

РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 343.35:35.08:340.134(477)

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2019-1-07>

Моніторинг способу життя за законодавством України: суб'єктивний аспект

Коломоєць Т. О.

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

Ключові слова:

моніторинг способу життя, корупція, суб'єкт, «активний суб'єкт», «пасивний суб'єкт», система, запобігання, законодавство, модифікація, удосконалення.

Надійшло до редколегії:

15.03.2019

Прийнято до друку: 18.04.2019

Детальний аналіз ресурсу моніторингу способу життя як дієвого заходу запобігання корупції у всіх її проявах в Україні безпосередньо пов'язаний із його суб'єктивними аспектом, оскільки дозволяє чітко з'ясувати, хто і по відношенню до кого цей захід може застосовуватися. Унікальність ресурсу самого заходу, а також нормативного закріплення засад його використання зумовили впровадження в Україні «ускладненої» моделі суб'єктного аспекту моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У роботі обґрунтовується існування системи суб'єктів моніторингу способу життя із притаманними їй ознаками й виокремлюється умовно два елементи – «активні суб'єкти моніторингу способу життя» та «пасивні суб'єкти моніторингу способу життя». Першими пропонується вважати тих, хто безпосередньо («основний активний суб'єкт», яким є НАЗК як «моносуб'єкт») та опосередковано («допоміжні», «ті, що сприяють», – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, ЗМІ, фізичні особи тощо) здійснюють відповідну процедуру. При цьому обґрунтовується різноваріативна роль «допоміжних» активних суб'єктів на окремих стадіях відповідної процедури, пов'язана із проявом їх ініціативи. «Пасивними» суб'єктами моніторингу пропонується вважати «суб'єкта декларування» («базовий суб'єкт») та членів його сім'ї («додаткові суб'єкти», «вимушені сторонні суб'єкти»). Аналіз законодавства, яке визначає засади використання ресурсу моніторингу способу життя, дозволяє виокремити «проблемні місця» суб'єктного аспекту останнього й сформулювати авторські пропозиції щодо їх вирішення шляхом модифікації правового статусу НАЗК як «основного активного суб'єкта» моніторингу, визначення форм його взаємодії із суб'єктами протидії корупції в Україні. Також обґрунтовується доцільність «розширення кола» додаткових «пасивних» суб'єктів моніторингу способу життя за рахунок «заміни» членів сім'ї особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, її близькими особами, що забезпечить дієвість відповідного заходу в системі заходів запобігання корупції у всіх її проявах в Україні. У статті обґрунтовується доцільність внесення відповідних змін до чинного антикорупційного законодавства, яке визначає засади використання ресурсу моніторингу способу життя

у частині надання НАЗК статусу правоохоронного органу (або ж врегулювання моделей його взаємовідносин із правоохоронними органами) задля забезпечення легітимності «кабінетного дослідження» та «польового дослідження» та їх результатів. Також формулюються пропозиції щодо доповнення визначення «близькі особи» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції») й заміни у ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» словосполучення «членів сім'ї» словосполученням «близьких осіб», розширивши коло «пасивних» суб'єктів моніторингу способу життя як заходу запобігання корупції у всіх її проявах в Україні.

Lifestyle monitoring according to the legislation of Ukraine: subjective aspect

Kolomoiets T. O.

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

Key words:

lifestyle monitoring, corruption, subject, “active subject”, “passive subject”, system, prevention, legislation, modification, improvement.

Detailed analysis of the resource of lifestyle monitoring, as an effective measure for the prevention of corruption in all its manifestations in Ukraine, is directly connected with its subjective aspect because it makes it possible to find out who and in relation to whom it can be applied. The unique nature of the resource of the very measure, as well as of the statutory consolidation of the fundamentals of its use, has led to the introduction of a “complicated” model of the subjective aspect of monitoring of lifestyle of the individuals authorized to perform the functions of the state or local self-government in Ukraine. The paper substantiates the availability of the system of subjects of lifestyle monitoring with its inherent features, and conditionally marks two elements – “active subjects of lifestyle monitoring” and “passive subjects of lifestyle monitoring”. The former is proposed to be considered as those who directly (“key active subject”, National Agency of Corruption Prevention (NACP) as a “mono-subject”) and indirectly (“auxiliary”, “those that contribute to” – bodies of state power, local self-government bodies, business entities, mass media, individuals, etc.) carry out a particular procedure. At the same time, the author justifies the diverse role multi-diverse role of “auxiliary” active subjects at individual stages of a relevant procedure related to the manifestation of their initiative. The paper proposes to consider “passive” subjects of the monitoring as a “subject of declaring (“basic subject”) and members of his/her family (“additional subjects”, “outsider of necessity”). Analysis of the legislation defining the fundamentals for using the resource of lifestyle monitoring makes it possible to specify “vulnerabilities” of subjective aspect of the later and to formulate the author’s proposals towards their solution through modifying the legal status of NACP as “the key active subject” of monitoring defining the forms of its cooperation with the subjects of corruption prevention in Ukraine. The research proves the expediency to “expand the circle” of additional “passive” subjects of lifestyle monitoring by means of “substitution” of family members of a person authorized to perform the functions of the state or local self-government by his/her close persons that ensures the efficiency of a particular law in the system of corruption prevention in all its manifestations of Ukraine. The article substantiates the expediency to introduce the relevant amendments into the current anti-

