

УДК 342.9

А. В. Титко*кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник
наукової лабораторії з проблем протидії злочинності
Національної академії внутрішніх справ*

ОЗНАКИ ОБМЕЖЕННЯ ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ ЯК РІЗНОВИДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНОГО З КОРУПЦІЄЮ

Одержання подарунків нині є важливим чинником, що сприяє поширенню корупції як загальнодержавного явища.

Питання поширення корупційних явищ потребує нагального розв'язання, оскільки здебільшого поширення корупційних правопорушень стимулює шлях розвитку нових витків корупційних проявів.

Більшість українців занепокоєна рівнем корупції в країні: 75,7% вважають проблему дуже серйозною, ще 18,0% – скоріше серйозною (разом 93,7%) [1]. Проблема корупції входить до трійки проблем-лідерів після проблеми високої вартості життя і низьких зарплат, а також військових дій у Донецькій і Луганській областях.

Тому виокремлення правопорушень, пов'язаних із корупцією, як ключових чинників впливу на корупційне середовище в Україні відіграє важливу роль у подальшій розробці теми правопорушень, пов'язаних із корупцією.

У роботі зроблено спробу розглянути адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, через призму специфічних ознак, проаналізувати особливості одержання подарунку як одного із правопорушень, пов'язаного із корупцією.

Питанням дослідження корупції в усіх її проявах займалися такі вчені: О. А. Банчук, О. М. Бандурка, А. В. Гайдук, В. О. Глушков, Ю. В. Грошевий, І. В. Діденко, О. О. Дудоров, М. І. Камлик, В. В. Луцик, М. І. Мельник, С. В. Рівчаченко, В. В. Сташис, А. В. Титко, Р. М. Тучак, М. І. Хавронюк та інші.

Виокремлюють корупційні прояви як державно карані, так і такі, що зустрічають осуд із боку суспільства, прояву соціальної корупції, не пов'язаної з використанням делегованих державно-владних повноважень.

Саме у Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією» закріплено ознаки корупційного правопорушення як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного та кримінального характеру, яке проявляється в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності» [2].

Як вказано, у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» правопорушення, пов'язані з корупцією, діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги,

заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [3].

Для того щоб зрозуміти, в чому полягає суспільна небезпека правопорушень, пов'язаних із корупцією, треба звернутися до дефініції цього поняття.

Під останнім розуміють протиправну, умисну або необережну дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, що пов'язана з використанням уповноваженими особами наданих їм службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди уповноваженій особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей, за яку встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [4].

Корупція за своєю природою має такі ознаки: діяльність; особливий суб'єкт (особа, якій делеговані державні повноваження); протиправне використання наданих повноважень; спеціальна мета – незаконне одержання матеріальних благ, послуг, пільг або переваг. Усі ці ознаки нерозривно пов'язані і визначають те чи інше діяння як корупційне.

Ознаками корупції є:

1) використання службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей;

2) неправомірна вигода або прийняття її обіцянки/пропозиції для себе чи інших осіб як мета діяння;

3) неправомірна вигода як предмет (у разі прийняття) або мета (у разі обіцянки чи пропозиції);

4) неправомірна вигода як засіб схилення до протиправного використання службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей;

5) мета – схилити суб'єкта відповідальності (відповідно до ст. 3 ЗУ «Про запобігання корупції») до протиправного використання наданих їй

службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей;

б) спеціальний суб'єкт вчинення діяння.

Проте законодавець вніс до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» зміни, окресливши корупційні правопорушення як такі, що мають ознаки корупції, водночас правопорушення, пов'язані з корупцією, не мають таких ознак і порушують встановлені вимоги, заборони та обмеження, передбачені однойменним законом.

У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», під яким розуміють діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

До прийняття останньої редакції головного антикорупційного закону порушення вимог фінансового контролю належало до адміністративних корупційних правопорушень, проте позиція законодавця змінилася і тому з'явилася нова назва «правопорушення, пов'язані з корупцією». Як в першому, так і в другому випадку номінальність назв та необґрунтованість належності цієї норми до зазначеної категорії правопорушень дають підстави стверджувати про недосконалість правового регулювання.

Це поняття, на нашу думку, не має належних правових підстав, оскільки не визначено, будучи пов'язаним з корупцією діяння (дія або бездіяльність), має безпосереднє відношення до корупції прямо чи опосередковано, проте в Законі України «Про запобігання корупції» вказано на відсутність ознак корупції у правопорушеннях, пов'язаних із корупцією.

