

Комашко В.В.

Національний інститут стратегічних досліджень

Кравченко С.О.

Національний інститут стратегічних досліджень

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемам регулювання обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями в Україні, серед основних з яких виділено: проблему розмежування заборонених подарунків та неправомірної вигоди; проблему неоднозначного тлумачення загально визнаних уявлень про гостинність. Обидві проблеми необхідно розглядати у комплексі, оскільки заборони та дозволи щодо подарунків публічним службовцям утворюють єдину систему. Для їх вирішення, насамперед, пропонується в п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) замість чинної заборони встановити, подібно до багатьох зарубіжних країн, заборону подарунків, що можуть вплинути на здійснення посадовими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Доцільно також суттєво скоригувати зміст ч. 2 ст. 23 Закону наступним чином:

- вилучити положення щодо відповідності дозволених подарунків загально визнаним уявленням про гостинність;
- передбачити, що заборона п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону не стосується подарунків, якщо їх вартість не перевищує встановлені обмеження, які, за прикладом Грузії, можна визначити від величини щорічної заробітної плати публічного службовця у розмірі 5% для разових подарунків та 15% для загальної вартості подарунків;
- встановити заборону на отримання подарунків у грошовій або іншій аналогічній формі, незважаючи на вартість.

Розроблено також наступні рекомендації щодо удосконалення чинної системи обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями:

- встановити у ст. 46 Закону порогову вартість обов'язкового декларування публічними службовцями подарунків у розмірі 5% від величини щорічної заробітної плати публічного службовця;
- встановити у ч. 4 ст. 23 Закону термін, протягом якого публічний службовець не може здійснювати службові дії щодо дарувальника, але така заборона повинна стосуватися лише подарунків вартістю більше 5% від величини щорічної заробітної плати публічного службовця;
- передбачити у Законі можливість викупу офіційних подарунків публічними службовцями на основі рішення відповідного органу влади щодо доцільності та вартості їх продажу.

Ключові слова: етична поведінка публічного службовця, подарунок, неправомірна вигода, гостинність, обмеження вартості подарунків, офіційний подарунок, декларування подарунків.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Загально відомо, що головною складовою успішної антикорупційної політики є запобігання корупції. У цьому зв'язку в нещодавно затвердженій Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки спеціальний блок присвячений проблемам врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки. У даному блоці, серед іншого, відзначається недосконалість правової

регламентації заборон та обмежень на одержання посадовими особами подарунків [19]. Це зумовлює актуальність формування оптимальної моделі регулювання відповідних відносин на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Загальні проблеми врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі були предметом уваги Т.Василевської, А. Гайдука, Г. Джумагельдієвої, І. Кушнарьова, А. Левчук,

Н. Липовської, А. Мудрова, Є. Невмержицького, В. Нестеровича, І. Пастуха, С. Рівчаченка, С. Сербьогіна, О. Ткаченка та ін. Конкретні проблеми ефективності антикорупційних заборон та обмежень у діяльності публічних службовців в Україні, у тому числі щодо одержання ними подарунків, аналізували Д. Гудков, О. Дудоров, В. Киричко, Т. Коломоець, Р. Кукурудз, А. Лупу, П. Лютіков, Р. Мовчан, С. Пантелеєв, С. Рощупкін, А. Титко, О. Шимон, Н. Ярмиш та ін. Разом з тим, проблематика регулювання обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями залишається дуже дискусійною, існують різні погляди на відповідні проблеми та підходи щодо їх вирішення, а деякі аспекти перебувають поза увагою науковців.

