

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i5.281>**Я. І. Маслова**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
[orsid.org/0000-0001-6725-7036](https://orcid.org/0000-0001-6725-7036)

ПРОЦЕДУРА МОНІТОРИНГУ СПОСОБУ ЖИТТЯ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню процедурних особливостей моніторингу способу життя до працівників Національного агентства з питань запобігання корупції. Звернено увагу на відсутність нормативно встановленої вказівки щодо прийняття Національним агентством з питань запобігання корупції окремого порядку проведення моніторингу способу життя до суб'єктів декларування.

Установлено, що специфікою статусу працівника Національного агентства з питань запобігання корупції є діалектичний зв'язок одночасності визнання суб'єкта вповноваженим на вживання антикорупційних заходів та застосування до нього цих інструментів антикорупційного контролю. Визначено, що процедура здійснення моніторингу способу життя працівників НАЗК є регламентованою нормами публічного права послідовністю дій у сфері запобігання корупції, яку спрямовано на забезпечення доброчесності службовців спеціально вповноваженого антикорупційного органу державної влади та дотримання ними нормативно встановлених вимог і обмежень, що одночасно мінімізує ризики погіршення авторитету НАЗК та негативно впливає на репутацію службовця антикорупційного профілю. Зазначено, що процедура моніторингу способу життя працівників НАЗК є втручальною формалізованою процедурою, яка застосовується вибірково; підставою для моніторингу способу життя працівників НАЗК є інформація, яка свідчить про можливість невідповідності рівня життя працівника НАЗК та задекларованим ним відомостям про майновий стан; джерелом інформації, яка стала підставою для застосування цього антикорупційного інструмента, можуть бути: повідомлення фізичних чи юридичних осіб; публікації в засобах масової інформації; дані, зібрані з відкритих баз даних (включно із соціальними мережами); відсутні визначені терміни між початком процедури та встановленням підстав для цього; змістом процедурних дій є перевірка, порівняння інформації, наданої особою в деклараціях та спостереження за конкретним об'єктом доходу; наслідком її застосування є складання документа у вигляді доповідної записки, що є підставою для застосування інших заходів антикорупційного контролю до працівника НАЗК тощо.

Ключові слова: запобігання корупції, моніторинг способу життя, суб'єкт декларування, працівник Національного агентства з питань запобігання корупції, процедура.

Maslova Ya. I. PROCEDURE FOR MONITORING THE LIFESTYLE OF EMPLOYEES OF THE NATIONAL AGENCY ON CORRUPTION PREVENTION

The article is devoted to the study of procedural features of the application of lifestyle monitoring to employees of the National Agency on Corruption Prevention. Attention is drawn to the lack of a normatively established instruction on the adoption by the National Agency on Corruption Prevention of a separate procedure for monitoring the lifestyle of the subjects of the declaration.

It has been established that the specificity of the status of an employee of the National Agency on Corruption Prevention is the dialectical connection between the simultaneous recognition of an entity authorized to apply anti-corruption measures and the application of these anti-corruption control tools. It is determined that the procedure of monitoring the lifestyle of NACP employees is a sequence of actions regulated by public law in the field of corruption prevention, which is aimed at ensuring the integrity of employees of the specially authorized anti-corruption public authority and their compliance with regulatory requirements and restrictions, and negatively affect the reputation of the anti-corruption officer. It is noted that: the procedure for monitoring the lifestyle of NACP employees is an interfering formalized procedure used on a selective basis; the basis for the application of monitoring the lifestyle of NACP employees is information that indicates the possibility of inconsistency between the standard of living of the NACP employee and the declared information about his property status; the source of information that became the basis for the application of this anti-corruption tool may be: notification of individuals or legal entities; publications in mass media; data collected from open databases, including social networks; there are no specific deadlines between the start of the procedure and the establishment of grounds for this; the content of procedural actions is the verification, comparison of information provided by the person in the declarations and monitoring of a particular object of income; the consequence of its application is the preparation of a document in the form of a report, which is a possible basis for the application of other anti-corruption measures to the NACP employee, etc.