У разі автентичного тлумачення дефініції «правопорушення, пов'язані з корупцією» під цим поняттям розуміють протиправну, умисну або необережну дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління, що пов'язана з використанням уповноваженими особами наданих їм службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди уповноваженій особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей, за яку встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Таким чином, це правопорушення безпосередньо стосується корупційних діянь, а отже, з позиції формально-логічних законів, а саме закону достатньої підстави, принципу доцільності обґрунтування, застосовує закон суперечності, який декларує, що не можуть бути істинними два несумісних висловлювання про один і той самий предмет, що беруться в один і той самий час та в одному і тому самому відношенні, тобто не може бути істинним поняття, що ці правопорушення не мають ознак корупції, але водночас є пов'язаними з корупцією.

Перелік корупційних злочинів та правопорушень, пов'язаних із корупцією, не є вичерпним, оскільки будь-яке правопорушення, що має на меті використання службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей задля одержання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб.

Зважаючи на вищевикладене, варто зосередити увагу на необхідності включення до переліку корупційних та пов'язаних із корупцією, правопорушень, також кронізм, непотизм, фаворитизм, корупційний лобізм, корупційний протекціонізм, корумпування закордонних фінансових агентів із метою отримання зовнішньоекономічних вигод. Цієї ж думки дотримуються М. М. Поляков та Д. К. Нечевін, які також говорять про необхідність криміналізації цілої низки діянь, що володіють ознаками корупції (суміщення державної цивільної служби з комерційною діяльністю, незаконне збагачення, лобізм, фаворитизм, кронізм тощо) [5].

У деяких країнах порушення обмежень щодо одержання подарунків належить до адміністративних корупційних правопорушень.

До них належать КпАП Республіки Казахстан (Розділ 34 «Адміністративні корупційні правопорушення»), КпАП Республіки Таджикистан (Розділ 38 «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією») [6].

Розділ XVI «Адміністративні правопорушення, що зачіпають діяльність органів публічної влади» в Кодексі Республіки Молдова про правопорушення містить низку норм, що мають ознаки корупції, наприклад зловживання владою або службовим становищем (ст. 312), перевищення влади або службових повноважень (ст. 313), протекціонізм (ст. 313-1), недекларування конфлікту інтересів (ст. 313-2), приховування акту корупції або суміжного з ним акту або невжиття необхідних заходів (ст. 314), одержання незаконної винагороди або матеріальної вигоди (ст. 315) [7].

Так, схожими за змістом до ст. 172-5 КУпАП щодо обмеження одержання подарунків є статті в КпАП Республіки Казахстан стосовно надання незаконної матеріальної винагороди фізичним особам (ст. 676), отримання незаконної матеріальної винагороди особою, уповноваженою на виконання державних функцій, або прирівняною

до неї особою (ст. 677), надання незаконної матеріальної винагороди юридичним особам (ст. 678).

Своєю чергою, розділ 38 КпАП Таджикистану містить статтю за прийняття подарунків та інших послуг у зв'язку з виконанням державних або прирівняних до них функцій від осіб, залежних по службі (ст. 657).

У вітчизняному законодавстві положення стосовно обмеження щодо одержання подарунків містить ЗУ «Про запобігання корупції». Так, ст. 23 («Обмеження щодо одержання дарунків») та ст. 172-5 («Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків») визначає виключення щодо можливості одержання подарунків:

1) подарунки, які відповідають загальною визначенням про гостинність, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово (з 1 січня 2018 р. – 1 762 грн, з 1 липня – 1 841 грн, з 1 грудня – 1 921 грн), 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 (2 1 762 грн. = 3 524 грн), в якому прийнято подарунки [8];

2) вартість подарунків не поширюється на подарунки, що

а) даруються близькими особами,

б) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

У цьому разі суд не встановив характер цієї знижки – чи це загальнодоступна знижка чи персональна. Якщо це загальнодоступна знижка, варто встановити розмір останньої, який не має перевищувати одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів.

Загальною визнаним уявленням про гостинність стосуються тих подарунків, які можуть стосуватися ділових дарунків (сувеніри) і проявів гостинності (запрошення на каву або вечерю, подарунки, одержані від знайомих із нагоди, наприклад, дня народження, загальноузнаного чи релігійного свята) у скромних масштабах, які широко використовують із метою налагодження добрих ділових відносин і зміцнення робочих стосунків.

Загальноузнаним уявленням про гостинність є те, що такі подарунки та прояви гостинності не будуть постійними та не впливатимуть на прийняття суб'єктами відповідальності рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення. Подарунки, що відповідають загальноузнаним уявленням про

гостинність, можуть бути побутового та ділового характеру. Термін «ділова гостинність» передбачає прийняття запрошення на вечерю або обіди в ресторані, прийняття запрошення у розважальні заклади (наприклад, квитки або запрошення на спортивні або культурні заходи), витрати на дорогу, проживання (наприклад, в готелі) й інші види ділової гостинності, за які їх одержувач не сплачує повної вартості.

