

**«БЛИЗЬКІ ОСОБИ» У СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ:
ПРІОРИТЕТИ УНОРМУВАННЯ ЗАСАД УЧАСТІ ДЛЯ УНЕМОЖЛИВЛЕННЯ
ЇХ КОРУПЦІОНОГЕННОГО ВПЛИВУ**

**“CLOSE PERSONS” IN THE OFFICIAL LEGAL RELATIONS:
PRIORITIES OF THE STANDARDIZATION OF THE PARTICIPATION PRINCIPLES
FOR THE IMPOSSIBILITY OF THEIR CORRUPTOGENIC INFLUENCE**

**Коломось Т.О., д.ю.н., професор,
заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
декан юридичного факультету
Запорізький національний університет**

**Гаджисва Ш.Н., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет**

В умовах докорінного оновлення засад регулювання відносин публічної служби, в тому числі й за рахунок закріплення «фільтрів» унеможливлення «негативного» впливу на «чистоту» публічної служби з боку осіб, які пов'язані з особами, уповноваженими на виконання завдань і функцій держави або місцевого самоврядування, родинними або ж іншими відносинами, завдяки чому щодо них у публічних службовців формуються довіра, важливо досягти релевантності змісту таких нормативних засад реальним вимогам антикорупційного правозастосування. Останнє свідчить про непоодинокі випадки «корозійного» впливу «близьких осіб» на професійну діяльність публічних службовців (як відносно них, так і превалювання приватних інтересів «близьких осіб» у діяльності публічних службовців) за умови їх активної або пасивної участі у публічно-службових відносинах, що зумовлено, насамперед, дефектністю чинного законодавства України, усунення якої є нагальною потребою сьогодення.

Метою роботи є аналіз реального ресурсу інституту «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах (пропонується розглядати в якості інституту), виокремлення «дефектних» засад унормування його та формулювання пропозицій щодо їх удосконалення задля усунення передумов для його використання як фактору корупціогенного впливу на публічну службу загалом.

Об'єктом роботи є суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із участю «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах задля унеможливлення їх корупціогенного впливу.

Методологія дослідження передбачає використання як загальнонаукових, так і спеціальних методів наукового пізнання. Базовим обрано діалектний метод, додатково застосовано методи семантичного, логіко-юридичного, порівняльно-правового аналізу, прогнозування та моделювання.

Результати. Обґрунтовано важливість унормування засад участі у публічно-службових правовідносинах «близьких осіб», здатних впливати (в тому числі й негативно) на професійну діяльність публічного службовця задля усунення передумов для їх корупціогенного впливу на останнє. Доведено нагальну потребу модифікації тематичного понятійного апарату за рахунок його уніфікації для всього службового законодавства, виокремлення в якості «базового» поняття «близькі особи» (узагальнюючого для позначення всіх осіб, щодо яких у публічних службовців з урахуванням різних юридичних фактів виникають «особливі», «довірчі» відносини) й його змістовне наповнення за рахунок одночасного використання кількох критеріїв для позначення складників-різновидів «близьких осіб» для забезпечення релевантності реальним вимогам правозастосування.

Засади відповідної участі (активної та пасивної) пропонується уніфікувати, систематизувати в єдиному «базовому» антикорупційному законодавчому акті. Пріоритетними для їх унормування вважається відсутність відносин «безпосереднього підпорядкування» та «відносин контролю (в тому числі й загального)» між публічним службовцем та «близькими особами». Додатковими «фільтрами» унеможливлення відповідного впливу з боку «близьких осіб» пропонується вважати вимоги фінансового контролю, «спеціальні обмеження» для публічних службовців, моніторинг способу життя, повну перевірку декларації, відповідальність за порушення відповідних положень. Формулюються пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства щодо засад участі «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах задля уніфікації його тлумачення та застосування.

Ключові слова: «близькі особи», публічна служба, законодавство, корупціогенний вплив, корупція, визначення, «фільтр», удосконалення, правозастосування.

In the context of a complete renewal of the principles of regulation of relations in the public service, including the consolidation of “filters” for eliminating a “negative” influence on the “purity” of public service on the part of persons who are in connection with officials authorized to perform the tasks and functions of the state or local government by family or other relations due to which public servants trust them, it is important to achieve the relevance of the content of such legal frameworks to real requirements for anti-corruption enforcement. The latter indicates repeated cases of “corrosive” influence of “close persons” on the professional activity of public servants (both towards him/her and the prevalence of private interests of “close persons” in the activities of the public servant) upon the condition of their active or passive participation in public-official legal relations that is primarily caused by the defectiveness of the current legislation of Ukraine, and its elimination is a primary need of the present.