Мета статті – виділення основних проблем регулювання обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями в Україні, а також обґрунтування рекомендацій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У межах проблематики, пов'язаної з одержанням подарунків публічними службовцями, широка дискусія, насамперед, стосується п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), який забороняє їм безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки (незалежно від вартості) для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку із здійсненням такими службовцями діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [13; 18]. У цьому зв'язку виділяють **проблему розмежування зазначених заборонених подарунків та неправомірної вигоди**, що породжує неоднозначний підхід та практичні труднощі у кваліфікації відповідних правопорушень і притягненні до відповідальності за них [2, с. 14; 8, с. 89; 15, с. 83; 16, с. 298]. Це зумовлено тим, що за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків передбачена адміністративна відповідальність відповідно до ст. 172-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди – значно серйозніша кримінальна відповідальність відповідно до ст. 368, 368-4, 369, 369-2 Кримінального кодексу України [4; 7]. Як зазначає С.Рощупкін, невизначеність чітких меж між одержанням заборонених подарунків та неправомірної вигоди дає змогу маневрувати між нормами кримінального та адміністративного законодавства [21, с. 144]. У спеціальних дослідженнях на основі аналізу судової практики

показано, що аналогічні за змістом правопорушення у одних випадках кваліфікуються як отримання забороненого подарунку, а у інших – як неправомірної вигоди, причому непоодинокими є випадки відміни рішень судів першої інстанції у даних справах рішеннями апеляційних судів [8, с. 90-91; 15, с. 82-83; 21, с. 145-150].

Серед науковців також спостерігається неоднозначність поглядів на співвідношення між забороненим подарунком та неправомірною вигодою. Одна частина з них дотримується точки зору про те, що між ними існують суттєві відмінності. Принципову різницю вбачають у наявності або відсутності корупційної мети, що виявляється через зв'язок між неналежним використанням службових повноважень в інтересах іншого суб'єкта та отриманням від нього вигоди у формі подарунку. За наявності такого зв'язку для публічного службовця має наставати кримінальна відповідальність, а за його відсутності – адміністративна відповідальність, якщо просто мало місце отримання публічним службовцем подарунка в зв'язку із виконанням своїх обов'язків без корупційної мети, наприклад, як подяки від певної особи або організації за комфортне спілкування та успішну співпрацю без бюрократичної тяганини протягом певного періоду [3, с. 124-125; 6, с. 79; 8, с. 89-90; 15, с. 84-85]. До речі, описана точка зору поділяється у роз'ясненні Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) з відповідних питань [13].

Друга частина науковців вважає, що, фактично, заборонений подарунок та неправомірна вигода є тотожними з погляду кваліфікації правопорушень та притягнення до відповідальності. Ці дослідники вважають, що відмінностей між забороненим подарунком та неправомірною вигодою зовсім або майже не існує, вони можуть трансформуватися один в одну, тому їх розмежування залежить виключно від суб'єктивного розсуду суддів [2, с. 16; 16, с. 297-298; 21, с. 145, 148; 24, с. 49]. На продовження цієї логіки у роботах О. Дудорова, Р. Мовчана [2, с. 15] та С. Пантелеєва [15, с. 88] стверджується, що одержання публічним службовцем забороненого подарунка, в тому числі за добросовісне виконання своїх обов'язків, має кваліфікуватись як кримінальне правопорушення. Враховуючи зазначене, низка науковців одностайно пропонує виключити п. 1 із ч. 1 ст. 23 Закону, аргументуючи це тим, що в ньому, фактично, йдеться не про подарунок, а про неправомірну вигоду як предмет корупційного злочину [2, с. 15; 15, с. 88; 16, с. 299].

У законодавстві зарубіжних країн заборони публічним службовцям, одержувати подарунки з формулюваннями «у зв'язку із здійсненням службових повноважень (виконанням посадових функцій або службових обов'язків)», що аналогічні формулюванню вітчизняного Закону, зустрічаються нечасто, наприклад, у Данії, Словенії, США. Але, на відміну від України, такі заборони не є абсолютними. Натомість, визначено винятки, коли посадові особи можуть приймати подарунки саме у зв'язку із здійсненням службових повноважень, наприклад, скромні подарунки «на знак подяки» або до свят (Данія), подарунки не у грошовій формі з чітким обмеженням вартості (Словенія, США), безкоштовне відвідування культурних та розважальних заходів, крім подорожей та проживання, інформаційні матеріали обмеженої вартості та ін. (США) [27; 31; 35].

