

РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-2-08>

УДК 34.08:331.104.2:174(477+479.2)

ПРАВИЛА ПОВОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ІЗ ПОДАРУНКАМИ: КОМПАРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ (НА ПРИКЛАДІ ДОСВІДУ УКРАЇНИ, ГРУЗІЇ, СІНГАПУРУ, БРАЗИЛІЇ)

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України,
Заслужений юрист України,
Кукурудз Р.О., к.ю.н., доцент

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

У статті обґрунтовується можливість і доцільність здійснення компаративно-правового аналізу досвіду регулювання відносин, пов'язаних із одержанням публічними службовцями подарунків. Зокрема, аналізується досвід регулювання правил поведінки публічних службовців із подарунками в Україні, а також країнах із «високим рівнем» негативного сприйняття корупції, серед яких виокремлюються Грузія, Сінгапур та Бразилія. Насамперед, автор зосереджує увагу на специфіці нормативного визначення подарунку, щодо поведінки із яким регламентується поведінка публічних службовців. Автором виділяється специфіка врегулювання цього питання у законодавстві кожної країни, досвід якої підлягає порівнянню. Стверджується, що суттєві відмінності характерні для грузинського варіанту визначення подарунку, який поєднує перерахування форм виразу подарунку, ознак подарунку, а також визначає, що не є подарунком у відносинах публічної служби. Обґрунтовується доцільність запозичення досвіду Грузії у нормативному визначенні подарунку для регулювання «подарункових відносин за участю публічних службовців». Автором статті зосереджується увага на регламентації правил поведінки із подарунками не тільки стосовно публічних службовців, а й членів їх родини. Це сприяє посиленню контролю за використанням подарунків у відносинах публічної служби, усуненню передумов для ототожнення подарунку із засобом впливу на «чистоту» службової професійної діяльності особи. Досвід регулювання правил поведінки із подарунками, із поширенням їх як на публічних службовців, так і на членів їх родини, пропонується запозичити й для України. Детальний аналіз алгоритму дій публічних службовців щодо подарунків у законодавстві вищезазначених країн дозволив сформулювати висновок про відносно узагальнений підхід законодавця України до цього питання. Як наслідок – перенасиченість законодавства припущеннями, оціночними поняттями, «сірими зонами», суперечностями. Автором статті обґрунтовується доцільність запозичення для України досвіду Грузії, Сінгапуру та Бразилії у врегулюванні правил поведінки із подарунками у частині регламентації послідовності дій, усунення будь-яких припущень, визначення розмаїття фактичних підстав виникнення «подарункових відносин за участю публічних службовців», можливості викупу подарунку публічним службовцем, якому він наданий, із дотриманням встановленої процедури врегулювання подальшої долі «вимушеного» подарунку, обов'язкового декларування всіх одержаних подарунків протягом звітного року як публічними службовцями, так і членами їх родини.

Ключові слова: публічний службовець, корупція, подарунок, правила, компаративно-правовий аналіз, законодавство, ефективність.

CONDUCT RULES OF PUBLIC SERVANTS WITH GIFTS: COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS (ILLUSTRATED BY THE EXPERIENCE OF UKRAINE, GEORGIA, SINGAPORE, BRAZIL)

Kolomoiets T.O., Kukurudz R.O.

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

The article substantiates the possibility and expediency to carry out comparative and legal analysis of the experience to regulate relationships connected with gifts reception by public servants. In particular, it

analyses the experience to manage conduct rules of public servants with gifts in Ukraine as well as in countries with a “high level” of negative perception of corruption, among which are Georgia, Singapore and Brazil. First of all, the author focuses on the specific character of the normative definition of a gift, the conduct with which regulates the action of public servants. The author provides the specifics of regulation of this issue in the legislation of each country, the experience of which is subjected to the comparison. It confirms that significant differences are typical for the Georgian variant for gift’s definition, which combines the enumeration of gift’s forms of expression, its characteristics, and also determines what thing is not a gift in relations of the public service. The article substantiates the expediency to borrow Georgian experience relatively the normative definition of the gift to regulate “gift relations with the participation of public servants”. The author focuses on the regulation of rules of conduct with gifts, not only towards public servants, but also their family members. It contributes to the strengthening of control over the gifts use in the public service relations, elimination of preconditions for gift identification with a means of effect on the “purity” of official professional activity of a person. It is proposed to borrow the experience to regulate rules of conduct with gifts, their application both to public servants and their family members for Ukraine. Detailed analysis of the action plan for public servants with regard to gifts in the legislation of the abovementioned countries allowed formulating the conclusion of relatively general approach of the Ukrainian legislator to this issue. Consequently, there is overload of the legislation with hypotheses, evaluative notions, “grey zones”, contradictions. The author of the article substantiates the expediency to borrow the experience of Georgia, Singapore and Brazil for Ukraine to adjust the rules of conduct with gifts in the part of regulation of response protocol, elimination of any hypotheses, determination of variety of actual grounds for the emergence of “gift relations with the participation of public servants”, the possibility of repurchase of a gift by a public servant to whom it is provided, in compliance with the established procedure, the settlement of further fate of the “forced” gift, the obligatory declaration of all received gifts during the reporting year as by public servants as by their family members.

