

tional Guard must address the court to obtain the relevant permission in cases if there are grounds to believe that there is a situation, which would threaten national security and public order, life and health of people. The final order on the usage, as well as the cessation of weapons and military equipment by the personnel of the National Guard is provided by the person responsible for special operations, depending on the development of situation.

Key words: court, judicial control, the National Guard of Ukraine, riots, firearms, military equipment.

УДК 342.9:336.221

К. В. ЖИДЕЦЬКА

Е-ДЕКЛАРУВАННЯ: ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ІМПУЛЬС БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Йдеться про громадський контроль у процесі державотворення як суттєвого важеля боротьби з корупцією. Дотримання законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації можливий шляхом дієвого контролю за достовірністю е-декларування і відповідністю стилю життя публічних осіб. Усвідомлення кожним ролі у суспільному житті, у реалізації публічних галузевих політик, в оцінці стану справ, у здійсненні моніторингу діяльності влади є важливим і має здійснюватися на професійній основі.

Ключові слова: громадський контроль, е-декларування, контроль, корупція, публічна адміністрація, стиль життя.

Жидецкая Е. В. Э-декларирование: общественный контроль как импульс борьбы с коррупцией

Говорится об общественном контроле в процессе создания государства как существенного рычага борьбы с коррупцией. Соблюдение законности в деятельности субъектов публичной администрации возможно путем действенного контроля за достоверностью э-декларирования и соответствием стиля жизни публичных лиц. Осознание каждым роли в общественной жизни, в реализации публичных отраслевых политик, в оценке состояния дел, в осуществлении мониторинга деятельности власти является важным и должно осуществляться на профессиональной основе.

Ключевые слова: общественный контроль, э-декларирование, контроль, коррупция, публичная администрация, стиль жизни.

Zhydetska Kateryna. E-declaration: public scrutiny as an impulse in fighting corruption

The article describes the public scrutiny in the process of the state building as an essential levers in fighting corruption. The observance of lawfulness in the activities of public administration entities is possible through effective control over the reliability of e-declaration with the lifestyle of public figures. The awareness of person's role in public life, in the implementation of public sector policies, in assessing the state of affairs, in monitoring activities of public administration is important and should be carried out in a professional manner.

Key words: public scrutiny, e-declaration, control, corruption, public administration, lifestyle.

Прогресивний розвиток держави, утвердження верховенства права, усвідомлення духу переваг конституційних гарантій, репутація України на світовій арені залежить від політико-правової активності громадянського суспільства у цілому, життєвої позиції кожного з нас. У зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС потребують вирішення завдання забезпечення відповідності європейським цінностям і принципам демократизації з формування соціально-активного суспільства, діяльність з профілактики, припинення зловживань владою, процеси моделювання державотворення, децентралізації публічних фінансів і повноважень громади, проведення всебічного аналізу стилю життя публічних діячів задекларованим статкам. Низький рівень усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі розв'язання суспільних проблем зумовлений відсутністю усталеної практики ведення публічних справ за участі громадськості, функціонування інституту викривачів.

Як відомо, що з 01.09.2016 року в Україні розпочався перший етап роботи е-системи, згідно якого службові особи, які станом на 01.09.2016 займали відповідальне та особливо відповідальне становище відповідно до положень ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції» до 30.10.2016 мали подати е-декларації за 2015 рік. Варто також наголосити, що доступ до ЄДР декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є відкритим і будь-хто має можливість здійснити моніторинг зазначених у е-деклараціях відомостей та співставленні їх із стилем життя останніх. Зокрема, представництво ЄС в Україні оцінило процес е-декларування як «важливий етап у проведенні ре-

форм у боротьбі з корупцією в Україні, зазначивши, що ефективно використання системи е-декларування є важливим інструментом для підвищення громадської підзвітності державних посадових осіб і суспільної довіри до них»¹.

Необхідність написання цієї статті викликана потребою єднання зусиль різних інститутів громадянського суспільства, усіх гілок влади, міжнародних організацій та антикорупційних органів у подоланні явища корупції в Україні, що становить загрозу для розвитку демократії і добробуту держави, зокрема активізації зусиль у перевірці достовірності інформації у оприлюднених е-деклараціях, наявності/відсутності конфлікту інтересів, відповідності стилю життя задекларованим статкам.