The article is aimed at analyzing an actual recourse of the institute of “close persons” in public-official legal relations (it is offered to consider it as an institute), marking “defective” principles of its standardization and proposing on their improvement to eliminate the preconditions for its use as a factor of corruptogenic influence on the entire public service. The object of the paper is public relations directly connected with the involvement of “close persons” in public-official legal relations to make their corruptogenic influence impossible.

The research methodology includes the use of both general scientific and special methods of scientific cognition. Dialect method is basic, and it is additionally applied the methods of semantic, logic-legal, comparative-legal analysis, forecasting and modeling Results. The author justifies the importance of standardization of principles for the participation of “close persons”, who can influence (including negatively) the professional activity of a public servant, in the public-official legal relations to eliminate the preconditions for their corruptogenic influence on the latter.

It is substantiated an acute need to modify the issue-related conceptual framework through its unification for the whole service legislation, to mark the concept “close persons” as a “basic” one (catch-all to indicate all persons to whom public servants, taking into account various legal facts, have “special”, “trust-based” attitude) and its details through simultaneous use of several criteria to outline constituent kinds of “close persons” for guaranteeing the relevance to real requirements for law enforcement. The author proposes to unify the principle of the participation (active or passive) and arrange in unified “basic” anti-corruption legislative act relations of “direct subordination” and “control relations” (including general) between a public servant and “close persons” are considered to be a priority for their standardization.

The following additional "filters" making a certain influence on the part of "close persons" impossible are recommended to be considered as: financial control requirements, "special restrictions" for public servants, lifestyle monitoring, complete verification of declaration, liability for violation of relevant provisions. The paper sets forward proposals on the improvement of the current legislation in terms of the principles of participation of "close persons" in public-official legal relations to unify its interpretation and application.

Key words: "close persons", public service, legislation, corruptogenic influence, corruption, definition, "filter", improvement, law enforcement.

Вступ. Актуальність. Проблематика нормативно-правового регулювання засад участі «близьких осіб» у публічно-службових відносинах зумовлена, насамперед, прагненням унормувати оптимальну модель унеможливлення «зовнішнього» корупціогенного впливу з їх боку на «чистоту» публічної служби, на об'єктивність, неупередженість, професіоналізм та інші принципи останньої, на максимальну концентрацію зусиль публічних службовців щодо забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу. Як свідчить аналіз правозастосовчої практики, напоодинокими є випадки цільового спрямування професійної діяльності публічних службовців на пріоритетність приватних інтересів близьких осіб, а також негативного впливу останніх на діяльність публічних службовців, наслідком чого є «корозія» публічно-службової діяльності, зниження довіри та авторитету до неї з боку громадянства, визнання держави в цілому як такої, яка характеризується низьким рівнем сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index).

Незважаючи на докорінний перегляд засад нормативно-правового регулювання публічно-службових відносин, зумовлений модифікацією базової моделі публічної служби, її суб'єктної пріоритетності, змістовного наповнення, впровадження численних новаційних правових інститутів, в тому числі й антикорупційного змісту, запозичених із досвіду правотворчості та правозастосування зарубіжних країн із акцентом на адаптацію їх до національних реалій, що у свою чергу обумовило істотну активізацію відповідної нормопроектної та нормотворчої діяльності, внесення змін та доповнень до чинного законодавства з питань публічно-службової діяльності. До цього часу засади участі «близьких осіб» залишаються «ризикованими», вимагають поглибленої уваги до дослідження та оновленого підходу до унормування.

Термінологічна «дефектність», розпорошеність видового розмаїття засад участі «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах і фрагментарність їх нормативного закріплення зумовлюють недооцінку реального їх ресурсу, а отже й можливого негативного впливу корупціогенного характеру на публічно-службові правовідносини, зумовлюючи можливість використання «близьких осіб» в якості інструменту негативного, «корозійного» впливу на публічну службу. Все це й обумовлює формулювання мети роботи, яка полягає в аналізі реального ресурсу інституту «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах (пропонується розглядати в якості інституту), виокремленні «дефектних» засад унормування його та формулювання пропозицій щодо їх удосконалення задля усунення передумов для його використання як фактору корупціогенного впливу на публічну службу в цілому.

Методологія дослідження. Робота виконана на підставі поєднання загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Базовим методом обрано діалектичний, що у свою чергу дозволило дослідити «якісні» зміни у формуванні визначення «близькі особи» для виокремлення засад їх участі у публічно-службових правовідносинах, основні підходи до їх змістовного наповнення та релевантність реальним потребам антикорупційного правозастосування.

