.** **Моніторинг способу життя суб’єктів декларування**  1. Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб’єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім’ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону.  2. Моніторинг способу життя суб’єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб’єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.  3. Порядок здійснення моніторингу способу життя суб’єктів декларування визначається Національним агентством.  Моніторинг способу життя здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.  4. Встановлення невідповідності рівня життя суб’єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб’єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом.  У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов’язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб’єкти у сфері протидії корупції.  5. Особливості моніторингу способу життя суддів, суддів Конституційного Суду України встановлюються [статтею 52](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18" \l "n1759)[**-2**](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n1759) цього Закону. |
| Відсутня | **Стаття 52-2.** Особливості здійснення повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя суддів, суддів Конституційного Суду України  1. Порядок здійснення повної перевірки декларації, поданої суддею, суддею Конституційного Суду України, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України визначається Національним агентством за погодженням відповідно Вищої ради правосуддя або зборів суддів Конституційного Суду України. Такий порядок не може встановлювати особливості здійснення повної перевірки декларації, поданої суддею, суддею Конституційного Суду України, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України, не передбачені цим Законом.  2. Під час повної перевірки декларації, поданої суддею, суддею Конституційного Суду України, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України Національне агентство невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня з дня початку такої перевірки або моніторингу способу життя інформує про це відповідно Вищу раду правосуддя або Голову Конституційного Суду України.  3. Довідку за результатами повної перевірки декларації, поданої суддею, суддею Конституційного Суду України, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України погоджує Голова Національного агентства або його заступник.  4. Будь-який незаконний вплив, тиск або втручання у діяльність судді, судді Конституційного Суду України під час повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя забороняється.  5. У разі наявності ознак незаконного впливу, тиску або втручання у діяльність судді, судді Конституційного Суду України під час повної перевірки декларації, моніторингу способу життя суддя, суддя Конституційного Суду України невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня з дня, коли судді стало відомо про наявність таких ознак, повідомляє про це відповідно Вищій раді правосуддя або зборам суддів Конституційного Суду України.  6. Вища рада правосуддя, збори суддів Конституційного Суду України розглядають таке повідомлення та можуть протягом десяти робочих днів з дня його отримання внести Голові Національного агентства обов’язкове для розгляду подання про усунення порушень, виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів, суддів Конституційного Суду України під час здійснення повноважень Національного агентства.  Голова Національного агентства забезпечує розгляд такого подання, усунення порушень та протягом десяти робочих днів з дня отримання подання інформує Вищу раду правосуддя, збори суддів Конституційного Суду України про рішення, прийняті за результатами його розгляду.  7. Уповноважена особа Національного агентства, яка вчинила дії або допустила бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів, суддів Конституційного Суду України, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. |

2.1.2. Термінологічно-понятійний апарат моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні

**Основні складові поняття досліджуваного інструменту протидії корупції**

є системою та процедурою спостережень», «комплексом заходів, спрямованих на фіксацію і аналіз», «систематичною діяльністю з планомірного та регулярного збору, обробки та аналізу даних»

Моніторинг

етимологічно «моніторинг» походить від англійського «monitoring» — контроль, або від латинського «monitor» — «той, хто попереджає, застерігає, наглядає»

Нормативно не закріплено

визначають як «стійку типову форму життєдіяльності особистості і спільнот, міру їх входження в соціум, типові взаємодії індивіда з суспільством, і групових стосунків групами, іншими людьми

Спосіб життя

це ступінь розвитку та задоволення потреб, а також споживання товарів, робіт, послуг суб’єктом декларування, виражений у вартості належних йому та/або використовуваних ним та членами його сім’ї об’єктів цивільних прав станом на окремий період часу, зазначених у декларації

визначають як комбінацію таких складників: нерухомості, рухомого майна, подорожей, оплати навчання, екстравагантних вечірок, гри у казино, виплати позик, сплати податків, витрат на певний стиль життя

особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2, пункті 4 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», інші особи, які зобов’язані подавати декларацію відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»

Суб’єкт декларування

Достатньо доктринально опрацьовано

**Поняття моніторингу способу життя**

«…це захід здійснення фінансового контролю, передбачений статтею 51-4 Закону…, який полягає у перевірці відповідності (зіставленні) рівня життя такого суб’єкта декларування наявним у нього та членів його сім’ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією такого суб’єкта декларування»

**Три «базові» моделі моніторингу способу життя, наведені у дослідженні «Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні»**

«кабінетна», «кабінетне дослідження», сутність якої полягає у «перевірці, порівнянні інформації, наданої особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у деклараціях із відомостями з «відкритих джерел» щодо способу життя особи (її ще називають «аналізом документів», «документальною перевіркою»)

спостереження на місці («польове дослідження»), яке полягає у візуальному огляді, «відкритому огляді на місці», спостереження за «конкретним об’єктом доходу, майна чи витрат, який може бачити будь-який громадянин, у публічному просторі», що допомагає з’ясувати, чи суперечить реальний спосіб життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, задекларованим нею відомостям (із використанням фото- та відеозаписів, загальнодоступних служб цифрової картографії для виявлення місця розташування майна, фіксуванням результатів такого спостереження);

«комбінована», «гібридна», «змішана», яка передбачає поєднання як «кабінетного дослідження», так і «польового дослідження», тобто спостереження й аналізу відомостей із будь-яких джерел»

**Вітчизняна модель моніторингу способу життя**

«кабінетне дослідження» (аналіз зорієнтований на відомості, отримані з інформаційних баз даних, реєстрів державних органів, органів місцевого самоврядування, зіставлення інформації з тією, що надана в декларації)

«польове дослідження» («спостереження за переміщенням особи», «спостереження за будинком або майном, що знаходиться поза будинком», «спостереження за речами, які носить особа (член сім’ї)», «проведення фотозйомки, відеозапису», «фіксування результатів проведених спостережень»)

Гібрид

**Моніторинг способу життя є інструментом чи механізмом?**

Механізм є більш охоплюючим розумінням, так механізмом протидії корупції є ціла система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких норми права перетворюються в упорядковану систему регулювання суспільних відносин

Інструментом права є певні юридичні засоби (напр., спостереження, зіставлення, аналіз способу життя, декларацій службовців), якими можуть користуватись інституції (НАЗК) для виконання своїх обов’язків

Моніторинг способу життя більш вдало називати одним із інструментів у загальному механізмі протидії корупції, або визначати як частину механізму.

2.2. Організаційні засади моніторингу способу життя: суб’єкти, об’єкти та порядок здійснення

**Об’єкти моніторингу способу життя**

|  |  |
| --- | --- |
| Об’єкт | Розуміння, тлумачення або визначення |
| Рівень життя | Включає в себе: ступінь розвитку та задоволення потреб, виражений у певній вартості об’єктів цивільних прав декларанта та членів його сім’ї за певний період часу; споживання товарів, робіт, послуг, виражені у певній вартості об’єктів цивільних прав декларанта та членів його сім’ї за певний період часу (Порядок здійснення моніторингу способу життя).  У відповідній нормі мітиться посилання до положень цивільного законодавства, відповідно до ст.177 Цивільного кодексу України, об’єкти цивільних прав включають в себе: речі, у тому числі гроші та цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформацію, а також інші матеріальні і нематеріальні блага.  Не вдаючись до детального аналізу цих понять, зрозуміло, що рівень життя як об’єкт моніторингу є цілим комплексним явищем. |
| Наявне у декларанта та членів його сім’ї майно | Є свого роду «повторенням попереднього», але, з позиції статики цивільних правовідносин, адже «попередній об’єкт переважно стосувався товарно-грошових відносин, які, на думку вчених-цивілістів, є динамічними цивільними відносинами». Майно, у свою чергу, відповідно до ст.190 ЦК України, є також комплексним поняттям та й передбачає цілу низку складових. |
| Дохід | Заробітна плата (грошове забезпечення), отримана як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом; гонорари та інші виплати згідно з цивільно-правовими правочинами; дохід від підприємницької або незалежної професійної діяльності; дохід від надання майна в оренду (користування); дивіденди; проценти; роялті; страхові виплати; виграші (призи) у лотерею чи в інші розіграші, у букмекерському парі, у парі тоталізатора; призи (виграші) у грошовій формі, одержані за перемогу та/або участь в аматорських спортивних змаганнях; благодійну допомогу; пенсію; спадщину; доходи від відчуження цінних паперів чи корпоративних прав; подарунки; інші доходи. |
| Головною ознакою об’єктів є те, що у службовця чи членів його сім’ї з ними пов’язане право власності чи його окремі складові – право володіння, користування чи розпорядження. Таким чином, розуміння об’єктів моніторингу способу життя є досить широким та включає кілька складових елементів, розуміння яких іноді не є тотожним із приватно-правовим регулюванням. | |

**Деталізовані об’єкти моніторингу способу життя, які відображаються у декларації**

**Суб’єкти моніторингу способу життя**

*(за Т.О. Коломоєць, С.М. Кушніром)*

*«моніторинг членів сім’ї» є необхідним, адже тільки так можна зрозуміти «повну картину» життя суб’єкта декларування, а, з іншого боку, ст.51-4 відповідного Закону наголошує на «мінімізації втручання у приватне життя» таких осіб, адже вони не є уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого* самоврядування

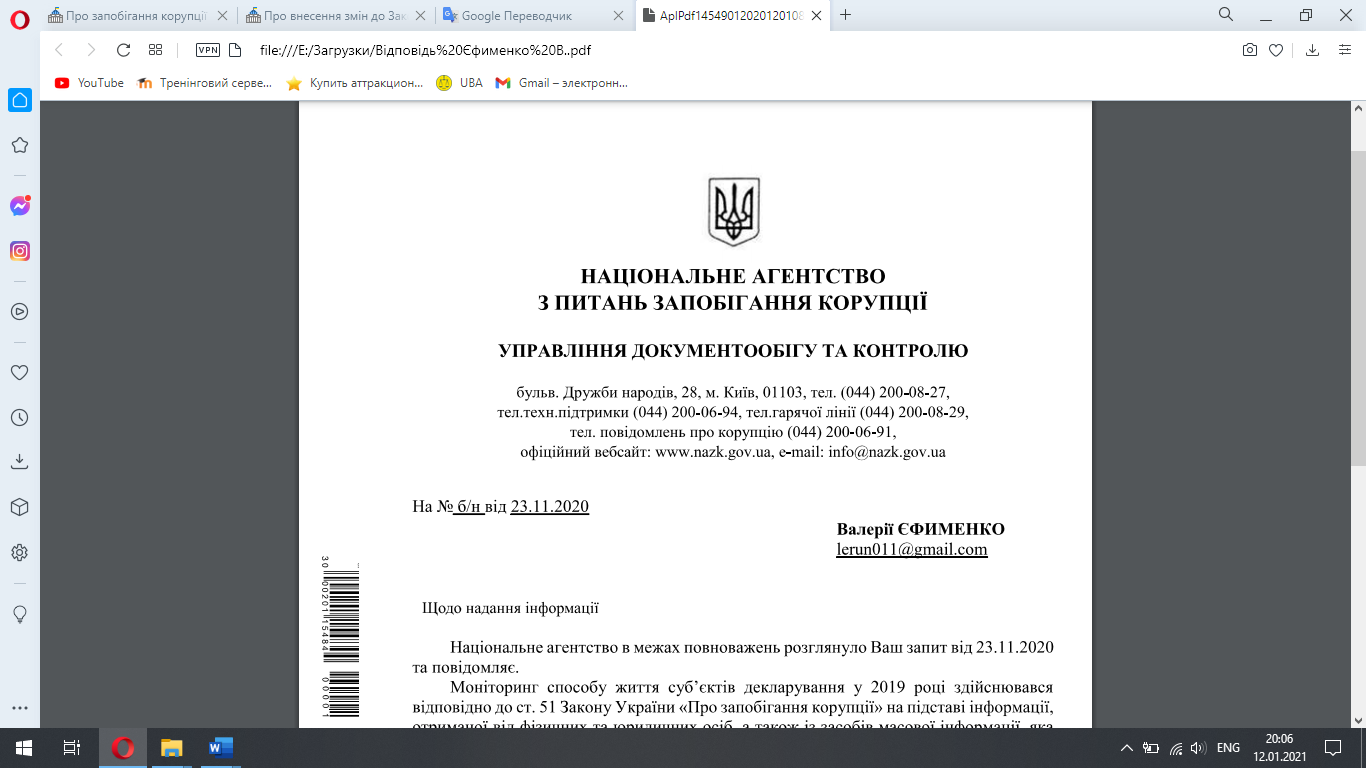
основним є «суб’єкт декларування» (публічний службовець), який визначений як особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. «Дотичними пасивними» суб’єктами є члени сім’ї суб’єкта декларування, якими є особи, визначені у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»