Key words: public servant, corruption, gift, rules, comparative and legal analysis, legislation, efficiency.

Пошук оптимальних шляхів формування досконалого за змістом та ефективного у застосуванні правового підґрунтя регулювання «подарункових відносин за участю публічних службовців» в Україні в умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів зумовлює концентрацію уваги зацікавленої громадськості на аналізі досвіду врегулювання відповідного питання зарубіжних країн із «високим рівнем» негативного сприйняття корупції у всіх її проявах. Останній дозволяє виокремити, з урахуванням національної специфіки, пріоритетні напрями запозичення позитивного, апробованого часом і практикою, зарубіжного досвіду правового врегулювання відповідних відносин для України й навпаки, уникнення тих недоліків, які знайшли свій прояв під час правозастосування. Акцентуючи увагу на репрезентативних даних, наданих міжнародними організаціями, які безпосередньо спеціалізуються на вивченні досвіду запобігання та протидії корупції у всіх її проявах у зарубіжних країнах, доцільним вбачається компаративно-правове дослідження досвіду врегулювання «подарункових відносин за участю публічних службовців» тих країн, які за відносно нетривалий період змогли досягти ефективною протидії корупції у всіх її проявах, в тому числі й шляхом обрання оптимальних моделей правового врегулювання відповідних «подарункових відносин». Серед таких цілком можна зупинити увагу на досвіді Грузії, Бразилії та Сінгапуру. Здійснюючи порівняльно-правове дослідження врегулювання вищезазначених відносин у зарубіжних країнах та Україні, цілком можливим є виокремлення тих «сірих», «слабих» зон у вищезазначеному антикорупційному законодавстві, вирішення яких, з акцентом на позитивні зарубіжні здобутки (із конкретизацією для внесення змін та доповнень), сприятиме підвищенню ефективності протидії корупції у всіх її проявах, в тому числі й серед публічних службовців шляхом усунення передумов для використання подарунків як засобу впливу на «чистоту професійної публічної службової діяльності». Все це й зумовлює формулювання мети цієї статті, яка полягає у аналізі, на підставі порівняння правових засад врегулювання «подарункових відносин за участю публічних службовців», досвіду України та країн з «високим рівнем» негативного сприйняття корупції у всіх її проявах, до числа яких віднести Грузію, Бразилію та Сінгапур, виокремленні «проблемних зон» вітчизняного законодавства та формулюванні конкретних пропозицій щодо їх можливого вирішення з акцентом на здобутки зарубіжної правотворчості та правозастосування.

Проблематика правового регулювання «подарункових відносин за участю публічних службовців» привертає увагу вчених-юристів, про що свідчить достатньо висока кількість різноманітних джерел. До того ж слід зазначити, що вищезазначені проблемні питання аналізуються або переважно у контексті питань більш змістового характеру (наприклад, конфлікту інтересів у публічній службі та можливих шляхів їх вирішення) [1, с. 15-38], з узагальненими посиланнями на досвід нормативного закріплення моделей поведінки публічних службовців у деяких зарубіжних країнах, або ж проблематика «подарункових відносин» аналізується із акцентом на досвіді окремих зарубіжних країн (наприклад, Росії [2], Данії, Норвегії [3], Сінгапуру [4], Японії [5] та інших), або ж із деякими (щоправда, різного прояву деталізації) прикладами саме порівняльно-правового аналізу (наприклад, досвіду Росії та Німеччини [6], досвіду деяких країн Європи, США, Японії [7]). Водночас з урахуванням потреб сучасного періоду, у зарубіжних країнах істотно змінюються пріоритети регулювання відповідних відносин, приймаються нові нормативно-правові акти, які закріплюють правові засади регулювання цих відносин, що впливає на ефективність такого регулювання. Отже актуальності набуває порівняльно-правовий аналіз саме сучасного стану справ щодо регулювання «подарункових відносин з участю публічних службовців», із акцентом на ті країни, які саме в сучасний період розвитку досягли ефективних результатів у вирішенні цього питання, чим і зумовлений вибір країн, запропонований у цій статті.

