

# МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ



**М. М. Сму́к**

кандидат юридичних наук,  
заступник начальника Управління з питань  
нотаріату Міністерства юстиції України

Сьогодні Україна посиленими кроками рухається до Європейської спільноти. Суспільство неодноразово довело свою готовність до демократичних перетворень. Проте на шляху до повної європейської інтеграції стоїть висока корумпованість владної еліти, яка гальмує ці процеси. Найбільш актуальною проблемою сьогодні є запобігання та протидія корупції. Саме реформування антикорупційного законодавства і посилення діяльності антикорупційних інститутів є основним напрямом сучасної державної політики, а світова спільнота вимагає від української влади дієвої боротьби з цим явищем. І саме подолання корупції є наріжним каменем у стосунках України з Європейськими державами. Важливим кроком, який вдалося здійснити в нашій державі щодо подолання корупції, є запровадження моніторингу способу життя, а саме здійснення та оприлюднення електронного декларування, результати якого останнім часом стали предметом активного обговорення у суспільстві.

Питанням боротьби з корупцією присвячували свої праці такі провідні науковці, як О. Захарчук [1], Т. Качкіна [3], А. Качкін [3], А. Левченко [4], С. Люлько [5], І. Печенкін [6], А. Сафоненко [10], Є. Скулиш

[11] та ін. Проте зі швидкоплинністю змін до законодавства, інституційних перетворень та змін в країні це питання потребує постійного розгляду та вивчення, що і стало предметом вибору теми цієї статті.

Мета цієї статті полягає у з'ясуванні особливостей моніторингу способу життя посадовців в Україні. Для досягнення мети необхідно виконати такі завдання: охарактеризувати сутність корупції та чинники, які на неї впливають; охарактеризувати основне антикорупційне законодавство України; з'ясувати сутність моніторингу способу життя посадовців в Україні та запропонувати перспективи його покращення.

Протидія корупції сьогодні – це майбутнє благополуччя українського суспільства. Висока корумпованість не дає змоги здійснити жодну реформу в нашій державі, а отже, боротьба з цим явищем набула загальнонаціонального значення. Крім внутрішньодержавних політичних та економічних загроз, це явище несе загрозу і національній безпеці, яка сьогодні також є вкрай актуальною. Боротьба з корупцією повинна набути комплексного значення, оскільки зачіпає всі сфери життя нашої держави.

Зважаючи на інтеграційний курс України до ЄС, а також з метою ви-

конання взятих на себе зобов'язань перед Радою Європи потрібно реалізувати один із важливих аспектів сучасної державної правової політики України – реформування системи запобігання і протидії корупції. Не менш важливим є досягнення успіху у цьому процесі, котрий забезпечить формування у суспільстві довіри до влади, економічне зростання держави, покращить добробут наших громадян [4].

Отже, щоб з'ясувати основні засади боротьби з корупцією, а зокрема, сутність моніторингу способу життя посадовців в Україні, необхідно спочатку охарактеризувати сутність корупції та чинники, які на неї впливають.

Згідно з Антикорупційною стратегією, корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 р. Згідно з результатами дослідження «Барометра світової корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р. дослідження громадської думки корупція

вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47% громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 рр. держава займала 144-е місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження [8]. Проте зауважимо, що сьогодні ситуація не змінилася, оскільки суспільство активно обговорює результати електронного декларування посадовців.

Негативний стан справ у нашій державі підтверджується висновками вітчизняних та зарубіжних експертів, політичних та громадських діячів. Згідно з дослідженнями міжнародної організації «Transparency International», минулого року Україні вдалося заробити лише один додатковий бал за результатами світового індексу сприйняття корупції CPI 2015 р. На сьогодні індекс CPI України складає 27 балів зі 100 можливих, що лише на один бал більше, ніж у минулому році. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 130 місце зі 168 позицій. У минулому році Україна була на 142-му місці зі 175 позицій [2].

Науковці Т. Качкіна і А. Качкін відмічають, що в Україні корупція проявляється передусім у формі зловживань в органах державної влади, яким сприяють такі фактори [3, с. 64-66]:

- широке дозвольно-розпорядчі повноваження посадових і службових осіб;

- низька ефективність і невідповідність правоохоронної системи та сектору безпеки новим зовнішнім та внутрішнім вимогам, демократичним і європейським прагненням України;

- велика кількість дозвольних документів, податків і зборів;

- плінність і тимчасовість перебування кадрів на посадах державної служби;

- правовий нігілізм, відсутність ефективно просвітницької політики, спрямованої на поширення знання антикорупційного законодавства;

- бюрократизм на державній службі.

З цими твердженнями важко не погодитися, оскільки ці чинники важко викоренити і всі намагання тут залишаються неефективними, адже це питання має системний характер і давно увійшло в традицію.

До вищенаведених чинників слід додати також небажання, або неспроможність суспільства активно включитися в боротьбу з корупцією, адже зазвичай про це явище тільки говорять в мікросередовищах (сім'я, коло друзів тощо), а реальних дій немає.