*ст.51-4 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що: «Національне агентство здійснює…» (ч.1 ст.51-4); «моніторинг способу життя суб’єктів декларування здійснюється Національним агентством..» (ч.2 ст.51-4); «порядок здійснення моніторингу … визначається Національним агентством»; «…у разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством…» (ч.4 ст.51-4); «у разі виявлення за результатами моніторингу…, Національне агентство…» (абз. 2 ч. 4 ст. 51-4).*

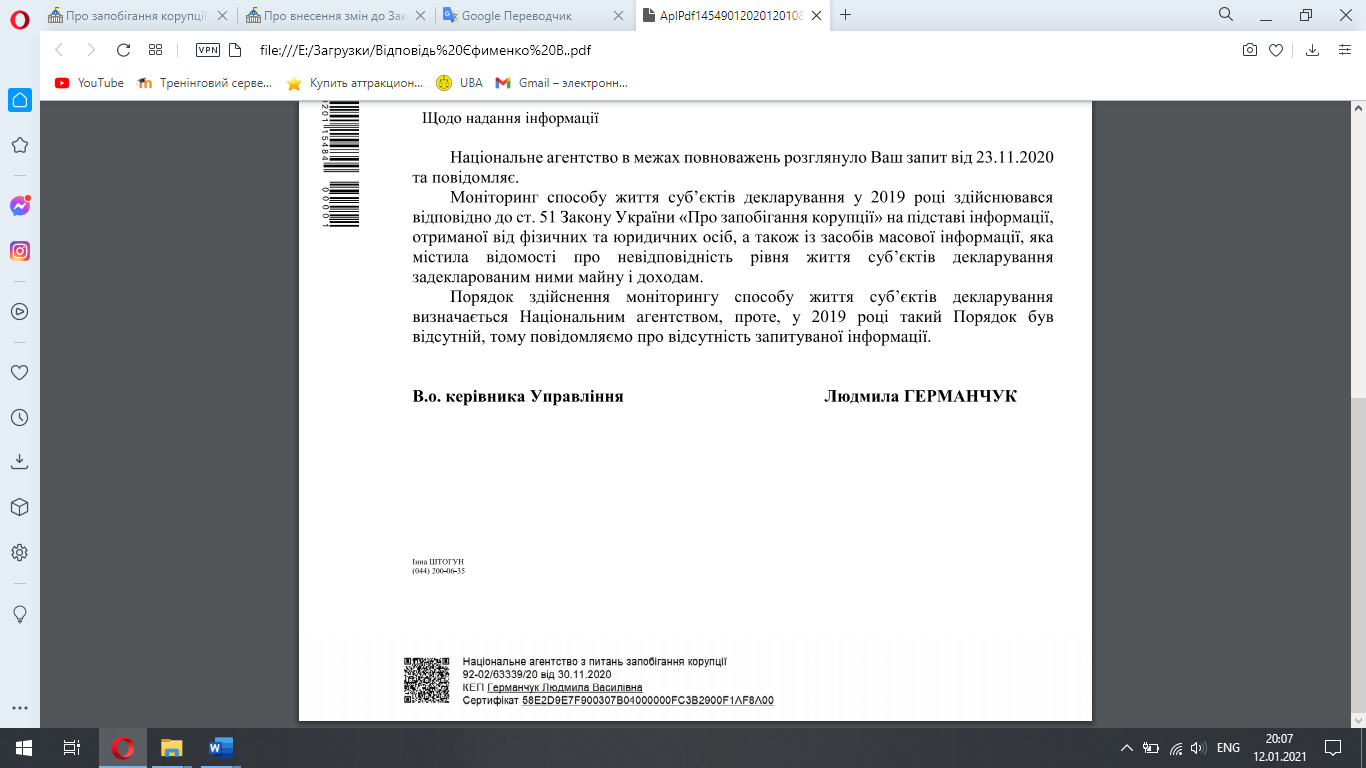
«Активні»

НАЗК, яке є головним та майже єдиним «активним» суб’єктом, та допоміжні – інші державні органи, органи місцевого самоврядування, установи, організації, ЗМІ, фізичні особи та ін.

«Пасивні»



**Тимошенку Ярославу**



**Низка проблем з практики реалізації НАЗК функцій з фінансового контролю та моніторингу способу життя суб’єктів декларування у 2016–2019 роках**

*(Національна доповідь НАЗК щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2019 рік)*

подання інформації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є надто обтяжливим через періодичні збої у функціонуванні реєстру, складну і недостатньо зручну для заповнення форму декларації;

1

попередня діяльність НАЗК із контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя не дозволила досягнути очікуваних результатів;

2

щодо осіб, які за посадами належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких пов’язане з державною таємницею у зв’язку з безпосереднім здійсненням оперативнорозшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності, заходи фінансового контролю не здійснювались належним чином (лише на початку 2020 року НАЗК розпочало активну роботу, спрямовану на вирішення цієї проеблеми);

3

не було визначено порядок здійснення моніторингу способу життя суб’єктів декларування наразі;

4

потребує вдосконалення й законодавче регулювання питання щодо належності окремих категорій осіб до суб’єктів декларування.

5

**Стан реалізації Україною рекомендацій GRECO, викладених у Оціночному звіті за результатами 4-го раунду оцінювання України, затвердженого на 76-му пленарному засіданні 23 червня 2017 року**

|  |  |
| --- | --- |
| Зміст рекомендацій | Вжити необхідних регуляторних, інституційних та операційних заходів для забезпечення належного контролю за існуючими вимогами до декларування активів. Такі заходи включають, але не обмежуються, ухвалення підзаконних актів, які дали змогу НАЗК здійснювати перевірки; затвердження неупередженої процедури моніторингу способу життя; безвідкладне введення автоматичних перевірок інформації і забезпечення взаємодії баз даних із дотриманням вимог захисту персональних даних; |
| Стан виконання | Виконана частково |
| Спосіб реалізації рекомендацій | GRECO схвалює вжиті правові та регуляторні заходи для удосконалення контролю декларацій і забезпечення шляхів оскарження, зокрема передбачення на законодавчому рівні прямого доступу НАЗК до реєстрів та баз даних, автоматизованої перевірки декларацій, врегулювання прогалин щодо категорій осібсуб’єктів декларування, розширення переліку відомостей, що вносяться до декларації, уточнення поняття близьких осіб тощо. Однак, висловлено сумніви щодо ефективності роботи системи декларування на практиці. Є високий ризик ручного відбору і маніпуляцій обробки декларацій. Крім того, GRECO висловлює жаль, що об’єктивний «порядок моніторингу стилю життя» не прийнято. |

**Звіт НАЗК щодо виконання плану роботи за І півріччя 2020 року**

|  |  |
| --- | --- |
| Найменування заходу | Визначення порядку здійснення вибіркового моніторингу способу життя  Розгляд звернень (запитів) народних депутатів, громадських організацій, фізичних та юридичних осіб з питань, що належать до компетенції Управління проведення спеціальних перевірок та моніторингу способу життя |
| Строк виконання | Протягом року |
| Виконавець | Управління проведення спеціальних перевірок та моніторингу способу життя |
| Індикатор виконання | Документ затверджено. Надано відповідей на 100% звернень (запитів), термін яких настав, що належать до компетенції Управління проведення спеціальних перевірок та моніторингу способу життя |
| Стан виконання | Відповідно до ст. 51 Закону Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб’єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону. Згідно з ч. 3 ст. 51 Закону порядок здійснення вибіркового моніторингу способу життя суб’єктів декларування визначається Національним агентством.  З цією метою підготовлено Методичні рекомендації щодо порядку здійснення вибіркового моніторингу способу життя суб’єктів декларування, які визначено резолюцією Голови Національного агентства до застосування, від 30.04.2020 № 48-03/5674/20. За І квартал надійшло 1 300 звернень (запитів, листів) щодо можливого порушення вимог Закону в частині внесення недостовірних відомостей до декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та невідповідності рівня життя суб’єктів декларування відомостям, відображеним у декларації. З них надано відповіді на 1 024 звернень (запитів, листів), що становить 78,77% від загальної кількості |

**Звіт НАЗК про проведення моніторингу способу життя окремих працівників Національного агентства**

|  |  |
| --- | --- |
| Найменування заходу | Проведення моніторингу способу життя окремих працівників Національного агентства |
| Строк виконання | Протягом року |
| Виконавець | Управління внутрішнього контролю |
| Індикатор виконання | Підготовлено моніторинг стосовно окремих осіб (за наявності підстав). Довідки подані Голові Національного агентства |
| Стан виконання | Протягом І півріччя 2020 року моніторинг способу життя окремих працівників Національного агентства не проводився |

**Звіт НАЗК про забезпечення формування кадрового потенціалу апарату Національного агентства**

|  |  |
| --- | --- |
| Найменування заходу | Забезпечення формування кадрового потенціалу апарату Національного агентства |
| Строк виконання | Протягом року |
| Виконавець | Управління персоналом самостійні структурні підрозділи апарату Національного агентства |
| Індикатор виконання | Рівень плинності кадрів не перевищує встановлений відсоток |
| Стан виконання | Станом на 30.06.2020 в Національному агентстві працює 261 особа, що становить 71,7% від загальної штатної чисельності. Профільні структурні підрозділи станом на 30.06.2020 укомплектовані працівниками на: Департамент антикорупційної політики – 43%; Департамент запобігання та виявлення корупції – 56,4%; Департамент з питань дотримання законодавства про конфлікт інтересів та обмежень щодо запобігання корупції – 87,8%; Департамент з питань запобігання політичній корупції – 64%; Управління проведення обов’язкових повних перевірок – 52,6%; Управління проведення повних перевірок – 73,7%; Управління проведення спеціальних перевірок та моніторингу способу життя – 77,4%. Плинність кадрів становить 18,8%. Рівень плинності перевищує встановлений відсоток. Протягом І півріччя 2020 року конкурси не проводилися. Національним агентством проведено 20 доборів на вакантні посади відповідно до Порядку призначення на посади державної служби на період 46 карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 290. Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності взяло участь у формуванні кадрового потенціалу у частині опрацювання проектів штатного розпису в кількості 13 одиниць та проектів структури у кількості 3 одиниці апарату Національного агентства. До Державної податкової служби України подано 67 повідомлень про прийняття працівника на роботу |

