

## РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 340.134:3.08:001.893

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2019-2-06>

### Інструментарій «кабінетного дослідження»: чи вдалою є нова законодавча модель моніторингу способу життя?

**Коломоєць Т. О., Кушнір С. М.**

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
t\_deputy@ukr.net*

**Ключові слова:**

*моніторинг, спосіб життя, корупція, «кабінетне дослідження», законодавча модель, інструменти, удосконалення.*

У статті порушено питання якості зміни вітчизняної законодавчої моделі «кабінетного дослідження» як складової частини ресурсу моніторингу способу життя публічних службовців як антикорупційного засобу. Звертаючи увагу на важливу роль інструментарію як сукупності засобів, методів, прийомів, за допомогою яких «кабінетне дослідження» здійснюється, порівнюючи його чинну законодавчу модель із раніше діючою, автори формулюють висновок про те, що її модифікація є успішною (як розширено їх кількісний вимір, так і збільшено їх розмаїття, сформовано підстави для практичного використання), що дає змогу зробити припущення про формування достатнього підґрунтя для зростання антикорупційної дієвості моніторингу способу життя публічних службовців в Україні. Водночас порівняння відповідної моделі із зарубіжними аналогами дає змогу сформулювати висновок про її переважно традиційний характер, який відрізняється менш інтрузивними інструментами, отже, менш інноваційними результатами застосування відповідного антикорупційного засобу. Сформовано пропозицію щодо доцільності врахування досвіду зарубіжної тематичної нормотворчості та правозастосування в аспекті модифікації такої моделі саме за рахунок розширення видового розмаїття інтрузивних інструментів та фіксації засад їх використання у базовому вітчизняному антикорупційному законодавчому акті.

*Надійшло до редколегії:  
15.09.2019*

*Прийнято до друку: 18.10.2019*

### Tools set of “desk research”: is the new legislative model of lifestyle monitoring model successful?

**Kolomoiets T. O., Kushnir S. M.**

*Zaporizhzhia National University, 66, Zhukovskiy str., Zaporizhzhia, Ukraine  
t\_deputy@ukr.net*

**Key words:**

*monitoring, lifestyle, corruption, “desk research”, legislative model, tools, improvement.*

The article considers the issue of quality of the change of the domestic legislative model of “desk research” as an integral part of the resource of lifestyle monitoring of public servants as an anti-corruption means. Drawing attention to the important role of the toolkit as a set of tools, methods, techniques which contribute to the implementation of “desk research” comparing its current legislative model with previous one, the

authors conclude that its modification is successful (both their quantitative dimension and diversity were expanded, and the grounds for practical use were formed) that allows making an assumption about the formation of relevant basis for improvement of anti-corruption effectiveness of lifestyle monitoring of public servants in Ukraine. At the same time, the comparison of the relevant model with foreign counterparts makes it possible to conclude about its predominantly traditional character which is characterized by less intrusive tools and therefore, less innovative results of the use of the anti-corruption tool. The authors see it expedient to take into account the experience of foreign issue-related rule-making and law enforcement in terms of modification of that kind of model through expanding specific diversity of intrusive instruments and the fixation of the principles of their use in the basic domestic anti-corruption legislative act.

В умовах активного пошуку ефективних засобів запобігання корупції у всіх її проявах в Україні, активізації нормотворчої, зокрема законотворчої, діяльності, зорієнтованої на впровадження нових, зокрема запозичених з досвіду зарубіжних країн, стандартів використання ресурсу різноманітних антикорупційних засобів, уніфікації антикорупційної практики увага зацікавленої спільноти концентрується на вдосконаленні не тільки моделей антикорупційних засобів та їх законодавчого підґрунтя, але й їх елементів, що дає змогу посилити засади спеціалізації вищезазначеного пошуку, знайти проблемні питання як самого законодавчого підґрунтя, так і практики його застосування, отже, дефекти елемента, що знижує антикорупційну цінність засобу загалом.