Необхідність боротьби з корупцією активно обґрунтовував у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства» ще у 2004 р. А. Сафоненко, який, зокрема, зазначав, що обставини, які склалися в нашій країні, вимагають негайних дій щодо розробки та реального втілення антикорупційної політики держави. Загалом антикорупційна політика є сукупністю послідовних заходів держави і суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів. Вона знаходить своє відображення у законодавстві, виробленні й застосуванні спільних принципів та механізмів протидії корупції, узагальненні досвіду антикорупційної діяльності й науковому підході до вирішення проблеми і спрямована на обмеження корупції, забезпечення захисту суспільних інтересів від владних зловживань в економічній, політичній та соціальній сферах [10, с. 14].

І сьогодні це питання стоїть на порядку денному вітчизняних вчених, і їх думки з приводу бачення боротьби з цим явищем не залиша-

ються поза увагою. Погоджуючись з думкою провідних науковців, вбачаємо серед напрямів успішної реалізації антикорупційної політики і наявність ефективної нормативно-правової бази з обов'язковим передбаченням чітких механізмів боротьби з цим явищем, і скоординовану діяльність всіх суб'єктів, що діють у цій сфері, і розробку та реалізацію дієвих заходів, що спрямовані на ефективну боротьбу з цим явищем спільно з громадським контролем.

Отже, корупція на сьогодні є негативним явищем, що має системний характер, на яку впливає ряд негативних чинників, серед яких основними є відсутність політичної волі серед посадових і службових осіб публічної влади та відсутність дієвого громадського контролю.

Для досягнення мети цієї статті також доцільно охарактеризувати основне антикорупційне законодавство України, що дасть змогу окреслити законодавчу складову боротьби з корупцією.

Як зазначає О. Захарчук, антикорупційне законодавство України з'явилося разом із здобуттям державою незалежності. У 1991 р. був прийнятий Закон України «Про боротьбу з корупцією», який містив загальні положення про корупцію, передбачав адміністративну процедуру звітування про прояви корупції та містив заходи відповідальності за корупційні діяння. У 1998 р. була розроблена Антикорупційна концепція, яка, однак, виявилася неефективною, в зв'язку з чим уже в 2004 р. Україна потребувала оновленої Національної антикорупційної стратегії, де ставка робилася на попередження корупції, визначення її системних недоліків та на цій основі пошук механізмів запобігання корупції [1].

Проте важливо зазначити: законодавчі ініціативи на цьому не спинилися, що доводить прагнення і української влади, і суспільства викоренити це явище.

Так, Верховною Радою України 11 червня 2009 р. було прийнято пакет антикорупційних законів, який складався з трьох Законів: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Але деякі положення цих законів не знайшли свою відповідність чинному законодавству, а запропоновані в їх межах заходи виокремлювалися своєю безсистемністю і дискусійністю.

Результатом доопрацювання Національним антикорупційним комітетом пакета антикорупційних законів стало розроблення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який був прийнятий Верховною Радою України 7 квітня 2011 р. Одночасно був прийнятий і Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», яким встановлена адміністративна та кримінальна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень і злочинів [11, с. 24].

Прийняття і ухвалення антикорупційного законодавства продовжується і сьогодні. Так, у 2014 році було ухвалено Закони України «Про запобігання корупції», «Про національне антикорупційне бюро України», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні», які визначають і відповідають основній сутності антикорупційного законодавства та сформують дієві засоби боротьби з корупцією в Україні на сьогодні.

Отже, протягом тривалого часу законодавча влада бореться з явищем корупції, приймаючи відповідні нормативно-правові акти. Станом на сьогодні створена дієва нормативно-правова база, яка передбачає дієві механізми антикорупційної боротьби. Тому залишається

ці механізми задіювати в повному обсязі і викоренити таке негативне явище з нашої держави.

Отже, перейдемо безпосередньо до моніторингу способу життя посадовців. Моніторинг способу життя, зокрема, електронне декларування та оприлюднення його результатів є інноваційним механізмом боротьби з корупцією.

Основним нормативним актом, що регламентує моніторинг способу життя посадовців, є Закон України «Про запобігання корупції», ухвалений 14.10.2014 р., який набув чинності 26.04.2015 р. Слід зазначити, що вказаний Закон був ухвалений на основі Кримінальної конвенції «Про боротьбу з корупцією», ратифікованої Україною 18.10.2006 р. У зв'язку з чим вміщує важливі міжнародні положення для запобігання корупції. Відзначимо, що Закон містить деякі новели, а саме: розд. 5 «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»; положення, що визначають порядок та умови подання електронної декларації; розд. 2 «Повноваження та статус Національного агентства з питань запобігання корупції», що в подальшому може стати важливим засобом подолання корупційних схем, які десятиріччями діють в Україні [7].

Великого значення набуває визначене розд. 7 Закону електронне декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевих органів. Нормами розд. 7 визначено: інформація, що зазначається в декларації ст. 46 Закону; облік та оприлюднення декларацій ст. 47 Закону; повна перевірка декларацій ст. 50 Закону; моніторинг способу життя суб'єктів декларування ст. 51 Закону та ін. Здійснення контролю за дотриманням вищезазначених положень та реалізацію окремих із них покладено на Національне агентство, що свідчить про запровадження практики боротьби з корупцією в ЄС, що є значним позитивом, адже саме завдяки спеціальним ан-

тикорупційним органам, котрі існують у ЄС, антикорупційна політика ЄС і реалізація норм щодо запобігання корупції знаходиться на дуже високому рівні [7].