corruption legislation which defines the fundamentals of using the resource of lifestyle monitoring in the part of granting NACP a status law-enforcement body (or regulating models of its cooperation with law-enforcement bodies) in order to guarantee the legitimacy of “office research” and “field research” of their results. It is also formulated the proposals for amplifying the definition “close people”) and substitution of the phrase “family members” with “close people” in art. 51 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” expanding the circle of “passive” subject of lifestyle monitoring as a measure for corruption prevention in all its manifestations in Ukraine.

Серед усього розмаїття заходів запобігання корупції в різних її проявах своє чисельне місце посідає моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Ресурс останнього вже достатньо активно використовуються в зарубіжних країнах (зокрема, Філіппінах, Нігерії, Монголії, Румунії, Руанді), унормовано його засади використання в Україні (насамперед, ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції»). Цільова орієнтація цього заходу на «встановлення відповідності рівня життя суб'єкта декларування (особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) наявним у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією, ...що подається відповідно до Закону» (п. 1 ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції») дозволяє окреслити те коло осіб, щодо яких можливе «втручання» з боку держави, серед яких є ті, що наділені публічно-владними повноваженнями і щодо яких цілком виправданим є використання ресурсу моніторингу способу їх життя, так й інші особи, яким такі повноваження не надані, а отже, за рахунок моніторингу здійснюється «втручання» з боку держави у їх приватне життя, що цілком можна розглядати як певне порушення їх конституційних прав. Отже, унормування достатньо «широкого» кола осіб, щодо до яких може здійснювати моніторинг способу життя як захід запобігання корупції у всіх її проявах, актуалізує поглиблений аналіз цього питання з тим, щоб з'ясувати, чи обґрунтованим,

логічним, допустимим є підхід законодавця (насамперед, вітчизняного) до врегулювання цього питання і чи узгоджується він із європейськими правовими стандартами щодо унормування можливих засад «втручання держави у приватне життя особи»? Активізація використання різноманітних заходів суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні, в тому числі й щодо використання ресурсу моніторингу способу життя, їх підзаконна нормотворчість, зорієнтована на деталізацію засад такого використання, вимагають концентрації зусиль зацікавленої спільноти щодо з'ясування ресурсу самого цього заходу, нормативних його засад, зарубіжного досвіду його врегулювання й можливого його запозичення для України, виявлення проблемних аспектів й пошуку оптимальних (у контексті витрат ресурсів) та результативних шляхів їх вирішення, з узгодженням їх як із вітчизняними, так і з європейськими правовими стандартами «дозволеного втручання у приватне життя особи». У наявності тематичні наукові, науково-практичні, публіцистичні роботи [1–3], однак визнати достатнім рівень дослідження та унормування цього питання в Україні поки що, на жаль, немає підстав за рахунок фрагментарності та узагальненості змісту наявних тематичних джерел, що зумовлює формування мети роботи. Остання полягає в тому, щоб на підставі аналізу тематичних наукових, нормативних та інших джерел з'ясувати суб'єктивний аспект моніторингу способу життя як заходу запобігання корупції за

законодавством України, відповідність нормативної його моделі європейським правовим стандартам втручання у приватне життя особи й запропонувати авторський варіант її удосконалення задля результативного використання ресурсу цього заходу, зумовленого соціальними очікуваннями сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні. Задля досягнення відповідної мети цілком обґрунтованим є використання як загальнонаукових, так соціальних методів наукового пізнання, як наявного розмаїття вітчизняних, так і зарубіжних джерел.