Для з'ясування сутності визначення поняття «близькі особи» та формування суміжного тематичного ряду було застосовано метод семантичного аналізу. Ресурс логіко-юридичного методу дозволив виокремити засади участі

«близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах, специфіку та проблемні аспекти їх унормування, що й дозволяє вести мову про можливість корупціогенного впливу від участі «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах.

Порівняльно-правовий метод наукового пізнання дозволив виділити недоліки та переваги унормування засад участі «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах в антикорупційному законодавстві та законодавстві про публічну службу України першої декади XXI століття, а методи прогнозування та моделювання – пропозиції щодо їх удосконалення для унеможливлення корупціогенного впливу участі «близьких осіб» на «чистоту» публічної служби.

Аналіз останніх публікацій тематичного змісту. Аналіз відповідної джерельної бази свідчить про фрагментарність уваги з боку вчених-юристів до дослідження відповідної проблематики й відсутність комплексних монографічних тематичних досліджень. Значна кількість науково-практичних коментарів до законодавчих актів, у яких проблематика «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах висвітлюється в контексті аналізу статей, які закріплюють визначення «близькі особи», засади їх можливої участі у відповідних правовідносинах, із акцентом, насамперед, на тлумачення тексту самих статей законодавчих актів. Так, лише аналіз відповідних статей подається у Науково-практичних коментарях до Закону України «Про державну службу» за науковою редакцією А. Селіванова та М. Іншина [1, с. 25–26; 2, с. 28–29] із посиланням в аспекті визначення «близьких осіб» на положення Закону України «Про запобігання корупції».

Узагальнений аналіз визначення подається у Науково-практичному коментарі до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» за загальною редакцією В. Тимошука [3, с. 105–106]. Більш-менш детальний аналіз визначення поняття «близькі особи», а також засад їх участі у відносинах, пов'язаних із публічною службою, подається у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції» за редакцією М. Хавронюка [4, с. 10–12], Т. Коломоець, В. Колпакова [5, с. 17–19], В. Ковальського, О. Миколенка, Є. Стрельцова, О. Клименка [6, с. 9–10], В. Чернея [7, с. 13–14], підготовленого Центром політико-правових реформ [8, с. 14–19]. При цьому різним є ступінь деталізації подання матеріалу: від простого дублювання нормативних положень до аналізу останніх із виокремленням певних прогалів нормотворчості та формулюванням певних пропозицій щодо їх удосконалення. Хоча ґрунтовного етимологічного, історико-правового, систематичного аналізу відповідного проблемного питання у зазначених джерелах немає. Прагнення з'ясувати релевантність відповідного визначення реальним вимогам сучасної вітчизняної нормотворчості та правозастосування із поглибленим аналізом судової практики щодо кваліфікації адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, демонструють О. Дудоров, Р. Мовчан і В. Сенік [9, с. 187, 224–229], щоправда, без його ґрунтовного етимологічного аналізу.

Дослідити сутність відносин, пов'язаних із участю близьких родичів, свояків у публічній службі намагається й М. Пресняков [10], який зосереджує свою увагу на аналізі положень зарубіжного законодавства та практики його застосування, що є цінним у контексті компаративно-правового тематичного дослідження. Також можна вказати і на роботу Ю. Тіткової, присвячену особливостям

врегулювання конфлікту інтересів, зумовленого спільною роботою близьких осіб, за результатами узагальнення результатів роботи НАЗК [11], однак вона взагалі позбавлена будь-якого аналізу феномену «близькі особи».

Окремим питанням етимологічного аналізу визначення поняття «близькі особи», виділенню засад їх участі у публічних службових відносинах, насамперед в аспекті ресурсу обмежень щодо публічних службовців та конфлікту інтересів у публічній службі, присвячені роботи С. Кушніра, Р. Кукурудза, В. Гвоздецького, К. Берднікової, К. Годуєвої, О. Гладуна, Д. Гудкова, О. Дударова, О. Макаренкова, Р. Мовчана, В. Сенік, К. Задоя, В. Мозгової, І. Ольшанецького, І. Пастуха, В. Рошупкіна, О. Шимон та інших [12]. В основному простежується дві умовно виокремлені тенденції: аналіз самого визначення, аналіз відповідного питання в аспекті більш комплексної проблематики (обмеження щодо отримання подарунків, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, обмеження для публічної служби, декларування доходів і витрат, конфлікт інтересів тощо), хоча без ознак завершеного наукового дослідження комплексного характеру, що й актуалізує потребу формування новітнього наукового базису для сучасної вітчизняної нормотворчості, зорієнтованої на унормування засад участі «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах, які б унеможливили будь-які передумови корупціогенного ризику від такої участі.