Перш за все, слід зупинитися на тому, що саме законодавець розглядає як подарунок, оскільки саме щодо поводження із ним у законодавстві й визначаються моделі поведінки публічних службовців, звідси й «подарункові відносини за участю публічних службовців». У законодавстві України стосовно останнього різновиду правовідносин подарунком вважаються «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають (одержують) безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»). Отже спостерігається нормативне закріплення подарунку шляхом перерахування можливих його зовнішніх форм існування, із вказівкою на відсутність його зв'язку із протиправними діями публічного службовця (що й відрізняє його від неправомірної вигоди), а також безоплатну, або ж нижчу за мінімальну ринкову основу отримання. Щоправда, цілком можна погодитися із авторами Науково-практичного коментаря Закону України «Про запобігання корупції», що законодавець, на жаль, не зазначив, «наскільки саме нижчою за мінімальну ринкову повинна бути ціна» [8, с. 174], що й дозволяє на практиці застосувати ст. 22 КпАП України й, із акцентом на малозначність діяння, звільняти публічного службовця від адміністративної відповідальності, обмежуючись усним зауваженням [8, с. 174]. Саме таким узагальнюючим є розуміння подарунку щодо «подарункових відносин за участю публічних службовців», яке законодавець використовує для визначення різновидів подарунків, щодо яких встановлено заборону, обмеження, дозвіл, обов'язок декларування тощо. Це ж визначення використовується й під час застосування положень деліктного законодавства, в процесі кваліфікації протиправних діянь публічних службовців та визначенні засад їх відповідальності. Дублюється відповідне визначення й у підзаконних актах та інтерпретаційних актах (наприклад, Наказ ДФС від 01.12.2017 року № 979, Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджені рішенням НАЗК від 29.09.2017 року № 839).

Дещо по-іншому це питання регулюється у законодавстві зарубіжних країн. Так, наприклад, у Грузії в Законі «Про несумісність інтересів та корупції у публічній установі», передбачено, що подарунком для такого виду відносин є «будь-яке безкоштовно або на пільгових умовах передане публічному службовцеві, члену його родини майно або надані їм послуги, повне або часткове звільнення від майнового зобов'язання, яке є винятком із загального правила» (п. 1 ст. 5 Закону). Порівняно з українським аналогом, запропоноване визначення, хоча також має дещо узагальнений характер, проте містить вказівку на меншу кількість можливих різновидів зовнішніх форм прояву (зокрема, немає вказівки на грошові кошти). Водночас