Значно більш поширеними у зарубіжних країнах є законодавчі заборони для посадовців отримувати подарунки, що «можуть вплинути на здійснення ними службових повноважень» (Грузія, Словенія), «можуть виглядати як такі, що впливають на здійснення ними службових повноважень» (Канада, Ірландія), «ставлять або, як може здатися, ставлять їх у становище зобов'язаних» (для міністрів у Великобританії). З цих заборон також встановлені винятки дозволених подарунків, зокрема, подарунки нижче порогової вартості (Великобританія, Грузія, Ірландія), подарунки, прийняті в межах стандартної практики службової діяльності (Канада) [25; 30; 31; 32; 33].

Деякі країни дають приклади інших підходів. Так, законодавство Молдови просто забороняє публічним службовцям одержувати подарунки без додаткових уточнень, але ця заборона не застосовується, наприклад, до подарунків, отриманих відповідно до норм увічливості, вартість яких не перевищує встановлених урядом меж [12]. Відзначимо також, що законодавство Грузії, Латвії та, особливо, США містить перелік винятків, що взагалі не вважаються подарунками, якщо їх вартість є незначною [33; 34; 35].

Наступна проблема пов'язана з ч. 2 ст. 23 Закону, якою публічним службовцям дозволяється приймати подарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, крім розглянутих вище заборонених подарунків, із встановленням вартісних обмежень таких дозволених подарунків [18]. Тут велику дискусію викликає поняття «загальноновизнані уявлення про гостинність», оскільки для нього відсутнє законодавче визначення і, відповідно, законодавством не встанов-

лено, які саме подарунки відповідають таким уявленням [23, с. 103]. У відповідному роз'ясненні Національного агентства цьому питанню увага також не приділяється [13].

Як вказують науковці, така невизначеність породжує досить широку сферу прояву суб'єктивного розсуду особи під час з'ясування меж дозволених подарунків та можливість приховування корупції [5, с. 94; 15, с. 92; 23, с. 163]. Зазначений суб'єктивізм зумовлений тим, що «загальноновизнані уявлення про гостинність» є неоднозначним оціночним поняттям, що може мати широкий спектр тлумачень [6, с. 76; 21, с. 153]. Так, у роботі С. Пантелеєва зазначається, що гостинність трактують як історико-соціальну, економічну, культурологічну категорію, складову індустрії гостинності, цьому поняттю характерні динамізм, ситуативність тлумачення, майновий стан дарувальника чи обдарованого [15, с. 90-91]. На думку О.Шимон, це поняття може тлумачитися з урахуванням загальних принципів діяльності публічних службовців, обставин дарування, традицій, національних вимог дипломатичного протоколу, етикету та ряду інших чинників [23, с. 161].

Наслідком такої неоднозначності є можливість різних підходів до розуміння та практичного застосування поняття «загальноновизнані уявлення про гостинність» у кожному конкретному випадку при з'ясуванні того, чи належить певний подарунок за своїми ознаками до категорії дозволених [5, с. 94; 6, с. 76; 23, с. 103]. Зокрема, за висновком С. Пантелеєва, у судовій практиці аналогічні види подарунків, наприклад, алкогольна продукція, в одних випадках визнаються відповідними уявленням про гостинність, а в інших – невідповідними [15, с. 91].

Таким чином, можна виділити **проблему неоднозначного тлумачення загальноновизнаних уявлень про гостинність**, для вирішення якої вчені пропонують два альтернативні варіанти.

Перший варіант передбачає встановлення вичерпного переліку видів дозволених подарунків або чітких критеріїв відповідності зазначеним уявленням. Такий підхід поділяється у Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки, де передбачається уточнити перелік випадків, на які не поширюється заборона щодо одержання подарунків [19]. Згідно з таким підходом, наприклад, у роботах [2, с. 14; 11, с. 181, 184-185] до видів подарунків, що відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, відносять такі речі як сувеніри, фотоальбоми, книги, квіти, солодощі, а також такі прояви гостинності як пригощання у скромних

масштабах, зокрема під час проведення комунікативних заходів, квитки в театр, оплата екскурсії тощо. Водночас, як заборонені види подарунків у цих роботах розглядаються гроші, сексуальні послуги, роботи з будівництва, послуги з безкоштовного ремонту або заправки паливом автомобіля. А. Титко та С. Рошупкін пропонують критерії відповідності подарунків загальноновизнаним уявленням про гостинність, зокрема, скромність, діловий характер, відсутність екстравагантності та постійності. Прикладами таких подарунків вони вважають сувеніри, дрібну рекламну продукцію та канцелярію, запрошення на ділові обіди або вечери у скромних масштабах, квитки на спортивні або культурні заходи, оплату витрат на ділові поїздки тощо [21, с. 88, 100, 153; 22, с. 69].