**Проблеми та прогалини закріплення та проведення моніторингу способу життя**

Недостатнє методичне забезпечення

Недостатнє нормативне закріплення

Фрагментарне доктринальне опрацювання

Низький рівень співпраці із громадянським суспільством

Фрагментарне дотримання міжнародних стандартів

Недостатня вмотивованість працівників НАЗК

Низький рівень прийняття рішень та відсутність активних дій НАЗК

Недостатнє прагнення законодавця до удосконалення інструменту

**Основні ознаки проведення моніторингу способу життя**

|  |  |
| --- | --- |
| «Вибірковість» | «Вибірково моніторить» НАЗК тих, щодо кого є інформація від джерел, зазначених у п. 2 ч. 2 Розділу ІІ Порядку, такими джерелами є: викривачі та інші фізичні особи; громадські об’єднання, їх члени та уповноважені представники; юридичні особи; ЗМІ, соціальні мережі, інші відкриті джерела інформації; правоохоронні органи. |
| Вимоги до інформації, яка може слугувати підставою для проведення моніторингу: належність та новизна | Відношення інформації до конкретного суб’єкта декларування; інформація повинна містити фактичні дані про невідповідність рівня життя наявному майну й одержаним доходам згідно з поданою декларацією суб’єкта декларування; відповідна інформація може бути перевірена.  Якою не повинна бути інформація, такі вимоги є віддзеркаленням попередніх: «якщо неможливо встановити особу, щодо якої надана інформація; немає фактичних даних, що можуть бути перевірені; якщо така інформація вже перевірялась та був зроблений відповідний висновок про її достовірність у встановленому Законом порядку». |

**Основні стадії проведення моніторингу способу життя**

аналіз отриманої інформації, її порівняння з інформацією, наявною у декларації «пасивного» суб’єкта

відповідному «пасивному» суб’єкту направляється лист із пропозиціями надати письмові пояснення та/або копії документів, які спростовують чи підтверджують певні факти у встановленому порядку

Прийняття рішення НАЗК

Суб’єкт, щодо якого проводиться моніторинг, повідомляється про це та про можливість оскарження рішення у судовому порядку, але таке оскарження не припиняє здійснення моніторингу, крім випадків, визначених у законодавстві.

Процес моніторингу є розпочатим

збирання, одержання, використання інформації, яка є необхідною для моніторингу – це ті самі «польове» та «кабінетне» дослідження

прийняття рішення про результати проведення моніторингу способу життя (рішення про невідповідність рівня життя або встановлення відповідності рівня життя)

Види рішень, які можуть бути прийняті за результатами моніторингу

НАЯВНІ факти невідповідності

(якщо розбіжність більше 50 прожиткових мінімумів)

ВІДСУТНІ факти невідповідності

(якщо розбіжність не більше 50 прожиткових мінімумів)

Повна перевірка декларації та/або заява до уповноважених органів за наявності правопорушень

Підстави

Перелік запитів

Джерела інформації, що були використані

Висновки

Структура прийнятого рішення

Вступна частина

Описова частина

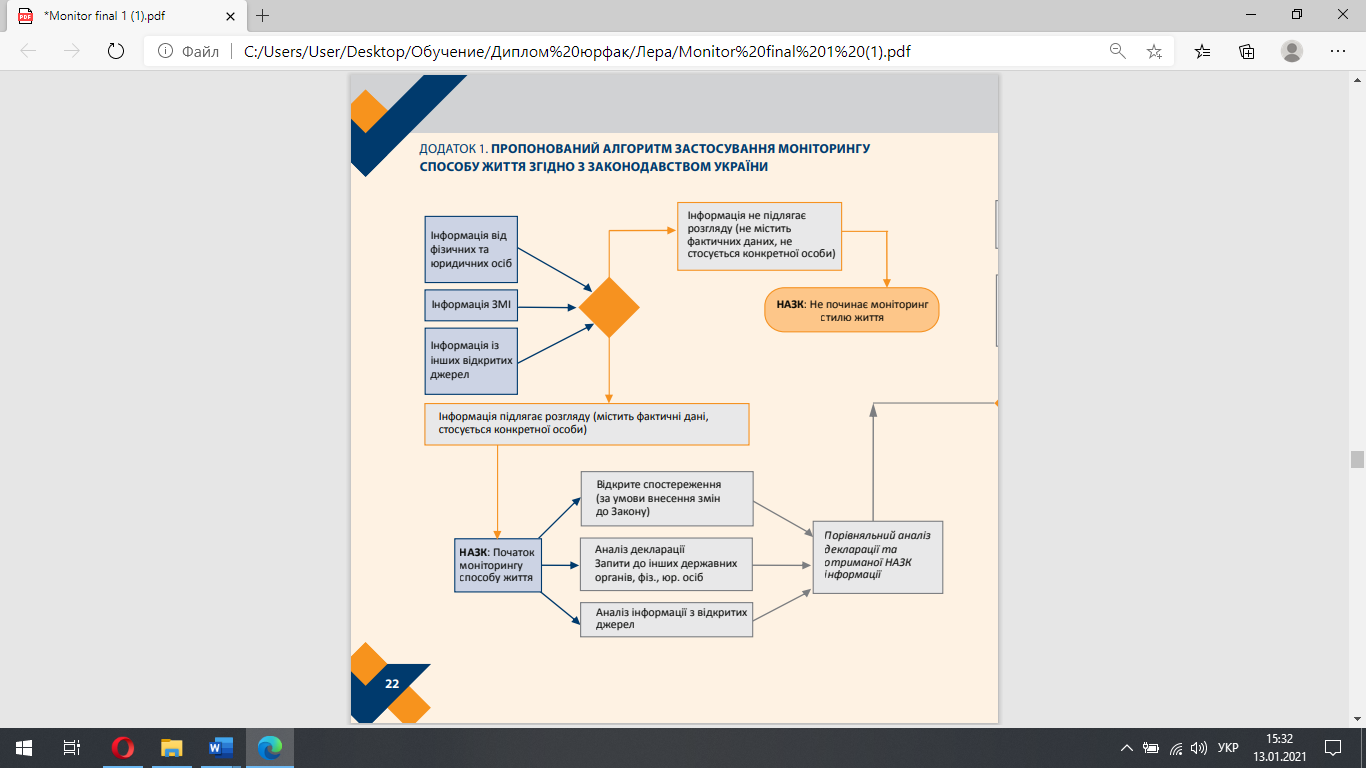
Мотивувальна частина

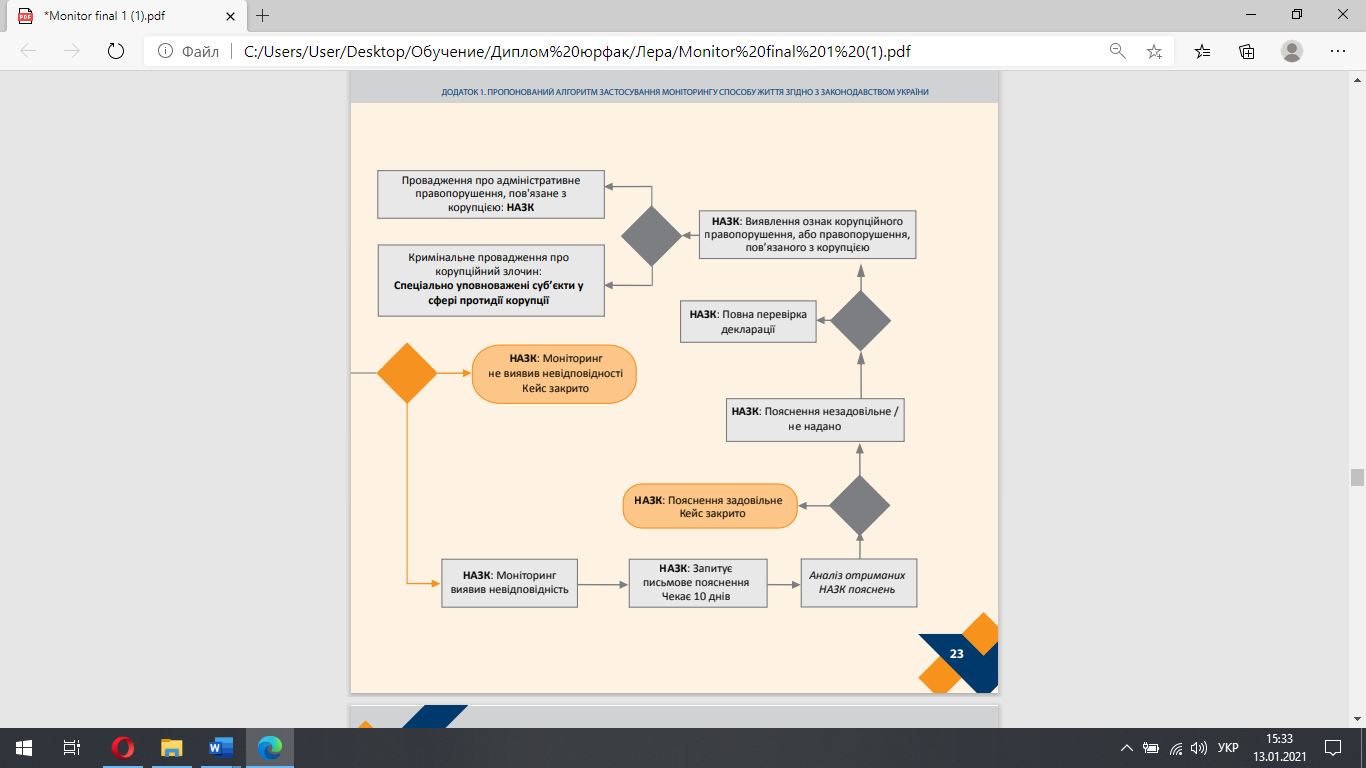
Резолютивна частина

2.3. Основні шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу способу життя та практики його застосування в Україні

**Пропонований алгоритм застосування моніторингу способу життя згідно з законодавством України**

*(Моніторинг способу життя. Огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні, дослідження Програми розвитку ООН в Україні)*





**Інструкція щодо проведення моніторингу способу життя іншими «активними» суб’єктами (державні органи, органи місцевого самоврядування, установи, організації, ЗМІ, фізичні особи)**

