

МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ПРОКУРОРІВ

Зеленська Катерина Сергіївна,

аспірантка відділу дослідження проблем
кримінального процесу та судоустрою
Науково-дослідного інституту вивчення проблем
злочинності імені академіка В. В. Сташиса
Національної академії правових наук України



У науковій статті досліджено моніторинг способу життя суб'єктів декларування як засіб забезпечення доброчесності прокурорів. Метою статті є визначення проблем моніторингу способу життя суб'єктів декларування як засобу забезпечення доброчесності прокурорів.

Обґрунтовано, що моніторинг способу життя є важливим організаційно-правовим засобом забезпечення доброчесності прокурорів, оскільки дозволяє встановити відповідність реальної (ринкової) вартості набутих активів та інших витрат, здійснених прокурорами, наявного у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з деклараціями особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Передусім значення моніторингу полягає в аспекті виявлення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, вчинюваних прокурорами.

Аргументовано, що проведення моніторингу способу життя має здійснюватися відповідно до встановленої правової процедури, яка визначає чітку послідовність дій уповноважених службових осіб Національного агентства з питань запобігання корупції, та охоплює способи та методи її здійснення, підстави, порядок, форми, строки та результати такої діяльності. Встановлено, що передбачена чинним законодавством процедура проведення моніторингу не повністю відповідає вимогам правової визначеності та ефективності, оскільки не поширюється на інших осіб, ніж суб'єкти декларування та члени їх сімей, а також не охоплює майно, яке не підлягало декларуванню цими особами. Крім того, не є достатньо визначеними початок моніторингу та його завершення.

Зроблено висновок про необхідність удосконалення порядку проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування з урахуванням наявних прогалин та недоліків регулювання його процедури, а також кращих зарубіжних практик перевірок доброчесності прокурорів та інших публічних діячів.

Ключові слова: доброчесність прокурора, моніторинг способу життя, суб'єкт декларування, запобігання корупції, корупційне правопорушення.

Zelenska Kateryna. Monitoring the lifestyle of declaring subjects as a way of ensuring the integrity of prosecutors

The scientific article examines the monitoring of lifestyles of the subjects of declarations as a means of ensuring the integrity of prosecutors. The purpose of the article is to identify the problems of lifestyle monitoring of declaring entities as a means of ensuring the integrity of prosecutors.

It is substantiated that lifestyle monitoring is an important organizational and legal means of ensuring the integrity of prosecutors, since it allows establishing the correspondence of the real (market) value of acquired assets and other expenses incurred by prosecutors, the property available to them and their family members and the income received by them according to the declarations of the person authorized to perform the functions of the state or local self-government. First of all, the significance of monitoring lies in the aspect of identifying corruption and corruption-related offenses committed by prosecutors.

It is argued that lifestyle monitoring should be carried out in accordance with the established legal procedure, which defines a clear sequence of actions of authorized officials of the National Agency for the Prevention of Corruption, and covers the ways and methods of its implementation,

grounds, procedure, forms, terms and results of such activities. It is established that the monitoring procedure provided for by the current legislation does not fully meet the requirements of legal certainty and efficiency, since it does not apply to persons other than the subjects of declaration and their family members, and also does not cover property that was not subject to declaration by these persons. In addition, the beginning of monitoring and its completion are not sufficiently defined.

The conclusion is made about the need to improve the procedure for monitoring the lifestyle of the subjects of declaration, taking into account the existing gaps and shortcomings in the regulation of its procedure, as well as the best foreign practices of integrity checks of prosecutors and other public figures.

Key words: integrity of the prosecutor, lifestyle monitoring, subject of declaration, corruption prevention, corruption offense.

Постановка проблеми. В контексті забезпечення доброчесності прокурорів одним із важливих засобів є моніторинг способу життя суб'єктів декларування (далі – моніторинг), який проводиться Національним агентством з питань запобігання корупції. Його значення полягає у виявленні вчинення ними корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, які є найбільш серйозними порушеннями вимоги доброчесності прокурорів. Разом із тим, порядок моніторингу має чимало спірних моментів, які потребують належного наукового дослідження.