Виклад основного матеріалу (результати дослідження)

І. «Близькі особи»: основні підходи до розуміння та нормативного закріплення. Аналіз тематичних джерел дозволяє виокремити суміжний тематичний понятійний ряд, який використовується для позначення відповідних осіб: «близькі родичі», «члени сім'ї», «близькі особи», «кровні родичі», «особи, максимально наближені до публічного службовця», «особи, щодо яких у публічного службовця сформована максимальна довіра», «своєки», «дальні родичі» тощо. Незважаючи на все їх переважно доктринальне розмаїття, законодавець стосовно позначення відповідних осіб у відносинах публічної служби демонструє прагнення дотримуватися уніфікації й використовує термін «близькі особи». Так, у Законі України «Про державну службу», окреслюючи коло «базових» термінів, серед останніх законодавець виокремлює й «близьких осіб» (ст. 1). При цьому він уточнює, що відповідний термін вживається у «значенні, визначеному Законом України «Про запобігання корупції» (ч. 2 ст. 1 Закону). Це слід оцінити позитивно, оскільки два «базових» законодавчих акти, зорієнтовані на врегулювання публічно-службових відносин, «пов'язані» уніфікованим терміном «близькі особи», що усуває передумови для різновариативного суб'єктивного тлумачення термінів.

Закон України «Про запобігання корупції» у ст. 1 «визначення термінів» закріплює визначення «близькі особи» й одночасно фіксує його співвідношення із «членами сім'ї», закріплюючи як визначення останніх, усуваючи будь-які підстави для твердження щодо їх ототожнення. Так, близькими особами для відносин публічної служби вважаються «члени сім'ї, зазначені в ч. 1 ст. 3 відповідного закону, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний і двоюрідний брат, рідна та двоюрідна сестра, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач, усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта» (п. «а» ч. 1 ст. 1 закону).

Зазначаючи, що «члени сім'ї» є лише одним із різновидів «близьких осіб», у абз. 16–18 ч. 1 ст. 1 закону закріплюється визначення і «членів сім'ї» як «... а) особи,

яка перебуває у шлюбі із суб'єктом, який зазначений у ч. 1 ст. 3 Закону, та діти зазначеного суб'єкта до досягнення ними повноліття незалежно від спільного проживання із суб'єктом; б) будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі» (ч. 1 ст. 1 Закону). Отже, аналіз запропонованих офіційних нормативних визначень дозволяє стверджувати, що законодавець намагався не тільки врегулювати питання співвідношення «членів сім'ї» та «близьких осіб» як частини і цілого, а й, використовуючи узагальнюючий термін «близькі особи», запропонував таке визначення, яке б дозволило охопити якомога більший перелік ознак, які б характеризували «... родинні чи інші зв'язки із особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [1, с. 26], «... кровні і (або) формально-юридичні зв'язки» [5, с. 19].

При цьому важливо зазначити, що мають бути й відповідні ознаки, форми їх прояву мають узгоджуватися саме із нормативно закріпленими варіантами, а не лише будь-який окремий факт [9, с. 329]. Саме ці ознаки й обумовлюють «близький» по відношенню до публічного службовця характер відносин із певною особою, «цінність» останньої для публічного службовця. Не лише сам факт кровних родинних зв'язків (близькі, дальні тощо), некровних родинних зв'язків (зведені брати і сестри, вітчим, пасинок, падчерка тощо), а й інших (перебування у шлюбі, усиновлення, опіка, піклування тощо) і зумовлюють «близькі» відносини із публічним службовцем, «зацікавленість» цими особами відповідними відносинами, «важливість» останніх для них.

Визначаючи досить широке коло осіб, яких можна вважати «близькими особами» у публічно-службових відносинах, законодавець прагнув фактично зробити акцент на тих їх ознаках (одній або кількох залежно від різновиду «близьких осіб»), які й зумовлюють їх «особливий» по відношенню до публічного службовця характер, «особливий довірчий характер» [10, с. 42], «ціннісний характер» [10, с. 42], те, що буде свідчити про «... важливість життя, здоров'я, благополуччя відповідної особи для публічного службовця за наявних обставин» [10, с. 42]. Чи вдалими є вибір терміну? Чи вдалими є його змістовне наповнення? Відповідаючи на перше запитання, можна стверджувати, що так. Словосполучення «близькі особи» є збірним і передбачає поєднання двох складників: «близькі» і «особи». Якщо другий складник робить вказівку на те, хто є такими особи, перша – на їх особливий характер відносин із публічним службовцем.