використання словосполучення «є винятком із загального правила» є достатньо влучним, усуваючи підстави для суб'єктивного довільного тлумачення. Цікавим є те, що законодавець не лише пропонує офіційну дефініцію, а й уточнює свою позицію стосовно того, що саме не є подарунком для «подарункових відносин за участю публічних службовців». Так, зокрема, такими не визнаються: а) стипендії, гранти, премії, нагороди, які виплачуються державою або міжнародними організаціями; б) «дипломатичні подарунки», які вручаються публічному службовцеві під час офіційних або робочих візитів у порядку, що передбачається протоколом, ринкова вартість яких не перевищує 300 ларі (у порівнянні із українськими аналогом, це визначення є прийнятнішим для правозастосування, оскільки містить вказівку на їх максимальну вартісну ознаку); в) символічні знаки або сувеніри, передані грузинськими або іноземними органами або органами місцевого самоврядування або установами публічному службовцеві, членам його родини у особисту власність, ринкова вартість яких не перевищує 300 ларі і які отримані з одного джерела під час офіційних заходів (тим самим законодавець виокремив так звані «ділові», «офіційні» подарунки, відмежував їх від «дипломатичних»). На жаль, в Україні ці питання взагалі залишаються предметом врегулювання Постанови КМУ від 16.11.2011 року № 1195 «Порядок передачі подарунків, одержаних як подарунки державі, АР Крим, територіальних громад, державним або комунальним установам», без розмежування «символічних подарунків», «сувенірів», «ділових», «офіційних» подарунків, без визначення їх вартісних ознак, що, своєю чергою, ускладнює правозастосування, урізноманітнює варіативність останнього; г) майно, яке передане публічному службовцеві, членам його родини безоплатно або на пільгових умовах, повне або часткове звільнення від майнових зобов'язань, надані на пільгових умовах послуги, що не є винятком із загального правила. Це формулювання цілком можна розглядати як аналог закріпленого в українському законодавстві «дозволеного» подарунку для публічного службовця, а саме: «тих, що одержані як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси» (ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»); г) майно, передане публічному службовцеві, членам його родини близьким родичам безоплатно або на пільгових умовах, повне або часткове звільнення від майнових зобов'язань (що також відповідає запропонованій дефініції «дозволеного» подарунку для публічних службовців, наданих близькими особами, що знайшло своє закріплення у ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»); д) передані у подарунок друковані видання, крім культурних цінностей, передбачених Законом Грузії «Про культурну спадщину» (ст. 5-1 Закону Грузії «Про несумісність інтересів та корупції у публічній установі»). Достатньо цікавим є дозвіл на дарування друкованих видань публічним службовцям, тим більше, що він є поширеним і у Китаї, щоправда, відсутність ознак вартісної межі, або ж інших ознак ідентифікації таких видань (окрім тих, що є культурною спадщиною), може створювати підґрунтя для різноваріативного тлумачення цих положень Закону щодо тих чи інших конкретних «подарункових відносин за участю публічних службовців», які пов'язані із передачею у дар друкованих видань. Як порівняти з положеннями українського законодавства, грузинські аналоги виглядають, шляхом деталізації позиції законодавця, більш конкретизованими, більш визначеними (особливо, щодо «дипломатичних» подарунків, «ділових» подарунків), що й дозволяє звернути на них увагу в аспекті можливого запозичення для вітчизняної нормотворчості в сучасних умовах.

У законодавстві Сінгапуру подарунок для публічного службовця розглядається як «різновид корупційної винагороди». До того ж подарунки можуть відрізнятися зовнішніми формами прояву, починаючи від «грошей» й завершуючи «у будь-якій іншій формі». Характерним є те, що законодавець Сінгапуру уточнює, що заборона поширюється на «подарунки від осіб, з якими публічний службовець вступає у ділові відносини» [4, с. 131], не зважаючи на те, що подарунок надається або «за ухилення від дій», або «як плата за дії», або «як прояв (непрояв) певного ставлення до особи», або «як вдячність з професійну діяльність» тощо. Головне те, що заборона поширюється на подарунки, пов'язані із професійною діяльністю публічного службовця й можуть вплинути на останню. Своєрідністю підходу законодавця Сінгапуру до