Аналіз досліджень. Наукові розробки щодо моніторингу способу життя суб'єктів декларування здійснювали такі вітчизняні вчені, як О. О. Бригінець, Ю. В. Дмитрієв, Т. О. Коломєць, А. В. Лапкін, Н. В. Сметаніна та інші дослідники. Водночас, в роботах цих та інших вчених переважно досліджувалися загальні положення моніторингу та не розглядалася його специфіка як засобу забезпечення доброчесності прокурорів в контексті відповідного організаційно-правового механізму.

Метою статті є визначення проблем моніторингу способу життя суб'єктів декларування як засобу забезпечення доброчесності прокурорів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до п. 7-1 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», до повноважень НАЗК віднесено, зокрема, здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, збирання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування.

У науковій юридичній літературі зазначається, що моніторинг полягає у дослі-

дженні фактичної відповідності реального стилю життя публічних службовців України задекларованому ними рівню доходів та проводиться задля інформування громадян про дотримання публічними службовцями вимог антикорупційного законодавства України [1, с. 533]. Таким чином, його можна віднести до засобів контролю доброчесності прокурорів, механізм якого визначається дослідниками як процедура оцінювання або ж перевірки поведінки конкретного представника суддівської, прокурорської, слідчої чи іншої професії за низкою критеріїв чи показників, сформульованих на основі системи вимог, правил та обмежень, що встановлюються щодо неї державою й суспільством і є формально закріпленими в нормативно-правових актах [2, с. 112]. Серед іншого, до завдань такого контролю можна віднести і виявлення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, вчинюваних прокурорами чи іншими суб'єктами, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства.

Проведення НАЗК моніторингу способу життя суб'єктів декларування регламентується ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» та Порядком здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, затвердженим Наказом НАЗК від 26 жовтня 2023 року № 236/23 (далі – Порядок моніторингу) [3].

Відповідно до ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» 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 місце-

вого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону (ч. 1). Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із медіа та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам (ч. 2). 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 (ч. 3).

Відповідно до п. 2 Порядку моніторингу моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з деклараціями особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.

Зазначені положення визначають *об'єкт моніторингу*, яким є спосіб життя суб'єктів декларування, а також його *мету* – 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.

У науковій юридичній літературі «спосіб життя» визначають як факти, які вказують на те, як особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, живе з розрахунку використання тих коштів, які отримує за реалізацію та захист публічних інтересів під час виконання своїх службових повноважень, і чи не використовує вона переваги публічної служби для задоволення своїх приватних інтересів або ж приватних інтересів осіб, безпосередньо пов'язаних із нею [4, с. 52]. При цьому, згідно із п. 3 Порядку моніторингу, спосіб життя суб'єкта декларування – це форми поведінки суб'єкта декларування, що

відображають рівень його життя і включають перебування у володінні або користуванні такого суб'єкта декларування активів, набуття активів, витрати для оплати послуг, робіт, фінансових зобов'язань, вчинення інших правочинів суб'єктом декларування.

З наведених положень однозначно впливає, що суб'єктами, чий спосіб життя, майно і доходи піддаються моніторингу, є лише суб'єкти декларування та члени їх сім'ї, а невід'ємною складовою об'єкта моніторингу є декларація, з даними якої порівнюється спосіб життя зазначених осіб. Відповідно, моніторинг способу життя відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» не може здійснюватися щодо осіб, які не є суб'єктами декларування або членами їх сімей. Це значно звужує можливості виявлення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, якщо, приміром, відповідні активи були оформлені прокурором чи інших суб'єктом декларування на третіх осіб.