Звертаючи увагу на те, що не лише родинні відносини (насамперед, кровне рідство), відносини шлюбу мають зумовлювати «особливий» характер зв'язків цих осіб із публічним службовцем, цілком виправданим вбачається використання складника «особи», а не «родичі», «члени сім'ї» тощо. Термін «особи» є узагальнюючим і дозволяє охопити все розмаїття тих, хто може бути «цінним», «важливим», «особливим» для публічного службовця. Стосовно ж іншого складника, а саме «близькі», також цілком можна вважати вибір вдалими, бо етимологічний аналіз дозволяє виокремити ту «особливість» таких людей для публічного службовця, яка буде їх відрізняти серед усього розмаїття інших («своє», «наближене», «максимально поряд» тощо).

Стосовно змістовного наповнення варто зазначити таке. Нормативно закріплене визначення «близькі особи» постійно перебувало у колі критичного аналізу вчених-юристів: стосовно «надмірного ускладнення, лексичної та синтаксичної нестрункості, виключної обтяженості для сприйняття» [5, с. 17], «дефектності» запропонова-

них варіантів наповнення, завдяки чому поза унормуванням залишалися особи, яких цілком можна вважати «близькими особами» [8, с. 38–42] тощо. Варто зазначити, що модифікована нормативна дефініція «близькі особи» після внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» згідно із Законом України від 02.10.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» змістовно оновилися, в тому числі й у частині усунення деяких змістовних вад у перерахуванні тих осіб, яких можна вважати «близькими особами», хоча досконалою її, на жаль, вважати і на сьогоднішній день не можна (визначений підхід у перерахунку таких осіб залишає поза регламентацією тих, які за своїми ознаками цілком можуть вважатися «близькими особами» по відношенню до публічного службовця).

Позитивно оцінюючи в цілому генезу прагнення законодавства уніфікувати термінологічний понятійний апарат та практику його тлумачення за рахунок змістовної визначеності, в той же час доцільним вбачається виважений підхід до обрання критеріїв для визначення осіб у якості «близьких осіб», які забезпечували б релевантність і самих критеріїв визначення «близькі особи» реаліям нормотворчості і правозастосування. При цьому цілком логічним вбачається використання так званого «комбінованого» варіанту визначення «близькі особи», який передбачає одночасне поєднання декількох підходів до формулювання складників цього визначення і з акцентом на ресурс кількох критеріїв, що й дозволяє охопити його унікальність, усунути передумови для постійного оновлення в умовах реформаційних державотворчих і правотворчих процесів, в тому числі у сфері публічно-службових відносин.

II. «Близькі особи» та особливості їх участі у публічно-службових правовідносинах. Оразу ж слід зазначити, що засади участі «близьких осіб» у публічно-службових відносинах не є основним складником предмету регулювання службового права. Вбачаючи «особливий» характер відносин із ними публічного службовця, потенційну здатність корупціогенного впливу на нього, а також «зворотній» зв'язок з боку останнього, що може сформувати передумови для конфлікту інтересів, а саме публічного, на забезпечення реалізації та захисту якого зорієнтована діяльність публічного службовця, та приватних інтересів як самого публічного службовця, так і його «близьких осіб», цілком логічно, що засади участі останніх у відносинах публічної служби, «дотичності» до публічної служби вимагають свого унормування задля усунення передумов для «корозійного» впливу на публічну службу.

Умовно можна виокремити кілька публічно-службових відносин, у різній ступені дотичними до яких можуть бути «близькі особи» публічного службовця: а) відносини, які передбачають їх участь і зв'язок із публічно-службовою діяльністю (конфлікт інтересів і способи його запобігання і вирішення, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб тощо); б) відносини, для яких така участь є можливою, й вона безпосередньо не пов'язана із професійною діяльністю публічного службовця (наприклад, обмеження щодо отримання публічними службовцями подарунків із одночасним дозволом отримувати останні від «близьких осіб»). Якщо перші передбачають унормування засад відповідної участі, насамперед із використанням заборон та обмежень (щоправда, є й винятки), інші ж навпаки регулюються приписами дозвільного характеру. Їх також умовно можна розділити на: а) ті, що передбачають певні «пільгові» варіанти існування (винятки) з акцентом на специфіку сфери; б) ті, що таких винятків не передбачають.