**2**

в

б

а

Сформувати розмір оплати праці за досліджуваний період

Перевірити інформацію

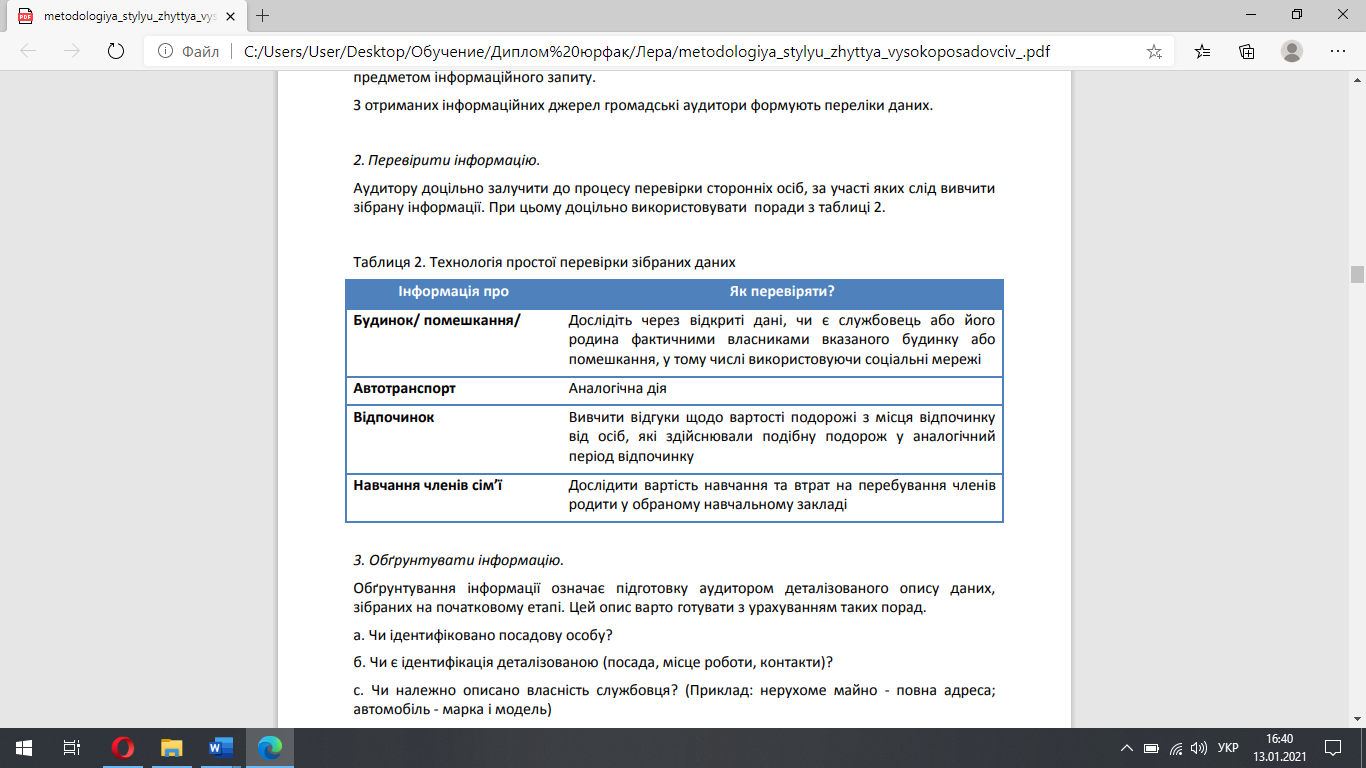
(див. нижче приклад перевірки)

Сформувати перелік майна, що належить публічному службовцю та його близьким особам

Визначити обсяг даних про стиль життя публічного службовця

**1**

Визначити обсяг даних про стиль життя публічного службовця



Обґрунтувати інформацію

**3**

*Підготувати деталізований опис даних, зібраних на початковому етапі. Цей опис варто готувати з урахуванням таких порад:*

*а. Чи ідентифіковано посадову особу?*

*б. Чи є ідентифікація деталізованою (посада, місце роботи, контакти)?*

*с. Чи належно описано власність службовця? (Приклад: нерухоме майно - повна адреса; автомобіль - марка і модель, рік випуску)*

**4**

Зробити приблизну оцінку вартості офіційних доходів

*Порівняти всі офіційні доходи і витрати на життя службовця (всі витрати, у тому числі на будинки, автомобілі, домашні тварини , поїздки тощо)*

**5**

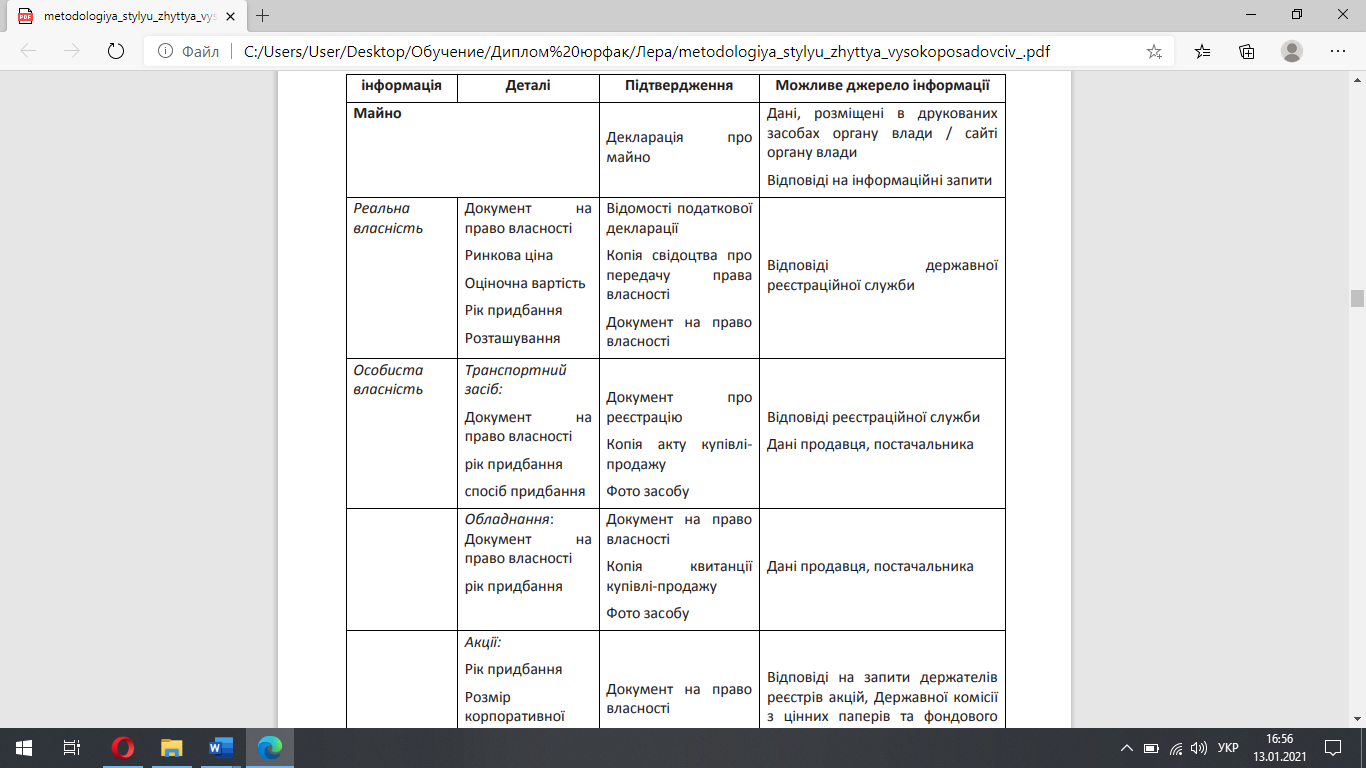
Зробити простий аналіз

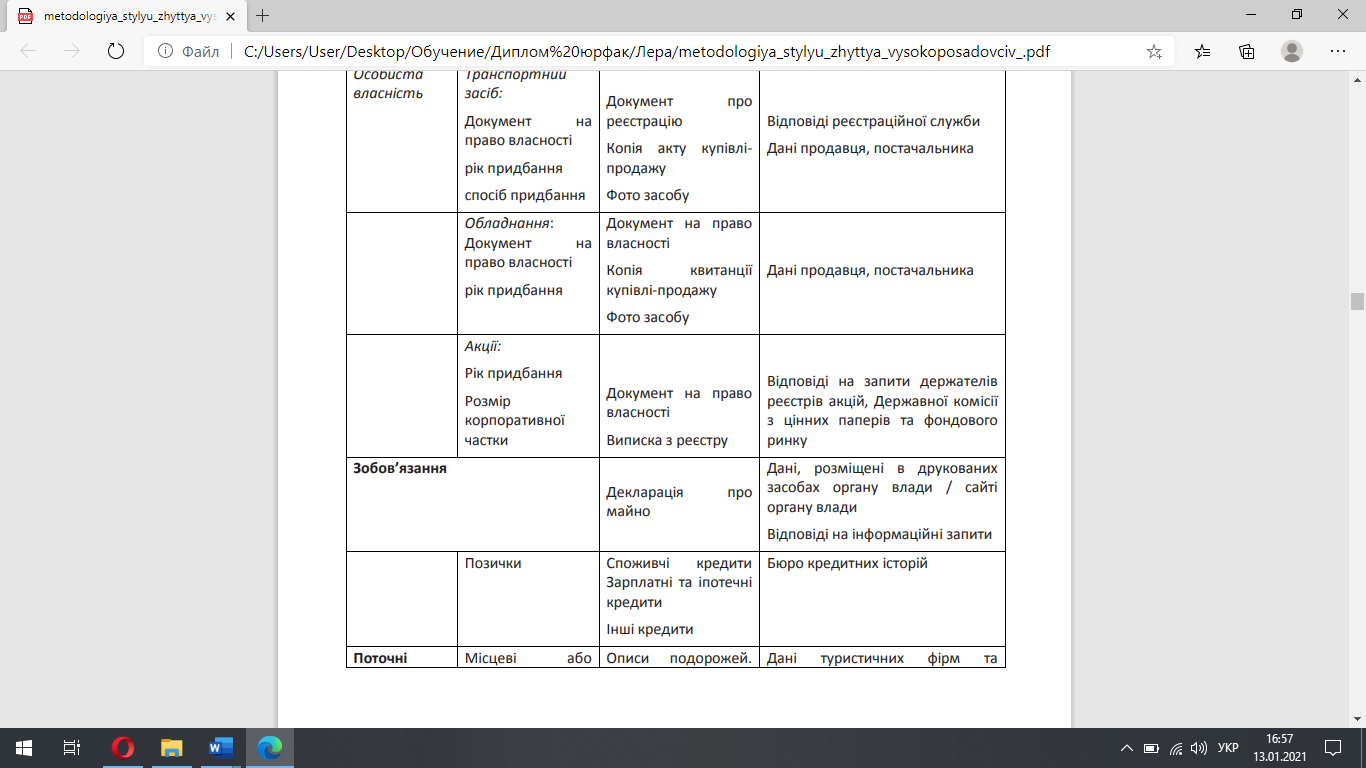
(співпадають доходи з витратами чи ні)

