

ОСОБЛИВОСТІ НОВОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВСТАНОВЛЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ

У статті розглядаються положення Закону України «Про запобігання корупції», якими встановлено обмеження щодо одержання подарунків, досліджуються особливості притягнення до відповідальності за таке порушення та аналізуються превентивні заходи щодо запобігання вчиненню адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією в цій сфері.

Ключові слова: запобігання корупції; корупція; антикорупційна політика; адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язане з корупцією

**Берднікова
Катерина
Вадимівна,**

*аспірант кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського національ-
ного університету
імені Тараса
Шевченка*

Корупція є однією з найбільш серйозних перешкод для побудови відносин у сфері державного управління, оскільки виводить їх за межі правового поля, руйнує їхній механізм зсередини, чим значно знижує ефективність діяльності органів державної влади щодо виконання обов'язків перед громадянським суспільством. Масштаби поширення корупції досягли рівня, що загрожує національній безпеці України, вона підриває довіру населення до інститутів влади всередині країни, а ззовні шкодить міжнародному іміджу Української держави та реалізації програми Європейської інтеграції.

Негатив і загрозливі обсяги корупції у світових масштабах підтверджуються висновками міжнародних організацій, вітчизняних і зарубіжних експертів, політичних і громадських діячів, зокрема в Україні – у дослідженнях таких учених, як М. Мельник, М. Хавронюк, Д. Йосифович, О. Терещук, Л. Брич, А. Матіос, В. Гвоздецький, О. Панфілов.

Особливістю національної правової системи України є те, що вона не лише містить, але і приділяє досить велике значення інституту адміністративної відповідальності за корупцію, тобто відповідальності

за порушення норм, що визначені антикорупційним законодавством, однак не містять самих ознак корупції, а лише пов'язані з нею. Така ситуація продиктована історично-ідеологічним аспектом світосприйняття населенням України корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату чи прояву культурно-гостинної поведінки.

Найпоширенішими причинами корупції в Україні є зловживання службовими повноваженнями серед державних службовців, які використовують свої посади для власної вигоди, та відсутність належного контролю за діями посадовців з боку правоохоронних органів.

Дослідивши законодавче визначення корупції, вважаємо, що вона означає використання службових повноважень і пов'язаних з ними можливостей з метою одержання для себе чи інших осіб грошових коштів, майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів, будь-яких вигод нематеріального чи негрошового характеру без законних підстав, що здійснюється особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Виходячи з положень антикорупційного законодавства, адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, є діяння, учинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, яке порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) вимоги, але не містить використання такою особою наданих їй службових

повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою:

- одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди;
- прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб;
- здійснення обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу – іншим фізичним чи юридичним особам – з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [1].

Фактично сам Закон не містить формулювання конкретних складів правопорушень, а лише визначає коло суспільних відносин і правил поведінки, щодо яких встановлено спеціальні обмеження.

Законодавство в цілому, зокрема й антикорупційне, має реагувати на зміни суспільного життя, а його зміни й удосконалення є перманентним процесом, який охоплює широке коло діяльності з адаптації та доповнення чинних актів з метою усунення колізій та виявлених прогалин.

Правильною та раціональною в цьому процесі є ідея дотримання принципу правової економії в законотворчій діяльності, що реалізується через ухвалення меншої кількості нормативно-правових актів [2, с. 33]. У своєму дослідженні Ю. Козлов, надаючи визначення інкорпорації, говорив, що упорядкування нормативного матеріалу здійснюється шляхом його об'єднання з дотриманням певного систематизованого порядку [3, с. 73].

У свою чергу в монографії авторського колективу вчених Інституту

держави права імені В. Корецького кодифікація законодавства розглядається як вища форма специфічної (нормотворчої) юридичної діяльності державного апарату [4], яка передбачає переосмислення, творчу переробку, якісне поліпшення чинного законодавства [5], створення нового, удосконаленого, об'єднаного загальним предметом правового регулювання нормативно-правового акта шляхом заміни змісту старих нормативних актів [6, с. 380]

Прийнято виділяти такі стадії процесу кодифікації, як виявлення законодавчих недоліків, усунення недоліків, зведення в єдине ціле [7]. На нашу думку, для завершення логічного процесу законотворчої діяльності до цієї системи варто додати ще одну стадію – оновлення законодавства.

