

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Смокович М. Судова влада: місце в суспільстві та судовий контроль. *Юридична Україна*. 2012. № 10. С. 99–107.
3. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Наукова думка; Прецедент, 2006. 344 с.
4. Суспільна роль та функції державної служби в Україні. URL: <http://pravoznavec.com.ua/books/275/20020/13/>.
5. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2004. 185 с.
6. Костилев О.І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2015. 202 с.
7. Ботвінов Р.Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні: дис. ... докт. з держ. упр.: спец. 25.00.03. Дніпро, 2018. 502 с.

УДК 342.9

«ЗОВНІШНЯ» ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: КОМПАРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ЗАКРІПЛЕННЯ

“EXTERNAL” ACTIVITY OF PUBLIC SERVANTS: COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF MODELS CONSOLIDATION

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

У статті аналізується досвід України та закордонних країн щодо нормативно-правового регулювання «зовнішньої» діяльності публічних службовців, її суміщення з основною діяльністю, пов'язаною зі «служінням» публічному інтересу. Зазначається, що це питання врегульовується або в «базовому» законодавчому акті антикорупційного спрямування, або в «базовому» законодавчому акті про державну (інколи й публічну) службу, або ж одночасно у двох актах із деталізацією положень у підзаконних актах, актах, які фіксують етичні засади публічної служби. Незважаючи на розмаїття понятійного апарату для позначення «зовнішньої» діяльності, така діяльність є «оплачуваною», «іншою» щодо основної і не пов'язана зі «служінням» публічному інтересу. Аналіз законодавства закордонних країн дозволяє умовно виділити кілька моделей регулювання відносин, пов'язаних із суміщенням «зовнішньої» діяльності публічних службовців з їхньою основною діяльністю. У статті аналізується «жорстка» модель, яка передбачає заборону будь-якої «зовнішньої» діяльності для публічних службовців, «м'яка», яка, навпаки, взагалі не регламентує ці відносини, і найбільш поширена в більшості країн «змішана» нормативна модель, яка, поруч із заборонаю будь-якої діяльності, спрямованої на отримання прибутку, передбачає й унормування меж іншої «зовнішньої» діяльності. Автором виділяються пріоритети нормативного закріплення «меж» іншої («зовнішньої») діяльності для публічних службовців, серед яких: перелік дозволених видів «зовнішньої» діяльності, умови для визнання таких видів дозволеними, інколи й регламентація умов оплати (зокрема, й «граничні розміри»). Аналізується досвід закордонних країн щодо фіксації переліку «дозволених» видів діяльності, ступінь їх визначеності, закріплення додаткових умов щодо їх суміщення з основною діяльністю публічних службовців, формулюються пропозиції щодо можливого запозичення позитивного, апробованого часом і практикою відповідного досвіду для України, виокремлюються конкретні пріоритети нормотворчості в зазначеній сфері суспільних відносин в Україні в умовах адаптації національного законодавства та практики його застосування до європейських та міжнародно-правових антикорупційних стандартів у сфері публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, публічні службовці, суміщення, «зовнішня» діяльність, основна діяльність, дозвіл, обмеження, компаративний аналіз, законодавство, удосконалення.

