

**«Близькі особи» чи все ж таки «члени сім'ї» є домінуючим поняттям
сучасного вітчизняного антикорупційного законодавства
для позначення «похідних» суб'єктів корупційних правовідносин?**

Коломоєць Т. О.

*Запорізький національний університет,
вул. Жуковського, 66, Запоріжжя, Україна
t_deputy@ukr.net*

Гаджиєва Ш. Н.

Запорізький національний університет

Ключові слова:

*члени сім'ї, близькі особи, корупція,
«похідна» особа, запобігання,
законодавство, поняття, засоби,
інструмент, ефективність.*

Аналіз антикорупційної практики в Україні свідчить про непоодинокі випадки активної участі в корупційних правовідносинах осіб, дотичних (через наявність родинних, релігійних, формально-юридичних підстав) до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, її професійної діяльності, результатів такої діяльності, що, безперечно, негативно впливає на загальний стан чистоти публічної служби. Для позначення таких осіб законодавець обрав два поняття, закріпивши їх у базовому законодавчому антикорупційному акті, однак завдяки узагальненому, залишковому принципу унормування цього питання, використанню ускладнених для сприйняття конструкцій, дублювань, істотно загальмував їх використання, створив передумови для прояву суб'єктивного розсуду під час тлумачення, застосування, з'ясування значущості кожного з них для протидії корупції, що взагалі негативно вплинуло й на використання ресурсу засобів протидії корупції щодо таких осіб і створило підстави для можливого втручання в їхню «приватну автономію». Пошук нових пріоритетів протидії корупції активізував і аналіз передумов усунення «похідних» осіб від участі в можливих корупційних правовідносинах, а отже активізував тематичну нормотворчість і наукові дослідження щодо формування підґрунтя для останньої. Предмет дослідження – поняття «близькі особи» й «члени сім'ї» в законодавстві України та їх значення для визначення «похідних» суб'єктів корупційних правовідносин. Об'єкт дослідження – суспільні відносини, безпосередньо пов'язані з визначенням «похідних» суб'єктів корупційних правовідносин, з використанням понять «члени сім'ї», «близькі особи», які закріплені в антикорупційному законодавстві України. Методологія дослідження передбачає поєднання загальних і спеціальних методів наукового пізнання; як головний використовується діалектичний метод, його доповнюють порівняльно-правовий, формально-логічний, моделювання й прогнозування. Обґрунтовується позитивна тенденція вітчизняної антикорупційної нормотворчості щодо змістової модифікації норм-дефініцій «близькі особи», «члени сім'ї», завдяки якій визначено співвідношення цих понять між собою для позначення осіб, «дотичних» до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як цілого («близькі особи») і частини («члени сім'ї»). Також виокремлено критерії формування їх змістового наповнення (для «близьких осіб» – комбінований, що передбачає поглинання «членів сім'ї» й перерахування інших осіб різного ступеня стійкості постійних особливих зв'язків; для «членів сім'ї» – максимально наближені особи з постійними, стійкими зв'язками (особа, що перебуває у шлюбі, діти) й так звані умовні

члени сім'ї (за наявності трьох обов'язкових умов). Що своєю чергою дало змогу встановити зв'язок кожного з виду «дотичних» (до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, її професійної діяльності та результатів) осіб з інструментами запобігання корупції в усіх її проявах. Зокрема, зазначено, що «члени сім'ї» перебувають у «прив'язці» до фінансово-податкових інструментів, серед яких фінансовий моніторинг, моніторинг способу життя, декларування, повна перевірка декларації тощо. Тоді як «близьких осіб» законодавець пов'язує з використанням ресурсу заборон, обмежень у діяльності публічних службовців, засобів запобігання та вирішення конфлікту інтересів тощо. Обґрунтовується доцільність системно й одночасно, без домінування будь-якого поняття, й надалі використовувати ці два поняття для позначення «похідних» суб'єктів корупційних правовідносин задля усунення передумов для участі дотичних до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, її діяльності та результатів, осіб й одночасно усунення необґрунтованого втручання в «приватну автономію» їх залежно від ресурсу інструменту запобігання корупції в Україні для забезпечення ефективної й результативної протидії корупції в усіх її проявах.

**Whether “close persons” or “family members” is a dominant concept
in the modern anti-corruption legislation for the notion of “derivative” subjects
of the corruption legal relations?**

Kolomoets T. O.

*Zaporizhzhia National University, Zhukovskoho str., 66, Zaporizhzhia, Ukraine
t_deputy@ukr.net*

Hadzhyieva Sh. N.