На жаль, варто погодитися з тим, що обсяги і масштабність корупційних проявів усе більшою мірою потрапляють до державно-правових механізмів і повсякденного життя суспільства. Саме тому проблема боротьби з корупцією стимулювала ухвалення 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про запобігання корупції», який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень і покликаний забезпечити комплексне регулювання діяльності всієї системи запобігання корупції [1].

Зокрема варто відзначити таке нововведення, як визначення основними складовими превентивної антикорупційної системи спеціально упов-

новаженого органу з виявлення та розслідування корупційних правопорушень серед вищих посадових осіб, а також інших корупційних правопорушень, що становлять особливу суспільну небезпеку.

Одним з актуальних питань, яке постає при взаємодії норм нового антикорупційного законодавства з чинними нормами права, є пов'язане з процесуальними особливостями провадження у справах про порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.

Складним є питання щодо кваліфікації дій особи, яка отримує незаконну вигоду саме за належне виконання службових повноважень. У цьому разі мова не йде про порушення обмежень щодо використання службового становища, оскільки особа діє в межах службових повноважень. У разі отримання такої незаконної винагороди за виконання службових повноважень дії посадової особи слід кваліфікувати за ст. 1725 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) як порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка [8].

Для з'ясування характеру обмежень і заборон щодо прийняття дарунків чи пожертв слід звернутися до ст. 23 Закону, якою передбачено, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави і місцевого самоврядування, а також особам, які дорівнюють до них, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа-дарувальник перебуває в підпорядкуванні такої особи [1].

Антикорупційним законодавством також встановлено виняток з такого правила – можливість приймати дарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, крім визначених випадків, якщо вартість таких подарунків не перевищує однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки [1]. Проте передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які даруються близькими особами або одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Подарунок або пожертва є предметом адміністративних корупційних правопорушень, відповідальність за які передбачено ст. 1725 КУпАП. З'ясування змісту зазначених понять є важливим з точки зору встановлення ознак об'єктивної сторони.

Варто зауважити, що в Законі використовується термін подарунок, дефініція якого розкривається у ст. 1 і в подальшому використовується в тексті Закону. Натомість у розділі 13 «Прикінцеві положення», у час-

тині внесення змін до інших нормативних правових актів, а саме у змінах до КУпАП [1] у визначенні санкції за частиною другою ст. 1725 КУпАП разом із терміном дарунок використовується термін пожертва [8]. На нашу думку, такі два поняття хоч і є різними за своїм змістом, проте в розумінні антикорупційного законодавства вживаються як синоніми. Однак з цивільно-правової точки зору ми розкриємо їх зміст окремо, оскільки значення понять «подарунок» і «пожертва» детально врегульовано нормами Цивільного кодексу України (далі – ЦК). Відповідно до ст. 718 ЦК дарунком можуть бути рухомі речі, зокрема гроші та цінні папери і нерухомі речі, а також майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути в нього в майбутньому. Згідно зі ст. 729 ЦК пожертвою є дарування нерухомих і рухомих речей, зокрема грошей та цінних паперів, фізичним особам, юридичним особам, державі Україна, територіальній громаді для досягнення ними певної, заздалегідь обумовленої мети [9].

На нашу думку, в порівнянні підходів до визначення правового регулювання «дарунку» існує певна неточність. Так, Законом встановлено обмеження на одержання дарунка (пожертви) від юридичних або фізичних осіб у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [1]. Водночас згідно з ч. 2 ст. 717 ЦК договір, що встановлює обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або

немайнового характеру, не є договором дарування [9]. Таким чином, майно, передане за рішення, дії чи бездіяльності в інтересах дарувальника, не можна вважати подарунком у розумінні ЦК. Фактично мова йде про вже згадану незаконну вигоду, яку в такому разі службова особа отримує за належне виконання своїх посадових (службових) повноважень від заінтересованої особи. Проте коло тих благ, що охоплюються поняттям «незаконна вигода», є значно ширшим за ті, що охоплюються поняттям «дарунок» у ЦК, оскільки вони включають крім речей також переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, одержані безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

На нашу думку, можна виділити два види складу правопорушення:

1) порушення заборони одержувати дарунки (пожертви) через здійснення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема якщо особа-дарувальник перебуває в підпорядкуванні такої особи;

2) порушення обмеження щодо розміру вартості прийнятого подарунка [1].