«Активні» суб'єкти моніторингу способу життя за законодавством України. Аналіз вітчизняного законодавства дозволяє стверджувати, що моніторинг способу життя представляє собою регламентовану нормами права діяльність спеціально уповноваженого суб'єкта (яким є НАЗК) щодо встановлення відповідних даних, поданих іншим суб'єктом (суб'єктом декларування – особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), рівню його життя та життя членів його сім'ї (майно, одержані доходи, поведінка щодо дозвілля тощо). Отже, відповідна діяльність як різновид адміністративної процедури (про це свідчить наявність обов'язкових ознак, притаманних будь якій адміністративній процедурі [4, с. 7; 5, с. 195]) «супроводжується» своїм «унікальним» суб'єктним аспектом, який є «ускладненим» за рахунок наявності «активних суб'єктів» (того, хто здійснює моніторинг способу життя) і «пасивних суб'єктів» (тих, по відношенню до яких такий моніторинг здійснюється). Наявність «активного» суб'єкта зумовлена ресурсом самого заходу запобігання корупції у всіх її проявах. Ураховуючи те, що діяльність щодо встановлення відповідності поданих у декларації даних особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, реальному

стану справ щодо майна, доходів, стилю життя такої особи та членів її сім'ї пов'язана із втручанням у їх приватне життя, збором необхідних даних, їх оформленням для можливого (у разі встановлення такої невідповідності) в подальшому використання для вирішення питання про притягнення винної особи до юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь (у всьому їх розмаїтті), цілком логічно, що таким суб'єктом здійснення відповідної діяльності має бути суб'єкт, уповноважений державою на використання таких дій, засади вчинення яких регламентовані законодавством. Більше того, відповідна діяльність безпосередньо пов'язана як із «роботою з документами» (у широкому її розумінні), із т.з. «кабінетним дослідженням» [2, с. 9], роботою з відомостями державних реєстрів, інформаційних баз даних, відповідями на запити тощо, а також із «польовим дослідженням» [2, с. 9], «візуальним спостереженням на місці», «відкритим оглядом на місці» [2, с. 20] (у законодавстві Філіппін моніторинг способу життя відповідних осіб узагалі пов'язаний із «розслідуванням характеру та способу життя ... з метою визначити, чи відповідає він їхнім доходам. Таке розслідування припускає, що державні посадові особи, які ведуть розкішний спосіб життя, який не відповідає їхнім доходам, можуть бути причетні до хабарництва і корупції» [2, с. 11]. Використовуючи термін «моніторинг способу життя» під час регламентації засад ресурсу цього заходу у Законі України «Про запобігання корупції», вітчизняний законодавець сприйняв загальноприйняті положення щодо його розуміння та унормування. Про це свідчить навіть те, що він не закріпив його визначення у ст. 1 цього ж Закону «Визначення термінів» (якби була певна специфіка, обов'язковою була б нормо-дефініція, яка б закріпила цю «специфіку») й у «базовій статті» (ст. 51 Закону України) використав

загальноприйнятій для європейських правових та міжнародно-правових актів положення для цього виду заходу (з акцентом на мету, дотримання вимог національного, міжнародного законодавства, узгодженість положень останніх тощо). Відсутність унормованості засад моніторингу способу життя як лише «кабінетного дослідження» («вузького його розуміння») в законодавстві України свідчить про те, що вітчизняний законодавець сприйняв «широке розуміння» моніторингу способу життя як поєднання двох його значень: «кабінетного дослідження» («роботи із документами») та «візуального огляду на місці» («польове дослідження»), яке є характерним і для міжнародно-правових і європейських правових стандартів діяльності спеціально уповноважених антикорупційних органів [2, с. 9]. Отже, активним суб'єктом моніторингу способу життя має бути не будь-який орган держави, а спеціально уповноважений на здійснення відповідного різновиду діяльності, назва, засади діяльності якого мають бути чітко визначеними в національному законодавстві, положення якого, у свою чергу, мають узгоджуватися з відповідними міжнародно-правовими та європейськими правовими стандартами. Таким активним суб'єктом моніторингу способу життя є НАЗК. Законодавець закріпив моносуб'єктність (щодо активного суб'єкта) моніторингу способу життя. Так, наприклад, у ст. 51 Закону фіксує, що: «НАЗК здійснює вибірковий моніторинг способу життя...», «...НАЗК здійснює на підставі інформації...», «Порядок здійснення моніторингу способу життя ... визначається НАЗК», «...У разі встановлення невідповідності рівня життя надається можливість...», «...У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, НАЗК інформує...» [6, с. 401]. Лише НАЗК як «центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом,