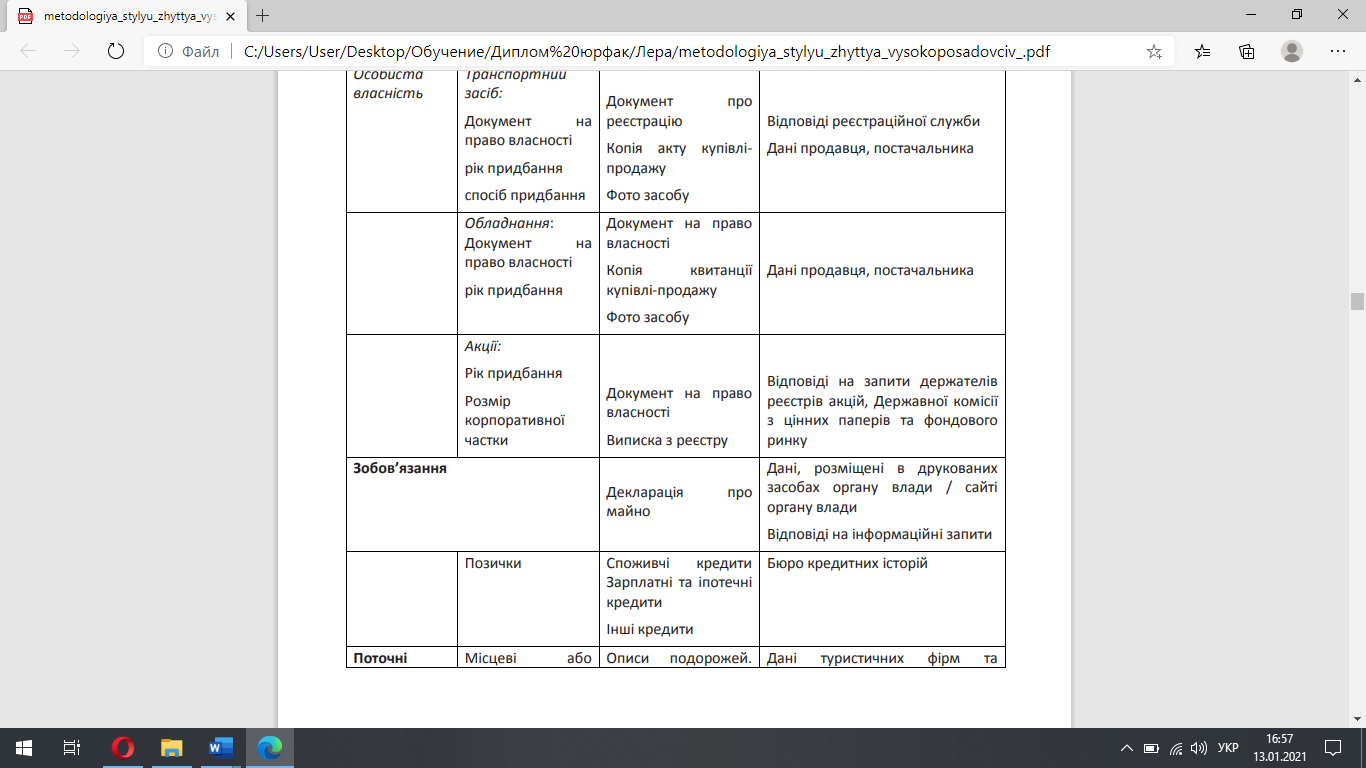
**Орієнтовні маркери отриманих результатів**

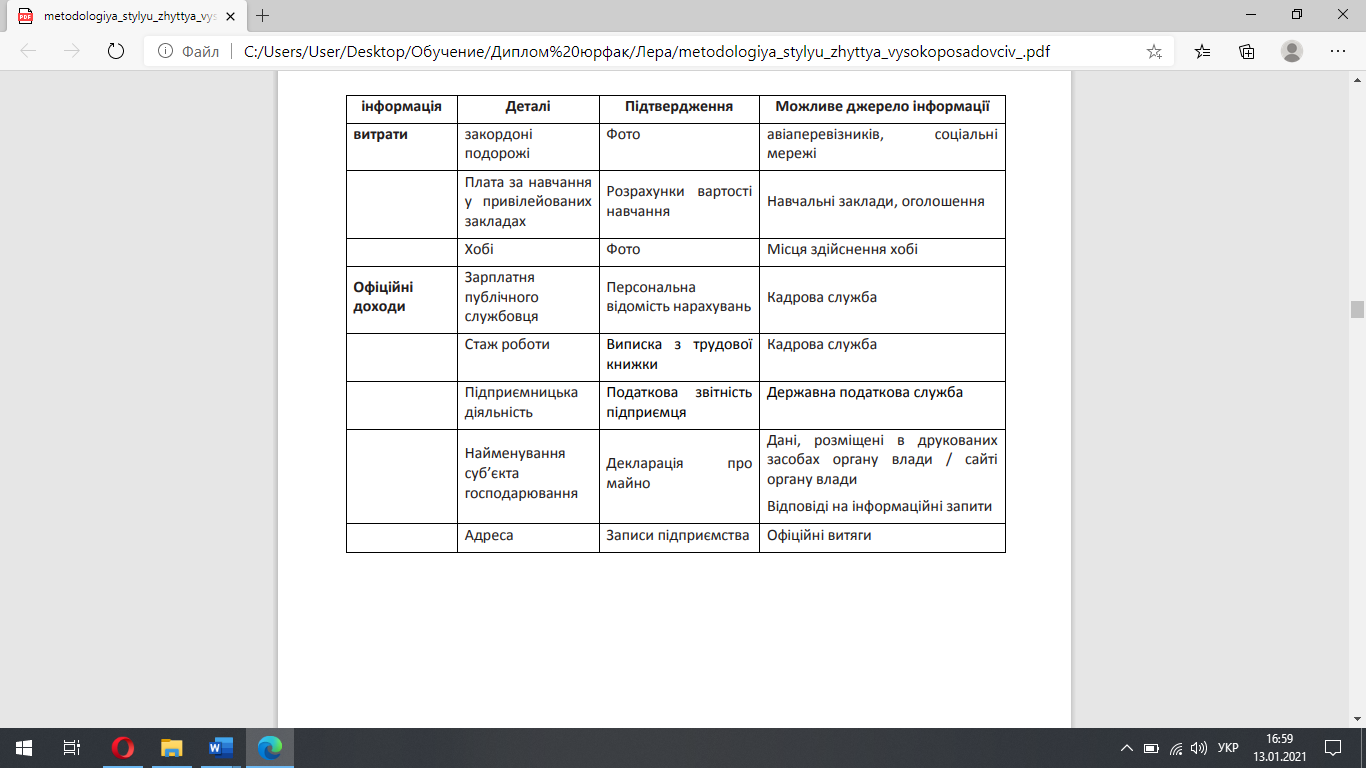
|  |  |
| --- | --- |
| Ім’я публічного службовця, щодо якого здійснюється поперденій аналіз: |  |
| Посада/ Орган влади: |  |
| Тривалість перебування на державній служб, років: |  |
| Дохід на державній службі: |  |
| Доходи з інших джерел: |  |
| Загальна вартість офіційного доходу: |  |
| Показники рівня життя: | Складова 1: (Опис, адреса, інша інформація), оціночна вартість:  Складова 2: (Опис, адреса, інша інформація), оціночна вартість:  Складова 3: (Опис, адреса, інша інформація), оціночна вартість: |
| Інші елементи стилю життя | Відпустки та подорожі - оціночна вартість  Навчання та курси - оціночна вартість  Дорогі хобі - оціночна вартість |
| Загальна кошторисна вартість стилю життя |  |
| Фінансова різниця між офіційним рівнем доходів та стилем життя |  |

**Базові джерела інформації на підтвердження способу життя службовця**









Більш повний аналіз вимагає більше зусиль і ресурсів, ніж попередній аналіз. Ця діяльність вимагає так само і більшої відповідальності зі сторони монітора.

**Джерела інформації про спосіб життя службовця для інших «активних» суб’єктів (державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, ЗМІ, фізичних осіб)**

