

## МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ЧИ Є ВИБІР ТЕРМІНА?

### LIFESTYLE MONITORING AS A MEANS OF PREVENTING CORRUPTION UNDER UKRAINIAN LAW: IS THERE A CHOICE OF A TERM?

Коломосць Т.О., д.ю.н., професор,  
заслужений юрист України,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України,  
декан юридичного факультету  
Запорізький національний університет

Кушнір С.М., д.ю.н., доцент,  
проректор  
Запорізький національний університет

Пошук новітніх ефективних заходів запобігання корупції в Україні зумовлює концентрацію спільних зусиль вчених-юристів, юристів-практиків, громадськості, нормотворців стосовно запозичення таких заходів, використання яких апробоване часом і практикою у зарубіжних країнах і ресурс яких є цілком прийнятним для реалій національної нормотворчості та правозастосування. Одним із таких заходів є моніторинг способу життя осіб, уповноважених на використання функцій держави або місцевого самоврядування. Незважаючи на певну новачність цього заходу, засади його використання вже закріплено як у базовому антикорупційному законі, так і в підзаконних актах НАЗК, напрацьовано навіть певні узагальнення практики його застосування, яка, на жаль, з урахуванням специфіки нормотворення, є дещо різноваріативною і суперечливою. Це знижує ефективність використання ресурсу цього заходу, активізує коригуючу нормотворчість. Доцільність, ефективність використання будь-якого заходу, в т. ч. й моніторингу способу життя, залежить і від термінологічної складової частини його ресурсу. Автором обґрунтовується важливість термінологічного аспекту у формуванні ресурсу моніторингу способу життя як заходу запобігання корупції в Україні. Зосереджується увага на комплексному характері терміна, обраного законодавцем для позначення цього заходу. Зазначається, що не випадковим є використання поєднання «моніторингу» (а не «контролю», «нагляду», «ревізії», «перевірки» тощо) та «способу життя» (як типових форм поведінки особи), які саме у сукупності дозволяють з'ясувати відповідність задекларованих особою доходів (і членами її сім'ї) реальним витратам на їх проживання, наявність (або ж відсутність) підстав для вирішення питання про використання особою переваг публічної служби для реалізації та захисту своїх приватних інтересів та аналогічних інтересів членів своєї сім'ї. На підставі етимологічного аналізу суміжних правових понять автором обґрунтовується виправданість використання терміна «моніторинг способу життя» задля узгодження його назви з реальними прагненнями законодавця щодо спостереження за особою та членами її сім'ї, аналізу відомостей, одержаних із відкритих джерел і реєстрів, інформаційних баз даних, за запитами щодо узгодженості задекларованих особою відомостей і реальних витрат на забезпечення свого життя («поведінкового елементу», «майнового стану», «конфлікту інтересів»). У роботі на підставі порівняльно-правового аналізу визначається унікальність термінологічного закріплення відповідного заходу. Автором звертається увага на «комплексний» зміст моніторингу способу життя особи, що, на відміну від інших нормативних моделей, в Україні органічно поєднує «польове дослідження» («візуальне спостереження за особою та членами її сім'ї», «відкритий огляд на місці») та «документальний аналіз» («кабінетне дослідження») й завдяки цьому виокремлюється від повної (комплексної) перевірки декларації особи, «таємного спостереження за особою» як захід допустимий, цілеспрямований, виправданий, співмірний, алгоритмічний, зі справедливим балансом публічних інтересів і приватних інтересів особи, щодо якої здійснюється, а також «сторонніх осіб», втручання у приватне життя яких мінімізується. У статті обґрунтовується доцільність закріплення у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначення «моніторинг способу життя».

**Ключові слова:** моніторинг, спосіб життя, корупція, декларування, владні повноваження, процедура, термін, законодавство, запобігання, спостереження, аналіз, відомості.