В статье анализируется опыт Украины и зарубежных стран по нормативно-правовому регулированию «внешней» деятельности публичных служащих, ее совмещение с основной деятельностью, связанной со «служением» публичному интересу. Отмечается, что этот вопрос регулируется или в «базовом» законодательном акте антикоррупционного направления, или в «базовом» законодательном акте о государственной (иногда публичной) службе, или же одновременно в двух актах с детализацией положений в подзаконных актах, актах, которые фиксируют этические основы публичной службы. Несмотря на многообразие понятийного аппарата для обозначения «внешней» деятельности, такая деятельность является «оплачиваемой», «иной» по отношению к основной и не связана со «служением» публичному интересу. Анализ законодательства зарубежных стран позволяет условно выделить несколько моделей регулирования отношений, связанных с совмещением «внешней» деятельности публичных служащих с их основной деятельностью. В статье анализируется «жесткая» модель, которая предусматривает запрет любой «внешней» деятельности для публичных служащих, «мягкая», которая, наоборот, вообще не регламентирует эти отношения, и наиболее распространенная в большинстве стран «смешанная» нормативная модель, которая, наряду с запретом любой деятельности, направленной на получение прибыли, предполагает и нормирование пределов другой «внешней» деятельности. Автором выделяются приоритеты нормативного закрепления «границ» другой («внешней») деятельности для публичных служащих, среди которых: перечень разрешенных видов «внешней» деятельности, условия для признания таких видов разрешенными, иногда и регламентация условий оплаты (в т.ч. и «предельные размеры»). Анализируется опыт зарубежных стран по фиксации перечня «разрешенных» видов деятельности, степень определенности их, закрепление дополнительных условий для их совмещения с основной деятельностью публичных служащих, формулируются по возможности заимствованию положительного, апробированного временем и практикой соответствующего опыта для Украины, выделяются конкретные приоритеты нормотворчества в указанной сфере общественных отношений в Украине в условиях адаптации национального законодательства и практики его применения к европейским и международно-правовым антикоррупционным стандартам в сфере публичной службы.

Ключевые слова: публичная служба, публичные служащие, совмещение, «внешняя» деятельность, основная деятельность, разрешение, ограничения, компаративный анализ, законодательство, совершенствование.

The article analyses the experience of Ukraine and foreign countries regarding statutory regulation of “external” activity of public servants, their combination with the main activity related to “devotion” to the public interest. It is stated that this issue is regulated either in “basic”

anti-corruption legislative act or in "basic" legislative act on civil (sometimes public) service, or simultaneously in two acts with a detailed presentation of provisions and bylaws, act consolidating ethics fundamentals of public service. Despite the diversity of the conceptual framework for identification of "external" activity, such activity is "paid", "other" in relation to the main and is not connected with "devotion" to the public interest. The analysis of the foreign legislation allows conditionally determining several models for the regulation of relations connected with the combination of "external" activities of public servants with their main activities. The article analyses the "strict" model, which provides the prohibition of any "external" activities for public servants, "soft" which, on the contrary, does not regulate these relations at all, and "mixed" regulatory model which is the most common in most countries and aimed at receiving profits, as well as stipulates the normalization of the borders of another "external" activity along with the prohibition of any activity. The author marks the priorities of the normative consolidation of the "borders" for another ("external") activity for public servants, among which: a list of permitted types of "external" activities, the conditions for recognizing such types permitted, sometimes the regulation of payment conditions (including "limit amount"). The paper analyses the experience of foreign countries on fixing the list of "permitted" types of activity, a degree of their determination, consolidation of additional conditions for their combination with the main activity of public servants, formulates proposals of possible borrowing of positive, tested by time and practice relevant experience for Ukraine, emphasizes certain priorities of rulemaking in the mentioned sphere of social relations in Ukraine under the conditions of adaptation of the national legislation and practice of its application to the European and international anti-corruption standards in the sphere of public service.

Key words: public service, public servants, public servants, combination, "external activity", main activity, permission, restriction, comparative analysis, legislation, improvement.