Вирішення цього питання дасть змогу запропонувати конкретні варіанти вирішення інших проблем, насамперед проблем щодо інструментарію, активізації законотворчості, визначення шляхів оптимізації та уніфікації цільового правозастосування, ефективного запобігання корупції в усіх її проявах. Втім, дещо поверховий, спрощений підхід до вирішення відповідних питань, незважаючи на витрачені зусилля та наявні результати (зміна законодавчої моделі, рекомендації щодо уніфікації правозастосування), не здатний запропонувати досконалий за змістом та ефективний у застосуванні варіант

вирішення відповідних питань, отже, ефективне запобігання корупції.

Важливим є врахування витрат часу, кадрових та інших ресурсів для пошуку відповідного рішення й формування підстав для його ефективного втілення у життя. За умови наявності такого варіанта можна з'ясувати його дієвість, ефективність або навпаки, отже, відповісти на запитання щодо доцільності витрати часу та ресурсів. Наприклад, можна зосередити увагу на новій законодавчій моделі обов'язкової складової моніторингу способу життя публічних службовців, а саме «кабінетного дослідження» (зокрема, її інструментарію), запропонованій у зв'язку зі внесенням змін до законодавчих актів щодо ефективності інституційного механізму запобігання корупції Законом України від 2 жовтня 2019 року, з огляду на те, що роль і значення відповідного антикорупційного засобу постійно зростає, а вдосконалення його законодавчої моделі, зокрема всіх її складових, апіорі зорієнтоване на подальше «домінування» його в системі антикорупційних засобів. Втім, варто все ж таки з'ясувати, чи дійсно нова законодавча модель інструментарію відповідного засобу та всіх його складових істотно модифікувалася порівняно з раніше діючою та є оптимальною для реальних умов запобігання корупції, чи дефекти законодавчого підґрунтя для використання цього засобу залишилися, а

витрачені ресурси часу, кадрів, зусилля були марними. Все це обумовлює формулювання мети роботи, яка полягає у з'ясуванні на підставі аналізу положень новітнього національного, насамперед «базового антикорупційного», законодавства ступеня відповідності запропонованої моделі інструментарію «кабінетного дослідження» реальним вимогам антикорупційного правозастосування.

Дослідження ґрунтується на поєднанні загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Базуючись на засадах діалектичного аналізу, що дало змогу виявити якісні зміни у вітчизняному законодавчому підґрунті інструментарію «кабінетного дослідження», використовуємо порівняльно-правовий метод для з'ясування ступеня модифікації відповідного підґрунтя, а також його відповідності зарубіжним аналогам. За допомогою методів прогнозування та моделювання сформульовано пропозиції щодо забезпечення останнього.

Аналіз наявних тематичних джерел свідчить про те, що увага зацікавленої фахової наукової спільноти переважно концентрується або на узагальненому висвітленні ресурсу моніторингу способу життя як антикорупційного засобу [1], або особливостях його застосування в практиці зарубіжних країн [2], або висвітленні проблем у застосуванні, щоправда, без виокремлення елементів механізму відповідного засобу [3], або на різних елементах останнього, щоправда, переважно не на інструментарії його двох «базових складових» [4]. Втім, незважаючи на наявність відповідних джерел, варто звернути увагу на те, що прогалиною є залишення поза увагою як нової законодавчої моделі цього засобу загалом, так і окремих її елементів, зумовлених результатами новітньої законотворчості, зорієнтованої на вдосконалення ефективності інституційного механізму забезпечення запобігання корупції.