The search for the latest effective measures to prevent corruption in Ukraine leads to a concentration of joint efforts of scientists, lawyers, practitioners, the public, law-makers to borrow such measures, the use of which has been proven by time and practice in foreign countries, a resource which is perfectly acceptable for the realities of national law. One such measure is to monitor the lifestyles of individuals authorized to use state or local government functions. Despite the novelty of this measure, the principles of its use have already been enshrined in the basic anti-corruption law and by-laws of the NACC, and even some generalizations of the practice of its application have been developed, which, unfortunately, given the specifics of the rulemaking, is somewhat controversial and controversial. This reduces the resource efficiency of this event, activates corrective rulemaking. The expediency and effectiveness of any event, including lifestyle monitoring, depends on the terminological component of its resource. The author substantiates the importance of the terminological aspect in the formation of a lifestyle monitoring resource as a measure to prevent corruption in Ukraine. The focus is on the complex nature of the term chosen by the legislator to refer to this event. It is noted that it is not accidental to use a combination of "monitoring" (not "control", "oversight", "audit", "audit", etc.) and "lifestyle" (as typical forms of a person's behavior), which together allow to determine whether the income declared by the person (and his or her family) with the real cost of living, the existence (or absence) of the grounds for deciding whether the individual uses the benefits of the public service to realize and protect his or her private interests and similar interests of his or her family's. Based on etymological analysis of related legal concepts, the author justifies the use of the term "lifestyle monitoring" to harmonize his name with the real aspirations of the legislator to monitor the person and his family, analysis of information obtained from open sources and registers, information, data, information requests for reconciliation of the person's declared information and the real cost of securing one's life ("behavioral element", "property status", "conflict of interest"). In the work on the basis of comparative legal analysis the uniqueness of terminological fixing of the corresponding measure is determined. The author draws attention to the "comprehensive" content of monitoring the lifestyle of a person, which, unlike other regulatory models, in Ukraine organically combines "field research" ("visual observation of a person and his family members", "open site inspection") and "documentary analysis" ("study study") and thus are separated from the full (comprehensive) verification of the person's declaration, "secret surveillance of the person" as a measure admissible, purposeful, justified, proportionate, algorithmic, with a fair balance in the public interests and private interests of the person concerned, as well as the "outsiders" whose interference with privacy is minimized. The article justifies the feasibility of fixing in Art. 1 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" definition of "lifestyle monitoring".

**Key words:** monitoring, lifestyle, corruption, declaring, power, procedure, term, legislation, prevention, observation, analysis, information.

Запобігання корупції у всіх її проявах в Україні пов'язане, в т.ч., й із впровадженням новітніх заходів, ресурс яких апробований у зарубіжних країнах, ефективність використання яких підтверджена часом і практикою.

Запобігання корупції у всіх її прояви в Україні в аспекті такого запозичення безпосередньо пов'язане з моніторингом способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, засади

якого закріплено, насамперед, у ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції». Важливим є не лише обрання серед всього розмаїття засобів запобігання того, який є ефективним у використанні в інших країнах, а й запозичення результативності його ресурсу в Україні за рахунок унормування засад, створення передумов для правозастосування, позбавленого довільного прояву суб'єктивного розсуду будь-якого із суб'єктів відповідних правовідносин, здійснення контролю за використанням ресурсу цього заходу із залученням різних суб'єктів, в т.ч. й громадськості. За таких умов можна сподіватися, що запозичений засіб буде ефективним у запобіганні корупції у всіх її проявах в Україні з акцентом на національну специфіку нормотворення, правозастосування, новітні виклики сьогодення в умовах докорінних реформаційних державотворчих процесів. Новаційність заходу зумовлює підвищену зацікавленість до нього з боку вчених-юристів, юристів-практиків, громадськості тощо, в т.ч. в аспекті з'ясування його реального змісту, унікальності вітчизняної моделі його унормування і, як не дивно, доцільності термінологічного вибору. Свідченням цього можуть слугувати численні тематичні роботи, підготовлені О. Дудоровим, М. Хавронюком, Д. Каменським, С.Ю. Лукашевичем, В. Настюком, В. Гаращуком, В.В. Пивоваровим, Б.М. Головкіним та ін. Водночас слід констатувати, що їх змістове наповнення пов'язане, насамперед, із аналізом цього заходу у всьому розмаїтті заходів запобігання корупції в Україні, і його нормативних засад, із фрагментарним акцентом уваги стосовно вибору законодавцем терміна для його позначення. Це й зумовило формування мети статті з огляду на важливість термінологічного аспекту у ресурсі будь-якого заходу запобігання корупції, в т.ч. й новаційного, задля забезпечення ефективності його використання протягом тривалого часу. Обрання терміна для позначення заходу запобігання корупції у всіх її проявах, безпосередньо пов'язаного з можливістю «втручання» у приватне життя особи (а можливо, і не однієї), з одночасним акцентом на дотриманні співмірності такого втручання з боку держави для забезпечення балансу публічних інтересів і приватних інтересів такої особи й виявлення причин, умов можливих протиправних дій особи, пов'язаних із використанням нею переваг наданих публічно владних службових повноважень, є важливим. Він має бути таким, щоб забезпечити узгодженість унормованої назви й унормованого змісту цього заходу, були абсолютно зрозумілим для будь-яких суб'єктів правових правовідносин, не передбачати будь-яких підстав для довільного, суб'єктивного і, як наслідок, різноваріативного його тлумачення і застосування. Чи є таким обраний вітчизняним законодавцем термін «моніторинг способу життя» як захід запобігання корупції?