Key words: prevention of corruption, lifestyle monitoring, declaring subject, employee of the National Agency on Corruption Prevention, procedure.

Постановка проблеми. На сучасному етапі реформування антикорупційного механізму все частіше привертає увагу застосовність заходів запобігання корупції до працівників Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Становлення Української держави (як правової, демократичної та соціальної в умовах слідування євроінтеграційному курсу), а також формування громадянського суспільства опосередковують необхідність практичного застосування антикорупційних інструментів і до суб'єктів, яких уповноважено на запобігання корупції. Не є винятком практичне втілення моніторингу способу життя до працівників НАЗК.

Закріплення за працівниками НАЗК правового статусу представників профільного антикорупційного відомства та наділення їх виключною компетенцією на застосування антикорупційних заходів не звільняють цих суб'єктів декларування від застосування до них загальноприйнятих антикорупційних заходів. Проте детальне вивчення нормативно-правової основи моніторингу способу життя до працівників НАЗК та практики його застосування дає підстави стверджувати, що це невід'ємний елемент запобігання корупції. Ураховуючи те, що дослідження процедури моніторингу способу життя суб'єктів декларування не набуло належного правового регулювання, недостатньо науковою опрацьованістю характеризується і з'ясування науково-теоретичних аспектів порядку застосування цієї антикорупційної міри до працівників НАЗК, що зумовлює підвищений інтерес до вказаної проблематики.

Аналіз останніх досліджень. З'ясування особливостей моніторингу способу життя (як одного зі способів запобігання корупції) було предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, як-от В.Б. Авер'янов, Д.В. Гудков, Л.М. Корнута, Т.О. Коломоєць, Д.Г. Михайленко, Р.О. Рева, Т.В. Хабарова, О.П. Хамходера та ін. Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених антикорупційній діяльності, процедурні питання моніторингу способу життя до працівників НАЗК є малодослідженими, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є визначення сутності та особливостей процедури моніторингу способу життя працівників Національного агентства з питань запобігання корупції.

Основний зміст. Упровадження моніторингу способу життя суб'єктів декларування як засобу антикорупційного фінансового контролю ознаменовано ухваленням Закону України «Про запобігання корупції» [1]. Відповідно, це один з основних засобів антикорупційного фінансового контролю, який застосовується НАЗК для встановлення відповідності рівня життя наявному в суб'єктів декларування та членів їхніх сімей

майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, вповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Як слушно зазначено Т.О. Коломоєць, моніторинг способу життя здійснюється на підставі аналізу фактів, що вказують на те, як особа, вповноважена 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 вона не використовує переваги публічної служби для задоволення своїх приватних інтересів або ж осіб, безпосередньо пов'язаних із нею [2, с. 169].

Позитивний ефект від цієї новели антикорупційного законодавства не підтвердився на практиці. Це пов'язано з: 1) тим, що з моменту впровадження цього заходу антикорупційного фінансового контролю і дотепер не затверджено порядок проведення моніторингу способу життя; 2) відсутністю диференціації окремих аспектів моніторингу життя до конкретно визначених суб'єктів декларування, що пов'язано зі специфікою виконуваних ними функцій; 3) супровідними явищами, які опосередковано вплинули на відсутність пріоритетності вирішення проблемних питань моніторингу способу життя (наприклад, відсутність конструктивної взаємодії державних органів запобігання корупції та державних органів системи правосуддя).