Zaporizhzhia National University

Key words:

*family members, close persons,
corruption “derived” person,
prevention, legislation, concept, means,
tool, effectiveness.*

The analysis of anti-corruption practice in Ukraine confirms repeated cases of “active participation” in the corruption legal relations of persons “contiguous” (due to the availability of family, religious, technical legal grounds) with a person authorized to perform the functions of the state or local self-government, his professional activity, outcomes of such activity that undoubtedly influences the general state of “purity” of the public service. To denote such persons, the legislator has chosen two concepts and consolidated them in the “basic” legislative anti-corruption act. However, in the context of generalized, leftover principle of the settlement of the issue concerned, the use of intricate constructions of “doubling”, the legislator has significantly “hindered” their use, created preconditions for the manifestation of subjective discretion during the interpretation, application for the clarification of “significance” of each of them to prevent corruption. The above has also negatively influenced the use of anti-corruption means towards such persons and generated the grounds for a possible “interference” in their “private autonomy”. The analysis of preconditions for the removal of “derived” persons from the participation in possible corruption legal relations has been activated the search for new priorities of combating corruption and thus, promoted subject-related rulemaking and scientific studies for the formation of a ground for the latter. The subject of the research is the concept “close persons” and “family members” in the legislation of Ukraine and their significance for the definition of “derived” entities of the corruption relations. The object of the research is public relations directly related to the definition of “derived” entities

of the corruption legal relations, the use of the concepts “family members”, “close persons” which are fixed in the anti-corruption legislation of Ukraine. Methodology of the research provides for the combination of general and special methods of scientific cognition. The dialectical method is used as the main one and complemented by the comparative-legal, formal-logical, modelling and forecasting. The author proves a positive tendency of domestic anti-corruption rulemaking towards the content modification of norms-definitions “close persons”, “family members” which determines the correlation of such concepts between each other to denote persons “contiguous” with a person authorized to perform the functions of the state or local self-government as a whole (“close persons”) and part (“family members”). It is specified the criteria for the elaboration of their content (for “close persons” – combined which involves the “absorption of “family members” and list of other persons of varying “firmness of permanent special relations:” for “family members” – “maximally” close persons with permanent, sustainable relations (a person is married and has children) and so-called “conditional” family members (in context of tree obligatory conditions). The above makes it possible to establish “connection” of each from “contiguous” (towards a person authorized to perform the functions of the state or local self-government, his professional activity and outcome) persons along with the tools for combating corruption in all its manifestations. In particular, the author highlights that “family members” are in relation to financial and tax instruments among which are the financial monitoring, life style monitoring, declaring, full checking of the declaration etc. At the same time, the legislator regards “close persons” with the use of the resource of prohibitions, restrictions in the activity of public servants, means for prevention and settlement of the conflict of interests. The author substantiates the expediency of systemic, simultaneous equality of concepts and further use of these two concepts to denote “derived” entities of corruption legal relations to eliminate the preconditions for the participation of persons “contiguous” with a person authorized to perform the functions of the state or local self-government, his activity and outcomes and to suppress an unreasonable “interference” in their “private autonomy” depending on the resource of corruption prevention in Ukraine for the guarantee of effective and efficient prevention of corruption in all its manifestations.

Визначення пріоритетних напрямів запобігання корупції в Україні безпосередньо пов’язане, поміж іншим, і з унормуванням засад такої протидії можливій участі в корупційних праводносинах осіб, максимально наближених до уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Такими особами традиційно є ті, які є максимально близькими за походженням, релігійними або іншими підставами, характер відносин з якими свідчить про певний рівень довіри з боку особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про її «особливе» ставлення до них, яке істотно відрізняється від ставлення до інших. Таке ставлення позбавлене об’єктивності через наявність певних причин саме щодо цих осіб. В контексті цього виникають передумови для загрози публічній службі завдяки залученню (як активному, так і пасивному) до професійної діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у вигляді

впливу на таку особу, її діяльність, її результати. Задля унеможливлення загрози існування «побічних» суб’єктів і передбачається в законодавстві закріплення засад їхньої можливої участі й насамперед окреслення кола таких осіб. З огляду на те що в Україні в базовому законодавчому акті одночасно закріплено дві взаємопов’язані норми-дефініції, безпосередньо орієнтовані на визначення таких осіб («близькі особи», «члени сім’ї»), і вони, з урахуванням критичних зауважень учених-юристів і узагальнень антикорупційної практики, були піддані ґрунтовній змістовій модифікації, виникає закономірне питання: а чи результативною є така зміна й чи вплине вона позитивно на антикорупційну практику? Чи вдалим є вибір і змістове наповнення цих понять? Чи доцільним є все ж таки їх виокремлення? Актуальності цьому питанню надають й інші нормотворчі тематичні дії держави, які також безпосередньо пов’язані з використанням вищезазначених норм-дефініцій (насамперед йдеться про прийняття Закону Укра-

їни від 6 грудня 2019 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» й Закону України від 4 березня 2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про запобігання корупції“»), а отже, від досконалості обраних варіантів, їх змістового наповнення залежатиме їх сприйняття суспільством, тлумачення в правозастосуванні, визначення моделі своєї поведінки такими особами й можливість прийняття їх у разі наявності підстав до юридичної відповідальності. У кінцевому ж підсумку це впливатиме й на ефективність запобігання корупції в усіх її проявах в Україні.