Також цілком можливим є й виокремлення «потенційних» публічно-службових відносин за участю «близьких осіб» і тих відносин, які вже існують, відносин із «активною» участю відповідних осіб (наприклад, спільна робота

«близьких осіб» у гірських населених пунктах) та із їх «пасивним» залученням (наприклад, зазначення інформації у декларації особою, уповноваженою на використання функцій держави або місцевого самоврядування, моніторинг способу життя тощо). З акцентом на «комплексний» зміст визначення «близькі особи» цілком можна вести мову й про виділення відносин за участю всього розмаїття «близьких осіб» (наприклад, обмеження щодо спільної роботи), а також відносини, в яких передбачається участь лише окремих різновидів «близьких осіб» (наприклад, моніторинг способу життя публічного службовця).

Особливість унормування засад участі «близьких осіб» у публічно-службових відносинах зумовлена, насамперед, «загрозою» такої участі для публічної служби завдяки використанню ресурсу «підпорядкування» та «контролю». Саме завдяки можливій участі «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах не повністю забезпечується дотримання обов'язкових вимог щодо підпорядкованості та контролю, а отже й не у повній мірі забезпечується дотримання суїх засадничих вимог публічної служби, реалізується її ресурс. Публічний службовець не може об'єктивно, неупереджено виконувати свої обов'язки, що й зумовлює «дефектність» його публічно-службової діяльності.

«Особливий» характер відносин публічного службовця і «близьких осіб» має підпорядковуватися «пріоритетному» характеру публічно-службових відносин. За таких умов ці відносини мають унормуватися з акцентом на ресурс «підпорядкування» та «контролю» й виключати їх безпосередню реалізацію. Тобто, саме безпосередня підпорядкованість і контроль і зумовлюють у таких відносинах передумови для «особливого» впливу суб'єктів, в тому числі й корупціогенного, а отже й «корозійного» публічної служби в цілому. Саме тому цілком логічним, виправданим є унормування вимог щодо «безпосереднього керівництва», «безпосередньої підконтрольності» для публічно-службової діяльності, а також обмежень щодо спільної роботи близьких осіб і запобігання та врегулювання конфлікту публічних і приватних інтересів (як «поняття більш широкого, ніж «спільна робота близьких осіб» [9, с. 324]), дотримання вимог фінансового контролю у частині декларування доходів, витратків «близьких осіб» тощо.

Усвідомлюючи той факт, що «близькі особи» не є «базовим» суб'єктом публічно-службових правовідносин, законодавець в той же час не переоцінює їх «особливий» зв'язок (при цьому взаємний) із публічним службовцем, фіксуючи «фільтри» можливого негативного їх впливу на професійну діяльність останнього. Так, ст. 32 Закону України «Про державну службу» фіксує обмеження щодо призначення на посаду особи, «яка буде прямо підпорядковуватися близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи» (ч. 1 ст. 32 закону). При цьому у законодавчому акті закріплюється й офіційне визначення «безпосереднього керівника» (ч. 1 ст. 2 закону) як «найближчого керівника, якому прямо підпорядкований ... службовець» (ч. 1 ст. 2 закону), тобто «... відносини прямої організаційної або правової залежності (без проміжних ланок)» [1, с. 19], що й може становити «загрозу» для «чистоти» публічної служби у разі публічно-службових відносин за участю «близьких осіб».

Акцент слід робити не тільки на «безпосередній підпорядкованості» або ж «прямої підпорядкованості» (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»), а й на, як вже зазначалося, підконтрольності, яку варто розподіляти щосовно публічно-службових відносин за участю «близьких осіб», на «безпосередню» («... передбачає у безпосереднього керівника наявність повноважень щодо контролю згідно з посадовими обов'язками» [10, с. 38]) та «загальну» («підконтрольність усіх службовців керівнику незалежно від безпосередньої підпорядкованості» [10, с. 39]), яка безпосередньо пов'язана із конфліктом інтересів у публічній

службі. Саме тому цілком виправданим є унормування положень, безпосередньо пов'язаних із обмеженнями щодо спільної роботи близьких осіб (ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції»), із їх розподілом щодо реальних і потенційних публічно-службових правовідносин і можливими винятками (п. 3 ч. 1 ст. 27 закону) із загального припису та положень стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 28 закону), зорієнтованих не лише на факт безпосереднього підпорядкування, а й контролю (в тому числі загального) у публічно-службових відносинах за участю «близьких осіб» як «фільтру» можливого корупціогенного впливу відповідних відносин на «чистоту» публічної служби.