який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику» (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції») є єдиним «активним» суб'єктом, уповноваженим здійснювати моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування («моносуб'єктність»), лише його дії, рішення можуть зумовлювати виникнення, зміну, припинення в подальшому правовідносин, пов'язаних із наслідками здійснення моніторингу способу життя (щодо отримання письмових пояснень від суб'єкта декларування за фактом встановлення невідповідності відомостей у декларації та реальним стилем життя, наявним майном тощо; інформування про виявлені за результатами моніторингу ознаки корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції тощо). Цілком зрозумілою є позиція законодавця щодо концентрації повноважень щодо здійснення моніторингу способу життя як заходу запобігання корупції в Україні лише у єдиного органу – НАЗК, проте детальний аналіз наявного законодавства одночасно свідчить, що така «моносуб'єктність» є дещо спірною, у тому числі закріплення засад використання ресурсу моніторингу способу життя та правового статусу «активного» суб'єкта його здійснення. Перші передбачають використання «активним» суб'єктом ресурсу оперативно-розшукової діяльності і досудового розслідування, тобто свого статусу як правоохоронного органу, яким НАЗК не є. Це, у свою чергу, порушує питання про те, «як НАЗК, не маючи процесуальних та оперативно-розшукових повноважень, усе ж таки виявляє ознаки корупційних правопорушень (наслідком яких є отримання коштів і їх подальший обіг)» [6, с. 408]. Більше того, це також «тягне за собою» ще низку питань, відповіді на яких безпосередньо пов'язані

з діяльністю НАЗК щодо проведення моніторингу способу життя, визнання його наслідків такими, що передбачають виникнення, зміну його або ж припинення інших правовідносин, а отже, й використання ресурсу моніторингу способу життя як дієвого заходу запобігання корупції в цілому. Так, зокрема, незрозумілою є форма співпраці НАЗК із «спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції в Україні» (щодо форми повідомлення про ознаки корупційних правопорушень), допустимість доказів, одержаних НАЗК «поза кримінально-процесуальним процедурами», як, до речі, й кваліфікація НАЗК дій осіб як злочинних [6, с. 408]. Також певні запитання виникають і стосовно того, «до якого конкретно органу необхідно передавати НАЗК інформацію, якщо в ній убачатимуться ознаки злочину, не підслідного НАБУ чи ДБР?» [6, с. 408]. Вирішення цих (як й дотичних до них) питань є необхідним задля забезпечення дієвості, ефективності, правомірності використання ресурсу моніторингу способу життя як заходу запобігання корупції у всіх її проявах на майбутнє. Можливим убачається або розширення кола «активних» суб'єктів моніторингу за рахунок правоохоронних органів (до того ж зарубіжний досвід свідчить про наявні приклади існування кількох суб'єктів моніторингу способу життя (наприклад, на попередніх етапах формування системи антикорупційних органів у Філіппінах) із чітким унормуванням їх повноважень, засад взаємодії, або ж зміна правового статусу НАЗК (зі створенням відсутніх відповідних структурних підрозділів) і збереженням моносуб'єктності (активного суб'єкта) моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. До того ж остання пропозиція набуває поширення в експертному середовищі [3, с. 2–3].

А чи можна віднести до «активних» суб'єктів моніторингу

способу життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, «приватних осіб» (журналістів, приватних детективів, окремих громадян, правозахисні організації тощо)? Аналіз вітчизняного законодавства, яке регламентує засади використання ресурсу моніторингу способу життя, свідчить про те, що «приватні особи» можуть сприяти моніторингу за рахунок «надання інформації ... про невідповідність рівня життя суб'єкта декларування чи членів його сім'ї задекларованим даним» (ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції»). Законодавець не визнає їх «активним» суб'єктом моніторингу способу життя вищезазначених осіб, результати самостійної діяльності якого можуть «породжувати» наслідки: виникнення, зміну, припинення правовідносин, безпосередньо пов'язаних із ресурсом моніторингу. Однак як «допоміжними», «такими, що допомагають активному суб'єкту», їх вважати можна (вони не вповноважені на отримання письмових пояснень від особи, не мають доступу до реєстру, не мають повноважень щодо кваліфікації протиправних діянь тощо). І навіть слід наголосити на тому, що не тільки можна, а й потрібно, бо в більшості своїй НАЗК саме від «приватних осіб» отримує інформацію, яка ініціює моніторинг як різновид процедури (незалежні журналістські розслідування, діяльність приватних детективів, правозахисних організацій тощо). Багатоманіття та множинність «допоміжних об'єктів» дозволяє НАЗК отримати інформацію про ймовірну невідповідність даних, задекларованих особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, «реальному майновому стану, стилю життя» такої особи або членів її сім'ї, про ймовірну корупційну діяльність такої особи, про «моральні якості, спосіб життя та нічні розваги ... осіб на предмет збору доказів хабарництва і корупції» [2, с. 12; 7]. Вони