Ми вважаємо, що заборони мають бути встановлені до подарунків, якщо:

1) вони даруються з метою отримати, утримати або віддячити за отриману неналежним чином вигоду для особи або в інтересах третіх осіб, аби сприяти виконанню дій чи прийняття/неприйняття рішень, або віддячити за такий вчинок;

2) вони сприяють виникненню конфлікту інтересів. Якщо отримання подарунків може стати причиною виникнення реального конфлікту інтересів або може вважатися причиною конфлікту інтересів, що сприяє прийняттю/неприйняттю рішення або вчинення/невчинення дій;

3) подарунок взаємно зобов'язує все, що дарується або приймається, з наміром або очікуванням отримати щось взаємін;

4) подарунок має грошовий еквівалент, наприклад, чеки, дорожні чеки, подарункові карти і сертифікати, ваучери, акції та інші цінні папери.

Подарунки, які можуть бути прийнятими, мають відповідати певним ознакам:

– не мають мотиву корисливості, тобто є такими, що не мають натяків на вчинення певних дій на власну користь або користь третіх осіб, і є лише виявом ввічливості та гостинності;

– не мають ознак екстравагантності та розкоші. Подарунки мають бути незначними сувенірами або скромними подарунками, наприклад, дрібна рекламна продукція, щоденники, календарі або подібні речі з ім'ям або логотипом компанії, та мати невелику вартість;

– відповідають загальноузнаним уявленням про ділову гостинність та налагодження взаємовигідних відносин.

Важливим залишається питання встановлення ознак правопорушення, пов'язаного з корупцією, та здійснення відмежування від корупційних правопорушень. Обмеження щодо одержання подарунків відіграє важливу роль у проведенні межі між корупційними ознаками та особливостями адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Література

1. Корупція увійшла до трійки найголовніших проблем для українців. Дані моніторингового дослідження КМІС «Стан корупції в Україні», проведеного у липні–серпні 2018 року. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/korrupsiya-voshlatoryku-vazhneyshih-problem-1537869223.html>.

2. Матеріали 8 Конгресу ООН щодо попередження злочинності та ставлення до правопорушників, Гавана, 27 серп. – 7 верес. 1990 р. Гавана, 1990. С. 34.

3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

4. Титко А. В. Напрями удосконалення законодавства у сфері адміністративної відповідальності за окремі корупційні діяння. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. № 2. С. 59–63.

5. Журавлєв Р. А., Нечевин Д. К., Толстухина Т. В., Стандзонь Л. В. Имплементация норм международного права в сфере борьбы с коррупцией в российском законодательстве. *Известия ТулГУ*. Вып. 3-2. Ч. II. Экономические и юридические науки. 2013. С. 11–12.

6. Кодекс Республіки Таджикистан про адміністративні правопорушення від 31.12.2008 р. *Централізований банк правової інформації «Адлія»*. URL: <http://www.adlia.tj>.

7. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях: принят 24 октября 2008 г. № 218-XVI ; по сост. на 31 июля 2015 г. *Официальный монитор Республики Молдова*. 2009. № 3–6. Ст. 15. URL: <http://lex.justice.md/ru/330333/>.

8. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 13.10.2018 р., підстава 2573-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

Анотація

Титко А. В. Ознаки обмеження одержання подарунків як різновиду адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. – Стаття.

У статті розглянуто ознаки корупції через призму відмежування адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, від корупційних на основі аналізу ознак корупції. Розглянуто обмеження одержання подарунку як корупційного прояву на прикладі міжнародного досвіду деяких країн СНД, а також виокремлено ключові дефініції подарунка.

жання подарунку як корупційного прояву на прикладі міжнародного досвіду деяких країн СНД, а також виокремлено ключові дефініції подарунка.

Ключові слова: корупція, подарунок, адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, загально визнане уявлення про гостинність.

Аннотация

Титко А. В. Признаки ограничения получения подарков как разновидности административного правонарушения, связанного с коррупцией. – Статья.

В статье рассмотрены признаки коррупции через призму отграничения административных правонарушений, связанных с коррупцией, от коррупционных на основе анализа признаков коррупции. Рассмотрены ограничения получения подарка как коррупционного проявления на примере международного опыта некоторых стран СНГ, а также выделены ключевые дефиниции подарка.

Ключевые слова: коррупция, подарок, административное правонарушение, связанное с коррупцией, общепризнанное представление о гостеприимстве.

Summary

Tytko A. V. Signs restrictions receiving gifts as a form of administrative offenses related to corruption. – Article.

In article are considered signs of corruption through a prism of difference of the administrative offenses connected with corruption from corruption on the basis of the analysis of signs of corruption. It is considered restrictions of receiving a gift as corruption manifestation on the example of the international experience of some CIS countries and also key definitions of a gift are allocated.

Key words: corruption, a gift, the administrative offense connected with corruption, the conventional idea of hospitality.