#### **«Моніторинг» як складник обраного терміна**

Насамперед слід зазначити, що «моніторинг способу життя» варто розглядати як різновид «складного» терміна, який поєднує кілька складових частин: «моніторинг» і «спосіб життя», які у сукупності й формують його ресурс. Законодавець обрав саме «моніторинг», і це свідчить про те, що цей захід він не пов'язує з контролем, наглядом, бо останні також використовуються щодо інших заходів (наприклад, ст. 48, 50, 56 цього ж Закону) і терміни «контроль», «нагляд» вже «присутні» навіть у назвах статей, які унормовують їх засади. Виникає питання, чи усвідомлено законодавець обрав термін «моніторинг» для позначення саме цього заходу запобігання корупції, чи, можливо, використав його як синонім контролю, нагляду? Чи вдалим є обрання саме цього терміна? Чи все ж таки цілком можна було забезпечити термінологічну уніфікацію і для позначення цього заходу використати термін «контроль» («контроль способу життя»? Тим більше, що аналіз наявних різноманітних джерел свідчить про те, що в наявності розмаїття термінів для позначення цього заходу у між-

народно-правових актах і законодавстві різних держав – «перевірка способу життя» [1], «аудит способу життя» [2] тощо. Отже, чому саме «моніторинг», а не «контроль», «нагляд», «аудит», «перевірка», «спостереження», «ревізія» тощо? Задля відповіді на це питання варто зупинитися, насамперед, на етимологічному розумінні останніх. Контроль, з урахуванням розгляду його у «широкому» та «вузькому» розумінні (наприклад, роботи О. Андрійко, В. Гаращука, П. Лютікова, П. Матвієнка, І. Сквірського, С. Денисюка та ін.), традиційно розглядається 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» [3, с. 194]. Отже, спостерігаємо т. зв. «повсякденний», безперервний характер контролю, наявність значної кількості, в т.ч. й спеціально уповноважених, суб'єктів його здійснення, активний характер (право прямого втручання у діяльність об'єкта, притягнення до юридичної відповідальності). Можна у джерелах іноді знайти й згадування про «контролінг» як «відслідковування ходу виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи» [4, с. 36], щоправда, з акцентом на практику європейських держав і «домінуванням» ознаки тривалості. На відміну від контролю, нагляд традиційно розглядається як «пасивний метод <...>, який полягає у збиранні потрібних знань про діяльність об'єкта та їх оцінці, <...> це юридичний аналіз стану справ додержання законності та дисципліни щодо об'єкта <...>, що здійснюється спеціальним суб'єктом із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта» [3, с. 195]. У новітній правовій літературі можна навіть зустріти пояснення ототожнення контролю і нагляду («контроль (нагляд)» або ж виокремлення «контрольно-наглядової діяльності», що зумовлене особливістю нормування його засад у сучасному національному законодавстві [5, с. 88–92]. Контроль і нагляд традиційно у правовій науці розглядається як «парні» терміни, які, у свою чергу, відіграють роль «базових для тих, які визначають дії», складових частин, за допомогою яких вони реалізують свій ресурс. Так, зокрема, серед всього розмаїття «процедур, за допомогою яких здійснюються вони, – це перевірка, звірка, аудит, ревізія, моніторинг тощо» [6, с. 247]. Отже, під час використання останніх увага концентрується насамперед на процедурному аспекті комплексного явища – контролю або ж нагляду. Законодавець, унормовуючи вже у самій назві статті (ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції») термін «моніторинг», чітко усвідомлював акцент уваги саме на процедурному (особливому) аспекті лише певного напрямку діяльності, напрямку публічного адміністрування, не всього комплексного правового явища. За таких умов використання термінів «контроль», «нагляд» було б «завищеним очікуванням» щодо того змісту, який законодавець фактично «вклав», закріпив у ст. 51 Закону. Йдеться про різноваріативні (у всьому їх розмаїтті або ж у переважній більшості) цілеспрямовані дії спеціально уповноважених суб'єктів, пов'язані з використанням останніми унормованих повноважень, а переважно про візуальне спостереження за особою, її майном, поведінкою, аналіз наявних відомостей (наданих особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та такої, що надійшла (отримана) з різних «відкритих джерел») на предмет їх відповідності, узгодженості й ініціювання, у разі наявності підстав, виникнення інших право-