## **I. «Кабінетне дослідження» – невід’ємна складова моніторингу способу життя як антикорупційного засобу.**

Ресурс моніторингу способу життя як антикорупційного засобу формується за рахунок поєднання двох його складових, а саме «кабінетного дослідження» та «польового дослідження». Якщо перша складова безпосередньо зорієнтована на оброблення відповідей, які сконцентровані в різних паперових та інформаційних носіях, та передбачає роботу з документами, звідки випливає її інша назва, а саме «документальне дослідження», або оброблення відповідних документів без будь-яких додаткових дій поза місцем роботи суб'єкта («кабінетне дослідження», «кабінетна робота») [1, с. 9], то друга складова пов'язана з візуальним ознайомленням із поведінкою особи, щодо якої моніторинг здійснюється, її майном, її хобі тощо. Друга складова моніторингу способу життя передбачає активність суб'єкта його здійснення переважно поза місцем своєї роботи, дії поза межами робочого місця, зовнішню діяльність, «дослідження у полі». Як наслідок, існує розмаїття її назв, а саме «польове дослідження», «візуальне спостереження», «спостереження на місці» [5, с. 165]. Отже, вищезазначене дає змогу стверджувати, що «кабінетне дослідження» як складова загального ресурсу моніторингу способу життя як антикорупційного засобу безпосередньо пов'язане з обліком, аналізом відомостей щодо надходжень, доходів, отриманих публічним службовцем та членами його сім'ї, їх майном, а також із відомостями стосовно витрат на стиль їхнього життя задля встановлення їх відповідності або невідповідності. Саме специфіка «кабінетного дослідження» обумовлює його безпосередній зв'язок із базами інформаційних даних, державними та альтернативними реєстрами, іншими інформаційними ресурсами, отже, вимагає

зادля своєї результативності допуск, доступ до них, усунення перешкод та «фільтрів». Отже, результативність «кабінетного дослідження» як складової антикорупційного засобу фактично залежить від законодавчого закріплення можливості суб'єкта здійснення моніторингу способу життя доступу до наявних інформаційних ресурсів, «актуального стану» останніх та гарантування отримання таких даних, зокрема за рахунок закріплення обов'язку їх утримувачів, відповідальних за збереження, наповнення та оброблення, надавати таку інформацію за запитом суб'єкта здійснення відповідного моніторингу разом зі впровадженням та розширенням практики створення альтернативних реєстрів, баз даних, інформаційних систем [6].

## **II. Інструментарій «кабінетного дослідження»: чи вдалося усунути дефекти законодавчої моделі?**

За наявності окремої статті у базовому антикорупційному законодавчому акті, який закріплює засади використання ресурсу моніторингу способу життя як антикорупційного засобу (ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції»), зокрема за рахунок його обов'язкової складової, якою є «кабінетне дослідження», вже неодноразово зазначалося, що дефектним є саме інструментарій здійснення останнього. Отже, наділяючи НАЗК відповідним функціональним призначенням, законодавець, на жаль, спрощено підійшов до законодавчого закріплення забезпечення його доступу до відповідних інформаційних ресурсів, фактично унеможливаючи результативність здійснення відповідного антикорупційного засобу [3, с. 408].

Дефективність інструментарію «кабінетного дослідження» негативно впливала на результат використання ресурсу моніторингу способу життя загалом, об'єктивно зумовлюючи нагальну потребу модифікації законодавчої моделі відповідного

інструментарію в контексті вирішення проблеми забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 2 жовтня 2019 року відповідну модель інструментарію «кабінетного дослідження» модифіковано. Отже, розширено можливості безпосереднього автоматизованого доступу до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, банків даних, реєстрів, зокрема тих, які містять відомості з обмеженим доступом, адміністратором яких є держава в особі органів державної влади або органів місцевого самоврядування; доступу до державних, зокрема урядових, засобів комунікації та зв'язку, мереж спеціального зв'язку тощо; доступу до інформації Єдиного реєстру досудових розслідувань у порядку, регламентованому вимогами чинного законодавства; доступу до інформації у відкритих баз даних, реєстрів іноземних держав, зокрема за умови платного доступу; закріплено зобов'язання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, приватних осіб надавати запитувану НАЗК інформацію та документи, зокрема з обмеженим доступом (ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» з урахуванням змін). Безперечно, розширення інструментарію істотно впливає на антикорупційну дієвість як «кабінетного дослідження» зокрема, так і моніторингу способу життя загалом, що дає змогу позитивно оцінити законодавчі зміни, які фактично усунули будь-які перешкоди для активної діяльності монособ'єкта здійснення моніторингу способу життя як антикорупційного засобу. Втім, аналіз зарубіжного законодавства щодо регламентації засад інструментарію «кабінетного дослідження» свідчить про можливість впровадження інших, більш

інтрузивних інструментів, а також про сформовану позитивну практику їх активного використання.