Виходячи із положень ч. 1 ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції», визначення *предмета моніторингу* базується на співставленні рівня життя та декларації такої особи, поданої відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Згідно із п. 3 Порядку моніторингу, невідповідність рівня життя суб'єкта декларування визначається як різниця між реальною (ринковою) вартістю набутих активів та інших витрат, здійснених суб'єктом декларування із задекларованим ним майном і доходами. Таким чином, за основу порівняння при здійсненні моніторингу беруться саме відомості про майно і доходи, зазначені у декларації особи.

Зважаючи на це, науковці роблять висновок, що до предмета моніторингу способу життя суб'єкта декларування можуть входити лише ті доходи і майно, які зазначені у поданій ним декларації того чи іншого виду, так як сенс моніторингу полягає у тому, щоб виявити, чи відображає він у своїй декларації всі ті доходи і майно, які повинен там зазначати. Отже, моніторинг способу життя суб'єкта декларування не може охоплювати ті доходи і майно, які не були зазначені і не могли або не підлягали зазначенню у декларації такого суб'єкта декларування, поданої

відповідно до Закону «Про запобігання корупції» [5, с. 48].

Варто звернути увагу на правову позицію, сформульовану Касаційним адміністративним судом Верховного Суду у постанові від 25 липня 2019 року у справі №826/13000/18, де предметом розгляду були подібні правовідносини (процедура повної перевірки НАЗК декларацій особи). Суд зазначив, що правова процедура повної перевірки декларацій особи Національним агентством встановлює чітку послідовність дій проведення такої перевірки із зазначенням способів та методів її здійснення, підстав, порядку, форми та строків такої діяльності. Визначена правова процедура проведення повної перевірки декларацій особи встановлює межі вчинення повноважень Національного агентства щодо проведення ним такої перевірки і, у разі її неналежного дотримання, дає підстави для оскарження таких дій особою, чиї інтереси вона зачіпає, до суду [6].

З наведеного можна зробити висновок, що проведення моніторингу має здійснюватися відповідно до встановленої правової процедури, яка визначає чітку послідовність дій уповноважених службових осіб НАЗК із зазначенням способів та методів її здійснення, підстав, порядку, форми та строків такої діяльності. У випадках, якщо при проведенні моніторингу НАЗК було порушено належну правову процедуру, то будь-які висновки чи рішення, прийняті під час або за результатами такого моніторингу, не створюватимуть правових наслідків, оскільки вважатимуться незаконними.

Отже у випадках, коли НАЗК включає до моніторингу третіх осіб та оформлене на них майно, яке не підлягало декларуванню прокурором, то такі дії НАЗК порушують належну правову процедуру моніторингу, оскільки виходять за його межі. Відповідно, здобута внаслідок цього інформація не може розглядатися як допустима в частині встановлення фактів недобросовісної поведінки прокурора.

Поряд з цим звертає на себе увагу та обставина, що ані Закон України «Про запобігання корупції», ані Порядок моніторингу чітко не регламентують його процедуру, зокрема ті засоби, за допомогою

яких НАЗК може зібрати необхідну інформацію про спосіб життя суб'єкта декларування.

Так, у науковій юридичній літературі висловлюється думка щодо ефективності використання «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб, яка передбачає поєднання як «кабінетного дослідження», так і «польового дослідження», тобто спостереження за поведінкою відповідної особи та осіб, пов'язаних із нею, за її (їхнім) майном, із використанням фото- та відеозаписів, загальнодоступних служб цифрової картографії для виявлення місця розташування майна, фіксуванням результатів такого спостереження тощо [7, с. 65]. Водночас, можливості проведення НАЗК т. зв. «польового дослідження» є обмеженими, оскільки можуть становити надмірне втручання в особисте та сімейне життя як суб'єкта декларування, так й інших осіб. Фактично, моніторинг обмежується лише «кабінетним дослідженням», тоді як необхідна фактична інформація може здобута вже в рамках кримінального провадження за допомогою слідчих (розшукових) дій.