Мета роботи полягає в комплексному підході до аналізу проблематики «похідних» осіб у корупційних правовідносинах, з'ясування доцільності виокремлення серед них «близьких осіб» і «членів сім'ї» й обґрунтування їх валідності для забезпечення ефективності запобігання корупції в Україні з формулюванням пропозицій нормативного змісту.

Методологія дослідження. Досягти поставленої мети стало можливим шляхом поєднання загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Як основний застосовано діалектичний метод, який і допоміг простежити генезу проблеми «похідних» осіб, модифікації їх зовнішніх форм прояву, проблемних питань тлумачення, застосування та обґрунтування доцільності змістового вдосконалення. Порівняльно-правовий метод дав змогу порівняти дві базові зовнішні форми залучення «похідних» осіб до корупційних правовідносин, з'ясувати відмінності між ними, специфіку їх унормування й обґрунтувати пропозицію щодо вирішення проблеми ототожнення й ускладненого їх розуміння. Логічний метод допоміг виокремити проблеми унормування зовнішніх форм існування «похідних» осіб, які ускладнюють запобігання корупції в усіх її проявах в Україні. За допомогою методів моделювання й прогнозування стало можливим формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного вітчизняного законодавства в частині унормування дефініцій для позначення «похідних» осіб у корупційних правовідносинах для вдосконалення засад запобігання виникненню підстав останніх.

Проблематика участі «похідних» осіб у корупційних правовідносинах усе більше привертає увагу вчених-юристів, до того ж представників різних галузевих наукових напрямів. Наявні роботи, безпосередньо присвячені засадничим питанням формування «близьких родинних відносин» і «некровних родинних відносин» (наприклад, робота М. Преснякова [1]), щоправда,

з акцентом на антикорупційному законодавстві та практиці його застосування однієї з зарубіжних країн. Цілком можна вести мову про ґрунтовний аналіз сутності поняття «похідна особа» й зовнішніх форм її можливої участі в корупційних правовідносинах, запропонований представниками Центру політико-правових реформ у науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції» [2, с. 14–19], а також авторським колективом ще одного науково-практичного коментаря до цього ж Закону [3, с. 17–19]. Менш деталізований аналіз, проте все ж таки прагнення до з'ясування співвідношення понять «близькі особи» й «члени сім'ї» демонструють представники ще одного авторського колективу Науково-практичного коментаря до цього ж Закону [4, с. 9–10]. І це є цілком зрозумілим з огляду на змістове наповнення й функціональне призначення науково-практичного коментаря як «особливого джерела, яке має велике значення для вивчення й правильного застосування нормативно-правового акта фахівцями в галузі права <...>, оскільки, як правило, опрацьовується провідними правниками<...>, є результатом наукового тлумачення й у практичній діяльності використовується лише разом із першоджерелом...» [5, с. 719]. Аналогічним є підхід до аналізу цих двох споріднених понять і в науково-практичних коментарях до іншого законодавчого акту – базового законодавчого акту з питань державної служби, положення якого фактично запозичують положення базового антикорупційного законодавчого акту в частині їх формулювання й розуміння [6, с. 25–26; 7, с. 28–29]. І це знову ж таки є логічним, виправданим з огляду на специфіку суб'єктивного аспекту й сфери прояву корупції в усьому її розмаїтті. Втім, незважаючи на загальну позитивну оцінку напрацюванням учених-юристів, які знайшли своє втілення у вищезазначених роботах, станом на сьогодні вони вже дещо застаріли, бо не враховують останні тематичні зміни й доповнення до законодавчих актів, внесені у 2019–2020 рр. Це й обумовлює актуалізацію оновленого аналізу цього ж проблемного питання з акцентом уже на сучасні пріоритети антикорупційної нормотворчості й правозастосування. Аналогічним має бути підхід і до опрацювання науково-практичних вузькотематичних робіт, знову ж таки підготовлених до внесення відповідних змін до законодавства. У цьому аспекті цілком можна згадати роботи, безпосередньо пов'язані з аналізом судової практики щодо кваліфікації адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією [8], практики Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) щодо тлумачення положень антикорупційного законодавства в цілому й стосовно розуміння «похідних»

осіб у вигляді «членів сім'ї» та «близьких осіб» і використання результатів такого тлумачення у своїй діяльності [9, с. 28–29]. Одночасно певну зацікавленість викликають і новітні роботи, підготовлені юристами-практиками щодо розуміння окремих положень антикорупційного законодавства (в тому числі в деяких випадках і тематичних положень), щоправда, під час аналізу глобальніших проблем антикорупційної практики (наприклад, роботи О. Онуфрієнка, М. Мельничука, С. Ханіна та інших) [10, с. 46]. Не варто забувати й про порівняльно-правові тематичні дослідження з акцентом уваги (хоча й не поглибленої) на проблематику участі «членів сім'ї» та «близьких осіб» у корупційних правовідносинах (наприклад, робота О. Бусол [11, с. 11]) і формулюванням пропозицій щодо можливого запозичення позитивного зарубіжного досвіду в Україні. Ну і, безперечно, вузькоспеціалізовані тематичні роботи, щоправда, знову ж таки з акцентом уваги на окремі аспекти співвідношення суміжних форм зовнішнього прояву «похідних» осіб у корупційних правовідносинах [12, с. 152–157].