врегулювання цього питання полягає у тому, що він деталізував заборонні дії щодо подарунків з боку публічних службовців, використовуючи вказівку на різні форми зовнішнього прояву таких подарунків («приймати подарунки за ухилення від дій», «приймати запрошення на обід, спільні розваги від осіб, з якими публічний службовець перебуває у ділових (офіційних) відносинах», «приймати винагороду від таких осіб за свою професійну діяльність», «погоджуватися на пропозиції щодо безоплатного обслуговування в особистих справах від таких осіб (транспортне обслуговування, зв'язкове тощо)», «приймати від таких осіб пропозицію відправлення у подорож (відрядження) під прикриттям приводу навчання, службової діяльності» тощо). Фактично, можна стверджувати, що у розмаїтті проявів подарунків підхід законодавця Сінгапуру є дещо схожим на вітчизняний аналог. І, нарешті, у законодавстві Бразилії також для публічних службовців передбачено заборону на одержання подарунків, в якості яких можуть розглядатися гроші, матеріальні предмети, запрошення на участь у будь-яких заходах будь-яких приватних осіб, які зацікавлені у певній дії (бездіяльності) публічного службовця (за винятком тих, квитки на участь у яких викупили самі публічні службовці), подорожі або інші ознаки уваги, прояву гостинності на безоплатній основі [9, с. 176]. Розмежовуючи дозволені та заборонені подарунки для публічних службовців, законодавець Бразилії виокремлює три ознаки, які є характерними для заборонених подарунків («надходять від особи, яка перебуває у юрисдикції публічного службовця», «надходять від особи, яка зацікавлена у певному рішенні (дії, бездіяльності) публічного службовця», «від особи, яка має комерційні відносини із організацією, в якій службовець займає певну посаду», які відповідають ознакам заборонених подарунків, передбачених у вітчизняному законодавстві. А також фіксує чотири ознаки для тих подарунків, отримання яких публічними службовцями можливе («надаються як знак поваги, маркетинговий засіб, з приводу подій історичного або культурного характеру; мають комерційну цінність або вартість нижчу за 100 реалів; пропонуються у термін менше дванадцяти місяців; не спрямовані на нагородження (заохочення) конкретної посадової особи) [9, с. 177]. Фактично, можна стверджувати, що у законодавстві Бразилії передбачено вимоги майже аналогічного змісту, які зафіксовані в українському законодавстві щодо подарунків, на одержання яких публічними службовцями закріплено обмеження (вартісна ознака, періодичність надходження тощо). Звертає на себе увагу використання різних коефіцієнтів для визначення максимальної вартісної ознаки подарунку, щодо якої, поряд із дотриманням інших вимог, передбачається можливість одержання публічним службовцем такого подарунку. Так, наприклад, якщо в Україні таким визначено прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунку (а у разі отримання протягом року від однієї особи або групи осіб сумарно – два прожиткових мінімуми, встановлених для працездатних осіб на 1 січня того року, в якому подарунок фактично прийнято (ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»), тоді як у Грузії, Сінгапурі та Бразилії передбачено прив'язку до конкретної твердої суми подарунку. Зокрема, у Грузії законодавець розмежував вартість подарунку безпосередньо для самого публічного службовця та подарунку для членів його родини. Вартість першого, якщо подарунок одержано одноразово, не повинна перевищувати п'ять відсотків річного розміру його посадового окладу, а якщо подарунки отримані протягом року – їх сумарна вартість не має перевищувати п'ятдесят відсотків річного окладу публічного службовця, якщо ці подарунки отримані не з одного джерела (ст. 5 Закону Грузії «Про несумісність інтересів та корупції у публічній установі»). Стосовно ж вартості подарунків, одержаних кожним із членів родини, відповідно також у разі одноразового одержання, не має перевищувати п'ятсот ларі на кожного члена родини, у разі отримання протягом року не з одного джерела – тисячі ларі (ст. 5 цього ж Закону Грузії). Цікавим є те, що й «дипломатичні подарунки», на одержання яких не поширюється заборона щодо одержання, вартісно не можуть бути дорожчими за триста ларі, як і символічні ознаки або ж сувеніри від будь-яких установ, які також можуть бути надані як самому публічному службовцеві, так і членам його родини (ст. 5-1 цього ж Закону Грузії). Прив'язка вартісної ознаки подарунку, одержання якого дозволяється публічному

службовцеві, поряд із дотриманням інших вимог законодавства щодо ознак такого подарунку, не може перевищувати ста реалів у Бразилії та п'ятдесяти сингапурських доларів у Сінгапурі. Порівняння цих положень дозволяє з упевненістю стверджувати, що обрання коефіцієнту визначення вартості дозволеного для одержання публічними службовцями подарунку має безпосередньо узгоджуватися із рівнем та пріоритетами економічного розвитку держави. Чітко визначений «твердий» розмір вартості подарунку цілком є прийнятним для країн із стабільним розвитком економіки, прив'язка ж до перемінного коефіцієнту – для країн з перехідним періодом розвитку економіки, особливими економічними процесами задля забезпечення адекватного співвідношення заборони та відповідальності за її порушення. Не слід забувати, що в умовах економічних реформаційних процесів потрібно пам'ятати про своєчасність корегування нормативно закріплених коефіцієнтів, які використовуються для визначення вартості дозволених для отримання публічними службовцями подарунків. Це сприятиме узгодженню положень законодавства із реальними вимогами життя. В умовах стабілізації економічних процесів у державі цілком виправданим є впровадження коефіцієнтів вартісної ознаки дозволених для одержання публічними службовцями подарунків у твердому розмірі, що підтверджує тезу про можливість запозичення у таких умовах досвіду Грузії, Сінгапуру та Бразилії для України.