Очевидно, що протидія корупції потребує не тільки зусиль держави, а також і суспільної ініціативи, що зокрема передбачає: ініціювання програм правової освіти щодо подолання не тільки побутової (звичаєвої), але і адміністративної та політичної корупції; збільшення присутності соціальної реклами в ЗМІ; публікація результатів опитувань щодо стану корупції в країні та аналізу антикорупційної політики. Створення умов для здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади вбачається шляхом: створення громадських рад при всіх органах влади незалежно від їх доступу до фінансових ресурсів та обсягів витрачання коштів, у т.ч. медичних установах і навчальних закладах, а також забезпечення функціонування гарячої телефонної лінії для повідомлення про факти корупційних діянь (пов'язаних з корупцією), тиск та вимагання, про що неодноразово заявляють політики і визначено стратегічними документами.

На виконання поставленої мети було проаналізовано чинне законодавство, наукові дослідження провідних вчених з пропозиціями удосконалення законодавства з питань попередження, виявлення та подолання корупції. Проте у зв'язку із нещодавним запровадженням е-декларування питання участі громадськості у здійсненні контролю за е-декларуванням вивчено недостатньо. Наразі дослідженню проблем присвятили розробки вчені, громадські активісти та практики, зокрема громадськими організаціями було створено коаліцію з перевірки декларацій посадовців «Декларації під контролем»². Питання громадського контролю активно досліджують вітчизняні і

зарубіжні вчені, проте відсутність законодавчо закріплених дефініції «громадський контроль» і принципів здійснення громадського контролю, відсутність моніторингу його ефективності призводить до дискусій у контексті ілюзійності контролю громадськості за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

Варто відзначити слушну думку, що висловили вчені О. Корнієвський та Г. Палій, у тому, що сьогодні зберігаються ризики дискредитації громадського контролю через створення квазігромадських форматів, механізмів, фактично підпорядкованих органам державної влади або прямо залежних від політичних, фінансово-економічних груп впливу, оскільки довіра поновлюється меншими темпами, ніж втрачається, лишаяючи рівень легітимності владних суб'єктів на небезпечній позначці, тоді як через постійний зворотний зв'язок держави з громадянами на основі демократичних принципів реалізується основна мета громадського контролю – підвищення ефективності діяльності органів влади³. Свого часу Гегель зауважував, що забезпечення держави і тих, хто перебуває під її керуванням, від зловживань владою полягає, з одного боку, безпосередньо в їх ієрархії і відповідальності, з іншого – у правах громад, корпорацій, за допомогою чого привнесенню суб'єктивного свавілля у владу ставиться перешкода і недостатній контроль зверху доповнюється контролем знизу⁴.

У контексті зазначеного, одним із засобів забезпечення законності діяльності публічної адміністрації є дієвий громадський контроль, що виступає складовою поступального розвитку демократії та переумовою дотримання правопорядку у суспільстві. Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації як складова розвитку демократичного суспільства (неформальний чинник самоорганізації) та інститут права є різновидом публічно-соціального контролю і засобом контрольно-наглядової та охоронно-захисної спрямованості громадськості, що проявляється в різних формах та функціонує у різноманітних способах організації (спостереження, моніторинг, аналіз, оцінка, перевірка, експертиза управлінських актів – дій (бездіяльності), рішень (проектів), тощо) та забезпечується особами, зацікавленими у дотриманні правопорядку з метою досягнення цілей розвитку демократії, особистості, задоволення потреб життєдіяльності, безпеки, добробуту.

Роль громадського контролю у розвитку демократії проявляється у зміцненні потенціалу для забезпечення правопорядку, законності і дисципліни, розширенні можливостей творчого розвитку особистості у суспільстві, проте в адміністративному праві феномен політичної активності щодо необмеженого кола учасників використовується малоефективно як на стадіях обговорення і прийняття управлінських рішень, проведення консультацій і експертиз, створення умов для самореалізації, так і на етапі аналізу публічної політики і втілення новітніх проєктів, досягненням поставлених стратегічних і тактичних цілей соціально-економічного, політико-правового, демократичного розвитку і підвищення якості впровадження реформ. Перешкодами розвитку ефективного та дієвого громадського контролю є також несформована громадянська культура, різне розуміння понять «демократія», «верховенство права», «законність», узгодження публічних і приватних інтересів, прояв волі народу, толерантність, пошук балансу вирішення публічних справ і задоволення особистих потреб.