Вступ. Проблематика ефективності запобігання корупційним проявам у діяльності публічних службовців безпосередньо пов'язана з пошуком оптимальної моделі нормативно-правового регулювання всіх без винятку відносин, пов'язаних із публічною службою (не лише відносини, пов'язані зі вступом, службовою кар'єрою, припиненням публічної служби, а й «дотичні» відносини, які «впливають на вищезазначені»), зокрема відносин, пов'язаних із «зовнішньою» (щодо основної діяльності осіб, уповноважених «служити публічному інтересу», наділених для цього владними повноваженнями й таких, що обіймають посади публічної служби) діяльністю таких осіб. Зважаючи на те, що «зовнішня» діяльність публічних службовців може бути пов'язана з використанням цими особами ресурсу публічної служби для задоволення своїх приватних інтересів (як особистих, так і інтересів інших осіб, які із цими особами перебувають у будь-яких відносинах), необхідним є закріплення «нормативних фільтрів» для такого використання, які б унеможливили негативний вплив «зовнішньої» діяльності публічних службовців стосовно публічної служби загалом. У законодавстві різних країн закріплені «обмеження», «заборони» щодо «зовнішньої» діяльності публічних службовців, однак ступені їхньої нормативної деталізації, абсолютної визначеності і змістовного наповнення різні, що й зумовлює різний ступінь ефективності використання ресурсу відповідних засобів регулювання, отже, і можливості для використання «зовнішньої» діяльності публічними службовцями для задоволення своїх приватних інтересів, зумовлюючи конфлікт їхніх приватних інтересів та публічного інтересу, безпосередньо пов'язаного з їхньою основною професійною публічно-службовою діяльністю, створюючи тим самим корупційні загрози для публічної служби загалом. Адаптація національного законодавства та практики його застосування до європейських та міжнародно-правових стандартів, зокрема в частині «нормативної фільтрації» корупційних (у будь-яких проявах) ризиків у публічній службі актуалізує потребу компаративно-правового аналізу нормативних моделей закріплення засад «зовнішньої» діяльності публічних службовців, виокремлення недоліків та переваг відповідної тематичної нормативно нормотворчості в різних країнах, обґрунтування доцільності використання позитивного, апробованого часом і практикою закордонного досвіду нормотворчості щодо врегулювання відповідних відносин для України в умовах сучасних реформаційних правотворчих процесів, що і є метою статті. Під час виконання роботи використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового дослідження, що й дозволило не тільки проаналізувати наявні матеріали, з'ясувати експертні підходи до проблематики, виявити тенденції, проблемні аспекти нормотворчості та правозастосування в зазначеній сфері відносин, а й змодельовати можливі варіанти запозичення позитивного досвіду закордонних країн для вдосконалення чинного національного законодавства для підвищення ефективності його застосування.

Враховуючи той факт, що відповідна проблематика «зовнішньої» діяльності публічних службовців вже привертала увагу вчених-юристів, їхні роботи були використані як підґрунтя, щоправда, їхній зміст відрізняється або ж узагальненим характером (відповідні питання аналізуються в контексті більш змістовної проблематики запобігання корупції в діяльності публічних службовців, обмежень щодо публічних службовців тощо), або ж безпосередньо пов'язаний з аналізом лише вітчизняного досвіду нормотворчості щодо відповідного питання, або ж із фрагментарним аналізом деяких аспектів закордонної нормотворчості на прикладі досвіду однієї – кількох країн (наприклад, праці К. Берднікової, С. Кушніра, М. Хавронюка, Д. Припутня, О. Дудорова, О. Штогрін та ін.). Комплексного компаративно-правового аналізу з акцентом на досвід багатьох закордонних країн, виокремленням пріоритетів відповідної тематичної нормотворчості й з акцентом на впровадження закордонного досвіду в Україні, на жаль, немає, що й актуалізує відповідну роботу.

Основний матеріал. Передусім варто зупинитися на тому, що в законодавстві майже всіх країн можна знайти положення, безпосередньо присвячені «зовнішній» діяльності публічних службовців. Щоправда, законодавець по-різному пропонує її називати. Так, зокрема, в Україні це «інша оплачувана діяльність», а також «сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності» (ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції»), у Сполучених Штатах Америки (далі – США) це «зовнішня діяльність», до того ж законодавець розмежує «роботу за сумісництвом» та «іншу зовнішню діяльність» (р. Н «Зовнішня діяльність державних службовців» Директиви Управління службової етики державних органів США Зведення федеральних нормативних актів № 5, ч. 2635 у редакції 76 FR 38547), у Грузії це «будь-яка оплачувана робота», «інша посада в будь-якій іншій публічній установі», які охоплюються єдиною ознакою – «посадовою несумісністю» (гл. III «Посадова несумісність» Закону Грузії «Про несумісність інтересів та корупції у публічній установі»), у Бразилії це «діяльність, пов'язана із приватними джерелами» (ст. 9 Свідоцтва про наміри № 37 від 18 серпня 2000 р. і Указу Президента від 21 серпня 2000 р. – Кодексу поведінки вищих державних службовців у федеральній виконавчій владі), у Казахстані, як і у Молдові, це «інша оплачувана діяльність» (п. 3 ст. 13 Закону Республіки Казахстан «Про боротьбу з корупцією», п. «с» ч. 2 ст. 25 Закону Республіки Молдова «Про державну посаду та статус державного службовця»), у Німеччині – «інша робота», у Словенії – «інша діяльність, не пов'язана з виконанням службових обов'язків особи», в Ірані – «інше місце роботи», в Індії – «оплачувані інші посади», як, до речі, і в Південній Африці тощо [1, с. 32–41; 2, с. 69], а в Конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) проти корупції 2003 р. на позначення такої діяльності вживається термін «позаслужбова діяльність». Отже, незважаючи на розмаїття термінів, які використовуються