Тепер стосовно безпосередньо правил поведінки публічних службовців із подарунками. В Україні це питання регламентоване у ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції» та декількох підзаконних актах, в яких визначено загальний алгоритм поведінки службовця у разі так званих «контактних відносин» та «безконтактних відносин». Аналіз законодавчих та підзаконних положень дозволяє стверджувати, що, хоча в цілому запропонований алгоритм виглядає логічним, водночас він «перенасичений» припущеннями («за можливості»), що ускладнює правозастосування. Неврегульованими є питання поведінки із цими подарунками безпосереднього керівника, якому вони передані службовцем після виявлення та письмового повідомлення. Гостроти цьому питанню можуть надати й специфічні ознаки самого подарунку, витрат на його зберігання, можливості його використання за функціональним призначенням. Взагалі у законодавстві України відсутня процедура можливого викупу публічними службовцями одержаного подарунку, вартість якого перевищує максимальну ознаку, або ж за іншими ознаками, який не можна вважати дозволеним. Хоча законодавець і намагався врегулювати «безконтактні» подарункові відносини, проте охопити все їх розмаїття, на жаль, не зміг. І навіть у Методичних рекомендаціях НАЗК, про які вже згадувалося, також не всі можливі зовнішні прояви «безконтактних» відносин, безпосередньо пов'язаних із подарунками для публічних службовців, представлені (лише у разі виявлення подарунку у службовому приміщенні, за місцем проживання чи перебування у громадських місцях). На противагу цьому, певну зацікавленість викликає законодавство відповідних зарубіжних країн. Так, зокрема, у законодавстві Сінгапуру передбачено, що публічний службовець, у разі неможливості відмовитися від одержання подарунку (за протоколом візиту іноземної делегації) може його прийняти й негайно передати керівникові свого департаменту. Щоправда, може й викупити цей подарунок, як, до речі, й подарунок, наданий йому, вартість якого перевищує встановлений ліміт [10, с. 170]. Аналогічне правило щодо так званих «вимушених» подарунків передбачено і у законодавстві Бразилії, щоправда, там можна знайти уточнення позиції законодавця, а саме: такі подарунки передаються або до державної казни, або ж «на примусову благодійність» [9, с. 177]. Досить цікавим у цьому сенсі виглядає підхід грузинського законодавця до врегулювання цього питання, а саме: а) правила поведінки із подарунками регламентовані не лише стосовно публічних службовців, а й членів їх родини; б) істотно розширено коло випадків «подарункових відносин» як коштом «контактних» (подарунок вручається публічно), так і «безконтактних» (подарунок отримується поштою); в) взагалі відсутні положення із припущеннями («по можливості», «якщо це є можливим»); г) чітко визначено термін, протягом якого службовець має повідомити про «подарункові відносини» (без використання узагальнюючих, оціночних понять «негайно», «негайно, однак не пізніше ...»), а також єдиний орган, до якого такі повідомлення мають подаватися

(«протягом трьох робочих днів до Бюро публічної служби» (ст. 5-2 Закону Грузії «Про несумісність інтересів та корупції у публічній установі»)).

Варто також зазначити, що законодавство всіх вищезазначених держав передбачає обов'язок декларування публічними службовцями одержаних подарунків. Щоправда, в Україні цей обов'язок поширюється лише на ті подарунки, вартість яких перевищує п'ять прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, а у вигляді грошових коштів – якщо їх вартість у разі отримання від однієї особи (групи осіб) протягом року перевищує зазначену межу (ст. 46 Закону України «Про запобігання корупції»). Більш деталізовані положення щодо декларування подарунків публічними службовцями передбачені у законодавстві Бразилії, Сінгапуру (без визначення вартості подарунку), а також Грузії (декларуванню підлягають будь-які подарунки, які одержані як самим публічним службовцем, так і членами його родини протягом звітного періоду, вартість яких перевищує п'ятсот ларі. Навіть більше, у декларації зазначаються відомості про одержувача подарунку, надавача подарунку, характер їх відносин, вид подарунку та його ринкова вартість (ст. 15 Закону Грузії «Про несумісність інтересів та корупції у публічній установі»). Тому деталізацію положень щодо декларування публічними службовцями, а також членами їх родини (що також слід позитивно оцінити) варто розглядати як додатковий спосіб контролю за дотриманням публічними службовцями законодавчих обмежень щодо одержання подарунків.