Громадський контроль, на нашу думку, можна класифікувати: за сферами спрямування: фінансовий, екологічний, природоресурсний, споживчий, ін.; у часі: попередній, поточний, наступний; за проявом впливу: безпосередній, опосередкований, удаваний (про людське око, замовно-куплений); за місцем дії – локальний, регіональний, місцевий, міжнародний; за метою проведення – повний (суцільний), вибірковий, тематичний, цільовий, плановий, позаплановий, спонтанний; за тривалістю – одноразовий, короткотерміновий, середньо терміновий, довготерміновий, постійний; за масштабом втручання – зовнішній, внутрішній, індивідуальний, загальний; за оцінкою наслідків – суб'єктивний і об'єктивний; за характером взаємодії учасників – координований, некоординований; за кількістю учасників – одноособовий, колективний (груповий), комісійний, представницький.

Громадський контроль як одна із форм реалізації влади народом і волевиявлення у формуванні, схваленні (або вияву незгоди) публічної політики може здійснюватися колективно, одноособово, правозахисними та іншими українськими і міжнародними об'єднаннями з метою недопущення тоталітаризму, свавілля держави та сприяння в утвердженні верховенства права, що одночасно

має бути і основою діяльності, наприклад, громадських рухів і рад, сформованих з дотриманням конкурсних процедур, правил і мотивації цілепокладання.

Наразі, громадський контроль за діяльністю НАЗК в Україні здійснюється через Громадську раду при НАЗК на підставі результатів конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК визначено КМУ. Формування вищезгаданої ради суспільством було сприйнято неоднозначно⁵ та навіть подано народним депутатом І. Луценко адміністративний позов до директора НАБУ А. Ситника щодо його бездіяльності стосовно проведення конкурсу з обрання членів Ради громадського контролю при НАБУ⁶.

Контрольно-наглядова діяльність – це правова форма діяльності органів влади, що виражається у здійсненні юридичних дій у справі спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами. Юридичним результатом контрольно-наглядової діяльності є контрольно-правовий акт (рішення, постанова, подання, застереження, ухвала, повідомлення та ін.), що містить розпорядження констатуючого порядку⁷.

Громадськість може мати різний вплив (м'який, жорсткий, прямиий, непрямиий, мінімальний, міноритарний, паритетний, доміантний, максимальний через характер поведінки – активний, пасивний) на державотворчі процеси, тому варто пам'ятати, що метою здійснення публічної влади народу є реалізація функцій, спрямованих на формування суспільного добробуту і створення умов для вільного розвитку особистості, досягнення загальносоціальних інтересів, панування свободи, реалізації прав індивідів і справедливого розподілу благ, реального контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

Так, ще у 2004 році Президент України у розпорядженні «Про деякі заходи щодо посилення боротьби з корупцією в органах державної податкової служби»⁸ з метою усунення причин та умов, що сприяють корупції в органах державної податкової служби, протидії таким злочинним проявам, доручив КМУ запровадити механізми залучення широкої громадськості до виявлення фактів вчинення ко-

рупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, працівниками органів ДПС (ДФС); забезпечивши включення до атестаційних комісій посадових осіб СБУ та МВС. Переконані, що співпраця з громадськістю у проведенні атестацій, оцінювання суб'єктів публічної адміністрації сприятиме суспільній користі, та зміцненню правопорядку у суспільстві.

Відповідно до Конвенції ООН проти корупції цілями протидії корупції визначено: сприяння вжиттю і посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне та дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва та технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності та належного управління громадськими справами та державним майном. Як визначено у п.5 ст.8 даної Конвенції: кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи та системи, що зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб⁹.

У контексті е-декларування та розкриття інформації про майновий стан посадовими особами цікавою є позиція ЄСПЛ у справі *Wuруch v. Польщі*, №2428/05¹⁰ щодо конституційної скарги з метою перевірки законності оприлюднення для суспільства інформації фінансового (майнового) стану і прав власності: в будь-якому випадку втручання в здійснення права заявника на повагу до його приватного життя було «передбачено законом» і, безсумнівно, переслідувало законну мету «запобігання злочинам», а саме – корупції, в зв'язку з політичним процесом в місцевих радах. Втручання було також «необхідним у демократичному суспільстві» в тому сенсі, що балотування на публічні посади є добровільним, і фінансове становище осіб, які займають такі посади, викликає законний суспільний інтерес і заклопотаність. Обов'язок члена місцевої ради задекларувати кошти, майно має на меті забезпечення прозорості політичного процесу на місцях. Доступність такої інформації всім зацікавленим сторонам за допомогою Інтернету є гарантією того, що виконання