для позначення цієї діяльності, цілком зрозуміло, що вона є «зовнішньою» щодо основної діяльності публічного службовця, не пов'язана з безпосереднім виконанням обов'язків щодо «служіння» публічному інтересу (може доповнювати основну діяльність, однак у жодному разі не ототожнюється і не замінює її). Водночас аналіз положень законодавства різних країн свідчить про те, що така діяльність має ознаку «одночасності», тобто передбачає певний зв'язок у терміні існування і з основною діяльністю особи (не після припинення і не до вступу на публічну службу, а саме «одночасно»). Так, зокрема, у законодавстві Аргентини, Австралії, Чехії, Франції, Німеччини, Індії, Угорщини, Італії, Кореї та низки інших держав використовуються словосполучення «одночасно обіймати посади» або ж «одночасно займатися діяльністю», що свідчить про чітку позицію законодавця стосовно цієї ознаки відповідної діяльності. По-різному підходить законодавець до використання терміна «сумісництво», однак узагальнений аналіз наявних положень закордонного законодавства свідчить про те, що, навіть якщо термін «сумісництво» і не вживається, «зовнішня» діяльність за допомогою інших словосполучень визнається такою, що передбачає одночасне її здійснення з основною діяльністю публічного службовця. Поширеною, як вже зазначалося, є практика визнання такої діяльності такою, здійснення якої передбачає її поєднання з основною діяльністю щодо «служіння» публічному інтересу, за допомогою вживання словосполучення «одночасно займати посади», «одночасно здійснювати діяльність». Щоправда, термін «сумісництво» все ж таки можна знайти в законодавстві. Так, зокрема, в Україні законодавець уживає одночасно два терміни «сумісництва» та «суміщення», щоправда, їх визначення закріплене в кодифікованому законодавчому акті про працю та в декількох підзаконних нормативно-правових актах. Термін «сумісництво» використовують законодавці і США [3, с. 6], і Грузії, останній зазначає, що «виконання публічними службовцями оплачуваної роботи за сумісництвом допускається лише в системі тієї ж публічної установи» (ч. 2 ст. 13 Закону Грузії «Про несумісність інтересів та корупції у публічній установі»). У будь-якому разі (незалежно від ототожнення чи розмежування сумісництва з іншою діяльністю) «зовнішня» діяльність публічного службовця є такою, яку він поєднує («суміщує») з основною діяльністю, отже, пріоритети її унормування є тотожними.

По-друге, варто звернути увагу на те, що законодавець пов'язує «зовнішню» діяльність або із зайняттям «діяльністю», або із зайняттям «посади». Так, зокрема, з «посадами» пов'язують «зовнішню» діяльність законодавці Аргентини, Чехії, Франції, Німеччини, Угорщини, Індії, Ірландії, Італії, Південної Африки, водночас, наприклад, лише з «діяльністю» – Канади, Молдови, Казахстану, України, а одночасно зв'язок або з «посадою», або з «діяльністю» – Австралії, США, Грузії.