Для досягнення мети цього дослідження акцентовано увагу на відсутності порядку проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування. Первинно спроба запровадити нормативно встановлену процедуру проведення моніторингу способу життя була зафіксована у 2017 р. у вигляді проекту рішення НАЗК [3]. На запит до НАЗК щодо наявності прийнятих нормативно-правових актів, які стосуються моніторингу способу життя від 12 березня 2021 р., надано відповідь, із тексту якої можна вважати встановленим таке: а) моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» в частині положень ст. ст. 12, 13, 51⁴; б) підзаконних нормативно-правових актів щодо механізму моніторингу способу життя не прийнято [4]. Окреслена позиція НАЗК щодо відсутності потреби прийняття окремого порядку проведення моніторингу способу життя може бути обґрунтована формулюванням ч. 3 ст. 51⁴ Закону України «Про запобігання корупції»: «порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається Національним агентством» [1]. Отже, законодавцем використано формулювання «визначається», що не передбачає обов'язковості прийняття відповідного нормативно-правового акта. У разі ж використання формулювання «затверджується» це

є обов'язковим, як це зазначено в ч. 4 ст. 14 чи ч. 2 ст. 37 Закону України «Про запобігання корупції» [1]. Звісно, вказаний аргумент не означає, що наявність нормативно встановленого порядку проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування не сприятиме дотриманню принципів верховенства права та належного врядування в практиці запобігання корупції, але дозволяє здійснювати таку діяльність без додаткової нормативної деталізації.

Щодо специфіки моніторингу способу життя як засобу антикорупційного фінансового контролю до працівників НАЗК, то вона полягає у тому, що моніторинг способу життя може бути застосовано до суб'єктів декларування. При цьому, як правильно зазначено Ю.О. Ревою, особливістю системи суб'єктів антикорупційного декларування є те, що один і той самий суб'єкт буде тим, який забезпечує можливість здійснення антикорупційного декларування, та тим, який зобов'язаний подавати декларацію осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [5]. Аналогічний висновок можна зробити щодо моніторингу способу життя, що може застосовуватись і до працівників НАЗК, які є державними службовцями та суб'єктами декларування (ст. ст. 3, 10 Закону України «Про запобігання корупції» [1]; Рішення НАЗК «Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції» [6]).

Структурно обов'язки щодо моніторингу способу життя до працівників НАЗК покладено на Управління внутрішнього контролю НАЗК, що є самостійним структурним підрозділом НАЗК та здійснює заходи, спрямовані на забезпечення доброчесності працівників НАЗК [7]. При цьому Управління внутрішнього контролю НАЗК застосовує систему заходів, спрямованих на досягнення результатів закріплених завдань та функцій, встановленої мети, стратегічних та інших цілей, планів і вимог щодо діяльності НАЗК, а також запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів у НАЗК [8].

Під моніторингом способу життя працівника Національного агентства з питань запобігання корупції розуміється комплекс організаційних та аналітичних заходів, які здійснюються Управлінням внутрішнього контролю і полягають у встановленні реального рівня життя, наявності та реальної (ринкової) вартості майна (активів) і доходів працівника НАЗК, аналізі співвідношення рівня життя працівника його доходам і перевірці відповідності між даними моніторингу та наявною інформацією [9]. Із моменту затвердження рішення НАЗК «Про здійснення перевірок на доброчесність та моніторинг способу життя

працівників Національного агентства з питань запобігання корупції» від 24.12.2021 р. до завершення першого півріччя 2021 року до працівників НАЗК двічі застосовано моніторинг способу життя [10]. З урахуванням того, що в попередні періоди цей антикорупційний інструмент взагалі не застосовувався до працівників НАЗК, невеликий кількісний показник детермінує позитивну динаміку внутрішнього антикорупційного контролю в межах спеціально вповноваженого державного органу.

Процедуру здійснення моніторингу способу життя працівників НАЗК доцільно визначити як регламентовану нормами публічного права послідовність дій у сфері запобігання корупції, спрямовану на забезпечення доброчесності службовців спеціально вповноваженого антикорупційного органу державної влади та дотримання ними нормативно встановлених вимог і обмежень, що мінімізує ризики погіршення авторитету НАЗК та негативно впливає на репутацію службовця антикорупційного профілю.