*(за Методологією: як організувати незалежний моніторинг відповідності стилю життя задекларованим статкам службовців,)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Тип інформації** | **Джерело інформації** | **Можливе використання джерела** |
| Відкриті бази даних (реєстри) | http://www.smida.gov.ua/;  Єдиний реєстр судових рішень (http://www.reyestr.court.gov.ua) + Eng; Сайт «Наші гроші» http://nashigroshi.org/ ; Вісник державних закупівель (https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/ ) Кадастрові реєстри (http://map.dazru.gov.ua/kadastrovakarta ); Реєстр платників ПДВ (http://minrd.gov.ua/reestr );  Реєстр юридичних і фізичних осіб (http://irc.gov.ua/ua/Poshuk-v-YeDR.html ); Сайт ЦВК (http://www.cvk.gov.ua/ );  Єдиний реєстр громадських формувань (http://rgf.informjust.ua/ );  Бази даних декларацій (https://public.nazk.gov.ua).  Реєстри автомобілів;  Телефонні бази даних; | Перегляд баз даних, які є у вільному доступі у мережі Інтернет (інтернет-реєстри);  Витребувати копію даних про земельну ділянку особи / підприємства. |
| Власні спостереження | Сам декларант | Визначити напрямки спостереження;  Ідентифікувати особу;  Збір та узагальнення даних |
| Вороги, опоненти | Політичні опоненти;  Ідеологічні опоненти (не згодні із політикою декларанта);  Попередники декларанта на посаді; Конкуруючі бізнеси і ті, у кого з декларантом є бізнесконфлікти | Особисте інтерв’ю;  Аналіз опозиційних партійних ЗМІ: друковані та електронні;  Телевізійні програми за період обіймання декларантом певної посади;  Аналіз сайтів, блогів. |
| Журналісти | Журналістський пул;  Журналісти-фрілансери. | Особисті зустрічі, спілкування;  Мотивування журналістів-фрілансерів |
| Закордонні сайти | Пошук по прізвищах. | Необхідно знати написання ПІБ декларанта латиницею. Для цього можна використовувати соцальні мережі, запити до пресслужб; Пошукувачі;  Он-лайн перекладачі;  Контент-аналіз публікацій;  Бази даних про товариства з іноземним капіталом (http://smida.gov.ua/reestr/?kod=14358490 ). |
| Публічні звіти службовців | ЗМІ друковані та інтернет-видання;  Особи, установи, організації, які надають послуги з організацій подій;  Соціально-відповідальний бізнес. | Звертаємо увагу на звіти соціально відповідального бізнесу;  Надсилаємо інформаційні запити. |
| Конкуренти | Спрямовано збирають інформацію про суб’єкта. | Пошук та аналіз афілійованих джерел (ЗМІ, статті, видання, інтерв’ю);  Прямий контакт;  Експертне опитування. |
| Кримінальні справи або причетність до них | Сайт Генеральної прокуратури України (http://www.gp.gov.ua/) Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення. | Пошук по сайту інформації, яка може стосуватися декларанта. |
| Медіа | Журнали;  Соціальні мережі;  Партійні медіа;  Газети. | Моніторинг друкованих ЗМІ; веб-платформ. |
| Моніторингові звіти інших організацій | Правозахисні та моніторингові ГО | Вибрати організації та проекти, які проводять моніторинг.  Вибірка інформації про декларантів та про близьких осіб декларанта.  Пошук реакції чи коментарів, спростувань особи чи осіб на результати моніторингу. |
| Ображені | Звільнені заступники;  Звільнені працівники;  Колишні партнери по бізнесу; Колишні дружини і коханки; Представники бізнес-сектору, в якому декларант має інтерес; Конкуренти;  Сусіди. | Кадрові служби з попередніх місць роботи;  кадрові агенції з підбору домашнього персоналу;  прес-секретарі, секретарки, водії; інформація із інтернет-видань, медіа. |
| Освіта | Навчання декларанта – за кордоном/в Україні;  Навчання дітей – за кордоном/в Україні;  Навчання інших членів сім’ї – за кордоном/в Україні. | Особисте спостереження |
| Офіційні документи | Будь-які документи, які містять інформацію про стан справ декларанта;  Відповіді на запити;  Рішення органів влади (наприклад, рішення ради про надання в оренду приміщення);  Автобіографії;  Звіти, що є на офіційних сайтах; Судові справи;  Судове рішення;  Довідки офіційні;  Інші документи (договори, контракти, ділова переписка); | Звернення із запитом;  Моніторинг офіційних сайтів органу влади або місцевого самоврядування (пошук документів за реквізитами); Моніторинг офіційних друкованих видань органу влади або органу місцевого самоврядування; Звернення до осіб, що є учасниками процесу; |
| Офіційні сайти влади | Офіційне інтернет-представництво Президента України (http://www.president.gov.ua/ );  Сайт КМУ, міністерств; обласних державних адміністрацій, міських рад тощо;  Генеральна прокуратура України, http://www.gp.gov.ua/ ;  Верховний Суд України (http://www.scourt.gov.ua/ );  Сайт ЦВК;  Сайт міністерства юстиції України, http://www.minjust.gov.ua/;  Сайти інших органів публічної влади | Аналіз сайту // змісту // інформації. Тематичні вкладки;  Розділ: «Новини»;  Пошук через електронні бази даних, електронні довідки, електронні реєстри, моніторинг сайтів влади;  Матеріали виборчих кампаній; Запити до кадрових служб; Офіційні оголошення виборчих дільниць;  Опитування агітаторів, працівників виборчих штабів, кадрових служб тощо. |
| .Постачальники товарів та послуг | Продавці авто, картин;  Інші постачальники | Визначити (скласти) перелік товарів та послуг, які не є притаманними середньостатистичному громадянину (подорожі, екзотичні тури).  Визначити ймовірних постачальників, які надають такі послуги.  Звернення до постачальників послуг  Використання реклами, наприклад, туристичних фірм. |
| Сама особа | Офіційні запити до особи;  Прес-конференції;  Інтерв’ю;  Особисті сайти;  Блоги;  Соціальні мережі;  Офіційні документи, оприлюднені особою;  Публічні виступи;  Участь у публічних заходах, інформація з великих публічних подій;  Зовнішній вигляд (одяг/взуття, аксесуари, сумки, годинники, дорогоцінності тощо);  Декларація;  Будь-яка інша інформація, надана особою. | Основна діяльність – спостереження;  Особлива увага до декларанта на публічних заходах;  Аналіз журналістських публікацій Фото всіляких ЗМІ;  Увага до фото, що публікуються в соціальних мережах на особистих сторінках, а також сторінках колег, друзів, дітей;  Спілкування з близьким оточенням, колегами, обслуговуючим персоналом; Особисте спілкування з декларантом;  Блоги декларантів;  Наявність коштовних речей на роботі;  Спілкування з декларантом на черговій прес-конференції, учасником якої він є. |
| Хобі, членство в клубах за інтересами | Полювання;  Риболовля;  Колекціонування;  Спорт (широке поняття); Автоспорт;  Подорожі, туризм;  Мистецтво;  Азартні ігри;  Алкоголь;  Інші хобі. | Обробка даних, інформаційний аналіз. |
| Чутки | Коментарі на Інтернет форумах;  Громадяни міста (території); Громадські організації;  Особи, які проживають близько місця роботи чи місця проживання службовця; | В соціальних мережах (шукати коментарі під фотографіями, тощо);  Чутки в газетах, журналах тощо (шукати будь-яку інформацію на сайтах, будь-які чутки). |

Таким чином, вищенаведені джерела інформації та спосіб роботи із ними є притаманними більш для ЗМІ, громадських об’єднань та найчастіше отримані результати слугують підставою для безпосереднього звернення до НАЗК для проведення моніторингу способу життя особи або ж повної перевірки декларації.

**Пропонований загальний зміст регуляторного акту щодо** **моніторингу способу життя згідно з законодавством України**

*(Моніторинг способу життя. Огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні, дослідження Програми розвитку ООН в Україні)*

|  |  |
| --- | --- |
| Мета | Цей документ (внутрішнє розпорядження / рішення) оснований на положеннях частини третьої статті 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» та регулює порядок і межі моніторингу способу життя декларантів уповноваженими особами НАЗК. |
| Визначення | «Дані з відкритих джерел»: дані з публічних, загальнодоступних джерел, якот засоби масової інформації, інтернет, веб-спільноти та користувацький контент, загальнодоступні офіційні дані, публікації та загальнодоступні геопросторові дані.  «Відкритий огляд на місці»: візуальне спостереження за конкретним об’єктом доходу, майна чи витрат, який може бачити будь-який громадянин у публічному просторі, наприклад, на вулицях населених пунктів. Це стосується, зокрема, візуального огляду нерухомого майна або транспортного засобу, видимого широкому загалові. |
|  |
| Дані з відкритих джерел | Моніторинг даних з відкритих джерел, в разі виявлення невідповідностей між способом життя та статками використовується і як підстава для повної перевірки декларацій, і як додаткове джерело інформації для такої перевірки, як зазначено у статті 51-3 Закону |
| Порядок проведення відкритого огляду на місці | Проведення НАЗК відкритого огляду на місці вимагає письмового дозволу керівника уповноваженої особи. • Тривалість огляду не повинна перевищувати час, необхідний для візуального ознайомлення з зовнішнім виглядом об’єкта огляду.  Уповноважена особа може задокументувати результати візуального ознайомлення з об’єктом огляду у вигляді необхідної кількості фотографій.  Після огляду керівникові подається письмовий звіт, який зберігається відповідним чином. |
| Передача справи для проведення операцій спостереження | Національне агентство не проводить операції таємного спостереження. У випадку, якщо видається доречним проведення операції таємного спостереження для отримання додаткових відомостей про спосіб життя декларанта, Національна агентство передає справу до [зазначити орган – наприклад, НАБУ], зазначаючи при цьому елементи підозри та можливий кримінальний злочин, як передбачено частиною 2 параграфа 4 статті 51-4 Закону. |
| Наступні заходи у випадку встановлення невідповідності рівня життя | Згідно з частиною 1 параграфа 4 статті 51-4 Закону, НАЗК, встановивши невідповідність рівня життя декларанта задекларованим ним майну і доходам, надає декларанту можливість протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом. Письмова відповідь декларанта додається до досьє поточної повної перевірки декларації. Якщо декларант у встановлений строк не надав пояснення або відмовився його надати, НАЗК [визначити конкретний захід, що вживається у такому випадку] |

**Основні напрацювання міжнародної судової практики щодо моніторингу способу життя**

*(Моніторинг способу життя. Огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні, дослідження Програми розвитку ООН в Україні)*

|  |
| --- |
| Приватне життя |
| Моніторинг способу життя зазвичай стосуватиметься приватного життя відповідної державної посадової особи. Це включає переміщення цієї особи поза домом та її контакти з іншими особами. Як виняток, принцип поваги до приватного життя не застосовується у наступних випадках:  – У суто публічних ситуаціях, наприклад, де посадова особа виступає на прес-конференції, й хтось фотографує золотий годинник на її зап’ястку.  – Якщо спостереження спрямовано тільки на майно, видиме широкому загалу. Це стосується переважно нерухомості та підприємств. Погляд на розмір будинку або на прийомну підприємства, які можна побачити з вулиці населеного пункту, не повинен стосуватися приватного життя власника. З цієї причини, наприклад, архітектурна інспекція не повинна отримувати припис на спостереження від суду, якщо вона просто хоче подивитися, чи не побудовано в будинку більше поверхів, ніж передбачено у дозволі на будівництво. |
| Втручання |
| Переслідування конкретної особи, системний підхід і збирання даних – усе це говорить на користь втручання у приватне життя – за умови, що ситуація має приватний характер. |
| Припустимість |
| У цьому відношенні слід розглядати п’ять аспектів.  – Достатньої правової бази для моніторингу способу життя ще немає. Стаття 51-4 Закону уповноважує Національне агентство на здійснення моніторингу. Частина третя прямо передбачає, що Агентство само повністю регулює цю процедуру. Однак у випадку, якщо Агентство бажає розширено підходити до моніторингу способу життя, йому слід окремо врегулювати питання сутності щодо того, коли моніторинг є доречним, які форми він може набувати тощо. Якщо ж скажімо службовець НАЗК на пресконференції чи на вулиці помітив ознаки невідповідного стилю життя (наприклад, дорогий годинник, авто тощо), то це може бути підставою для початку моніторингу, це буде випадок «відкритих джерел».  – Для кожного випадку моніторингу Національному агентству доведеться документально фіксувати, що моніторинг дає доречні результати, придатні для доведення тієї чи іншої обставини. Це може бути або доказ, який дозволяє зробити переконливі висновки, або відомості, які дозволяють Агентству зробити інший доречний крок, як-от звернення до іноземної бази даних (у випадку іноземного номерного знаку автомобіля) або вимога до посадової особи щодо виправдання (у випадку великих готівкових витрат).  – Для кожного випадку моніторингу Національному агентству доведеться документально зазначати, що менш інтрузивних заходів для досягнення аналогічного впливу немає.  – Для кожного випадку моніторингу Національному агентству доведеться документувати підозру, яка обґрунтовує необхідність моніторингу.  – Для кожного випадку моніторингу Національному агентству доведеться заздалегідь докладати всіх зусиль для зменшення втручання в життя «сторонніх громадян». |

Встановлений порядок здійснення моніторингу

Різновид процедури

*Ознаки*

*Принципи*

*Стадії*

Моніторинг способу життя як процедура

*Логічна*

*Структурована*

*Об’єктивна*

*Послідовна*

Водночас

*Проблеми правового регулювання*

*Довільне тлумачення*

*Довільне застосування*

*Використання оціночних положень*

**Потреба в удосконаленні положень чинного законодавства**

**Стандарти, прийняті у світі стосовно інструментів запобігання та протидії корупції**

|  |
| --- |
| Конвенція ООН проти корупції |
| Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією |
| Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO)  Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) |
| Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією |
| Рекомендації парламентської асамблеї Ради Європи щодо запобігання корупції |
| Рішення Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судів, які стосуються захисту прав і свобод людини від їх порушення внаслідок корупційних злочинів, або ж рішення міжнародних судів проти високопосадовців-корупціонерів |
| Модель «Good government», концепція good administration |

**Основні шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу способу життя та практики його застосування в Україні**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Закріпити співпрацю НАЗК з «іншими» суб’єктами |
|  | Закріпити норми-дефініції «моніторинг», «спосіб життя» та ін. |
| **Закон України «Про запобігання корупції»** | Привести положення Закону України «Про запобігання корупції» у відповідність з європейськими нормативно-правовими актами |
|  | Визначити аспекти правової визначеності, врегулювавши «критерії вибірковості», визначивши та закріпивши розуміння «приватне життя», «надмірність втручання» |
| **Визначити належний Порядок проведення моніторингу способу життя суб’єктів декларування, який би став логічним продовженням основних положень, закріплених у профільному законодавчому акті.** |  |

ВИСНОВКИ

Здійснивши комплексний аналіз теоретико-методологічних засад, ґенези нормативно-правового закріплення та доктринального дослідження моніторингу способу життя, теоретично осмисливши термінологічно-понятійний апарат, сформульовано та узагальнено ряд висновків, які спрямовані на удосконалення нормативно-правового регулювання та практики застосування моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні.