«Близькі особи» та «члени сім'ї» як базові форми прояву «похідних» суб'єктів корупційних правовідносин. Аналіз антикорупційного законодавства України свідчить про те, що законодавець обрав й одночасно використовує два поняття для позначення осіб, які є кровними, некровними родичами, «максимального наближення», «формально-юридичних зв'язків» з особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, осіб, щодо яких остання буде «особливе ставлення, <...> відчуває важливість для себе їхнього життя, здоров'я, благополуччя, <...> буде особливі довірчі відносини» [1, с. 42]. Такими поняттями є «члени сім'ї», «близькі особи», що є цілком зрозумілим з огляду на різноманіття таких осіб і їх зв'язків між собою. Водночас виникає питання: а чи усвідомив законодавець різницю між ними, щоб унормувати її? Якщо так, то чому виникають складнощі під час тлумачення й застосування, а отже й були передумови для внесення змін, які й мали місце у 2019 р. Почати слід з попередньої редакції ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», яка й закріпила ці поняття. Так, «близькими особами» вважалися «особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з суб'єктом, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний

брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта» [3, с. 11]. Одночасно «членами сім'ї» визнавалися «...особи, які перебувають у шлюбі, а також їхні діти, у тому числі неповнолітні, батьки, особи, які перебувають під опікою й піклуванням, інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі» [3, с. 12]. Отже, уважне ознайомлення зі змістом цих понять викликає подвійне відчуття. По-перше, дуже ускладнене для сприйняття перше поняття. І можна підтримати положення про те, що це поняття «...надмірно ускладнене, логічно та синтаксично неструнке, виключно обтяжливе для сприйняття» [3, с. 17]. Воно формується з використанням повторів, відсилок, при цьому надмірного зловживання ними (як-от: «тричі використовується слово «спільно», двічі «взаємні права та обов'язки», «спільно проживають» [3, с. 17])! Воно є навіть завеликим за обсягом для сприйняття й без групування для виокремлення різних підходів для визначення таких осіб. Цілком можна вести мову про те, що законодавець використовує так званий комбінований підхід для визначення тих осіб, які є близькими, а саме: а) шляхом перерахування умов для визначення їх такими; б) шляхом їх простого перерахування [12, с. 154–155]. По-друге, дублювання положень для позначення «близьких осіб» і «членів сім'ї». Таке надмірно ускладнене визначення «членів сім'ї» та «близьких осіб» є перепорою не просто для тлумачення, а й для застосування з огляду на те, що в положеннях чинного антикорупційного законодавства ці поняття використовуються стосовно різних інструментів запобігання корупції. А отже, неправильне визначення кола осіб обумовлює «втручання» в їхню «приватну автономію», з одного боку, і створює передумови для залишення поза увагою, а отже, і реакцією держави «похідних» осіб, які можуть бути суб'єктами корупційних правовідносин, з іншого боку. Так, наприклад, враховуючи те, що поряд із заборонами та обмеженнями щодо одержання подарунків для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування передбачено дозвіл на одержання подарунків від близьких осіб (ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»), цілком логічно зробити уточнення, що саме від «близьких осіб» (великої кількості осіб, які такими вважаються за певних умов (так звані «умовні» близькі особи) і без будь-яких

умов (так звані «безумовні» близькі особи). Одночасно такий інструмент запобігання корупції, як «моніторинг способу життя» (ст. 51 цього Закону), передбачається застосовувати або ж до особи, уповноваженої на виконання функцій держави, або ж до членів її сім'ї. Саме до «членів сім'ї», а не до «близьких осіб». Отже, з'ясування чітких критеріїв визнання як перших, так і інших, є дуже важливим з точки зору антикорупційного правозастосування. Однак саме дублювання положень і викликало чимало проблемних питань. Зокрема, якщо батьки особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, були передбачені і в дефініції «близькі особи», і як «члени сім'ї», виникає питання: а хто ж вони є як «похідні» суб'єкти в тлумаченні положень антикорупційного законодавства? Знову ж таки, як бути у випадку, якщо діти вищезазначеної особи спільно не проживають, не пов'язані спільним побутом і не мають взаємних прав і обов'язків, – це не члени сім'ї такої особи? Вже «близькі особи»? Чи все ж таки це члени сім'ї й умови поширюються лише на «інших осіб» після тих, які перераховані в дефініції з акцентом на формально-юридичні й родинні зв'язки? Саме такі складнощі тлумачення і, як наслідок, можливі «дефекти» правозастосування обумовили потребу змістового корегування вищезазначених дефініцій, наукове підґрунтя якого формувалося поступово, однак системно (наприклад, роботи М. Хавронюка, О. Дудорова, В. Тимощука, І. Коліушка тощо).