відносин за участю суб'єктів протидії корупції. Йдеться фактично лише про деякі види діяльності суб'єкта запобігання корупції переважно аналітично-спостережного змісту.

Ревізією слід вважати (хоча можна зустріти й положення щодо ототожнення її з контролем [7, с. 88], із чим загалом погоджуватися не варто) «обстеженням чисельної діяльності для встановлення правильності та законності дій» [8, с. 670]. Перевірка, на відміну від ревізії, хоча також є зовнішньою формою «процедури діяльності публічної адміністрації», є «ширшою» за своїм змістом і передбачає розмаїття різних «конфігурацій» дій із боку суб'єкта її здійснення (спостереження, проникнення, вилучення, призупинення тощо). Саме перевірка є домінуючою серед всього розмаїття процедур контролю – «документальна перевірка», «фактична перевірка», «комплексна перевірка», «камеральна перевірка» тощо. За таких умов можливим є «спостереження за функціонуванням підконтрольного 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» [5, с. 90]. Фактично одна з форм (хоча можна розглядати і як метод) варіативної активної втручальної діяльності спеціально уповноваженого суб'єкта, пов'язаної з реалізацією останнім всіх наданих «широких» публічно-владних повноважень, а не лише вчинення спостережно-аналітичних дій. І, нарешті, моніторинг, який у різних джерелах розглядається переважно як «безперервне спостереження за будь-яким процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату, як різновид (форма, спосіб) контролю, його пасивна форма, методами якого є <...> спостереження й аналіз [9, с. 402]. Вказівка на те, що його методами є «не стільки перевірка, ревізія, а спостереження й аналіз» [9, с. 402], дає підстави стверджувати, що його слід розглядати як однопорядковою щодо контролю і нагляду, а його основні методи – спостереження і облік – щодо перевірки ревізії». Саме «спостереження», «облік», «аналіз» і зумовлюють переважно «пасивний» (порівняно з контролем у широкому розумінні) характер моніторингу. Ці базові положення фактично й були сприйняті вітчизняним законодавцем у виборі терміна для позначення цього виду заходу запобігання корупції, який пов'язаний із спостереженням, аналізом відомостей про спосіб життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та їх відповідністю відомостям, поданим цією особою у декларації. Хоча зміст ст. 51 Закону і не передбачає переліку конкретних дій уповноважених суб'єктів моніторингу, однак зрозуміло, що активних дій, безпосередньо пов'язаних із припиненням діяльності особи, вилученням у неї документів, предметів, обмеження її прав щодо володіння, користування, розпорядження останніми, серед таких немає. На відміну від, наприклад, законодавства Філіппін, у якому чітко передбачено, що «здійснюється розслідування характеру та способу життя державних посадовців і працівників з метою визначити, чи повідає він їхнім доходам. Таке розслідування припускає, що державні посадовці особи, котрі ведуть розкішний спосіб життя, який не відповідає їхнім доходам, можуть бути причетні до харабництва і корупції» [10, с. 11]. Використання саме терміна «розслідування» дозволяє «охопити» все розмаїття активних дій спеціальних суб'єктів щодо відповідних осіб і, як наслідок, для позначення відповідного заходу запобігання корупції у законодавстві закріплено саме термін «перевірка способу життя особи», що дозволяє узгодити його назву і його зміст. Більше того, вказівка на джерела отримання інформації для проведення моніторингу, а саме «від