можуть бути «донорами» емпіричної бази для відповідної тематичної діяльності НАЗК. Вони можуть бути «активними» в межах реалізації свого правового статусу і законодавства (як вітчизняного, так і європейського – п. 2 ст. 8 ЄКПЛ). Регламентуються (хоча і не так «жорстко», як по відношенню до органів держави) засади їх можливого «втручання у приватне життя» особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членів її сім'ї («...це позитивні зобов'язання, які включають вжиття заходів, призначених для забезпечення поваги до приватного життя навіть у сфері відносин між самими особами...» [2, с. 3]). Хоча їх діяльність і не є процесуально регламентованою (в порівнянні із НАЗК, перш за все), все ж таки слід пам'ятати, що їх можна розглядати в якості «допоміжних», «тих, що сприяють», суб'єктів моніторингу способу життя вищезазначених осіб лише у тому випадку, якщо їх дії (переважно «польові дослідження») будуть «виправданими», «співмірними», «припустимими» [2, с. 31–33]. До «допоміжних», «тих, що сприяють» здійсненню моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, також можна віднести органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які надають НАЗК відомості з державних реєстрів, інформаційних баз даних, а також суб'єктів господарювання, які надають відповіді на запити НАЗК тощо. На відміну від ЗМІ, приватних документів, правозахисних організацій, громадян, які фактично в переважній більшості «допомагають» або «сприяють» НАЗК на стадії порушення «моніторингової процедури», проявляють ініціативу, вищезазначені суб'єкти «допомагають», «сприяють» НАЗК вже на інших стадіях цієї процедури (ініціативу не проявляють, а залучаються в межах реалізації наданих їм повноважень та виконання статутних завдань), однак істотно не зменшується

їхня значимість у використанні ресурсів моніторингу способу життя як заходу запобігання корупції у всіх її проявах в Україні. Усі вони «концентруються» навколо НАЗК і таким чином формують групу «активних» суб'єктів моніторингу способу життя.

«Пасивні» суб'єкти моніторингу способу життя за законодавством України. «Пасивними» слід вважати тих, по відношенню до яких може здійснюватися моніторинг способу життя. Незважаючи на те, що вже в назві ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» визначено тих, по відношенню до яких моніторинг способу життя може здійснюватися, а такими є «суб'єкти декларування», насправді ж коло «пасивних» суб'єктів цієї процедури є набагато ширшим.

Дійсно, основне («центральне») місце серед «пасивних» суб'єктів моніторингу способу життя посідають саме суб'єкти декларування, якими є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 45 Закону). Одразу ж слід зазначити, що не всі, на кого поширюється дія «базового» антикорупційного закону (ст. 3 Закону), є суб'єктами декларування (ст. 45 Закону), а отже, лише ті, хто є останніми і можуть розглядатися в якості «пасивних» суб'єктів моніторингу способу життя. «Включення» таких саме до «пасивних» суб'єктів є цілком виправданим, логічним, оскільки вони цілком ймовірно можуть використовувати переваги публічної служби для забезпечення реалізації та захисту своїх приватних інтересів, виявити яке й покликаний поміж іншого моніторинг способу їх життя. Використовуючи словосполучення «суб'єктів декларування» вже в назві статті, яка визначає засади використання ресурсу відповідного заходу, законодавець чітко «закріпив» нерозривний зв'язок декларування та моніторингу способу життя як двох «нерозривних» правових явищ,

безпосередньо пов'язаних із особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (декларування особою відомостей про майно, доходи, стиль життя тощо й встановлення відповідності цих даних реальному стану справ). Особа наділяється публічно-владними повноваженнями для реалізації та захисту публічних інтересів, задля чого концентрує всі наявні особистісні ресурси й одночасно не використовує надані повноваження для реалізації та захисту своїх приватних інтересів. Зважаючи на це впровадження, процедури моніторингу способу життя саме цієї особи є логічними. Однак детальний аналіз вітчизняного законодавства, яке регламентує засади моніторингу способу життя як заходу запобігання корупції, свідчить про те, що «пасивними» суб'єктами можуть бути й члени сім'ї «особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (ст. 51 Закону, наприклад). З одного боку, ці особи не уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не є суб'єктами декларування, отже, здійснення моніторингу способу їх життя цілком логічно розглядати як прояв «втручання» у їхнє приватне життя, («втручання» у життя «сторонніх осіб» [2, с. 33]). Однак, з іншого боку, вони потрапляють у поле зору «активних» суб'єктів моніторингу способу життя завдяки «зв'язкам» з особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Законодавець визначає їх як «членів сім'ї» і подає їх перелік як «осіб, які перебувають у шлюбі, їхніх дітей, у тому числі усиновлених, батьків, осіб, які перебувають під опікою і піклуванням, інших осіб, 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 осіб, які спільно проживають, але не перебувають