Як і будь-яка правова процедура, моніторинг способу життя суб'єктів декларування проходить у своєму розвитку певні стадії (етапи), що в найбільш узагальненому вигляді включають: початковий етап; основний етап; заключний етап. Початковий та заключний етапи визначають межі моніторингу, який не може тривати постійно, а має свій початок та завершення.

При цьому аналіз Порядку моніторингу показує, що як його початок, так і завершення визначаються рішеннями керівника самостійного структурного підрозділу апарату НАЗК. Відповідно до п.п. 4–6 Порядку моніторингу, Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування на підставі виявленої під час аналізу інформації про невідповідність рівня життя суб'єкта декларування. Моніторинг здійснюється Національним агентством на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із медіа та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування. Рішення про поча-

ток здійснення моніторингу способу життя суб'єкта декларування приймається керівником самостійного структурного підрозділу апарату Національного агентства на підставі відповідної доповідної записки про наявність ознак невідповідності рівня життя суб'єкта декларування.

Аналіз цих положень дозволяє дійти висновку про неконкретність початку процедури моніторингу. Так, початок його проведення передбачає наявність доповідної записки про наявність ознак невідповідності рівня життя суб'єкта декларування, але встановлення наявності таких ознак жодним чином не деталізується. Тобто відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування не означають автоматичного призначення моніторингу, а підлягають оцінці уповноваженим співробітником НАЗК задля виявлення відповідних ознак. Тобто призначенню моніторингу передує певний підготовчий етап, який жодним чином не регламентується. У свою чергу, вибірковий характер моніторингу на практиці може призвести до того, що одна й та сама інформація може оцінюватися по-різному, і в одних випадках тягнутиме за собою призначення моніторингу, а в інших – ні.

Проблемним видається і регулювання питання про завершення моніторингу. Так, п. 9 Порядку моніторингу передбачає, що рішення про завершення моніторингу способу життя суб'єкта декларування приймається керівником самостійного структурного підрозділу апарату Національного агентства на підставі доповідної записки особи, яка здійснювала моніторинг способу життя суб'єкта декларування. Пункт 10 Порядку моніторингу визначає, що за результатами моніторингу способу життя суб'єкта декларування готується доповідна записка, в якій зазначаються: дата початку та підстави здійснення моніторингу способу життя суб'єкта декларування; зміст проведених заходів та їх результати, встановлені факти відповідності/невідповідності рівня життя суб'єктів декларування, невиконання інших вимог Закону; вжиті Національним агентством заходи реагування стосовно суб'єкта декларування в межах прав та повноважень, визначених Законом (за наявності).

Оскільки ні Закон України «Про запобігання корупції», ні Порядок моніторингу не визначають ані строків проведення моніторингу, ані підстав для його припинення, можна вважати, що стосовно меж проведення моніторингу в частині його завершення наявна законодавча прогалина, яка створює ситуацію правової невизначеності та значні ризики зловживання своїми повноваженнями суб'єктами проведення моніторингу. Останні в такій ситуації можуть використовувати їх необмежено тривалий час, що саме по собі веде до надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.

Разом із тим, завершення будь-якої юридичної процедури зазвичай пов'язується із: досягненням цілей відповідної процедури; закінченням граничного строку її здійснення; настанням інших обставин, які унеможливають її продовження. Зважаючи на це, можна дійти висновку про необхідність визначення строків проведення моніторингу, за спливом яких він підлягатиме завершенню.

В будь-якому випадку завершення моніторингу має визначатися досягненням його мети. Відповідно до абз. 3 ч. 4 ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції», 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. Фактично, у випадку виявлення ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, зазначену вище мету моніторингу можна вважати досягнутою, оскільки йдеться про встановлену НАЗК невідповідність рівня життя суб'єктів декларування наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи. А тому у вказаному випадку наявні підстави для завершення моніторингу у зв'язку із досягненням його мети.