Згідно з Законом України від 2 жовтня 2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» [13] поряд з іншими кардинальними змістовими змінами модифікації були піддані й ці дефініції. Отже, законодавець знову ж таки залишив дві норми-дефініції, проте переглянув їх змістове наповнення, а саме: «Близькими особами визначено членів сім'ї відповідного суб'єкта, а також: чоловіка, дружину, батька, матір, вітчима, мачуху, сина, дочку, пасинка, падчерку, рідних і двоюрідних брата й сестру, рідних брата й сестру дружини (чоловіка), племінника, племінницю, рідних дядька й тітку, діда, бабу, прадіда, прабабу, внука, внучку, правнука, правнучку, зятя, невістку, тестя, тещу, свекра, свекруху, батьків дружини (чоловіка) сина (доньки), усиновлювача, усиновленого, опікуна, піклувальника, особу, яка перебуває під опікою (піклуванням)» [13]. Отже, що змінилося безпосередньо в порівнянні з попереднім аналогом? По-перше, поряд із запозиченням «комбінованого» способу визначення «близьких осіб» змінилися критерії для наповнення змісту кожного способу, а саме: а) всі особи, які є «членами сім'ї»

фактично стали «близькими особами», що дало змогу внаормувати їх співвідношення як «частини й цілого» [12, с. 154]; б) запозичено, однак удосконалено, спосіб перерахування тих осіб, які вважаються «близькими особами». Отже, якщо особа є в переліку, її слід вважати «близькою особою», якщо ж немає, відповідно, ні. По-друге, деталізація переліку тих осіб, які є «близькими особами». З огляду на критику положень раніше чинної редакції ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» в частині саме перерахування осіб і залишення поза цим переліком значної їх кількості [14, с. 17–22; 2, с. 15–19] нову редакцію ст. 1 Закону в зазначеній частині слід вважати проявом удосконалення нормативного положення, проте взірцем назвати не можна, бо знову ж таки «забули» кількох [12, с. 155].

Що ж до «членів сім'ї», варто зазначити, що їх оновлене визначення має такий вигляд: «члени сім'ї – це: а) особа, яка перебуває у шлюбі з суб'єктом, та діти <...> до досягнення ними повноліття (незважаючи на спільне проживання з суб'єктом); б) будь-яка особа, що спільно проживає, пов'язана спільним побутом, має взаємні права й обов'язки <...> (крім осіб, взаємні права й обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, що спільно проживають, але не перебувають у шлюбі» [13]. Отже, що ж змінилося? По-перше, структурувалося саме визначення; по-друге, виокремилася два підходи до визначення членів сім'ї: безумовний, що базується на формально-юридичних підставах або родинних, та умовний, згідно з яким особа вважається такою лише за наявності трьох обов'язкових умов.

Беззаперечно, зміни 2019 р. у визначенні «близьких осіб» і «членів сім'ї» варто вважати позитивними з точки зору змістового наповнення, визначення їх співвідношення, усунення дублювань й ускладнень для сприйняття й застосування. І, як наслідок, усунення передумов для необґрунтованого втручання в їхню «приватну автономію» [15, с. 272–273] й одночасно для уникнення цими особами відповідальності у випадках їх «дотичності» до корупційних проявів у діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

«Близькі особи» та «члени сім'ї» у вітчизняному антикорупційному законодавстві: домінування чи взаємодоповнення? Проблематика їх значущості для вітчизняного антикорупційного законодавства обумовлена й прискіпливою увагою законодавця до використання їх ресурсу. Не повторюючи тих положень, про які вже зазначалося, з посиланням на базовий законодавчий антикорупційний акт, варто зазначити, що законодавець досить активно використовує кожне з цих понять. Так, наприклад, в Законі України

від 6 грудня 2019 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» законодавець для позначення так званої похідної особи щодо «політично значущих осіб» використовує поняття «члени сім'ї», водночас відмежовує їх від «осіб, пов'язаних з політично значущою особою» [10, с. 46]. В цьому випадку, враховуючи специфіку відносин за участю «політично значущої особи», з огляду на впровадження насамперед нових правил фінансового моніторингу як щодо такої особи, так і членів сім'ї, використання останнього поняття є виправданим. Важливим все ж таки є не сам факт «близьких», «особливих» відносин, а саме постійний зв'язок, міцні постійні відносини, що для фінансового моніторингу створюють засади спільного проживання, спільний побут, взаємні права та обов'язки. І, безперечно, безпосередньо шлюбні відносини. Варто погодитися з О. Онуфрієнком і М. Мельничуком у тому, що важливо чітко усвідомлювати, які особи є членами сім'ї, бо саме щодо них передбачаються певні правила поведінки, за недотримання яких цілком можливим є притягнення до юридичної відповідальності [10, с. 46].