фізичних і юридичних осіб», «із засобів масової інформації», «інших відкритих джерел» свідчить про «візуальний» характер моніторингу, а отже, про спостереження й аналіз як його змістовне наповнення. Якщо немає активних дій, безпосередньо пов'язаних із втручанням у життя, діяльність особи, уповноваженої на виконання завдань і функцій держави або місцевого самоврядування, вжиття щодо неї заходів, спрямованих на припинення її дій, шкідливих наслідків останніх, виявленням причин, умов таких дій, кваліфікацією протиправних дій особи, цілком зрозуміло, що йдеться лише про візуальне спостереження за особою, про аналіз певних відомостей, пов'язаних із нею, а отже, про узгодженість таких дій саме із моніторингом. У цьому сенсі вибір законодавця щодо термінологічного аспекту ресурсу заходу запобігання корупції в Україні виглядає цілком логічним, виправданим, вдалим.

#### «Спосіб життя» як невід'ємна складова частина терміна

Стосовно іншої складової частини терміна – «спосіб життя особи» – слід зазначити таке. Традиційно спосіб життя розглядається як «стійка типова форма життєдіяльності особистості й спільноти, міра їх входження в соціум і взаємини з групами, іншими людьми» [9, с. 402]. У тематичних джерелах можна зустріти визначення «способу життя як комбінації 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» [10, с. 15]. У законодавстві зарубіжних країн можна зустріти унормування складових частин моніторингу з розподілом їх за складниками способу життя. Так, наприклад, це «поведінкова (зокрема, вивчення звичок щодо проведення докілья), вартість майна; відносна перевірка (вивчення матеріального стану родичів, які могли отримати роботу завдяки впливу цієї посадової особи); конфлікт інтересів» [10, с. 12; 11]. Фактично йдеться про витрати особи на забезпечення певного способу її життя. Цілком логічно, що нерідко задля з'ясування співвідношення джерел надходження доходів особи (відомостей про їх стан) із витратами на спосіб життя, для деталізації останнього фіксуються положення про «майновий стан особи», «стиль життя особи» (наприклад, досвід Румунії, Македонії, Гонконгу, Грузії, Сінгапуру тощо). Саме їх співвідношення, узгодженість і є об'єктом моніторингу. У Порядку здійснення моніторингу способу життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затверджену Рішенням НАЗК від 18 травня 2017 р., спосіб життя визначено як «типові форми поведінки особи (суб'єкта декларування) чи членів його сім'ї, що відображають рівень їхнього життя і включають володіння, користування або розпорядження ними майном, майновими правами, грошовими активами тощо, зокрема набуття у власність чи користування нерухомого майна, цінного рухомого майна, у т. ч. транспортних засобів, а також видатки для придбання робіт чи послуг, фінансові зобов'язання» [9, с. 402–403]. Незважаючи на іншу зовнішню форму закріплення, яку використовує національний нормотворець, цілком логічно говорити про те, що загальновідомі складові частини способу життя унормовані в Україні. Такими є: а) «майновий стан» (майновий стан особи та членів її сім'ї); б) «стиль життя» або ж поведінковий аспект (звички, хобі, розваги тощо); в) конфлікт інтересів; задля з'ясування можливостей використання особою переваг публічної служби для задоволення інтересів членів сім'ї, близьких осіб тощо, т. зв. «опосередкований» аспект способу життя особи. Інтерес із боку держави під час моніторингу способу життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, становлять відомості (для подальшого їх аналізу на предмет узгодженості з поданими у декларації) щодо: доходи і витрати такої особи та членів її сім'ї; рухоме,