1. Досліджено ґенезу нормативно-правового закріплення та доктринального дослідження моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні, а також, здійснено порівняльний огляд міжнародної практики застосування відповідного інструменту протидії корупції. У вітчизняному просторі було виділено декілька етапів становлення досліджуваного інструменту: стародавні часи – виникнення перших «корупційних» явищ; 1425 рік – визначення «корупції»; середньовіччя – розуміння, що корупція є негативним явищем, з яким треба боротися; ХХ століття (зокрема часи існування Радянського Союзу) - Відділ боротьби із розкраданням соціалістичної власності та його правонаступники виконували функції із запобігання, виявлення та боротьби з корупцією, що є певним прототипом досліджуваного інструменту; після здобуття Незалежності Україною до 2014 року – подібні до моніторингу заходи були фрагментарно закріплені у міжнародно-правових актах, але без відповідного запозичення їх положень у вітчизняному законодавстві; до 2014 року – фрагментарне врегулювання й запозичення досвіду «радянської» нормотворчості та правозастосування; з 2014 року до 2019 року – етап становлення законодавства про моніторинг як інструмент протидії корупції (визначення, механізм, поява актів НАЗК щодо процедури); з 2019 року – превалювання інтерпретаційної складової бази моніторингу способу життя й виокремлення проблемних «зон» у законодавстві, практиці його застосування; 2020 рік – поява «кризи антикорупційної системи» та необхідність терміново оновити та поліпшити інструменти протидії корупції; кінець 2020 року – оновлення законодавчої бази у зв’язку із рішенням КСУ, проте, моніторинг способу життя не зазнав значних змін, законодавець лише скорегував статтю у частині моніторингу способу життя суддів (моніторинг способу життя закріплено у ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції», а особливості здійснення моніторингу способу життя суддів закріплено у ст. 52-2 відповідного Закону).

Міжнародне закріплення інструментів протидії корупції здійснено у раді таких документів, як: Конвенція ООН проти корупції, Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією, Угода про створення Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Модель «Good government», концепція good administration, Рекомендації парламентської асамблеї Ради Європи щодо запобігання корупції, Рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), інших міжнародних судів, які стосуються захисту прав і свобод людини від їх порушення внаслідок корупційних злочинів, або ж рішення міжнародних судів проти високопосадовців-корупціонерів. Огляд міжнародної практики продемонстрував, що більшість країн світу застосовують та використовують загальноприйняті міжнародною спільнотою інструменти протидії корупції (США, Канада, Фінляндія, Німеччина, Словенія, Сінгапур, Молдова та ін.). При цьому, саме моніторинг способу життя як інструмент протидії корупції застосовують щонайменше п’ять країн – Монголія, Нігерія, Філіппіни, Румунія та Руанда. Досвід Філіппін більшість дослідників вважає найбільш «вдалим» для нашої країни, так основним напрацюванням зарубіжного досвіду можна вважати не тільки саму модель досліджуваного інструменту, а й методику впровадження та роботи такого інструменту, адже у Філіппінах превалює участь саме громадянського суспільства у здійсненні моніторингу способу життя, а не спеціальні антикорупційні органи, проте, це питання стосується більш підвищення правосвідомості громадян та більш активної масової інформованості щодо відповідних антикорупційних процесів та механізмів задля сприяння до участі громадянського суспільства у нашій державі.

Моніторинг способу життя, окрім вітчизняної законодавчої бази та міжнародних документів, ратифікованих Україною, закріплено і у ряді стратегічних документів, що каже не тільки про періодизацію становлення і розвитку інструменту, а й про його майбутнє, подальше існування, принаймні у площині нормативного закріплення – це і Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2014-2017 роки», Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2017-2020 роки», Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2020-2024 роки», Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та планах їх реалізації тощо.

Таким чином, сьогоденний інструмент протидії корупції «моніторинг способу життя» сформовано та закріплено з відсутністю системного, виваженого підходу та недостатнього урахування вітчизняного досвіду, досвіду зарубіжних країн, наукових напрацювань та положень міжнародно-правових документів (стандартів).

2. Здійснено аналіз термінологічно-понятійного апарату моніторингу способу життя як інструменту протидії корупції в Україні. Визначено, що понятійний апарат є «дефектним», адже відсутнє навіть «базове» поняття «моніторинг способу життя» у профільному нормативно-правовому акті. Досліджено складові «базового» поняття: «моніторинг», «спосіб життя», «суб’єкт декларування». Так, «моніторинг» за своїм змістом включає в себе безперервне відстежування та порівняння даних, він є «системою та процедурою спостережень», «комплексом заходів, спрямованих на фіксацію і аналіз», «систематичною діяльністю з планомірного та регулярного збору, обробки та аналізу даних». Етимологічно «моніторинг» походить від англійського «monitoring» — контроль, або від латинського «monitor» — «той, хто попереджає, застерігає, наглядає», не випадковим є і закінчення –ing, яке для англійської мови у часовій групі Continuous позначає факт продовжуваної дії, акцентуючи увагу саме на тривалості процесу. Наступну складову «спосіб життя» визначають як «стійку типову форму життєдіяльності особистості і спільнот, міру їх входження в соціум, типові взаємодії індивіда з суспільством, і групових стосунків групами, іншими людьми. При цьому, «спосіб життя» одночасно вживається із терміном «рівень життя», визначення якого надано у Порядку здійснення моніторингу способу життя суб’єктів декларування, затвердженому рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 18 травня 2017 року– «це ступінь розвитку та задоволення потреб, а також споживання товарів, робіт, послуг суб’єктом декларування, виражений у вартості належних йому та/або використовуваних ним та членами його сім’ї об’єктів цивільних прав станом на окремий період часу, зазначених у декларації». «Суб’єкт декларування» як термін у цілому та його наповнення зокрема є достатньо доктринально опрацьованими та нормативно закріпленими, так, суб’єктами декларування є особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2, пункті 4 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», інші особи, які зобов’язані подавати декларацію відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Що стосується віднесення «моніторингу способу життя» до інструментів або механізмів протидії корупції, то моніторинг способу життя більш вдало називати одним із інструментів у загальному механізмі протидії корупції, або визначати як частину механізму. Так, «моніторинг способу життя» є «заходом здійснення фінансового контролю, передбаченим статтею 51-4 Закону…, який полягає у перевірці відповідності (зіставленні) рівня життя такого суб’єкта декларування наявним у нього та членів його сім’ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією такого суб’єкта декларування».

3. Охарактеризовано організаційні засади моніторингу способу життя – суб’єктів, об’єктів та порядок здійснення. Об’єктами моніторингу способу життя відповідно до ст.51-4 профільного Закону є: рівень життя; наявне у декларанта та членів його сім’ї майно; одержані декларантом та членами йог сім’ї доходи. Розуміння об’єктів моніторингу способу життя є досить широким та включає кілька складових елементів, розуміння яких іноді не є тотожним із приватно-правовим регулюванням. Суб’єктів моніторингу способу життя дослідники (Т.О. Коломоєць, С.М. Кушнір) поділяють на: «активних суб’єктів моніторингу способу життя» та «пасивних суб’єктів моніторингу способу життя».

«Активними» суб’єктами моніторингу є НАЗК, яке є головним та майже єдиним «активним» суб’єктом, та допоміжні – інші державні органи, органи місцевого самоврядування, установи, організації, ЗМІ, фізичні особи та ін. Визначено, що, навіть після певних змін у статусі НАЗК у кінці 2019 року, питання співпраці «головного активного» суб’єкта з «іншими» суб’єктами залишається законодавчо неврегульованим.

«Пасивні» суб’єкти детально врегульовані у профільному Законі, основним є «суб’єкт декларування» (публічний службовець), який визначений як особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. «Дотичними пасивними» суб’єктами є члени сім’ї суб’єкта декларування, якими є особи, визначені у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції». З одного боку, «моніторинг членів сім’ї» є необхідним, адже тільки так можна зрозуміти «повну картину» життя суб’єкта декларування, а, з іншого боку, ст.51-4 відповідного Закону наголошує на «мінімізації втручання у приватне життя» таких осіб, адже вони не є уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Водночас, вчені-юристи наголошують на можливості моніторингу способу життя і «близьких осіб», адже «непоодинокими є випадки використання переваг служби на користь не лише інтересів членів сім’ї, а й інтересів близьких осіб».

Встановлений порядок здійснення моніторингу способу життя є різновидом процедури, з притаманними ознаками останньої, з принципами та стадіями. Визначено, що здійснення моніторингу проходить у певних рамках, якими є: строк; ступінь втручання у життя суб’єкта декларування; ступінь можливості втручання у приватне життя членів сім суб’єкта декларування; достовірність підстав здійснення моніторингу (наявної інформації з відповідних джерел); допустимість та належність фактів, які виявлені під час моніторингу; легітимність мети моніторингу; баланс між публічним та приватним інтересом під час здійснення моніторингу та ін. Потреба у достатній деталізації та правовій визначеності залишилася і після Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції», адже істотних змін текстуальна частина статті, що регулює моніторинг способу життя, не зазнала. Також, існує потреба у вчасному прийнятті якісних та ефективних нормативних актів, яким є Порядок здійснення моніторингу способу життя, адже, у 2020 році такий Порядок не був прийнятий, відповідно досліджуваний інструмент не був застосований.