По-третє, «зовнішня» діяльність публічних службовців передбачає наявність ознаки «оплатності», звідси й використання словосполучення «інша оплачувана робота», «інша оплачувана діяльність», «інша оплачувана посада» тощо. У законодавстві деяких країн навіть деталізовані положення щодо оплати «зовнішньої» діяльності публічних службовців. Так, зокрема, у США для публічних службовців оплата за діяльність «поза межами основного місяця служби» не може перевищувати п'ятнадцяти відсотків від офіційної заробітної плати, а також деякі категорії публічних службовців взагалі не можуть отримувати «гонорар» за появу в публічних місцях, за промови, за авторство статей [1, с. 41]. У Росії зафіксована пряма заборона для публічних службовців щодо діяльності «на платній основі» у керівних органах комерційних організацій, як повірених осіб або представників за місцем служби, обіймання посад державної служби та держав-

них посад, виборних посад у профспілкових організаціях тощо [4, с. 654–655]. У Бразилії законодавець виокремлює джерела надходження «плати за зовнішню діяльність», забороняючи будь-яку «зовнішню» діяльність із «приватних джерел» [5, с. 176]. В Україні законодавець пов'язує «зовнішню» діяльність або з «оплачуваністю», або ж «з отриманням прибутку», забороняючи таку діяльність публічних службовців.

По-четверте, різні джерела закріплення моделі поведінки публічних службовців щодо «зовнішньої» діяльності. Аналіз законодавства країн свідчить про те, що в наявності кілька «базових» варіантів унормування цього питання: а) закріплення в базовому «антикорупційному» законодавчому акті (наприклад, Україна, Грузія, Казахстан, Азербайджан тощо); б) у базовому законодавчому акті про публічну (або ж окремий її різновид – державну) службу (наприклад, Білорусь, Молдова, Чехія тощо); в) одночасне закріплення в кількох актах службового законодавства, зокрема, про етичну поведінку публічних службовців (наприклад, США, Бразилія, Іран, Німеччина, Франція, Литва тощо). Останній варіант передбачає деталізовану регламентацію засад таких відносин, що усуває підстави для суб'єктивного розсуду під час тлумачення та застосування положень законодавства, усуває передумови для довільності з боку суб'єкта тлумачення та застосування, сприяє уніфікації регулювання відповідних відносин. В Україні застосування ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» для з'ясування засад дотримання обмеження щодо сумісництва, суміщення основної діяльності публічних службовців з іншими видами діяльності важливим є опрацювання положень законодавства про господарську діяльність, законодавства про освіту, культуру, наукову та науково-технічну діяльність тощо. У США ж вищезазначена Директива Управління службової етики державних органів США Зведення федеральних нормативних актів детально регламентує відносини, пов'язані з отриманням попереднього дозволу на роботу за сумісництвом та іншу «зовнішню» діяльність (§ 2635.803), обмеження щодо отримання трудових доходів від такої діяльності (§ 2635.804), надання послуг свідка-експерта (§ 2635.805), участю в професійних асоціаціях (§ 2635.806), діяльністю, пов'язаною з викладанням, усними виступами й письмовими роботами (§ 2635.807), із залученням коштів (§ 2635.808) тощо. У Німеччині засади сумісництва основної діяльності публічних службовців з іншими видами діяльності, яка є «зовнішньою» щодо неї, регламентуються постановами федерального уряду, із зазначенням того, яка діяльність є «зовнішньою», кому необхідно отримувати дозвіл на її здійснення, чи можливе отримання винагороди за таку діяльність і, якщо можливе, то в якому розмірі, граничний розмір винагороди за «зовнішню» діяльність публічного службовця в календарному році тощо. Безперечно, деталізація положень сприяє усуненню «сірих зон» у законодавстві про «зовнішню» діяльність публічних службовців і відіграє роль «фільтра» для появи корупційних ризиків у публічній службі.