Другий варіант передбачає вилучення з ч. 2 ст. 23 Закону положення щодо відповідності дозволених подарунків загальноновизнаним уявленням про гостинність із залишенням лише вартісних обмежень щодо їх отримання [2, с. 20; 5, с. 94; 15, с. 93; 23, с. 163]. Це аргументується тим, що зазначені уявлення у будь-якому випадку є нечіткими, що залишає широкі можливості різноманітних тлумачень як публічними службовцями, так і антикорупційними органами. Наразі для уникнення непорозумінь з приводу таких тлумачень до Закону були внесені зміни, якими на період до припинення або скасування воєнного стану, а також протягом одного місяця з дня його припинення чи скасування вимога щодо відповідності подарунків загальноновизнаним уявленням про гостинність та встановлені обмеження щодо вартості подарунків не поширюються на одержання будь-яких подарунків, в тому числі у грошовій формі, які повністю передаються на військові потреби для протидії збройній агресії Російської Федерації проти України або на гуманітарні потреби для допомоги особам, які постраждали внаслідок цієї агресії [17].

Закордоном існують різні підходи до регулювання обмежень щодо дозволених подарунків. Перший підхід встановлює лише чіткі вартісні обмеження щодо отримання дозволених подарунків. Наприклад, посадові особи у США можуть приймати разові подарунки вартістю не більше 20 доларів, у Нідерландах – 50 євро, у Словенії – 75 євро [26; 31; 35]. У Великобританії такий вартісний поріг для міністрів складає 140 фунтів [32].

Другий підхід, подібно до вітчизняного законодавства, передбачає використання загальних оціночних понять у поєднанні з чіткими вартісними обмеженнями. Зокрема, у Канаді посадова

особа може прийняти подарунок у межах стандартної практики, що супроводжує службову діяльність на даній посаді, вартістю до 1000 доларів. При цьому необхідно спеціально декларувати кожен разовий подарунок вартістю від 200 доларів, а також інформувати Комісара з питань етики та конфлікту інтересів, якщо сумарна вартість подарунків, одержаних з одного джерела протягом 12 місяців, перевищила 200 доларів [30]. У Молдові публічний службовець має право приймати символічні подарунки та подарунки, надані відповідно до норм увічливості, вартість яких не перевищує встановлених урядом меж [12].

Третім підходом є використання лише загальних оціночних понять без чітких вартісних обмежень. Наприклад, у Данії офіційним особам дозволяється приймати стандартні скромні подарунки від громадян або організацій до персональних подій або загальноприйнятих свят, наприклад, Різдва Христового, а також безкоштовно пригощатися не занадто дорогими сніданками, обідами тощо під час ділових комунікативних заходів [27]. У Ірландії посадові особи, як правило, можуть приймати загальноприйняті знаки гостинності, наприклад, ділові обіди, розуміння яких залежить від вартості, частоти та умов їх пропонування, а інші знаки гостинності – у виняткових випадках з дозволу керівництва [25]. У Австралії посадові особи можуть приймати сувеніри або символічні грошові подарунки [28].

На основі проведеного аналізу видається доцільним розглядати дві виділені вище проблеми у комплексі, оскільки заборони та дозволи щодо подарунків публічним службовцям утворюють єдину систему. У контексті вирішення цих проблем, насамперед, можна приєднатися до думки про те, що подарунок у зв'язку із здійсненням службових повноважень не тотожний неправомірній вигоді. Про останню можна говорити тоді, коли до або після одержання такого подарунку посадова особа передбачає вчинити або практично вчиняє дії всупереч інтересам служби на користь дарувальника. Зокрема, такий погляд висловлюється у науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції» [11, с. 182]. Більш того, враховуючи зарубіжний досвід, далеко не кожен подарунок у зв'язку із здійсненням службових повноважень доречно розглядати як заборонений, оскільки метою такої заборони має бути уникнення конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців. З цього погляду можна запропонувати, подібно до багатьох зарубіжних країн, в п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону *замість чинної*

заборони встановити заборону подарунків, що можуть вплинути на здійснення посадовими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. До речі, саме такі за змістом формулювання з даного питання містяться у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб ООН 1996 р. та Модельному кодексі поведінки державних службовців Ради Європи 2000 р. [9; 10].