у шлюбі» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»). Саме завдяки «перебуванню у шлюбі», «родинним відносинам», «спільному проживанню, пов'язаністю спільним побутом, взаємними правами та обов'язками» цих осіб із «суб'єктом декларування» як основним «пасивним» суб'єктом моніторингу способу життя їх «включення» до «пасивних» суб'єктів останнього є виправданим, бо дозволяє виявити опосередковані факти використання «суб'єктом декларування» переваг публічної служби для реалізації та захисту своїх приватних інтересів та приватних інтересів осіб, які з ним безпосередньо пов'язані «тісними» відносинами. Щоправда, як вітчизняне, так і європейське міжнародне законодавство чітко фіксує положення про «мінімізацію втручання в життя «сторонніх осіб» [2, с. 33]. Повне уявлення про реальний спосіб життя «суб'єкта декларування» можливо сформувати лише завдяки «кабінетному дослідженню» та «візуальному спостереженню на місці» як по відношенню до самого «суб'єкта декларування» (майно, доходи, стиль життя тощо), так і тих осіб, із якими він безпосередньо пов'язаний «тісними» відносинами перебування у шлюбі, наявності родинних відносин, спільного проживання з наявністю взаємних прав та обов'язків, спільного побуту (їхнє майно, їхня поведінка, їхні доходи), оскільки, на жаль, непоодинокими є приклади «опосередкованого» неправомірного використання «суб'єктом декларування» переваг публічної служби («опосередковані подарунки» [8, с. 15–16], робота близьких осіб [9, с. 195–207], відносини в умовах конфлікту інтересів [10, с. 150–151] тощо). Члени сім'ї «суб'єкта декларування» фактично є тими «пасивними суб'єктами» моніторингових правовідносин, які «вимушено» потрапляють у поле зору «активних суб'єктів» моніторингу способу життя, а це зумовлює можливість «втручання» у

їхнє приватне життя після використання ресурсу доступних менш інтрузивних заходів. Так, наприклад, для з'ясування питання, в якій школі (державній чи приватній) навчається дитина особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перш за все, доцільним вбачається «отримання даних від відомства, що веде прийом дітей до школи, або від самої школи (державної чи приватної); звернення до даної посадової особи на предмет отримання такої ж інформації; порівняння останньої з документами, отриманими відомства чи школи» [2, с. 28–29], а не візуальне спостереження («польове дослідження») за дитиною «суб'єкта декларування». При цьому таке «втручання» також має бути допустимим, виправданим і співмірним. Відповідні «пасивні суб'єкти» моніторингу способу життя мають і надалі посідати своє місце для реального з'ясування відповідності відомостей, поданих особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в декларації з реальним станом її способу життя (поведінковий, майновий та т.з. «опосередкований» аспекти). Утім, аналіз зарубіжного законодавства (зокрема, Філіппін), а також новітніх тематичних експертних робіт свідчить про те, що «додатковими пасивними» суб'єктами моніторингу способу життя мають бути не члени сім'ї, а близькі особи «суб'єкта декларування» [3 с. 3]. Порівняння визначень «члени сім'ї», «близькі особи» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції») свідчить про співвідношення їх як частини і цілого. Щоправда, аналіз чинного вітчизняного законодавства все ж таки свідчить про те, що унормовано досить «ускладнену» модель співвідношення «близькі особи – члени сім'ї», коли «близькі особи, за умови спільного проживання, пов'язаності спільним побутом, взаємними правами та обов'язками..., у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, водночас є членами сім'ї... 3

іншого боку, за таких же умов будь-які особи можуть бути членами сім'ї..., але... не бути родичами... Не є членами сім'ї особи, які перебувають у шлюбі, їхні діти, в тому числі усиновлені, батьки..., якщо вони: проживають роздільно або, хоча проживають в одному місці..., але не спільно і не пов'язані... спільним побутом, або, хоча і проживають в одному будинку..., але не спільно... та не пов'язані побутом й взаємними правами та обов'язками» [11, с. 42]. Усе ж таки для використання ресурсу моніторингу способу життя особи акцент уваги зробити на «близьких особах» у «прив'язці» до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. «Близькими особами», окрім того, хто є «членами сім'ї», законодавець пропонує вважати й «...незалежно від зазначених умов – чоловіка, дружину, батька, матір, вітчима, мачуху, сина, доньку, пасинка, падчерки, рідного брата, рідну сестру, діда, бабу, прадіда, прабабу, внука, внучку, правнука, правнучку, зятя, невістку, тестя, тещу, свекра, свекруху, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника особи, яка перебуває під опікою чи піклуванням» (ст. 1 Закону). Реалії життя підтверджують той факт, що, на жаль, непоодинокими є випадки використання переваг публічної служби «суб'єктом декларування» для реалізації та захисту приватних осіб не лише членів сім'ї, а й близьких осіб (це підтверджують резонансні журналістські розслідування, результати роботи приватних детективів, пояснення самих «суб'єктів декларування» тощо). Члени сім'ї «суб'єкта декларування» фактично є тими «пасивними суб'єктами» моніторингових правовідносин, які «вимушено» потрапляють у поле зору «активних суб'єктів» моніторингу способу життя, а це зумовлює можливість «втручання» у їхнє приватне життя після використання ресурсу доступних менш інтрузивних заходів. Так, наприклад, для з'ясування питання, в якій школі (державній чи