Отже узагальнюючи результати порівняльно-правового аналізу правового регулювання відносин, пов'язаних із поведінням публічних службовців із подарунками, слід зазначити, що, незважаючи на наявні досягнення в Україні (визначення подарунку, ознаки окремих різновидів останнього, загальний алгоритм поведінки й деталізація окремих дій на рівні інтерпретаційних, підзаконних актів) з цього питання, все ж таки досвід виділених у роботі зарубіжних країн із «високим рівнем негативного сприйняття корупції у всіх її проявах» виглядає більш привабливим для правозастосування, ефективної протидії різного виду проявам корупції. Зокрема, для України цілком прийнятним є: а) деталізація офіційної дефініції «подарунок», із одночасним визначенням того, що подарунком не слід вважати; б) поширення правил поведіння із подарунком не лише на публічних службовців, а й членів їх родини (особливо у частині визначення підстав одержання, зв'язку із професійною діяльністю публічного службовця, декларування одержаних протягом року подарунків тощо); в) перегляду (можливо у перспективі) коефіцієнту визначення вартісної межі дозволених для одержання подарунків із тим, щоб забезпечити відповідність цієї ознаки подарунку реальним вимогам часу; г) позбавлення нормативно-правових положень оціночних понять («уявлення про гостинність», «по можливості» тощо), деталізувавши положення щодо ознак подарунку (із акцентом на його прив'язку до професійної службової діяльності особи), правил поведіння із ним (строки повідомлення, передачі, суб'єкт, якому передається повідомлення, подарунок, обов'язкове залучення свідків тощо); г) закріплення можливості викупу подарунку, із дотриманням чітко регламентованих правил та декларуванням, в тому числі й усунувши додаткові витрати держави пов'язані з їх зберіганням, використанням тощо. За таких умов цілком можливе змістовне удосконалення правового підґрунтя для ефективної протидії проявам правопорушень, безпосередньо пов'язаних із корупцією (зокрема щодо обмежень, пов'язаних із одержанням публічними службовцями подарунків) усунення у ньому «сірих зон», наближення його до міжнародних стандартів правового регулювання відповідних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мануель Віллорія, Стаффан Синнестрьом, Янош Берток. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства; пер. з англ. І. Чуприна. К.: Цент адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 104 с.
2. Бикеев И.И. Проблемы ограничения взятки от подарка в России и за рубежом: практика и тенденции. *Актуальные проблемы экономики и права*. 2013. № 1. С. 245-249;

- Гулидов П.В. Новые правила получения подарков лицами, заменяющими муниципальные должности, и муниципальными служащими. *Практика муниципального управления*. 2014. № 5. С. 92-97; Зайков Д.Е. Проблемы правового регулирования порядка получения подарков лицами, занимающими коррупционно опасные должности. *Гражданин и право*. 2015. № 2. С. 78–84.
3. Sten Bonsing, Lars Langsted. “Undue” Gifts for Public Employees: *An Administrative and Criminal Law and Criminal Justice*. 2013. № 21. P. 163-184.
 4. Гладченко Л.В. Об опыте Сингапура по противодействию коррупции. Проблемы национальной стратегии. 2014. № 3 (24). С. 126-138; Астафьева Е.М. Борьба с коррупцией в Сингапуре: стратегия и практика. *Азия и Африка сегодня*. 2016. Вып. 1. С. 52-59.
 5. Кольшклина С.С. Коррупционные скандалы в Японии на рубеже XX – XXI вв. URL: <http://syberleninka.ru/article/u/>.
 6. Zimneva S., Chumakova A. Legal Regulation of Civil Servants in Russia and Germany Receiving Gifts. *Russian Law Journal*. 2015. Volume III. Issue 3. P. 142–151.
 7. Коломоець Т.О. Подарунки для публічних службовців в Україні: чи доцільна детальна правова регламентація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 119–122; Коломоець Т.О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за законодавством України: науково-практичний коментар. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 40 с.
 8. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». О.А. Банчук, О.О. Дудоров, В.В. Луцик, В.П. Попович, О.В. Сорока, М.І. Хавронюк; за заг. ред. М.І. Хавронюка. К., 2017.
 9. Васильева В.М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт (часть 2). *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. Вып. 3. С. 165-190.
 10. Гафурова А.Х. К вопросу о дарении предметов роскоши, как изменчивой составляющей этапов развития общества. Особенности получения подарков государственными служащими. *Вестник КГУ имени Н.А. Некрасова. Юридические науки*. 2015. № 6. С. 169-172.