нерухоме майно як на території України, так і за кордоном; місце фактичного проживання та місце реєстрації, виїзди за кордон; банківські рахунки (в т. ч. і в установах за кордоном); транспортні засоби; хобі, розваги; навчання (в т. ч. і членів сім'ї); коштовні речі, які особи використовують у побуті; медичне обслуговування; дані про близьких осіб, котрі не є родичами; обслуговуючий персонал; комунальні платежі, особиста охорона; зобов'язання за кредитами, боргами, гарантіями; дохід з інших джерел тощо [9, с. 407]. Моніторинг фактично пов'язується з тим, «як особа живе», «що вона використовує», «що і хто допомагає їй жити» тощо, а це передбачає зосередження уваги на її поведінці, на тих предметах матеріального світу, які вона використовує, а також на тих особах, котрі оточують її у «приватному житті». Отже, 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. Головне полягає у тому, що моніторинг зорієнтований на скільки на саму особу, її приватне життя, скільки на те, щоб з'ясувати, чи не використовує вона публічно-владні повноваження, надані їй при виконанні повноважень щодо реалізації функцій держави або місцевого самоврядування, для реалізації та захисту своїх приватних інтересів чи приватних інтересів осіб, безпосередньо пов'язаних із нею. З'ясувати це можливо за рахунок вирішення питання щодо узгодженості доходів (джерел доходів) особи з тим, які втрати вона використовує для свого приватного життя і приватного життя осіб, із нею пов'язаних. «Державу цікавлять передусім джерела отримання особою коштів саме на такий спосіб життя, а також вірогідність отримання нею цих коштів унаслідок зловживання наданими їй посадовими повноваженнями, зокрема шляхом вчинення корупційних правопорушень» [9, с. 402]. Саме вказівку на те, як, за допомогою кого і чого особа живе, що і хто їй допомагає, чи допомагає вона, на що вона витрачає кошти, і концентрує термін «спосіб життя». Якщо державу цікавить саме це, використання терміна «спосіб життя» у поєднанні з терміном «моніторинг» і дозволяє узгодити реальні прагнення законодавця із унормованими змістом і назвою ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» щодо використання ресурсу заходу запобігання корупції у всіх її проявах. За таких умов цілком виваженим, логічним є використання терміна «спосіб життя» як невід'ємної складової частини комплексного терміна «моніторинг способу життя» щодо особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

#### **«Моніторинг способу життя» як «багатогранный» (комплексний) термін**

Відсутність норми-дефініції у Законі України «Про запобігання корупції» актуалізує потребу з'ясування змістового наповнення «моніторингу способу життя», а отже, і того, яку саме «модель» моніторингу способу життя сприйняв вітчизняний законодавець. Аналіз наявних джерел свідчить про те, що «моніторинг способу життя» сприймається у різних державах по-різному, що й зумовлює специфіку унормування його засад. Цей термін є «багатогранным» і може означати «широкий спектр методів роботи антикорупційних інституцій: від поглибленої перевірки відомостей, наведених у деклараціях про майно, до «пільгового», прихованого спостереження за посадовими особами, підозрюваними у незаконному збагаченні [10, с. 7]. Загальновідомо три «базові» моделі моніторингу способу життя як заходи запобігання корупції у всіх її проявах, серед яких: а) «кабінетна», «кабінетне дослідження», сутність якої полягає у перевірці, порівняння інформації, наданої особою, упо-