Варто зазначити, що у використанні поняття «члени сім'ї» щодо фінансово-податкових відносин за участю особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у законодавстві прослідковується певний системний підхід. Аналогічний термін застосовується для позначення засад залучення «дотичних» до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, осіб, до відносин декларування, фінансового моніторингу, перевірки, повної перевірки декларації тощо. Водночас не варто стверджувати, що законодавець взагалі мінімізував використання в законодавстві поняття «близькі особи». Так, наприклад, лише аналіз положень Закону України від 4 березня 2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про запобігання корупції“» свідчить про масове внесення відповідних змін такого змісту: «Примітка. Термін «близькі особи» у цьому Законі вживається в значенні, наведеному в Законі України «Про запобігання корупції» до Кодексу законів про працю України, Законів України «Про прокуратуру», «Про Національну гвардію України», «Про державну кримінально-виконавчу службу України», «Про центральну виборчу комісію», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» тощо. У більшості своїй це поняття використовується для позначення ширшого в порівнянні з членами

сім'ї кола осіб для врегулювання засад дотичності таких осіб до професійної діяльності особи, уповноваженої виконувати функції держави або місцевого самоврядування, зокрема щодо обмежень і заборон для останніх, а отже і можливої опосередкованої участі «близьких осіб» (де, у процесі, за підсумками) у відносинах, пов'язаних із такими обмеженнями, заборонами. Як приклад можна згадати обмеження щодо спільної роботи близьких осіб (ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції») й одночасно дозвіл на одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, від близьких осіб (ст. 23 цього ж Закону). Беззаперечно, саме таке широке коло осіб, максимально наближених до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, окреслює законодавець, врегульовуючи відносини запобігання й урегулювання конфлікту інтересів у діяльності останньої. Зважаючи на специфіку, видове розмаїття форм прояву конфлікту інтересів у професійній діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, актуальності набуває під час визначення кола «дотичних» до неї осіб не стільки (хоча й це також важливо) саме спільне проживання, спільний побут і взаємні права та обов'язки з останніми (за ознаками «члена сім'ї»), а й наявність будь-яких відносин, які й обумовлюють певну їх «особливість», «зацікавленість», «підвищену турботу» тощо. Так, зокрема, вирішення кадрових питань проходження публічної служби за участю кровних або ж некровних родичів, осіб, пов'язаних релігійними або ж іншими формально-юридичними підставами, особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, буде істотно відрізнятися зниженням уваги останньої до дотримання вимог об'єктивності, неупередженості. Спільна публічна службова діяльність близьких осіб об'єктивно обумовлена «дефективністю» контролю, а отже й загрозою для «чистоти» публічної служби. В такому випадку максимально широке коло «дотичних» осіб і дає змогу охопити будь-які прояви особливих, максимально довірчих відносин особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а отже виправданим для врегулювання засад запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є використання саме поняття «близькі особи» для позначення побічних, або ж похідних, стосовно вищезазначеної особи суб'єктів. Варто підтримати позицію законодавця щодо масового доповнення актів законодавства про публічну службу положеннями про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів із використанням норми-дефініції «близькі особи», закріпленої в Законі

України «Про запобігання корупції». На відміну від аналогічної, однак різноваріативної за формами прояву практики зарубіжних країн (від «звуженого кола» таких осіб і до відсутності взагалі переліку осіб або ж визначення осіб, які є «близькими особами», стосовно різних видів публічної служби) [17, с. 52]. Зокрема, внесення доповнень у вигляді окремої частини статті законодавчого акту такого змісту: «Особи, які претендують на займання посади в органах <...>, до призначення на відповідну посаду зобов'язані повідомити керівництву органу, на зайняття в якому вони претендують, про працюючих у такому органі близьких їм осіб» [16]. Разом із вищезазначеною приміткою, яка відсилає в тлумаченні «близьких осіб» до Закону України «Про запобігання корупції», цілком зрозумілим, уніфікованим є сприйняття в проблематиці конфлікту інтересів, яка охоплює, з урахуванням специфіки свого змісту, досить широке коло організаційно-функціональних питань публічної служби, «похідних» осіб до особи, уповноваженої на виконання функцій держави й місцевого самоврядування. А це своєю чергою обґрунтовує доцільність розгляду понять «близькі особи» та «члени сім'ї» як таких, що взаємодоповнюють, із «своєю» безпосередньо сферою застосування, а саме: «члени сім'ї» – поняття, що в більшості домінує у фінансово-податкових відносинах особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а «близькі особи» – поняття, орієнтоване на сферу організаційно-функціональних питань публічної служби за участю особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Все це вимагає виваженого підходу до використання їх ресурсу одночасно щодо різних інструментів запобігання корупції в усіх її проявах й унеможливає порушення питання про значущість одного на протиположному, тим більше що законодавець чітко закріпив модель їх взаємозв'язку та співвідношення.