По-п'яте, різні також моделі унормування «зовнішньої» діяльності публічних службовців. Якщо стосовно підприємницької або ж іншої діяльності, безпосередньо пов'язаною з одержанням прибутку, у законодавстві майже всіх країн закріплена заборона, що цілком зрозуміло з огляду на призначення основної діяльності публічних службовців, стосовно ж іншої діяльності, яка не має ознак вищезазначених видів, спостерігається варіативність моделей закріплення. Це стосується як видів такої діяльності, так і ступеня самостійності її здійснення. Можна виділити як «скорочений» перелік видів такої діяльності, щодо яких законодавець закріплює дозвіл (кілька видів), так і «розширений» перелік. До того ж у наявності як варіант безумовного здійснення дозволеного виду «зовнішньої» діяльності публічним службовцем, так і отримання

дозволу на таку діяльність. Навіть більше, інколи унормовуються умови (додаткові) для того, щоби така діяльність визнавалася дозволеною для публічних службовців. Так, наприклад, в Україні дозволеними видами діяльності є викладацька, наукова, творча, медична практика, а також суддівська й інструкторська практика в галузі спорту. Хоча законодавець під час переліку цих видів діяльності жодних умов не фіксує, проте зі змісту ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» зрозуміло, що така діяльність не має передбачати мети отримання прибутку [6, с. 247–256]. У законодавстві Казахстану, Молдови, Грузії, наприклад, дозволеними є лише наукова, педагогічна та творча діяльність, у Бразилії – лише наукова та лікарська діяльність [5, с. 176], в Ірані – викладацька та дослідницька діяльність [2, с. 69], у Румунії – лише наукова та викладацька, у Чехії – викладацька, педагогічна, експертна, літературна та перекладацька (§ 65 Закону Чехії «Про службу»), у Словенії – наукова дослідна, педагогічна, художня, спортивна, культурна, публіцистична, а також ведення сільського господарства тощо. Для здійснення навіть дозволених видів «зовнішньої» діяльності публічним службовцям необхідно отримати дозвіл у Німеччині від вищої службової інстанції, окрім діяльності, яка пов'язана з навчанням і дослідженнями в наукових інститутах і установах (Закон «Про реформу закону про етику»). Отримання дозволу на здійснення «зовнішньої» діяльності публічними службовцями необхідний і в Білорусії в разі, якщо педагогічна, культурна, наукова, творча діяльність та медична практика здійснюється «у робочий час». Такий дозвіл надає керівник того органу, в якому відповідна особа обіймає посаду публічної служби [7, с. 348]. Дозвіл на заняття «позаурочною» діяльністю «зовнішнього» характеру необхідний у Сінгапурі. Цікавим є досвід Білорусії щодо уточнення, яка саме педагогічна діяльність для публічного службовця є дозволеною видом «зовнішньої» діяльності, враховуючи те, що непоодинокими є випадки використання дозволеної педагогічної діяльності публічними службовцями для одержання прибутку [8, с. 31; 9, с. 216–218]. У ст. 22 Закону Республіки Білорусь «Про державну службу в Республіці Білорусь» зазначено, що педагогічною варто визнавати тільки діяльність «у частині реалізації змісту освітніх програм» [7, с. 349]. Це є цілком виправданим і таким, що усуває будь-які передумови для довільного суб'єктивного тлумачення, отже, цілком можливе його запозичення. Абсолютна визначеність позиції законодавця усуває будь-які різновариативні прояви правозастосовчої діяльності, що створює загрози для режими законності у сфері публічної служби. Так, відсутність офіційної дефініції «особи, які передбачають одержання прибутку», у національному законодавстві України зумовлює проблему застосування ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» у частині з'ясування дотримання вимог щодо сумісництва основної діяльності публічних службовців із «зовнішньою» діяльністю [8, с. 31]. Аналогічною є ситуація із з'ясуванням визначення «медичної практики», «інструкторської практики в галузі спорту» [6, с. 247–256].