обов'язку оприлюднювати декларації про фінансове становище і майно підлягає громадському контролю, широка громадськість має законний інтерес. Суд вважав, що ступінь, в якій заявник і фінансове становище його сім'ї є відкритим для громадськості виправдовує висновок про те, що ст. 8 ЄКПЛ може бути застосована до обставин справи: рішення балотуватися на державні посади є тим випадком, коли люди свідомо чи навмисно втягують себе до діяльності, що є або може бути записана або зареєстрована в громадському порядку. Розумні очікування людини як на недоторканність приватного життя може бути значним, хоча і не вирішальним фактором.

Як передбачено Загальною декларацією прав людини (ч.2 ст.29), що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

Під час виконання посадових обов'язків є зобов'язання дотримуватись вимог законодавства та загальноновизнаних етичних норм поведінки – зокрема оприлюднювати інформацію не лише про майновий стан, а також підтвердити свою добросовісність. Як відомо, на публічних осіб також покладено вимогу щодо заповнення декларації добросовісності¹¹, що покликана: сприяти добросовісності, попередженню та протидії конфлікту інтересів та пов'язаних із цим корупційних ризиків в діяльності політиків, державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування; інформувати широку громадськість про те, якої поведінки варто очікувати від публічних осіб тощо. Така вимога міститься у ст.14 Рекомендації № R (2000) 10 КМ РС¹² щодо кодексів поведінки для державних службовців про декларування: посадовою особою, яка займає положення, в якому його/її особисті чи приватні інтереси можуть вплинути на його/її посадові обов'язки, повинні, як цього вимагає закон, подавати декларації при призначенні, через регулярні проміжки часу після цього і кожного разу, коли відбуваються зміни в характері та ступені таких інтересів. Положеннями Закону України «Про засади державної антикорупційної політики» підкреслено, що ефективність протидії корупційним процесам значною мірою залежить саме від добросовісності посадових осіб (спрямованості дій державного служ-

бовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень (ст.4 Закон України «Про державну службу»)).

Разом з тим, міжнародні стандарти у сфері декларування майна посадових осіб – Рекомендація № R (2000) 10 КМ РЄ, Конвенція ООН проти корупції, Техкоментар до конвенції (2009) і Декларація активів для державних службовців: інструмент для попередження корупції ОЕСР (2011) – містять правові норми диспозитивної сили щодо прийняття національно-правових норм, що зобов'язують публічних посадових осіб заповнювати декларації з метою виявлення колізії їх інтересів при виконанні владно-управлінських функцій. При цьому, ключовою ціллю декларування є виявленні конфлікту його інтересів як чиновника, а не з'ясування доходів, витрат і майна останнього (контроль за майном).

У свою чергу необхідно зазначити, що наразі відсутні затверджені НАЗК порядок проведення контролю та повної перевірки декларації, а також моніторингу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування¹³. Отже, на сьогоднішній день чинним є затверджений Мінфіном порядок здійснення перевірки достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру від 13.03.2015 № 333, що визначає механізм проведення органами ДФСУ перевірки достовірності відомостей про доходи, зазначених у декларації про майно і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, встановленою Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Саме тому, у зв'язку із запровадження е-декларування варто не тільки порівняти зміст паперових антикорупційних, податкових та е-декларацій, але й з'ясувати наявність/відсутність конфлікту інтересів, відповідність статків стилю життя посадовців.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що з метою подальшого розвитку демократії і громадянського суспільства в Україні, актуальним є запровадження ефективних механізмів громадського контролю, усунення розбіжностей у розумінні форм його реалізації, впровадження оновлених підходів до громадянської освіти, проведення громадськими рухами антикорупційних тренінгів та запро-

вадження інституту викривачів, з метою здійснення останнього на професійній основі (залучення обізнаної у відповідній сфері громадськості) та продуктивного зв'язку громадськості з владою у вирішенні публічних справ. У контексті е-декларування важливим є затвердження НАЗК порядку проведення контролю та повної перевірки декларації, а також здійснення моніторингу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