Для забезпечення ефективності протидії корупції в усіх її проявах в Україні, окрім інструментів, орієнтованих на особу, уповноважену на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, важливим є й унеможливлення залучення до професійної діяльності останньої й результатів її діяльності осіб, максимально наближених до такої особи завдяки родинним (кровним, некровним), релігійним, формально-юридичним зв'яз-

кам, а саме «близьких осіб» і «членів сім'ї». Враховуючи те, що законодавець протягом тривалого часу наполегливо використовує для позначення відповідних осіб два поняття («близькі особи», «члени сім'ї»), потрібно чітко усвідомлювати важливість кожного з них, критерії для його виокремлення та з'ясування співвідношення з суміжним поняттям. Аналіз новітнього чинного антикорупційного законодавства України дає змогу упевнено стверджувати, що незважаючи на певну тематичну близькість цих понять вони все ж таки визначають різні групи «дотичних» до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, осіб, яких слід розглядати як «похідних» (у розумінні співвідношення з останньою) суб'єктів корупційних правовідносин. Тому «члени сім'ї» та «близькі особи» з урахуванням норм-дефініцій, закріплених у базовому антикорупційному законодавчому акті, заступенем безпосереднього постійного наближення, стійкістю відносин щодо особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, співвідносяться як частина й ціле, мають важливе значення для використання ресурсу різних інструментів запобігання корупції в усіх її проявах, а саме: «члени сім'ї» – для фінансового моніторингу, е-декларування, повної перевірки декларації, моніторингу способу життя тощо, тоді як «близькі особи» – для заборон, обмежень для осіб, уповноважених на виконання завдань і функцій держави або місцевого самоврядування, засобів запобігання, врегулювання конфлікту інтересів у публічній службі. А отже, мають і надалі системно одночасно без окремого домінування використовувати в антикорупційній нормотворчості та правозастосуванні у співвідношенні «частина і ціле» для позначення всього розмаїття «дотичних» до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, осіб як можливих «похідних» суб'єктів корупційних правовідносин. Саме такий підхід з акцентом на уніфікацію понятійного апарату, його тлумачення, застосування, з прив'язкою для конкретної сфери суспільних відносин за участю особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до конкретних інструментів запобігання корупції в усіх її проявах і дасть змогу забезпечити її ефективність щодо усунення передумов для участі «похідних» суб'єктів корупційних правовідносин.

Література

1. Пресняков М.В. Близкое родство и свойство как ограничение совместной службы (работы): проблемы нормативного закрепления и практики применения. *Административное право и процесс*. 2019. № 12. С. 35–42.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 588 с.
4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / В.С. Ковальський та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 380 с.
5. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол. : О.В. Петришин (гол.) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / наук. ред. акад. А.О. Селіванов, акад. М.І. Іншин. Київ : Парлам. вид-во, 2017. 512 с.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / О.М. Ярошенко та ін.; за ред. А.О. Селіванова, М.І. Іншина. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків : Право, 2018. 552 с.
8. Дудоров О.О., Мовчан Р.О., Сенік В.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (коментар судової практики). Київ : Дакор, 2020. 508 с.
9. Тіткова Ю. «Сімейний» підряд. Особливості врегулювання конфлікту інтересів, зумовленого спільною роботою близьких осіб. *Юридична газета*. 1 жовтня 2019 р. № 40 (694). С. 29.
10. Онуфрієнко О., Мельничук М. Відтепер фінанси колишніх чиновників під постійним прицілом. *Юридична газета*. 10 березня 2020 р. № 5 (711). С. 46.
11. Бусол О. Ключ до успіху України – мінімізація корупції (досвід Сінгапуру). *Юридичний вісник України*. 13–19 березня 2020 р. № 10 (1287). С. 11.
12. Коломоєць Т.О. «Близькі особи» у службових правовідносинах: пріоритети унормування засад участі для унеможливлення їх корупціогенного впливу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 152–157.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції : Закон України від 2 жовтня 2019 р. № 140-IX. *Голос України*. 17 жовтня 2019 р. № 198 (7204). С. 10–13.
14. Коломоєць Т.О. Обмеження спільної роботи близьких осіб: особливості правового закріплення засад використання ресурсу. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 17–22.
15. Kolomoiets T. et al. Monitoring the lifestyle of public officials – a means of preventing corruption or legalized interference in a one's private and personal life? *Amazonia Juvesting*. 2019. Vol. 8. No. 24. P. 267–274.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»: Закон України від 4 березня 2020 р. № 524-IX. *Голос України*. 19 березня 2020 р. № 52 (7309). С. 6–8.
17. Воробьева Д.С. О проблеме ограничений и запретов на государственной службе: сравнительно-правовой анализ государственного законодательства. *Административное право и процесс*. 2020. № 3. С. 51–53.