Непоодинокими є й випадки закріплення «додаткових» вимог щодо визнання певного виду діяльності як дозволеної «зовнішньої» діяльності публічних службовців. Так, наприклад, у законодавстві Словенії передбачено, що Комісія із запобігання корупції може надати дозвіл на заняття «зовнішньою» діяльністю публічному службовцеві, якщо це не буде впливати на неупередженість його основної діяльності, не буде відволікати його від «служіння» публічному інтересу. У законодавстві Австралії закріплена заборона для публічних службовців отримувати «спеціальні виплати» або «прибуток» від діяль-

ності, яка є іншою, ніж та, що входить до їхніх службових обов'язків [1, с. 33]. Отже, якщо «зовнішня» діяльність пов'язана саме зі «спеціальними виплатами» або «прибутком», вона заборонена для публічних службовців. У законодавстві Канади публічним службовцям заборонено обіймати «посади у профспілках або професійних асоціаціях, або ж надавати консультації за гроші» [1, с. 33]. Менше запитань викликає модель закріплення «зовнішніх посад», зайняття яких заборонене для публічних службовців. Так, наприклад, у законодавстві Аргентини закріплено, що така заборона поширюється на посади «адвоката, губернатора провінції, міністра уряду, судді <...>», у Чехії – «президента республіки, судді, адвоката, державного арбітра», у Мексиці – «міністра, військовослужбовця, що проходить дійсну службу, співробітника поліції на посадах командного складу, <...> судді» [1, с. 33–37].

Висновки. Отже, дотримуючись міжнародно-правових стандартів щодо відсутності повної (абсолютної) заборони для публічних службовців щодо «зовнішньої» стосовно їхньої основної діяльності, законодавці різних країн по-різному унормували «фільтри» для поєднання основної та «зовнішньої» діяльності публічних службовців з усуненням будь-яких передумов «відволікання» цих осіб від «служіння» публічному інтересу. Зважаючи на важливість інтеграції публічної служби з іншими сферами суспільного життя (освітня, науково-дослідна діяльність тощо), а також гарантування реалізації конституційних прав публічних службовців (насамперед культурні права), цілком виправданою виглядає панівна «змішана» модель нормативно-правового закріплення засад «зовнішньої» діяльності публічних службовців. Вона передбачає заборону щодо будь-яких її проявів, які пов'язані з одержанням прибутку, і встановлення меж («м'яка заборона») для тих її різновидів, здійснення яких не може вплинути на об'єктивність, неупередженість основної діяльності публічних службовців, зумовити появу передумов для виникнення конфлікту приватного інтересу службовців і публічного інтересу, для реалізації та захисту якого вони покликані служити. Урахування історичних, національних традицій нормотворчості та правозастосування зумовило наявність розмаїття зовнішніх форм прояву моделі унормування меж дозволеної «зовнішньої» діяльності для публічних службовців – від мінімальної кількості її видів і до розширеного їх переліку, з уточненням вимог щодо визнання їх як дозволених та деталізованою регламентацією їхніх нормативних засад. В умовах глобалізаційних процесів у сфері нормотворчості та правозастосування цілком доречним для України вбачається адаптація вітчизняного антикорупційного та службового законодавства до вимог європейських та міжнародно-правових антикорупційних стандартів і запозичення позитивного, апробованого часом і практикою досвіду закордонних країн щодо встановлення основного понятійного апарату («зовнішня» діяльність, «інша оплачувана діяльність», «сумісництво», «дозволена діяльність» тощо), абсолютної визначеності положень щодо забороненої та дозволеної (за видами) «зовнішньої» діяльності публічних службовців, уніфікації та систематизації нормативних засад «зовнішньої» діяльності публічних службовців, оптимізації видового розмаїття дозволених видів «зовнішньої» діяльності публічних службовців, виключивши будь-який їхній зв'язок з одержанням прибутку, посилення засад відповідальності публічних службовців за порушення заборон та обмежень щодо «зовнішньої» діяльності з одночасним посиленням засад профілактично-роз'яснювальної роботи серед публічних службовців та участі громадськості в здійсненні контролю за дотриманням відповідного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Суслowa I., Флурі Ф., Бадрак В. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. За матеріалами дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння та Інституту соціальних технологій «Соціополіс». Женева ; Київ, 2017. 55 с.