4. Визначено основні шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу способу життя та практики його застосування в Україні. Визначені шляхи удосконалення покликані деталізувати межі здійснення моніторингу, його чітке розуміння, що сприятимете створенню умов «правової визначеності» для якісної охорони публічного інтересу. Задля підвищення дієвості інструменту існує необхідність більш активної участі громадянського суспільства у виявленні та фіксуванні фактів, що потребують аналізу, задля цього запропоновано орієнтовну модель інструкції щодо проведення моніторингу способу життя іншими «активними» суб’єктами (державні органи, органи місцевого самоврядування, установи, організації, ЗМІ, фізичні особи). Також, одним з основних пріоритетів удосконалення є Закон України «Про запобігання корупції», в якому необхідно: закріпити співпрацю НАЗК з «іншими» суб’єктами; закріпити норми-дефініції «моніторинг», «спосіб життя» та ін. Привести положення Закону України «Про запобігання корупції» у відповідність з європейськими нормативно-правовими актами, зокрема щодо аспектів правової визначеності, врегулювавши «критерії вибірковості», визначивши та закріпивши розуміння «приватне життя»; визначивши та закріпивши розуміння «надмірності втручання». Визначити належний Порядок проведення моніторингу способу життя суб’єктів декларування, який би став логічним продовженням основних положень, закріплених у профільному законодавчому акті.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гудков Д.В. Недоліки та переваги засобів фінансового контролю, визначених Законом України «Про запобігання корупції». URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/2/15.pdf>. (дата звернення: 16.09.2020).
2. Давидова Т.О. Фінансовий контроль як засіб протидії корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. *Серія Право.* Ужгород, 2014. № 29. Т. 2. С. 127-130.
3. Дудоров О.О., Коломоєць Т.О., Кушнір С.М., Макаренков О.Л. Загальнотеоретичні, адміністративні та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні : кол. монограф. Запоріжжя, 2019. 476 с.
4. Запобігання корупції у запитаннях і відповідях: посібник для суддів. Київ : Ваіте, 2017. 146 с.
5. Захарчук О. З. Характеристика окремих напрямів антикорупційної політики України. *Право і суспільство*. Київ, 2015. № 5. С. 14-18.
6. Іващенко В.О. Заходи щодо запобігання корупції: міжнародно-правові та європейські стандарти. С. 44-48. URL: [http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/13827/1/ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ\_p045-049.pdf](http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/13827/1/%D0%86%D0%9C%D0%9F%D0%9B%D0%95%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AF%20%D0%84%D0%92%D0%A0%D0%9E%D0%9F%D0%95%D0%99%D0%A1%D0%AC%D0%9A%D0%98%D0%A5%20%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9D%D0%94%D0%90%D0%A0%D0%A2%D0%86%D0%92_p045-049.pdf). (дата звернення: 22.11.2020).
7. Індекс корупції СРІ-2015. Transparency International Ukraine. 2015. URL: http://ti-ukraine.org/CPI-2015. (дата звернення: 16.09.2020).
8. Каліна А. Світові антикорупційні інструменти і Україна. *Держзакупівлі*. 2016. № 3. С.81-85.
9. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
10. Коломоєць Т. О., Кушнір С. М. Моніторинг способу життя як засіб запобігання корупції за законодавством України: чи є вибір терміна? *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. №5. С. 49-53.
11. Коломоєць Т. О., Кушнір С. М. Пропорційність як нормативно закріплений «фільтр» використання ресурсу моніторингу способу життя. *Акутальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* Дніпро, 2019. №4. С. 152-157.
12. Коломоєць Т.О., Кушнір С.М. «Інструментарій кабінетного дослідження»: чи вдалою є нова законодавча модель моніторингу способу життя? *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки.2019. №2. С.49-55.
13. Коломоєць Т.О. «Маркери» дефектності «якості» законодавчого врегулювання моніторингу способу життя публічного службовця як передумови знецінення антикорупційного засобу. *International scientific and practical conference.* Lublin, October 30-31, 2020. Lublin, 2020. С.246-248
14. Коломоєць Т.О. Міжнародні стандарти державного управління: навч.посіб. для студентів магістратури юрид. фак-ту. Запоріжжя : ЗНУ, 2012. 300 с.
15. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція від 04.11.1950 № 995\_004. Дата оновлення: 02.10.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004>. (дата звернення: 21.11.2020).
16. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254-к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80. (дата звернення 07.09.2020).
17. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Конвенція від 27.01.1999 р. № 994\_101. Дата оновлення: 18.10.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\_101. (дата звернення: 16.11.2020).
18. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-ІІI. Дата оновлення 30.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>. (дата звернення 31.12.2020).
19. Левченко А. О. Антикорупційне законодавство України: проблеми та перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя, 2016. № 2. С. 65-68.
20. Люлько С. Моніторинг способу життя прокурорів як суб’єкт декларування. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. Київ, 2015. № 2. С. 72-77.
21. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджена рішенням НАЗК від 02 грудня 2016 року № 126. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16. (дата звернення: 18.10.2020).
22. Методологія як організувати незалежний моніторинг відповідності стилю життя задекларованим статкам службовців? Майнові декларації без декорацій. 2013, 51 с. URL : http://silrada.pp.ua/data/uploads/downloads (дата звернення 25.10.2020).
23. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Харків, 2016. 36 с.
24. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
25. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. М. І. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.
26. Нестеренко О.В., Чабанна М.В. Як підвищити ефективність Національного агентства з питань запобігання корупції. 2018. №1. 36 с. URL: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/AR01-1a-3-1.pdf>. (дата звернення: 23.10.2020).
27. Ніжинська І.С. Міжнародні конвенції як засіб боротьби з корупцією. *Наше право. Міжнародне право*. Київ, 2013. № 12. С. 174-179.
28. О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / за заг. ред. М. І. Хавронюка. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2019. 366 с.
29. Основні показники життя населення у січні-вересні 2020 року. URL: file:///E:/Загрузки/osnovn\_pokazniki\_rvnya\_zhittya\_naselennya\_za\_schen-veresen\_2020\_roku.pdf.
30. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» : Закон України від 15.12.2020 р. №1079-ІХ. Дата оновлення: 15.12.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-20#Text. (дата звернення 31.12.2020).
31. Порядок здійснення моніторингу способу життя: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 18.05.2017 р. №13. 2017. 7 с.
32. Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: затв. наказом Нац. агентства з питань запобігання корупції від 21.04.2020 р. №362/34645. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0362-20 (дата звернення: 08.09.2020).
33. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення 30.12.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18. (дата звернення 31.12.2020).
34. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. Дата оновлення: 08.08.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18 (дата звернення: 28.12.2020).
35. Про затвердження Звіту про виконання Плану роботи Національного агентства з питань запобігання корупції на 2020 рік за І півріччя : проект наказу Нац. агентства з питань запобігання корупції від 21.08.2020 р. №21.08-4. URL: NakazZvit-za-I-pivrichchya-2020.pdf. (дата звернення: 08.11.2020).
36. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п>. (дата звернення: 20.09.2020).
37. [Про затвердження Порядку адміністрування Інформаційно-аналітичної платформи електронної верифікації та моніторингу](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2016-%D0%BF/ed20171021#n50) : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2016-п> (дата звернення: 30.12.2020).
38. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. Дата оновлення: 20.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>. (дата звернення: 22.10.2020).
39. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Дата оновлення 16.09.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text. (дата звернення 07.09.2020).
40. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 №1402-VIII. Дата оновлення: 10.12.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19. (дата звернення 11.12.2020).
41. Проект за результатами публічного обговорення: Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020-2024 роки. Київ. 2020. 42 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-08.09.2020.pdf>. (дата звернення: 09.10.2020).
42. Проект Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році. 2020. 266 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019.pdf>. (дата звернення: 11.11.2020).
43. Приймак А. М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти. *Наукові записки національного університету «Києво-Могилянська академія». Юридичні науки*. Київ, 2010. Том 103. С. 53–55.
44. Рішення Конституційного суду України № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 року по справі № 1-24/2020(393/20). URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13\_p\_2020.doc. (дата звернення: 28.10.2020).
45. Роз’яснення Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/11-1.pdf (дата звернення 01.12.2020).
46. Рудницький В. С. Методологія та організація аудиту : навч. посіб. Тернопіль : Економічна думка, 1998. 196 с.
47. Савченко А. В., Таряник Д.М. Механізм запобігання та протидії корупції в зарубіжних країнах. Збірник тез Національної академії внутрішніх справ. С.167-169. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/4155/1/-%20ЗБІРНИК%20ТЕЗ%20%20ост._p165-167.pdf>. (дата звернення: 18.07.2020).
48. Сафоненко А. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук. : 23.00.02. Київ, 2004. 16 с.
49. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. *Вісник Національної академії прокуратури*. Київ, 2011. №2. С. 22-28.
50. Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017-2020 роки та плани її реалізації: затв. наказом Нац. агентства з питань запобігання корупції від 22.06.2017 р. №234. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/22.06-234-1.pdf (дата звернення: 19.10.2020).
51. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 27.06.2014 №984\_011. Дата оновлення: 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\_011. (дата звернення: 16.10.2020).
52. Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук та ін. Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України : Абрис, 2002. 742 с.
53. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 216 с.
54. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Конвенція від 04.11.1999 р. № 994\_102. Дата оновлення: 16.03.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\_102. (дата звернення: 16.10.2020).
55. Цивільне право України: підручник. Д. В. Боброва, О. В. Дзера, А. С. Довгерт та ін. Київ : Юрінком Інтер, 1999, 864 с.
56. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. №435-IV. Дата оновлення: 16.10.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15 (дата звернення: 01.12.2020).
57. Юридичний словник. Мего-інфо – юридичний портал. URL: <http://mego.info/стандарт>. (дата звернення: 06.09.2020).
58. [Юридична енциклопедія](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BA%D0%BB%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B4%D1%96%D1%8F_(%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5_%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F)) : у 6 т. / ред. кол. [Ю. С. Шемшученко](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A8%D0%B5%D0%BC%D1%88%D1%83%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE_%D0%AE%D1%80%D1%96%D0%B9_%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B3%D1%96%D0%B9%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87). Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003.  Т. 5. 736 с.
59. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Dedicated to preventing and fighting corruption since 1998. ОЕСD URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-NetworkBrochure.pdf>. (дата звернення: 10.10.2020).
60. Building integrity self-assessment and peer review report Ukraine. URL: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Adv.CopyUKR\_ PRReport-2019.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Adv.CopyUKR_%20PRReport-2019.pdf). (дата звернення: 18.10.2020).
61. [Convention](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:41997A0625%2801%29) drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union OJ C 195, 25.06.1997. pp. 2-11. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A41997A0625%2801%29. (дата звернення: 06.11.2020).
62. Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions. URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf>**.** (дата звернення: 09.08.2020).
63. Civil Law Convention on Corruption URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174.(дата звернення: 06.11.2020).
64. Criminal Law Convention on Corruption. Strasbourg, 27.01.1999. URL: https://rm.coe.int/168007f3f5**.** (дата звернення: 12.08.2020).
65. European Court of Human Rights / Information Note 191, грудень 2015 р., с. 19. URL: www.echr.coe.int/Documents/CLIN\_2015\_12\_191\_ENG.pdf. (дата звернення: 22.10.2020).
66. Kolomoets T., Kolpakov V. Lifestyle monitoring as an anti-corruption means under the legislation of Ukraine: “has it passed the proportionality test?. В кн.: The institutionalisation of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine) : сollective monograph. Tallinn : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2019 C. 321-338.
67. Law on the Functional and Structural Organization of the Bureau of the Ombudsman and on Other Relevant Objectives: Law of the Philippines of 17.11.1989 р. URL: http://www.gov.ph/2003/12/17/executive-order-no-259-s-2003/. (дата звернення: 06.09.2020).
68. Ombudsman, Primer on Corruption. URL: https://www.ombudsman.gov.ph/UNDP4/wp-content/uploads/2013/01/DGF-primer-Primer-on-Corruption.pdf. (дата звернення: 19.07.2020).
69. Transparency and Accountability Network, Lifestyle Checks – A Handbook for Civil Society. URL: http://gateway.transparency. org/tools/detail/432. (дата звернення: 06.10.2020).
70. United Nations Convention against Transnational Organized Crime. URL: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\_NATIONS\_CONVENTION\_AGAINST\_TRANSNATIONAL\_ORGANIZED\_CRIME\_AND\_THE\_PROTOCOLS\_THERETO.pdf. (дата звернення: 20.09.2020).