References

1. Presniakov M.V. (2019), Blizkoe rodstvo i svojstvo kak ogranichenie sovmestnoj sluzhby (raboty): problemy normativnogo zakreplenija i praktiki primenenija [Close relation and characteristic as a restriction of joint service (work): the problems of legislative consolidation and practical application], *Административное право и процесс*, no. 12, pp. 35–42.
2. Khavroniuk M.I. et al. (2018), *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy "Pro zapobihannia koruptsii"* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption"], Vaite, Kyiv, Ukraine.
3. Kolomoets T.O., Kolpakov V.K. (2019), *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy "Pro zapobihannia koruptsii"* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption"] Vydavnychiy dim "Helvetyka", Zaporizhzhia, Ukraine.
4. Kovalskyi V.S. et al. (2018), *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy "Pro zapobihannia koruptsii"* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption"], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
5. Petryshyn O.V. et al. (2017), *Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia: u 20-t.* [Great Ukrainian Law Encyclopedia in 20 vols.], Pravo, 2016. Vol. 3: *Zahalna teoriia prava* [General theory of law], Kharkiv, Ukraine.
6. Selivanov A.O., Inshyn, M.I. (2017), *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu"* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine "On the Civil Service"], Parlamentske vydavnytstvo, Kyiv, Ukraine.

7. Yaroshenko O.M. et al. (2018), *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu"* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine "On the Civil Service"], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
8. Dudorov O.O., Movchan R.O., Senyk V.I. (2020), *Kvalifikatsiia administratyvnykh pravoporushen, poviazanykh iz koruptsiieiu (komentar sudovoi praktyky)* [Qualification of administrative offences related to corruption (commentary to the judicial practice)], Dakor, Kyiv, Ukraine.
9. Titkova Yu. (2019), "Simeinyi" pidriad. Osoblyvosti vrehuliuvannia konfliktu interesiv, zumovlenoho spilnoiu robotoiu yulyzkykh osib [Family succession. Features of the regulation of the conflict of interests cussed by a joint work of close persons]. *Yurydychna hazeta*, no. 40 (694), pp. 29.
10. Onufriienko O., Melnychuk M. (2020), Vidteper finansy kolyshnykh chynovnykh pid postiinym prytilom [From now, finances of former officials are in crosshairs]. *Yurydychna hazeta*, no. 5 (711), pp. 46.
11. Busol O. (2020), Kliuch do uspikhu Ukrainy – minimizatsiia koruptsii (dosvid Sindhapura) [Key to success of Ukraine – minimization of corruption (Singapore's experience)]. *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, no. 10 (1287), p. 11.
12. Kolomoets, T. O. (2020), "Blyzki osoby" u sluzhbovykh pravovidnosynakh: priorytety unormuvannia zasad uchasti dlia unemozhlyvlennia yikh koruptsionohennoho vplyvu ["Close persons" in the service legal relations: priorities of the regulation of principles of participation for impossibility of their corruptogenic influence]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, no. 1, pp. 152–157.
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia efektyvnosti instytutsiinoho mekhanizmu zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 2019 roku № 140-IKh [On Amending some legislative acts of Ukraine towards the guarantee of effectiveness of the institutional mechanism of corruption prevention: the Law of Ukraine as of October 2, 2019, № 140-IX]. *Holos Ukrainy*, no. № 198 (7204), pp. 10–13.
14. Kolomoets T.O. (2019), Restriction of the joint work of close persons: features of the legal consolidation of principles of resource use. *Pravova pozytsiia*, no. 1 (22), pp. 17–22.
15. Kolomoets T. et al. (2019) Monitoring the lifestyle of public officials – a means of preventing corruption or legalized interference in a one's private and personal life? *Amazonia Juvesting*, vol. 8, no. 24, pp. 267–274.
16. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy "Pro zapobihannia koruptsii": Zakon Ukrainy vid 04bereznia 2020 roku № 524- IKh [On Amending some legislative acts of Ukraine due to the adoption of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" as of March 4, 2020, № 524- IX], *Holos Ukrainy*, no. 52 (7309), pp. 6–8.
17. Vorobeva, D.S. (2020), O probleme ogranichenij i zapretov na gosudarstvennoj sluzhbe: sravnitel'no-pravovoj analiz gosudarstvenno-sluzhebnoho zakonodatel'stva [On the problem of restrictions and prohibitions at the civil service: comparative and legal analysis of the state and service legislation]. *Administrativnoe pravo i process*, no. 3, pp. 51–53.