Так, наприклад, у законодавстві Словенії, окрім доступу до різноманітних інформаційно-довідкових ресурсів, суб'єкт здійснення моніторингу способу життя має можливість у разі неотримання від публічного службовця пояснень стосовно відповідності даних щодо доходів та витрат на стиль свого життя або своїх родичів (слід звернути увагу на дещо розширене коло «сторонніх осіб» порівняно з новітніми змінами у базовому вітчизняному антикорупційному законодавчому акті) запропонувати органу, в якому цей службовець працює, знизити заробітну плату на десять відсотків, а також почати дисциплінарне провадження стосовно звільнення цієї особи, як, до речі, й публічно розголосити відомості про певні порушення особи, зокрема у ЗМІ, посиливши інформаційний аспект запобіжника корупції щодо розширення спектру реалізації відповідної функції. У Македонії впроваджено практику ведення реєстрів доходів та витрат публічних службовців тими органами, в яких такі службовці працюють, обов'язок надавати доступ до таких реєстрів у разі здійснення моніторингу способу життя будь-якого співробітника, а також «перехресний» доступ під час моніторингу способу життя до реєстрів за місцем служби особи та податкового органу (формується за підсумками подання декларацій). Аналогічною є законодавча модель інструментарію «кабінетного дослідження» як складової моніторингу способу життя у Румунії та Латвії, щоправда, дещо розширеним є коло «сторонніх осіб», що дає змогу виявити опосередковані зв'язки публічного службовця [7, с. 5]. У США додатково впроваджено практику запиту додаткової інформації як у самого службовця, так і у членів його родини (наприклад, для службовців Білого Дому існує перелік такої інформації з її розподілом на умовні

три блоки, такі як майнова будь-яка, інформація про кредитні зобов'язання, інформація про нерухому власність), а також можливість проведення перевірки на поліграфі. У законодавстві Бразилії поширеним є залучення громадськості до здійснення відповідного антикорупційного засобу [2, с. 183], ЗМІ, що істотно розширює можливості для встановлення відповідності або невідповідності даних про доходи та стиль життя публічних службовців та членів їх сімей. Залучення громадськості зумовлює розмаїття інструментів «кабінетного дослідження». Як наслідок, істотно зростає роль останнього у ресурсі моніторингу способу життя як антикорупційного засобу [8].

Незважаючи на активну антикорупційну практику громадськості в Україні, наявність альтернативних інформаційних ресурсів та обґрунтування потреби залучення цього суб'єкта до відповідної діяльності [6, с. 18; 9, с. 377], весь інструментарій «кабінетного дослідження», запропонований у новій вітчизняній законодавчій моделі, виглядає розширеним і дієвим порівняно з раніше визначеним. Проте його аналіз дає змогу говорити про його переважно традиційний характер (запит, доступ, прохання надати пояснення, співставлення або порівняння тощо), хоча, як засвідчує позитивна апробована часом практика зарубіжних країн, цілком можливим є впровадження більш інтрузивних інструментів, які одночасно були б зорієнтовані не тільки на з'ясування відповідності (невідповідності) певних даних щодо доходів та витрат публічних службовців, але й на попередження, можливо, й припинення можливих протиправних діянь останніх, що суттєво посилює дієвість моніторингу способу життя саме як антикорупційного засобу.

Отже, запропонована в контексті пошуку оптимальних шляхів підвищення ефективності інституційного механізму запобігання корупції в Україні новітня

законодавча модель інструментарію «кабінетного дослідження» як складової моніторингу способу життя як антикорупційного засобу, безперечно, виглядає дієвою, досконалою, передбачає його видове розмаїття та передумови практичного використання. Це порівняно з раніше визначеним аналогом, слугуватиме підставою для істотної активізації використання відповідного антикорупційного засобу, його результативності. Проте задля досягнення

максимально ефективного результату, аналогічного зарубіжним варіантам, доцільним все ж таки вбачається його доповнення більш інтрузивними інструментами, які би були зорієнтовані на реалізацію поліваріативного функціонального призначення, а також об'єктивно посилювали антикорупційну дієвість як самого «кабінетного дослідження», так і моніторингу способу життя загалом.