приватній) навчається дитина особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перш за все, доцільним убачається «отримання даних від відомства, що веде прийом дітей до школи, або від самої школи (державної чи приватної); звернення до даної посадової особи на предмет отримання такої ж інформації; порівняння останньої із документами, отриманими відомства чи школи» [2, с. 28–29], а не візуальне спостереження («польове дослідження») за дитиною «суб'єкта декларування». При цьому таке «втручання» також має бути допустимим, виправданим і співмірним. Відповідні «пасивні суб'єкти» моніторингу способу життя мають і надалі посідати своє місце для реального з'ясування відповідності відомостей, поданих особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в декларації з реальним станом її способу життя (поведінковий, майновий та т.з. «опосередкований» аспекти). Аналіз зарубіжного законодавства (зокрема, Філіппін), а також новітніх тематичних експертних робіт свідчить про те, що «додатковими пасивними» суб'єктами моніторингу способу життя мають бути не члени сім'ї, а близькі особи «суб'єкта декларування» [3 с. 3]. Порівняння визначень «члени сім'ї», «близькі особи» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції») свідчить про співвідношення їх як частини і цілого. Щоправда, аналіз чинного вітчизняного законодавства все ж таки свідчить про те, що унормовано досить «ускладнену» модель співвідношення «близькі особи – члени сім'ї», коли «близькі особи, за умови спільного проживання, пов'язаності спільним побутом, взаємними правами та

обов'язками..., у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, водночас є членами сім'ї... З іншого боку, за таких же умов будь-які особи можуть бути членами сім'ї..., але... не бути родичами... Не є членами сім'ї особи, які перебувають у шлюбі, їхні діти, у тому числі усиновлені, батьки..., якщо вони: проживають роздільно або, хоча проживають в одному місці..., але не спільно і не пов'язані... спільним побутом, або, хоча і проживають в одному будинку..., але не спільно... та не пов'язані побутом й взаємними правами та обов'язками» [11, с. 42]. Для використання ресурсу моніторингу способу життя особи акцент уваги слід зробити на «близьких особах» у «прив'язці» до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. «Близькими особами», окрім того, хто є «членами сім'ї», законодавець пропонує вважати й «...незалежно від зазначених умов – чоловіка, дружину, батька, матір, вітчима, мачуху, сина, доньку, пасинка, падчерки, рідного брата, рідну сестру, діда, бабу, прадіда, прабабу, внука, внучку, правнука, правнучку, зятя, невістку, тестя, тещу, свекра, свекруху, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника особи, яка перебуває під опікою чи піклуванням» (ст. 1 Закону). Реалії життя підтверджують той факт, що, на жаль, непоодинокими є випадки використання переваг публічної служби «суб'єктом декларування» для реалізації та захисту приватних осіб не лише членів сім'ї, а й близьких осіб (це підтверджують резонансні журналістські розслідування, результати роботи приватних детективів, пояснення самих «суб'єктів декларування» тощо).

Література

1. Коломоєць Т. О., Кушнір С. М. Моніторинг способу життя як засіб запобігання корупції за законодавством України : чи вдалими є вибір терміну?
2. Моніторинг способу життя : огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Харків, 2016. 36 с.