Поряд з цим Закон України «Про запобігання корупції» чітко не врегульовує питання щодо можливості скерування матеріалів НАЗК іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції до завершення моніторингу способу

життя суб'єкта декларування. Проте на те, що таке скерування має відбуватися саме після завершення моніторингу, вказує словосполучення «виявлення за результатами моніторингу», оскільки про певні результати може йтися лише за підсумками відповідної діяльності, тобто у завершеному моніторингу.

Натомість Порядок моніторингу підходить до вирішення цього питання дещо інакше, оскільки відповідно до п. 13, у разі виявлення на будь-якій стадії здійснення моніторингу способу життя суб'єкта декларування ознак іншого корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, Національне агентство затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. З наведених положень випливає, що затвердження обґрунтованого висновку та його скерування до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції може відбуватися до завершення моніторингу способу життя суб'єкта декларування, а здійснення моніторингу після цього може продовжуватися. Разом із тим, такий підхід є доволі дискусійним, оскільки передбачає здійснення відповідного інформування ще у незавершеному моніторингу, тобто за відсутності його кінцевих результатів (які можуть і спростовувати факт вчинення суб'єктом декларування відповідного правопорушення), а також дозволяє продовжувати проведення моніторингу невизначено довгий час.

Висновки. З урахуванням викладеного, моніторинг способу життя суб'єктів декларування є важливим засобом забез-

печення доброчесності прокурорів, оскільки дозволяє встановити відповідність реальної (ринкової) вартості набутих активів та інших витрат, здійснених прокурорами, наявному у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з деклараціями особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Передусім значення моніторингу полягає в аспекті виявлення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, вчинюваних прокурорами.

Проведення моніторингу способу життя має здійснюватися відповідно до встановленої правової процедури, яка визначає чітку послідовність дій уповноважених службових осіб НАЗК, та охоплює способи та методи її здійснення, підстави, порядок, форми, строки та результати такої діяльності. Водночас, передбачена чинним законодавством процедура проведення моніторингу не повністю відповідає вимогам правової визначеності та ефективності, оскільки не поширюється на інших осіб, ніж суб'єкти декларування та члени їх сімей, а також не охоплює майно, яке не підлягало декларуванню цими особами. Крім того, не є достатньо визначеними початок моніторингу та його завершення, а також система правових засобів, які можуть використовуватися для перевірки.

Зважаючи на це, існує необхідність удосконалення порядку проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування з урахуванням наявних прогалин та недоліків регулювання його процедури, а також кращих зарубіжних практик перевірок доброчесності прокурорів та інших публічних діячів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Титко А. В. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування як спосіб запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. *Протидія злочинності: теорія та практика*: матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (19 жовтня 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 531–534. С. 533.
2. Лапкін А.В. Контроль доброчесності суддів, прокурорів та слідчих. Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. / редкол.: В. С. Батиргарєєва (голов. ред.) та ін. Харків : Право, 2023. Вип. 45. С. 111–116. С. 112.
3. Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування: затверджений Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 26 жовтня 2023 року № 236/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1873-23#Text>

4. Коломоєць Т., Кушнір С. Моніторинг способу життя як засіб запобігання корупції за законодавством України: чи є вибір терміна? *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 49–53. С. 52. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/9>

5. Лапкін А.В. Проблеми визначення майна, щодо якого може проводитися моніторинг способу життя суб'єкта декларування. *Актуальні проблеми приватного та публічного права* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції присвяченої 96-річчю від дня народження члена-кореспондента НАПрН України, академіка Міжнародної кадрової академії, заслуженого діяча науки України, доктора юридичних наук, професора О.І. Процевського, Харків, 28 березня 2025 року. Харків: Вид-во ХНПУ імені Г.С. Сковороди, 2025. С. 47–50. С. 48.

6. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25 липня 2019 року у справі №826/13000/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83331117>

7. 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). С. 63–67.