1. Радчук О. Небезпечні афтершоки е-декларування. URL: <http://www.slovoidilo.ua/2016/11/03/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/nebezpechni-after-shoku-e-deklaruvannya> 2. *Декларації під контролем*: громадські організації створили коаліцію з перевірки декларацій посадовців. URL: http://lku.org.ua/press_articles/478; Хмара О. Кому довірять контроль декларацій українських корупціонерів? URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/11/19/7089388/>; Методологія як організувати незалежний моніторинг відповідності стилю життя задекларованим статкам службовців? URL: ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/43.pdf; Відтепер рівень життя високопосадовців буде під пильним оком, а боротися з корупцією стане простіше. URL: <http://rv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/169326.html> 3. *Корнієвський О., Палій Г.* Громадський контроль як дієвий інструмент впливу на владу. URL: <http://www.viche.info/journal/4708/> 4. *Гегель Г.В.Ф.* Філософія права. М., 1990. Політологія: хрестоматія / сост. проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинин. Москва: Гардарики, 2000. С. 457. URL: http://read.virmk.ru/g/Gegel_1.htm 5. *Мартиненко В.* Як насправді працюють громадські контролери НАБУ. URL: <http://obozrevatel.com/blogs/30158-yak-naspravdi-pratsuyut-gromadski-kontroleri-nabu.htm> 6. *До справи «Луценко vs Ситник» залучили третіх осіб.* URL: <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2133792-do-spravi-lucenko-vs-sitnik-zalucili-treth-osib.html> 7. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2005. С. 508. 8. *Про деякі заходи щодо посилення боротьби з корупцією в органах державної податкової служби: розпорядження Президента України від 21.06.2004 №146/2004-рп.* URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/146/2004-rp> 9. *Конвенція ООН проти корупції.* URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 10. *Wyrych v. Poland*, no. 2428/05, ECHR (Fourth Section), Decision of 25.10.2005. URL: <http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4549847> 11. *Декларація доброчесності публічної особи.* URL: <http://osf.org.ua/deklaraciya.pdf> 12. *Рекомендація № R (2000) 10* Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352 13. *Мін'юст* повернув на доопрацювання НАЗК порядки проведення перевірок декларацій та моніторингу стилю життя чиновників. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249526892

Zhydetska Kateryna. E-declaration: public scrutiny as an impulse in fighting corruption

The article analyzes the necessity in unification of efforts of civil society, government agencies, international organizations, anti-corruption bodies in fighting corruption in Ukraine. The role of public scrutiny in democracy development is manifested in capacity building for law enforcement, law and discipline and creative personal development opportunities in society. As it is known the anti-corruption efforts require not only the state but also social initiatives. The main aim of declaring is to identify conflicts of interest official, clarify revenues, expenses or assets (the control over his assets). Public scrutiny over the activities of public administration as a component of a democratic society (the informal factor of self-organization) and the institute of law is a kind of public-social control and is a method of control-supervisory and safety-protective focus of the public, that manifested in various forms and functions in a variety of ways of (surveillance, monitoring, analysis, evaluation, verification, examination of administrative acts - actions (inaction), decisions (projects), etc.) and supplied by persons interested in the rule of law to achieve goals of democracy development, personality, satisfaction of life, safety, and welfare. Public scrutiny, in our opinion, can be classified: by sphere of activities: financial, environmental, natural resource, consumer, etc.; by time: pre, current, next; by sphere of influence: direct, indirect, imaginary (put up a smoke-screen, paid-for); by scene – local, regional, domestic, international; by objective – full (solid), selective, thematic, targeted, planned, unplanned, spontaneous; by duration – one-time, short-term, medium term, long term, permanent; by scope intervention – external, internal, private, public; by assess the impact of – subjective and objective; by nature of interaction of participants – coordinated, uncoordinated; by number of participants – individual, collective (group), commission, representative. The formation and implementation of public sector policies, evaluation and monitoring activities of public administration should be carried out in a professional manner.

In the context of developed democracy public scrutiny as the impulse of fighting corruption offences, implementation of creative powers, abilities and aspirations should unite the nation, which needs to build a successful Ukraine with the philosophy of rejection of corruption. The creation of favorable conditions for the further democracy development and civil society in Ukraine, ensuring quality reforms in the way of observance of human rights and freedoms, adoption the European principles of governance and expanding the range of management services – requires the implementation of effective mechanisms of public scrutiny in the decision of public affairs. Taking into account the fact that one of the levers in fighting corruption is active democracy – the role of the institute of public scrutiny has considerable potential in strengthening the rule of law in society.

Key words: public scrutiny, e-declaration, control, corruption, public administration, lifestyle.