На жаль, аналіз правозастосовчої практики свідчить про різноваріативність тлумачення цих положень чинного антикорупційного «базового» законодавчого акту й непоодинокі випадки помилкового ототожнення безпосередньої підпорядкованості й контролю (наприклад, щодо вирішення кадрових питань, питань стимулювання публічних службовців тощо), а отже й зорієнтованість професійної діяльності публічних службовців на задоволення приватних інтересів «близьких осіб». Це у свою чергу зумовлює потребу уточнення положень чинного законодавства у частині доповнення тематичного «базового» понятійного ряду, фіксації норми-дефініції «безпосередній та загальний контроль», деталізації положень ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» у частині співвідношення відповідного обмеження та конфлікту інтересів [9, с. 268–269]. У цьому сенсі слушним є положення про те, що «... винятки, передбачені ч. 1 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», стосуються лише одного виду конфлікту інтересів ... – спільної роботи близьких осіб і не стосуються обмежень, передбачених розділом V відповідного закону. Отже, ... можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких осіб особи, які працюють у сільських (гірських) населених пунктах, проте це взагалі не означає, що дозволяється преміювання або інше покращення становища близьких осіб» [9, с. 325]. Саме тому уточнення положень ст. 27 відповідного закону стосовно відносин підконтрольності як перепони для спільної роботи «близьких осіб» сприятиме уніфікації тлумачення та застосування відповідних нормативно-правових приписів, унеможливленню корупціогенного впливу участі «близьких осіб» на «чистоту» публічно-службової діяльності.

Для відносин із так званним «пасивним» залученням «близьких осіб» також характерним є унормування «фільтрів» їх корупціогенного впливу на публічно-службову діяльність уповноваженої особи. Так, цілком логічним є унеможливлення такого впливу завдяки дотриманню публічними службовцями вимог фінансового контролю в тому числі й щодо відповідних осіб та відповідальності за їх порушення (ст. 172 6 КпАП України), проведення повної перевірки декларації (ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції»), моніторингу способу життя публічного службовця та певних різновидів його «близьких осіб» (ст. 51 цього ж Закону) тощо. До того ж таке унеможливлення є «двостороннім» як «для близьких осіб», так і «з боку близьких осіб».

Перенасичення відповідних нормативно-правових положень, які закріплюють вищезазначені «фільтри», оціночними поняттями, які у свою чергу формують підґрунтя для різноваріативного їх тлумачення і застосування (про що вже неодноразово зазначалося [12]), істотно знижують цінність таких «фільтрів», умовляють корупціогенний вплив участі «близьких осіб» на публічно-службову професійну діяльність особи. Більше того, розпорошеність засад використання таких фільтрів у численних різних за юридичною силою нормативно-правових актах, в тому числі й суперечливих за своїм змістом, а також активна інтерпретаційна діяльність суб'єктів протидії корупції у всіх її проявах ще більше ускладнює ситуацію, пов'язану

зі з'ясуванням відповідного впливу від участі «близьких осіб» на публічну службу.

Для унормування засад участі (як реальної, так і потенційної) «близьких осіб» у публічно-службових відносинах важливим є: а) унеможливлення «зв'язку» їх участі із професійною діяльністю публічного службовця (підпорядкування та контроль); б) уніфікація тематичного понятійного апарату; в) уніфікація і систематизація засад участі «близьких осіб» для будь-яких різновидів публічно-службових відносин; г) впровадження додаткових «фільтрів» унеможливлення впливу «особливих» відносин на професійну діяльність публічного службовця (допуск до служби, вимоги фінансового контролю, відповідальність за недотримання); ґ) мінімізація «пільгових» (виняткових) випадків участі «близьких осіб» у публічно-службових відносинах із дотриманням загальних вимог безпосередньої підпорядкованості та контролю (безпосереднього й загального).

Висновки. «Близькі особи», хоча і не є «базовими» суб'єктами публічно-службових правовідносин, однак завдяки «особливому» характеру відносин із особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, цілком здатні впливати на професійну діяльність останньої, зумовлюючи її «корозію». Саме тому у законодавстві, яке визначає засади регулювання відносин публічної служби, не тільки можливо, а й доцільно зафіксувати засади у таких відносинах і «близьких осіб», унеможливаючи передумови для їх корупціогенного впливу.

Модифікації потребує «базовий» понятійний тематичний апарат: уніфікації термінологічного ряду для всього законодавства, яке регулює публічно-службові відносини; визнання «базовим» (узагальнюючим; таким, що співвідноситься із зрештою як ціле і частини) поняттям для позначення всіх осіб, які, з урахуванням усього розмаїття підстав, є «особливими», такими, щодо яких у публічного службовця формується довіра, «близькі особи»; нормативне закріплення визначення «близьких осіб» здійснювати з одночасним використанням кількох підходів (вказівкою на «базові» ознаки для визнання таких осіб в якості «близьких осіб» і перерахування їх із акцентом на родинні, дружні, законні підстави їх визнання); виокремлення критеріїв для визначення різновидів «близьких осіб» здійснювати з акцентом на забезпечення їх релевантності реальним потребам антикорупційного правозастосування й мінімізацію потреб постійного удосконалення нормативного визначення зі зміною реформаційних процесів у суспільстві.