За прикладом зарубіжних країн, зазначена заборона не повинна бути абсолютною, тобто не стосуватися дрібних подарунків незначної вартості, які зазвичай використовуються для налагодження добрих відносин у діловому середовищі, але не можуть вплинути на безсторонність виконання публічними службовцями посадових обов'язків. При цьому, на наш погляд, слід враховувати, що використання у законодавстві неоднозначних оціночних понять створює додаткові корупційні ризики та можливості для маніпуляцій у правозастосовній діяльності. Тут доречним видається досвід Грузії як країни з успішною антикорупційною політикою саме на пострадянському просторі. У цій країні публічному службовцю дозволяється отримувати подарунки з одного джерела, якщо вартість разового подарунка не перевищує 5%, а загальна вартість подарунків протягом звітного року – 15% величини його щорічної заробітної плати [33].

З наведених міркувань можна запропонувати **суттєво скоригувати зміст ч. 2 ст. 23 Закону наступним чином**:

- вилучити положення щодо відповідності дозволених подарунків загальноновизнаним уявленням про гостинність;

- передбачити, що заборона п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону не стосується подарунків, якщо їх вартість не перевищує встановлені обмеження, які, за прикладом Грузії, можна визначити від величини щорічної заробітної плати публічного службовця у розмірі 5% для разових подарунків та 15% для загальної вартості подарунків;

- встановити заборону на отримання подарунків у грошовій або іншій аналогічній формі, незважаючи на вартість (гроші, дорогоцінні метали, цінні папери, подарункові сертифікати тощо).

Видається, що запропоновані зміни забезпечать чіткість у питанні одержання подарунків публічними службовцями, підвищать їх захищеність від можливого свавілля з боку правозастосовних органів.

Крім розглянутих проблем, доцільно виділити **кілька проблемних питань**, вирішення яких, на наш погляд, також дозволить удосконалити

чинну систему обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями.

Зокрема, ст. 46 Закону передбачає декларування публічним службовцем лише тих отриманих подарунків, вартість яких перевищує 5 прожиткових мінімумів. Разом з тим, ч. 2 ст. 23 Закону встановлює значно менше вартісне обмеження дозволених разових подарунків у розмірі 1 прожиткового мінімуму [18]. Отже, науковці відзначають суттєву неузгодженість порогової вартості у частині обмежень щодо отримання подарунків та їх декларування, що може додатково стимулювати посадових осіб до отримання заборонених подарунків у межах до порогової вартості обов'язкового декларування, а також не сприяє виявленню таких правопорушень [5, с. 95; 6, с. 77; 21, с. 164]. Для усунення цієї неузгодженості, враховуючи викладені вище пропозиції, можна запропонувати **встановити порогову вартість обов'язкового декларування публічними службовцями подарунків у розмірі 5% від величини щорічної заробітної плати публічного службовця**.

Згідно з ч. 4 ст. 23 Закону, рішення, прийняте публічним службовцем на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважається таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів, і на це рішення розповсюджуються положення ст. 67 Закону [18]. Отже, як вказується у роз'ясненні Національного агентства, після отримання дозволеного подарунка посадова особа зобов'язана не приймати рішень та не вчиняти дій на користь особи, від якої отримано такий подарунок, інакше такі рішення підлягають скасуванню [13]. Пояснюючи дану норму Закону, І. Пастух зазначає, що одержання публічним службовцем дозволеного подарунка створює додаткову сферу його приватного інтересу, який згодом може зумовити ситуацію конфлікту інтересів у разі звернення дарувальника до цієї посадової особи з приводу прийняття рішення [16, с. 233].