Перший склад зумовлює в будь-якому разі настання адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією в разі прийняття такого подарунка, що відповідно передбачено ч. 1 ст. 1725 КУпАП.

У другому складі згідно з ч. 2 ст. 1725 КУпАП прийняття подарунку є правопорушенням лише в разі досягнення розміру кваліфікуючої ознаки – вартості одноразового прийняття подарунка вартістю більш

ніж 1 мінімальна заробітна плата, яка встановлена на день прийняття подарунка, або якщо сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки [9]. Під «групою осіб», на нашу думку, варто розуміти фізичних чи юридичних осіб, які між собою не пов'язані ієрархічною підпорядкованістю.

Крім того варто звернути увагу на момент, з якого набувається право власності на дарунок. Так, відповідно до ст. 722 ЦК право власності обдаровуваного на дарунок виникає з моменту його прийняття [9]. Якщо ж дарунок направлено обдаровуваному без його попередньої згоди, дарунок вважається прийнятим, якщо обдарований негайно не заявить про відмову від його прийняття.

Таким чином, з об'єктивної сторони правопорушення, передбачене ст. 1725 КУпАП, може бути вчинено як шляхом дії – прийняття дарунка, так і шляхом бездіяльності – незаявлення про відмову від дарунка. Крім того, зважаючи на положення ч. 3 ст. 23 Закону, бездіяльність може полягати в непереданні відповідному органу, установі чи організації дарунку, одержаного як подарунок державі, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям [1]. Наразі в цій сфері діє Порядок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1195 [10], що встановлює процедуру передавання особами, уповноваженими на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняними до них особами подарунків, отриманих ними під час проведення офіційних заходів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організації або іншій юридичній особі, в яких уповноважені особи працюють або які представляють. Тобто з суб'єктивного боку правопорушення, передбачене ст. 1725 КУпАП, може бути вчинено лише з прямим умислом.

Розглядаючи питання, пов'язані з одержанням подарунку, слід також підкреслити, що Закон передбачає нормативно визначену процедуру прийняття подарунку, який не може бути прийнятий особою, уповноваженою на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Наявність такої процедури зумовлює існування певної диспозитивної складової в разі, якщо особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, опинилася в корупційних обставинах, а отже дає можливість діяти в межах законодавчого поля й унеможливити вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, повинна невідкладно здійснити відмову від такої пропозиції, а також у разі можливості здійснити ідентифікацію особи, яка зробила пропозицію, та залучити свідків, зокрема з-поміж співробітників [1]. Наразі антикорупційне зако-

нодавство не визначає, яким чином, з точки зору юридичних процедур фіксації, здійснити ідентифікацію. Проте, на нашу думку, здійснення такої ідентифікації дарувальника не створюватиме правових наслідків для такої особи, адже може полягати у вияві гостинності і бути відображенням гіперболізованих уявлень дарувальника про цінність подарунку, тобто при передаванні такого предмета не обумовлювати існування корисливих мотивів для обох сторін.

Варто зазначити, що антикорупційне законодавство також передбачає порядок дій, які має вчинити особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та одержання подарунків. При виявленні чи отриманні майна, що може бути неправомірною вигодою або подарунком, існує обов'язок щодо письмового повідомлення не пізніше одного робочого дня про такий факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, після чого щодо виявленого майна або подарунка складається акт, який підписується особою, яка його виявила, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу [1].

Крім того в разі наявності в особи сумнівів щодо можливості одержання подарунка можна письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до Національного агентства з питань запобігання корупції, яке надасть відповідне роз'яснення.

Варто зазначити, що реформоване антикорупційне законодавство концептуально змінило окремі підходи

до розуміння запобігання корупції та створило нові механізми антикорупційної боротьби за допомогою адміністративно-правових методів.

Підсумовуючи звернемо увагу, що зміна базових нормативно-правових актів і підходів до подолання корупції може бути однією з причин низької результативності показників щодо антикорупційних заходів, зокрема це підтверджується щогорічними показниками Індексу сприйняття корупції такої впливової організації, як Transparency International, за яким Україна посіла 142 місце зі 175 позицій.

Звісно, прийняття нового базового антикорупційного закону має свої переваги і недоліки. Проте варто враховувати, що концептуально змінити положення чинних актів неможливо, використовуючи спосіб «латання» слабких місць у законодавстві. Серйозні зміни потребують рішучих і радикальних кроків.