### Література

1. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Київ : Програма розвитку ООН в Україні, 2016. 36 с.
2. Васильева В. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт (часть 2). *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 3. С. 165–190.
3. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
4. Коломоєць Т., Кушнір С. Пропорційність як нормативно-закріплений «фільтр» використання ресурсу моніторингу способу життя. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 152–157.
5. Коломоєць Т. Моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: пошук «новаційних» інструментів реалізації законодавчої моделі. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 9. С. 164–170.
6. Бесшерстна О. Десять інструментів для інноваційної боротьби з корупцією. *Юридичний вісник України*. 2019. № 34–35 (1259–1260). С. 18.
7. Яременко С., Яременко О. Сторінка антикорупціонера. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: досвід Латвії. *Держслужбовець*. 2019. № 5. С. 3–5.
8. Сердюк В. Політ у відставку: як гучний корупційний скандал вплине на політичні розклади в Польщі? *Юридичний вісник України*. 2019. № 34–35 (1259–1260). С. 13.
9. Kolomoiets T., Kolpakov V. Lifestyle monitoring as an anti-corruption means under the legislation of Ukraine: “has it passed the proportionality test”? The institutionalisation of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law in Ukraine) : collective monograph. Vol. I. Tallinn : Isdarnieciņa “Baltija Publishing”, 2019. P. 321–338.

### References

1. (2016), *Monitorynh sposobu zhyttia: ohliad mizhnarodnoi praktyky, mozhlyvist zastosuvannia v Ukraini* [Lifestyle monitoring: review of international practice, applicability in Ukraine], Prohrama rozvytku OON v Ukraini, Kyiv, Ukraine.

2. Vasyleva, V. (2015), "Regulation of a conflict of interest at the civil service: Brazilian experience (part 2)", *Voprosy gosudarstvennoho i municipalnoho upravleniya*, no. 3, pp. 165–190.
3. Kolomoiets, T., Kolpakov, V. et al. (2019), *Naukovo-praktychnyi komentar Zakonu Ukrainy "Pro zapobihannia koruptsii"* [Scientific practical commentary on the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption"], Vydavnychi dim "Helvetyka", Zaporizhzhia, Ukraine.
4. Kolomoiets, T., and Kushnir, S. (2019), "Proportionality as a statutory "filter" for the use of lifestyle monitoring resource", *Aktualni problemy vitchyznianoї yurysprudentsii*, no. 4, pp. 152–157.
5. Kolomoiets, T. (2019), "Monitoring of lifestyle of people empowered to perform the functions of the state or local government: a search for "innovative" tools for the implementation of a legislative model", *Yurydychnyi biuleten*, Iss. 9, pp. 164–170.
6. Bessherstna, O. (2019), "Ten tools for innovative fight against corruption", *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, no. 34–35 (1259–1260), August 23 – September 5, 2019, p. 18.
7. Yaremenko, S. and Yaremenko, O. (2019), "Anti-corruption crusader column. Prevention and regulation of the conflict of interests: an experience of Latvia", *Derzhsluzhbovets*, no. 5, pp. 3–5.
8. Serdiuk V. (2019), "Retired fly: how does a high-profile scandal influence political scenario in Poland?", *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, no. 34-35 (1259-1260), August 23 – September 5, 2019, p. 13.
9. Kolomoiets, T. and Kolpakov, V. (2019), Lifestyle monitoring as an anti-corruption means under the legislation of Ukraine: "has it passed the proportionality test"? The institutionalisation of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law in Ukraine) : collective monograph. Vol. I. Tallinn: Isdarnieciba "Baltija Publishing", pp. 321–338.

УДК 343.102:351.746.2(477)

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2019-2-07>

**Набуття права на приватну детективну (розшукову) діяльність в Україні:  
деякі дискусійні питання перспективної регламентації**

**Пирожкова Ю. В.**

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
pyrozhkovaznu@gmail.com*

**Ключові слова:** У статті проаналізовано положення вітчизняних правоохоронні органи, законопроектів, у яких зроблено спробу унормувати приватний детектив, професійну детективну діяльність. Автор звертає увагу на детективні послуги, приватна підходи законодавця до визначення вимог щодо набуття права детективна (розшукова) на приватну детективну діяльність, виокремлює декілька діяльність, пропозиції. базових підходів до можливих стандартів, яким повинен