Оскільки головним суб'єктом проведення моніторингу способу життя в Україні є Національне антикорупційне бюро України, важливо розглянути питання моніторингу, що висвітлені у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Проте не розкривається сутність та алгоритм його здійснення, а тому власне процес моніторингу способу життя є значно ширшим, аніж здійснення аналізу декларацій, оскільки вимагає оперування додатковою та наперед отриманою інформацією про декларанта, якою може бути, наприклад, наявність майна у членів сім'ї, а також їх доходи з відповідних баз даних та реєстрів.

На думку С. Люлько, моніторинг способу життя у контексті Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» необхідно розглядати як комплекс заходів, пов'язаних із отриманням інформації [5]:

- про доходи і витрати суб'єкта перевірки та членів його сім'ї як у готівковій, так і в безготівковій формі;
- про рухоме та нерухоме майно суб'єкта перевірки та членів його сім'ї як на території України, так і за її межами;
- про наявність банківських рахунків суб'єкта перевірки та членів його сім'ї, у тому числі за межами України;
- про кількість, тривалість та вартість виїздів за кордон суб'єкта перевірки та членів його сім'ї для відпочинку чи подорожей (поза виконанням службових обов'язків);
- про наявність автотранспортних засобів, управління якими здійснюється суб'єктом перевірки та членами його сім'ї, рік випуску та приблизну вартість тощо.

Також напрями удосконалення щодо боротьби з корупцією і проведення моніторингу способу життя подає провідний український науковець І. Печенкін, який зазначає, що важливим на даному етапі є: активна правоосвітня кампанія серед новопризначених кадрів; створення Національної ради з питань антикорупційної політики; затвердження програми щодо виконання антикорупційної стратегії; ухвалення відповідних законодавчих змін задля ефективної діяльності Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції, а також їх кадрове і матеріально-технічне забезпечення для виконання функцій у повному обсязі [6, с. 27].

Також автор вважає, що слід сконцентруватися на проведенні реформи суду й органів кримінальної юстиції, посиленні громадського контролю за діями та рішеннями

влади, ефективному й професійному впровадженні прийнятих стратегічних завдань [6, с. 27].

Погоджуючись з вищезазначеним автором щодо посилення громадського контролю, слід запропонувати залучення громадськості до боротьби з корупцією і до обговорень результатів моніторингу способу життя, що дозволить формувати дієвий механізм викорінення цього явища, оскільки акумулюватиме єдину думку в суспільстві і сприятиме більш повній боротьбі, що відбуватиметься на засадах партнерства держави і соціуму.

Проведене дослідження дозволило дійти до висновку, що корупція на сьогодні є негативним явищем з системним характером. На неї впливають ряд негативних чинників, серед яких основними є відсутність політичної волі серед посадових і службових осіб публічної влади та відсутність дієвого громадського контролю.

Протягом тривалого часу законодавча влада бореться з явищем корупції, приймаючи відповідні нормативно-правові акти. Станом на сьогодні створена дієва нормативно-правова база, яка передбачає дієві механізми антикорупційної боротьби. Тому залишається ці механізми задіювати в повному обсязі і викоренити це негативне явище з нашої держави. Моніторинг способу життя, зокрема, електронне декларування та оприлюднення його результатів, є інноваційним механізмом боротьби з корупцією. На сьогодні слід запровадити залучення громадськості до боротьби з корупцією і до обговорень результатів моніторингу способу життя, що дозволить формувати дієвий механізм викорінення цього явища, оскільки акумулюватиме єдину думку в суспільстві і сприятиме більш повній боротьбі, що відбуватиметься на засадах партнерства держави і соціуму. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Захарчук О. З. Характеристика окремих напрямів антикорупційної політики України / О. З. Захарчук // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 14-18.
2. Індекс корупції CPI-2015 [Електронний ресурс] // Transparency International Ukraine. – 2015. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/CPI-2015>.
3. Качкина Т. Б. Коррупция и основные стратегии противодействия ей : [учеб. пособ.] / Т. Б. Качкина, А. В. Качкин. – Ульяновск : ОАО «Областная типография «Печатный двор»», 2010. – 80 с.
4. Левченко А. О. Антикорупційне законодавство України: проблеми та перспективи / А. О. Левченко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 65-68.
5. Люлько С. Моніторинг способу життя прокурорів як суб'єкт декларування / С. Люлько // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 72-77.
6. Печенкін І. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції / І. Печенкін // Віче. – 2015. – № 4. – С. 24-27.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр. : Закон України № 1699VII від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua/laws/show/169918>
9. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page3>
10. Сафоненко А. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук. : 23.00.02 / А. Сафоненко // Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2004. – 16 с.
11. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства / Є. Скулиш // Вісник Національної академії прокуратури. – 2011. – №2. – С. 22-28.