2. Кудинов В., Вылцан С. Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в Исламской Республике Иран. *Административное право и процесс*. 2019. № 1. С. 67–70.
3. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>.
4. Абезин Д., Алексеева А. Законодательные запреты как одно из направлений противодействия коррупции среди государственных гражданских служащих в России. *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2015. Т. 9. № 4. С. 652–660.
5. Васильева В. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: бразильский опыт (ч. 2). *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 3. С. 165–190.
6. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 518 с.
7. Чорна В. Обмеження в адміністративному праві: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків : Харківський університет внутрішніх справ, 2019. 516 с.
8. Шторін О. Хочу, але не можу. Антикорупційні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Юридична газета*. 2019. № 10 (664). С. 31.
9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. М. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

УДК 342.9

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

TO THE PROBLEM OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF THE ADMINISTRATIVE CONTRACT IN UKRAINE'S LEGISLATION

**Константій О.В., д.ю.н., заслужений юрист України,
науковий консультант судді
Конституційний Суд України**

У статті порівнюються підходи до законодавчого врегулювання поняття адміністративного договору в чинній та попередній редакціях Кодексу адміністративного судочинства України. Виділяються обов'язкові і факультативні ознаки адміністративних договорів. Зазначається, що первісне законодавче регулювання визначення поняття адміністративного договору в Кодексі адміністративного судочинства України більш відповідає науковим підходам до розуміння цього правового інституту і закордонному досвіду правового регулювання. Аналізуються нормативні дефініції адміністративних договорів в адміністративно-процесуальному законодавстві Грузії, Естонії, Молдови, Румунії, Сербії, Федеративної Республіки Німеччина. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення нормативного визначення поняття адміністративного договору в чинній редакції Кодексу адміністративного судочинства України. У Законі України «Про адміністративну процедуру», під час його ухвалення, пропонується передбачити окрему главу щодо порядку укладання, зміни, скасування адміністративних договорів.

Ключові слова: адміністративний договір, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, адміністративна процедура, публічний інтерес.

В статье сравниваются подходы к законодательному урегулированию понятия административного договора в действующей и предыдущей редакциях Кодекса административного судопроизводства Украины. Выделяются обязательные и факультативные признаки административных договоров. Отмечается, что первоначальное законодательное регулирование определения понятия административного договора в Кодексе административного судопроизводства Украины более соответствовало научным подходам к пониманию этого правового института и зарубежному опыту правового регулирования. Анализируются нормативные дефиниции административных договоров в административно-процессуальном законодательстве Грузии, Эстонии, Молдовы, Румынии, Сербии, Федеративной Республики Германия. Вносятся предложения по совершенствованию нормативного определения понятия административного договора в действующей редакции Кодекса административного судопроизводства Украины. В Законе Украины «Об административной процедуре», во время его принятия, предлагается предусмотреть отдельную главу о порядке заключения, изменения, отмены административных договоров.

Ключевые слова: административный договор, субъект властных полномочий, административное судопроизводство, административная процедура, публичный интерес.

The article compares the approaches to the legislative regulation of the concept of an administrative contract in the current and previous versions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. Allocated mandatory and optional features of administrative contracts.

A inherent characteristic of an administrative contract is its goal of concluding – a focus on ensuring satisfaction of a certain state or public interest, on achieving common aspirations and requests of many citizens of Ukraine. Thus, the administrative contract is a means of ensuring the satisfaction of public interests.

Noted, that the initial legislative regulation of the definition of the concept of an administrative contract in the Code of Administrative Procedure of Ukraine was more in line with scientific approaches to understanding this legal institution and foreign experience in legal regulation. Analyzed regulatory definitions of administrative contracts in the administrative procedure legislation of Georgia, Estonia, Moldova, Romania, Serbia and Germany.

Investigated that the draft Law of Ukraine “On Administrative Procedure”, submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine to the Parliament, defines only procedural actions of the administrative authority on the issuance of an administrative act.

Made proposals to improve the regulatory definition of the administrative contract in the current edition of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. In the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” at the time of its adoption it is proposed to provide for a chapter on the procedure for concluding, amending, and canceling administrative contracts.

Key words: administrative contract, subject of authority, administrative proceedings, administrative procedure, public interest.