Засади участі «близьких осіб» у публічно-службових відносинах бажано уніфікувати й систематизувати у єдиному «базовому» антикорупційному законодавчому акті (у подальшій перспективі у кодифікованому службовому нормативно-правовому акті), узгодивши їх із акцентом на «активну» та «пасивну» участь таких осіб, а також визнати «базовими» пріоритетами фіксування таких засад відсутність відносин «безпосереднього підпорядкування», відсутність відносин «контролю» (як безпосереднього, так загального) між публічним службовцем і «близькими особами».

Задля унеможливлення корупціогенного впливу з боку останніх на професійну діяльність публічного службовця доцільним вбачається деталізація чинних приписів стосовно обмежень спільної роботи близьких осіб, конфлікту інтересів, його запобігання та врегулювання, а також додаткових «фільтрів» щодо такого унеможливлення: дотримання вимог щодо фінансового контролю, повна перевірка декларації, моніторинг способу життя та відповідальності за порушення «спеціальних» обмежень для публічних службовців. При цьому варто мінімізувати використання оціночних понять при унормуванні відповідних засад участі «близьких осіб» у публічно-службових правовідносинах і їх інтерпретацію й деталізацію у актах підзаконного та інтерпретаційного змісту (деталізація вважається доцільною у приписах чинного «базового» антикорупційного законодавчого акту).

ЛІТЕРАТУРА

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / наук. ред. акад. А.О. Селіванов, акад. М.І. Іншин. К. : Парлам. вид-во, 2017. 512 с.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / О.М. Ярошенко, В.Л. Костюк, Н.О. Мельничук та ін.; за ред. А.О. Селіванова та М.І. Іншина. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків : Право, 2018. 552 с.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.; за заг. ред. В.П. Тимошука. К. : ФОП Мишалов Д.В., 2019. 460 с.
4. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». К. : Атіка, 2011. 424 с.
5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий Дім «Гельветика», 2019. 588 с.
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / В.С. Ковальський, О.І. Миколенко, Є.Л. Стрельцов, О.І. Клименко. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 380 с.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. В.В. Чернея. К. : Центр учбової літератури, 2017. 512 с.
8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. М.І. Хавронюка. К. : Ваїте, 2018. 472 с.
9. Дудоров О.О., Мовчан Р.О., Сенік В.Г. Кваліфікація адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (коментар судової практики). К. : ВД «Дакор», 2020. 508 с.
10. 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.
11. Тіткова Ю. «Сімейний» підряд. Особливості врегулювання конфлікту інтересів, зумовленого спільною роботою близьких осіб. *Юридична газета*. 01 жовтня 2019 року. № 40(694). С. 29.
12. Берднікова К.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції в Україні : дис. ... к. ю. н.: 12.00.07. К., 2016. 233 с.
13. Гвоздецький В.Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання корупції в Україні : дис. ... д. ю. н.: 12.00.07. К., 2015. 587 с.
14. Гладун О.З. Феномен протидії корупції в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. С. 17–23.
15. Годуєва К., Гладун О. Запобігання корупції шляхом встановлення обмежень щодо отримання подарунків. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 32–39.
16. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засади запобігання і протидії корупції : дис. ... к. ю. н.: 12.00.07. Суми, 2018. 249 с.
17. Дудуров О.О., Коломоєць Т.О., Кушнір С.М., Макаренков О.Л. Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні : колективна монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 476 с.
18. Коломоєць Т.О. Подорожі публічних службовців: чи доцільним є впровадження антикорупційних правових нормативів. *Право і суспільство*. 2018. № 6. С. 147–153.
19. Мозгова В., Ольшанецький І. Порушення антикорупційних обмежень щодо отримання подарунків: питання кваліфікації. *Вісник прокуратури*. 2016. № 11. С. 64–68.
20. Шимон О.М. З'ясування сутності понять «обмеження» та «заборони» у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 4. С. 79–86.
21. Kolomoiets T., Kolpakov V., Kushnir S., Alimov K., Dikhtievskiy P. 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. № 24. P. 267–274.
22. Коломоєць Т. Моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: пошук «новаційних» інструментів реалізації законодавчої моделі. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 9. С. 164–170.