На наш погляд, практичне застосування наведеної норми означає для публічних службовців, фактично, безстрокову заборону одержувати формально дозволени подарунки будь-якої вартості від осіб, з якими вони мають справи відповідно до службових обов'язків. Видається, що така заборона суперечить самій ідеї дозволених подарунків, оскільки останні, як правило, мають якраз ділове призначення. Як зазначається у спеціальному роз'ясненні Міністерства юстиції України 2011 р. [14], у роботах А. Титко [22, с. 69] та С. Рощупкіна [21, с. 153], метою ділових дарунків (сувенірів) і подарунків

із нагоди, наприклад, дня народження, загально-визнаного чи релігійного свята у скромних масштабах є налагодження добрих ділових відносин і зміцнення робочих стосунків.

З цього приводу в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки передбачається запровадити правила визначення періоду, протягом якого посадовій особі забороняється приймати рішення чи вчиняти дії на користь особи, яка надала подарунок [19]. Серед зарубіжних країн подібна заборона існує для публічних службовців у Латвії, а саме, приймати адміністративні акти, виконувати контрольні-наглядові функції, укладати контракти або здійснювати іншу службу діяльність щодо дарувальника протягом 2 років після отримання подарунка. Але при цьому сувеніри, книги або презентаційні матеріали, отримані від однієї особи впродовж одного року загальною вартістю нижче встановленої межі, взагалі не вважаються подарунками [34]. Подібно до цього досвіду, можна запропонувати **встановити у ч. 4 ст. 23 Закону термін, протягом якого публічний службовець не може здійснювати службові дії щодо дарувальника, але така заборона повинна стосуватися лише подарунків вартістю більше 5% від величини щорічної заробітної плати публічного службовця.**

Ч. 3 ст. 23 Закону визначає окремий вид подарунків – подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, що є відповідно державною або комунальною власністю [18]. Публічні службовці, які отримують такі подарунки, зобов'язані передавати їх органу влади протягом місяця за встановленою процедурою, що передбачає оцінку вартості подарунка, вирішення питання щодо можливості його використання, місця та строку зберігання спеціальною комісією [20]. Такі офіційні подарунки можуть бути специфічними, орієнтованими безпосередньо на обдарованих посадових осіб [6, с. 79]. Це нерідко зумовлює дуже значну зацікавленість останніх отримати ці подарунки у власність, навіть незважаючи на високу вартість, проте законодавство не передбачає можливості їх викупу. Зазначимо, що у низці зарубіжних країн, наприклад, Молдові, Словенії, США, для публічних службовців передбачена можливість офіційного придбання таких подарунків за встановленою процедурою [12; 29; 31]. Отже, можна підтримати висловлену науковцями пропозицію **передбачити у Законі**

можливість викупу офіційних подарунків публічними службовцями на основі рішення відповідного органу влади щодо доцільності та вартості їх продажу [5, с. 96; 21, с. 162].

Висновки. На основі проведеного аналізу серед основних проблем регулювання обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями в Україні виділено:

- проблему розмежування заборонених подарунків та неправомірної вигоди, що породжує неоднозначний підхід та практичні труднощі у кваліфікації відповідних правопорушень і притягненні до відповідальності за них;

- проблему неоднозначного тлумачення загально-визнаних уявлень про гостинність.

Обидві проблеми необхідно розглядати у комплексі, оскільки заборони та дозволи щодо подарунків публічним службовцям утворюють єдину систему. Для їх вирішення, насамперед, пропонується в п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону замість чинної заборони встановити, подібно до багатьох зарубіжних країн, заборону подарунків, що можуть вплинути на здійснення посадовими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Доцільно також суттєво скоригувати зміст ч. 2 ст. 23 Закону наступним чином:

- вилучити положення щодо відповідності дозволених подарунків загально-визнаним уявленням про гостинність;

- передбачити, що заборона п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону не стосується подарунків, якщо їх вартість не перевищує встановлені обмеження, які, за прикладом Грузії, можна визначити від величини щорічної заробітної плати публічного службовця у розмірі 5% для разових подарунків та 15% для загальної вартості подарунків;

- встановити заборону на отримання подарунків у грошовій або іншій аналогічній формі, незважаючи на вартість (гроші, дорогоцінні метали, цінні папери, подарункові сертифікати тощо).