3. Пластун М. Рестарт НАЗК : що важливо врахувати? *Юридичний вісник України*. 14–27 червня 2019 року. № 24–25 (1249–1250). С. 2–3.
4. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
5. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
6. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
7. Середньостроковий план розвитку Філіппін на 2004–2010 роки, глава 21 «Боротьба з корупцією». С. 249. URL : www.philconstruct.com/docs/downloads/NEDA%20DOCS/Medium%20Term%20Development%20Plan%202004-2010.pdf.
8. Коломоєць Т. О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 40 с.
9. Дудоров О. О., Коломоєць Т. О., Кушнір С. М., Макаренков О. Л. Загальнотеоретичні, адміністративні та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні : кол. монограф. Запоріжжя, 2019. 476 с.
10. Коломоєць Т. О. Подорожі публічних службовців : чи доцільним є впровадження антикорупційних правових нормативів? *Право і суспільство*. 2018. № 6. С. 147–153.
11. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. М. І. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

References

1. Kolomoiets, T. O. and Kushnir, S. M. (2019), “Lifestyle monitoring as a measure for corruption prevention according to the legislation of Ukraine: is the term choice appropriate”?
2. (2016), *Monitorynh sposobu zhyttia : ohliad mizhnarodnoi praktyky, mozhyvist zastosuvannia v Ukraini* [Lifestyle monitoring : review of the international practice, possibility of application in Ukraine], Kharkiv, Ukraine.
3. Plastun, M. (2019), “Restart of NACP : what is important to be taken into account?”, *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, June 14–27, 2019, no 24–25 (1249–1250), pp. 2–3.
4. Boiko, I. V., Zyma, O. T. and Soloviova, O. M. (2017), *Administratyvna protsedura : konspekt lektsii* [Administrative procedure : compendium of lectures], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
5. Kolomoiets, T. O. (2011), *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs : pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine. Academic course : a textbook], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
6. Kolomoiets, T. O. and Kolpakov, V. K. (2019), *Naukovo-praktychnyi komentar Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii»* [Scientific and practical commentary of the Law of Ukraine “Om Prevention of Corruption”], Vydavnychi dim «Helvetyka», Zaporizhzhya, Ukraine.
7. Medium Term Philippine Development Plan for 2004–2010, chapter 21 “Fight against corruption”, p. 249, available at : www.philconstruct.com/docs/downloads/NEDA%20DOCS/Medium%20Term%20Development%20Plan%202004-2010.pdf.

8. Kolomoiets, T. O. (2018), *Obmezhenia shchodo oderzhannia podarunkiv osobamy, upovnovazhenymy na vykonannia funktsii derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia, za zakonodavstvom Ukrainy : naukovo-praktychnyi narys* [Restrictions on gifts reception by the persons authorized to perform the functions of the state or local self-government under the legislation of Ukraine : scientific and practical essay], Vydavnychi dim «Helvetyka», Zaporizhzhya, Ukraine.
9. Dudorov, O. O., Kolomoiets, T. O., Kushnir, S. M. and Makarenkov, O. L. (2019), *Zahalnoteoretychni, administratyvni ta kryminalno-pravovi osnovy kontseptualizatsii antykoruptsiinoi reformy v Ukraini : kol. monohraf.* [General theoretical, administrative and criminal fundamentals of conceptualization of anti-corruption reform in Ukraine : col. monograph], Zaporizhzhya, Ukraine.
10. Kolomoiets, T. O. (2018), “Travels of public servants : is it expedient to introduce anti-corruption legal standard?”, *Pravo i suspilstvo*, no. 6, pp. 147–153.
11. Khavroniuk, M. I. (2018), *Naukovo-praktychnyi komentar Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii»* [Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”], Vaite, Kyiv, Ukraine.

УДК 342.922:351.71

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2019-1-08>

Прагматика відносин під час використання публічного майна

Задирака Н. Ю.

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
вул. Володимирська, 60, Київ, Україна
zadyraka@ukr.net*

Ключові слова:

публічне майно, прагматизм, правовідносини, інтерес, глобалізація.

Надійшло до редколегії:

09.04.2019

Прийнято до друку: 13.05.2019.

У статті досліджено абстрактне відображення ефективної та раціональної поведінки осіб, уповноважених використовувати публічне майно. Проаналізовано правовий реалізм здійснення компетенції з приводу соціально-утилітарного використання публічного майна. Автор зосереджує увагу на техногенних реаліях розвитку суспільства, що формують тенденції розвитку майбутньої соціальної реальності у відносинах щодо публічного майна. Розкрито оптимальну модель використання майна з огляду на потенційні практичні наслідки й безпосередні фактичні поточні результати.

Pragmatic relations in use of public property

Zadyraka N. Yu.

*Taras Shevchenko National University of Kyiv, str. Volodymyrska, 60, Kyiv, Ukraine
zadyraka@ukr.net*

Key words:

public property, pragmatism, legal relationships, public interest, globalization.

The paper has researched into abstract reflection of effective and rational behaviour of persons authorized to use public property. Legal realism of exercising of powers concerning socially utilitarian use of the public property has been analysed. The author