вноваженою 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»); б) спостереження на місці («польове дослідження»), яке полягає у візуальному огляді, «відкритому огляді на місці» [10, с. 20], спостереження за «конкретним об'єктом доходу, майна чи витрат, який може бачити будь-який громадянин, у публічному просторі» [10, с. 20], що допомагає з'ясувати, чи суперечить реальний спосіб життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, задекларованим нею відомостям. «Польове дослідження» пов'язане зі спостереженнями за поведінкою відповідної особи та осіб, пов'язаних із нею, за її (їх) майном, із використанням фото- та відеозаписів, загальнодоступних служб цифрової картографії для виявлення місця розташування майна, фіксуванням результатів такого спостереження; в) «комбінована», «гібридна», «змішана», яка передбачає поєднання як «кабінетного дослідження», так і «польового дослідження», тобто спостереження й аналізу відомостей із будь-яких джерел. Аналіз насамперед положень ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» та підзаконних інтерпретаційних актів НАЗК свідчить про те, що вітчизняний законодавець обрав і закріпив останній різновид моделі моніторингу способу життя, який передбачає поєднання як «кабінетного дослідження» для аналізу відомостей із різних державних реєстрів, так і «польове дослідження» («візуальне спостереження») за особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або ж членами її сім'ї (саме таке положення закріплене, що, безперечно, «звужує» коло тих, хто може бути безпосередньо пов'язаним із вищезазначеною особою), їх поведінкою, майном тощо задля з'ясування відповідності даних, поданих такою особою у декларації, з реальним способом її життя (насамперед, витратами, пов'язаними із забезпеченням такого життя). Саме таке поєднання дозволяє розглядати моніторинг способу життя як «канал для прийняття інформації від фізичних, юридичних осіб, засобів масової інформації, інших відкритих джерел, для проведення попередньої аналітичної роботи та ініціювання повної перевірки декларації про майно чи звернення про проведення додаткових розслідувань іншими відповідними установами, зокрема спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції» [10, с. 8]. За таких умов поєднання двох складових частин моніторингу способу життя важливим є максимальне використання ресурсу кожного з цих складників – спостереження й аналізу. Як перше, так і друге мають бути виправданими, співмірними, допустимими, без домінування одного щодо іншого, із забезпеченням справедливого балансу публічних інтересів і приватних інтересів особи (осіб), щодо якої здійснюються. Саме тому моніторинг способу життя як засіб запобігання корупції у всіх її проявах не варто ототожнювати з перевіркою декларації, повною перевіркою декларації, бо моніторинг передбачає лише у разі «встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходом» (ч. 4 ст. 51 Закону) ініціювання здійснення повної перевірки декларації особи. До того ж, таке встановлення невідповідності є лише однією з підстав (однак не єдиною) для проведення такої повної перевірки декларації особи (п. 5 розділу III Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого Рішенням НАЗК від 10 лютого 2017 р. № 56). Повна перевірка декларації особи може і не здійснюватися за результатами моніторингу способу життя особи, якщо не буде встановлено невідповідностей відомостей, задекларованих особою, та рівнем її життя. Отже, за таких умов їх співвідношення є можливим, однак не обов'язковим, і повна перевірка декларації може бути певним «продовженням» моніторингу у разі встанов-

лення невідповідності задекларованих особою відомостей і її реальним способом життя (або ж членів її сім'ї). «Документальний аналіз» не варто ототожнювати з повною перевіркою декларації особи, бо саме такий аналіз (із використанням різних реєстрів, інформаційних баз даних, інших джерел) є складовою частиною змісту моніторингу способу життя і лише у встановлення, в т. ч. і за його наслідками, невідповідності встановлених даних є підстави для здійснення повної перевірки декларації такої особи (членів її сім'ї). Саме аналіз зорієнтований на відомості, отримані НАЗК із інформаційних баз даних, реєстрів державних органів, органів місцевого самоврядування, за запитами й порівняння їх із задекларованими особою (членами її сім'ї).