Крім вказаних проблем, виділено кілька проблемних питань, вирішення яких також дозволить удосконалити чинну систему обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями. Для вирішення цих питань розроблено наступні рекомендації:

- встановити у ст. 46 Закону порогову вартість обов'язкового декларування публічними службовцями подарунків у розмірі 5% від величини щорічної заробітної плати публічного службовця;

- встановити у ч. 4 ст. 23 Закону термін, протягом якого публічний службовець не може здій-

снювати службові дії щодо дарувальника, але така заборона повинна стосуватися лише подарунків вартістю більше 5% від величини щорічної заробітної плати публічного службовця;

- передбачити у Законі можливість викупу офіційних подарунків публічними службовцями на основі рішення відповідного органу влади щодо доцільності та вартості їх продажу.

Крім розглянутої проблематики, регулювання етичних питань публічної служби в Україні характеризується проблемами за іншими напрямками, зокрема, стосовно додаткового працевлаштування публічних службовців, обмежень для колишніх посадовців, діяльності викривачів, лобізму тощо. Потреби вирішення цих проблем визначають перспективи подальших досліджень.

Список літератури:

1. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Суми, 2018. 249 с.
2. Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Порушення обмежень щодо одержання подарунків: проблеми кваліфікації та вдосконалення законодавства. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 1. С. 12-21.
3. Киричко В.М. Проблема розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення заборон одержання неправомірної вигоди й подарунків, шляхи її вирішення. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 138. С. 118-131.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 25.07.2022).
5. Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О. Подарунки для публічних службовців в Україні: заборона, обмеження чи дозвіл як оптимальна модель правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 92-96. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2018/27.pdf (дата звернення: 29.07.2022).
6. Коломоєць Т.О., Лютиков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями: деякі дискусійні питання нормативного закріплення в законодавстві України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. Ч. 2. С. 74-80.
7. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 27.07.2022).
8. Лупу А.К. Адміністративно-правове забезпечення дотримання антикорупційних обмежень в публічній службі України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Тернопіль, 2020. 214 с.
9. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Резолюція Генеральної асамблеї ООН A/RES/51/59 від 12 грудня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 25.08.2022).
10. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R(2000)10 від 11 травня 2000 р. URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 25.08.2022).
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. 472 с.
12. О конфликте интересов: Закон Республика Молдова от 15 февраля 2008 г. № LP16/2008, обновленная версия от 1 августа 2016 г. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94174&lang=ru (дата звернення: 29.08.2022).
13. Обмеження щодо одержання подарунків. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/8-obmezheniya-shhodo-oderzhannya-podarunkiv/> (дата звернення: 27.08.2022).
14. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: роз'яснення Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 р. / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0053323-11> (дата звернення: 29.08.2022).
15. Пантелєєв С.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційних заборон та обмежень у діяльності поліцейських в Україні: дис. ... докт. філософії: спец. 081. Одеса, 2021. 258 с.
16. Пастух І.Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2021. 518 с.
17. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану: Закон України від 8 липня 2022 р. № 2381-IX / Верховна Рада України. *Урядовий кур'єр*. 2022. 4 серпня.
18. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.08.2022).
19. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 25.07.2022).

20. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям: постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1195 / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2011. 14 грудня.

21. Рошупкін С.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2020. 220 с.

22. Титко А.В. Ознаки обмеження одержання подарунків як різновиду адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Т. 3. Вип. 4(25). С. 67-70.

23. Шимон О.М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні: дис. ... докт. філософії: спец. 081. Запоріжжя, 2020. 201 с.

24. Ярмиш Н.М. Про співвідношення одержання неправомірної вигоди з одержанням забороненого подарунка. *Вісник прокуратури*. 2016. № 6. С. 48-54.

25. Civil Service Code of Standards and Behaviour Ireland: Updated 9 September 2021. URL: <https://hr.per.gov.ie/en/publications/civil-service-code-of-standards-and-behaviour/> (дата звернення: 27.08.2022).

26. Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration Netherlands: Decree of the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, December 31, 2016. URL: <https://www.government.nl/documents/decrees/2017/02/10/code-of-conduct-for-integrity-in-the-central-public-administration-2016> (дата звернення: 27.08.2022).

27. Code of conduct in the Public Sector Denmark: Updated December 2017. URL: <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf> (дата звернення: 27.08.2022).

28. Code of Ethics for the South Australian public sector: Updated 7 October 2021. URL: <https://www.publicsector.sa.gov.au/hr-and-policy-support/ethical-codes/code-of-ethics> (дата звернення: 25.08.2022).

29. Code of Federal Regulations USA. Title 41. Part 102-42 – Utilization, Donation, and Disposal of Foreign Gifts and Decorations. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-41/subtitle-C/chapter-102/subchapter-B/part-102-42> (дата звернення: 24.08.2022).

30. Conflict of Interest Act Canada: Current to March 22, 2022, S.C. 2006, с. 9, s. 2. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/FullText.html> (дата звернення: 28.08.2022).

31. Integrity and Prevention of Corruption Act Slovenia: July 15, 2011, # 3056. URL: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/ZintPK-ENG.pdf.pdf> (дата звернення: 20.08.2022).

32. Ministerial Code United Kingdom: Updated 27 May 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code> (дата звернення: 6.08.2022).

33. On conflict of interest and corruption in public institutions: Law of Georgia, 17 October 1997, # 982–Ів, Updated 21 December 2016. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/33550?publication=72> (дата звернення: 29.08.2022).

34. On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials: Law of the Republic of Latvia, 25 April 2002, Updated 21 May 2015. URL: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/On_Prevention_of_Conflict_of_Interest_in_Activities_of_Public_Officials.pdf (дата звернення: 30.08.2022).

35. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch: Regulation of the U.S. Office of Government Ethics, June 18, 2020, Codified in 5 C.F.R. Part 2635 as amended at 85 FR 36715. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/18/2020-12357/executive-branch-financial-disclosure-and-standards-of-ethical-conduct-regulations> (дата звернення: 7.08.2022).

Komashko V.V., Kravchenko S.O. PROBLEMS OF REGULATION OF RESTRICTIONS FOR PUBLIC SERVANTS ON ACCEPTING GIFTS IN UKRAINE

The article is devoted to problems of regulation of restrictions for public servants on accepting gifts in Ukraine. In our opinion, the main such problems are the problem of differentiation between prohibited gifts and wrongful benefit and the problem of ambiguous interpretation of customary notions about hospitality. These problems are necessary to be examined together because prohibitions and permissions concerning gifts for public servants constitute the united system. It is proposed for solving mentioned problems, at first, in point 1 part 1 of article 23 of the Law of Ukraine «On Corruption Prevention» (further – the Law) to establish as in many countries, instead of prohibition in force, the prohibition of gifts that may affect the performance of official's activity related to functions of state or local government. The content of part 2 of article 23 of the Law is also expedient to correct substantially as follows:

- to exclude clause concerning correspondence of permitted gifts to customary notions about hospitality;
- to provide that prohibition of point 1 part 1 of article 23 of the Law shall not applied to gifts if their value shall not exceed certain limits. Following the example of Georgia, these limits may be defined from the amount of one year's salary of public servant at a rate of 5% for single gifts and 15% for the total value of gifts;

- to establish the prohibition to accept gifts in money or other similar form irrespective of their value.

The following recommendations are designed also for improvement of current system of restrictions for public servants on accepting gifts, namely:

- to provide in article 46 of the Law the threshold value for obligatory declaring of gifts by public servants at a rate of 5% from the amount of one year's salary of public servant;

- to establish in part 4 of article 23 of the Law the term of prohibition for public servant to perform official duties concerning the donator but such prohibition must be applied only for gifts with value more than 5% from the amount of one year's salary of public servant;

- to provide in the Law the opportunity for public servants to purchase official gifts according to decision of the appropriate authority concerning expediency and value of their sale.

Key words: *ethical conduct of public servant, gift, wrongful benefit, hospitality, restrictions on gift value, official gift, declaring of gifts.*