REFERENCES

1. Manuel Willory, Staffan Synnestre and Janos Berthot (2010), *Etyka derzhavnoyi sluzhby: zapobihannya konfliktu interesiv ta vymohy do zakonodavstva* [Ethics of the civil service: prevention of conflict of interests and requirements to legislation], Translated by Chupryna, I., Kyiv, Ukraine.
2. Bikeev, I.I. (2013), “Issues of delimitation of a bribe from a gift in Russia and abroad: practice and trends”, *Actual Problems of Economics and Law*, no. 1, pp. 245-249; Hulidov, P.V. (2014), “New rules of gifts receiving by persons serving as public offices and public servants”, *Praktika munitsipalnoho upravleniya*, no. 5, pp. 92-97; Zaikov, D.E. (2015), “Problems of legal regulation of procedure for gifts receiving by persons holding corruptively dangerous posts”, *Hrazhdanin i pravo*, no. 2, pp. 78–84.
3. Sten Bonsing, Lars Langsted (2013), “Undue” Gifts for Public Employees: *An Administrative and Criminal Law and Criminal Justice*, no. 21, pp. 163–184.
4. Hladchenko, L.V. (2014), “On Singapore’s experience in countering corruption”, *Problemy natsionalnoy stratehii*, no. 3 (24), pp. 126-138; Astafeva, E.M. (2016), “Fight with corruption in Singapore: strategy and practice”, *Aziya i Afrika sehodnya*, Iss. 1, pp. 52–59.

5. Kolyshkina, S.S. "Corruption scandals in Japan at the turn of the XX – XXI centuries", available at: <http://syberleninka.ru/article/u/>
6. Zimneva, S. and Chumakova, A. (2015), "Legal Regulation of Civil Servants in Russia and Germany Receiving Gifcs", *Russian Law Journal*, Volume III, Issue 3, pp. 142–151.
7. Kolomoiets, T.O. (2018), "Gifts for public servants in Ukraine: whether detailed legal regulation is expedient", *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, no. 2, pp. 119-122; Kolomoiets, T.O. (2018), *Obmezhenia shchodo oderzhannia podarunkiv osobamy, upovnovazhenymy na vykonannia funktsii derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia za zakonodavstvom Ukrainy: naukovo-praktychnyi komentar* [Restrictions on the reception of gifts by persons authorized to perform functions of the state or local self-government under the legislation of Ukraine: scientific and practical commentary], Publishing House "Helvetica", Zaporizhzhia, Ukraine.
8. Banchuk, O.A., Dudorov, O.O., Lutsyk, V.V., Popovych, V.P., Soroka, O.V. and Khavroniuk, M.I. (2017), *Naukovo-praktychnyi komentar Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii»* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine "On Corruption Prevention"], Kyiv, Ukraine.
9. Vasileva, V.M. (2015), "Regulation of conflict of interest in public service: The Brazilian experience" (Part 2), *Public Administration Issues*, Issue 3, pp. 165–190.
10. Gafurova, A.Kh. (2015), "To the issue of gifting luxury goods as a volatile component of the development stages of society. Features of accepting gifts by civil servants", *Vestnik of Kostroma State University. Legal sciences*, no. 6, pp. 169–172.

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-2-09>

УДК 342.9 (477)

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА»

Васильчук Б.Г., аспірант

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

В статті розглядаються підходи до визначення поняття «суб'єкт адміністративного права». Аналізуються точки зору вчених щодо правової природи таких понять як «суб'єкт», «суб'єкт права», «суб'єкт адміністративного права». Автор приділяє увагу проблемам співвідношення понять «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правовідносин». Запропоновано авторське бачення ознак суб'єкта адміністративного права та авторське визначення зазначеного поняття.

Ключові слова: суб'єкт адміністративного права, суб'єкт права, адміністративні правовідносини, суб'єкт адміністративних правовідносин, учасник адміністративних правовідносин.

SOME QUESTIONS FOR DEFINITION «SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW»

Vasylchuk B.H.

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

The article deals with approaches to the definition of the concept of the subject of administrative law. In the administrative law of Ukraine, as in other branches of law, there is a personified system of subjects.