В умовах сьогодення можна стверджувати про правильність прийнятого рішення щодо радикального підходу – ухвалення нового Закону, в якому враховано помилки попередніх років, провідні світові стандарти, результати наукових досліджень фахівців, думку громадськості, а також системно визначено основні механізми запобігання корупції, зокрема в частині інституційного забезпечення [11].

Отже, чіткий курс державної політики в сфері нормативно-правового регулювання запобігання корупції в Україні є перспективним сигналом для подальшого подолання проявів корупції для створення си-

туації в країні, за якої потрібно буде лише коригувати окремі аспекти застосування антикорупційних заходів, які виникають у зв'язку з практичним застосуванням норм.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – №49. – Ст. 2056.
2. Щербина В. С. Господарське право : підручник / В. С. Щербина. – К.: Юрінком Інтерс, 2003. – 480 с.
3. Советское административное право : учебник / [А. П. Алехин, В. В. Бесчеревных, А. А. Кармолицкий] ; под. ред. Ю. М. Козлова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 544 с.
4. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / [Ю. С. Шемчушенко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова] ; за заг. ред. О. І. Ющика. – К.: Парл. Вид-во, 2007. – 208 с.
5. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч.: [у 2-х тт.] : Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Вид-во» «Юридична думка», 2007. – 592 с.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – 2-ге вид. – К: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
7. Юридична енциклопедія : [в 6 тт.]. / редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін.. – К.: Українська енциклопедія, 2002. – Т. 4: Н–П. – 720 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8074-10 // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984, дод. до № 51. – Ст. 1122.
9. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
10. 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 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 91. – Стор. 147, ст. 3302, код акту 59284/2011.

11. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 647-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 57. – Ст. 36, ст. 1559, код акту 73222/2014.

Бердникова К. В. Особенности нового антикоррупционного законодательства в сфере административной ответственности за нарушение установленных законодательством ограничений по получению подарков.

В статье рассматриваются положения Закона Украины «О предотвращении коррупции», которыми установлены ограничения относительно получения подарков, исследуются особенности привлечения к ответственности за такое правонарушение и анализируются превентивные меры по предотвращению совершения административного правонарушения, связанного с коррупцией в этой сфере.

Ключевые слова: предотвращение коррупции; коррупция; антикоррупционная политика; административное правонарушение, связанное с коррупцией.

Berdnikova K. V. Features of the new anti-corruption legislation in the field of administrative responsibility for violation of the restrictions prescribed by law on the obtaining of gifts.

In the article we discuss the provisions of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» which sets limits on obtaining of gifts, features of prosecution for a violation and analyse measures to prevent the commission of administrative offenses related to corruption.

The most common causes of corruption in Ukraine are abuse of power by state employees who use their posts for their own benefits, and absence of proper control of state officials by law enforcement body.

Based on the provisions of anti-corruption legislation administrative offence related to corruption is an act committed by individual authorized to carry out the functions of the state and local government that contravenes the provisions of the Basic Law but does not contain official misconduct or power connected to that for the purpose of:

- obtaining of illegal gain or its reception*
- reception of promise/offer of such gain for one`s or someone else`s own*
- promise/offer or provision of illegal gain to an individual or another person or legal entity on individual`s request with the purpose to incline that person to illegal use of authorities or power connected to that.*

One of the urgent questions that comes up while interaction of the new anti-corruption legislation with the provisions of law in force is the issue of procedural peculiarities on proceeding in the cases on violation of statutory limitations on receiving gifts. Gift or donation is the matter of administrative corruption offences that are amenable under provisions of Article 1725 of the Code of Administrative Offences. Content ascertainment of mentioned terms is extremely important to establish the characters of actuaries.

We can define two kinds of constituent elements of such offence based on the content of Article 23 of the Basic Law:

Violation of the prohibition of receiving gifts (donations) in view of these individuals' activity connected to carrying out the functions of the state and local government, including when person who is gifting is subordinated.

Violation of provision that sets limitation to the cost of the gift.

We determine some gaps and inaccuracies of legal regulation in the new anti-corruption system while analysing particular provisions, legal regulation of gift receiving limitations included. Although, in our opinion, these inaccuracies can be adjusted by minor modifications of regulatory legal acts or with the help of relevant authorities' interpretations.

Key words: prevention of corruption; corruption; anti-corruption policy; administrative offenses related to corruption.

Стаття надійшла до редакції 16.03.2015