Водночас законодавство передбачає і «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» [9, с. 403]. Це у жодному разі не є обліком, аналізом, а саме т. зв. «польовим дослідженням», «візуальним спостереженням», «відкритим оглядом на місці». Останні слід розглядати як певне втручання у приватне життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а можливо й членів її сім'ї («сторонніх осіб»), саме тому важливим є дотримання вимог: а) виправданості («лише у разі підозри», «у разі надходження відомостей, які свідчать про невідповідність відомостей, задекларованих особою, членами її сім'ї, витратам на забезпечення способу їх життя»); б) співмірності (уникнення «крайностей» у спостереженні, дотримання унормованих меж втручання у приватне життя, документальне оформлення результатів, зменшення втручання «у життя сторонніх осіб», попереднє використання ресурсу всіх можливих менш інтрузивних заходів тощо), в) припустимості з дотриманням міжнародно-правових (Рекомендації R (2000) Кабінету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, Конвенції ООН проти корупції (2003), Декларації активів для державних службовців: інструмент для запобігання корупції ОЕСР (2011), Європейської конвенції з прав людини (ст. 8) тощо) та національних правових стандартів здійснення задля усунення помилкового ототожнення спостереження як складової частини моніторингу способу життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування, із «таємним спостереженням»; г) цільового спрямування (спостереження з метою перевірки відомостей щодо узгодженості задекларованих даних і реальних витрат на забезпечення способу життя особи членів її сім'ї, а не спостереження за приватним життям особи та членів її сім'ї загалом); д) дотримання вимог алгоритмізації процедури (рівень підзаконної регламентації, стадійного поділу, фіксування поточних і підсумкових результатів); е) дотримання справедливого балансу публічних інтересів і приватних інтересів особи, щодо якої здійснюється моніторинг, і членів її сім'ї.

Отже, аналіз чинного законодавства України у частині фіксації засад моніторингу способу життя як заходу запобігання корупції свідчить про те, що вибір терміна для позначення цього заходу є цілком виправданим, логічним, бо дозволяє за рахунок поєднання двох складників («моніторинг» і «спосіб життя») охопити весь унікальний ресурс методу публічного адміністрування, зорієнтованого насамперед на розумово-аналітичну, візуальну діяльність НАЗК щодо узгодженості задекларованих особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відомостей щодо своїх і членів своєї сім'ї статків фактичним витратам на забезпечення свого та членів своєї сім'ї розмаїття типових форм поведінки. Саме «складний» («багатограний») термін «моніторинг способу життя» дозволяє охопити «комбіновану» («змішану», «гібридну») модель цього заходу запобігання корупції у всьому розмаїтті її проявів і забезпечити узгодженість назви та змісту цього заходу – «візуального спостереження за особою та членами її сім'ї» («видимого огляду на місці», «польового дослідження») й аналізу відомостей, одержаних із «відкритих джерел», що у сукупності й дозволяє з'ясувати реальну картину доходів і витрат особи та членів її сім'ї, а також з'ясувати наявність (або ж відсутність) підстав для прискіпливої уваги щодо останньої (останніх) із боку суб'єктів протидії корупції в Україні. Незважаючи на цілком вдалий вибір вітчизняним законодавцем терміна для позначення цього заходу, прогалиною слід вважати відсутність у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» під назвою «Визначення термінів» визначення моніторингу способу життя, що й зумовлює підзаконну нормотворчість, інтерпретаційну діяльність, ускладнює й урізноманітнює тлумачення та правозастосування, а отже, й уповільнює та знижує ефективність і результативність запобігання корупції у всіх її проявах.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. World Bank. Public Office. Private interests. Accountability Through Income and Asset Disclosure, 2012. P. 3. URL: <https://star.worldbank.org/document/public-office-private-interests>.
2. The Star (Kenya), 1 April 2016, EACC plans random integrity checks and lifestyle audits. URL: <https://www.the-star.co.ke/news/2016-04-01-eacc-plans-random-integrity-checks-and-lifestyle-audits/>.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
5. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
6. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. : О.В. Петришин та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. 952 с.
7. Даль В. Толковый словарь Великого Русского Живого Языка. Т. 4. Москва : Издание книготорговца-полиграфа М.О. Вольфа, 1882.
8. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. Москва : Азбуковник, 1997. 944 с.
9. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
10. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Харків, 2016. 36 с.
11. Eiji Oyamada. President Gloria Macapagal-Arroyo's anti-corruption strategy in the Philippines an evaluation. *Asian Journal of Political Science*. 2005. Vol. 13. Issue 1. Footnote 52. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02185370508434251?journalCode=rasi20>.