До ознак, які характеризують процедуру моніторингу способу життя працівників НАЗК, доцільно уналежнити такі:

1) це втручальна формалізована процедура, яка застосовується вибірково;

2) підставою для неї є інформація, яка свідчить про можливість невідповідності рівня життя працівника НАЗК та задекларованим ним відомостям про майновий стан;

3) джерелом такої інформації, що стала приводом для її застосування, є повідомлення фізичних чи юридичних осіб; публікації в засобах масової інформації; дані, зібрані з відкритих баз даних (включно із соціальними мережами);

4) відсутні визначені терміни між початком процедури та встановленням підстав для цього;

5) змістом процедурних дій є так зване «кабінетне дослідження», сутність якого полягає в перевірці, порівнянні інформації, наданої особою, вповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у деклараціях із відомостями з «відкритих джерел» щодо способу життя особи та спостереження на місці, яке полягає в спостереженні за конкретним об'єктом доходу [11, с. 65];

6) наслідком її застосування є складання документа у вигляді доповідної записки, що є можливою підставою для застосування інших заходів антикорупційного контролю до працівника НАЗК тощо.

Аналізуючи вказане, доходимо висновку, що специфікою статусу працівника Національного агентства з питань запобігання корупції є діалектичний зв'язок одночасності визнання суб'єкта вповноваженим на застосування антикорупційних заходів та застосування до нього цих інстру-

ментів антикорупційного контролю. Визначено, що процедура моніторингу способу життя працівників НАЗК є регламентованою нормами публічного права послідовністю дій у сфері запобігання корупції, яку спрямовано на забезпечення доброчесності службовців спеціально вповноваженого антикорупційного органу державної влади та дотримання ними нормативно встановлених вимог і обмежень, що мінімізує ризики погіршення авторитету НАЗК та негативно впливає на репутацію службовця антикорупційного профілю. Актуальним є подальше дослідження практики моніторингу способу життя до працівників НАЗК.

Література

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 25.09.2021).
2. Коломєць Т.О. Моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: пошук «новаційних інструментів» реалізації законодавчої моделі в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 9. С. 164–170.
3. Про затвердження порядку моніторингу способу життя суб'єктів декларування : проект рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.01. 2017 р. № 13. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/Do-p.-13-1.pdf> (дата звернення: 25.09.2021).
4. Відповідь Національного агентства з питань запобігання корупції на запит про інформацію від 12.03.2021 р. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/83521/response/235663/attach/1/.pdf?cookie_passthrough=1 (дата звернення: 25.09.2021).
5. Рева Ю.О. Антикорупційне декларування: теорія, правове регулювання, практика. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2020. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/13949> (дата звернення: 25.09.2021).
6. Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.06.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-19#Text> (дата звернення: 25.09.2021).
7. Про затвердження Положення про Управління внутрішнього контролю Національного агентства з питань запобігання корупції : рішення від 12.03.2020 р. № 95/20. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Polozhennya-pro-UVK.pdf>. (дата звернення: 25.09.2021).
8. Інструкція з організації та здійснення внутрішнього контролю в Національному агентстві з питань запобігання корупції : рішення від 12.10.2020 р. № 422/20. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-455-20-vid-12-10-2020-pro-zatverdzhennya-instruktsiyi-z-organizatsiyi-ta-zdijsnennya-vnutrishnogo-kontrolyu-v-natsionalnomu-agentstvi-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/> (дата звернення: 25.09.2021).
9. Про здійснення перевірок на доброчесність та моніторинг способу життя працівників Національного агентства з питань запобігання корупції : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.12.2020 р. № 595/20. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Poryadok-doyurochesnist-nakaz-595.pdf> (дата звернення: 25.09.2021).
10. Звіт за результатами моніторингу виконання Антикорупційної програми Національного агентства з питань запобігання корупції за перше півріччя 2021 р. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Zvit-za-rezultatamy-monitoryngu-Antykor-programy_1.pdf (дата звернення: 25.09.2021).
11. Дмитрієв Ю.В. Моніторинг способу життя публічних осіб як один із механізмів запобігання корупції в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). Ст. 63–67.