

Vladymyr O. Ivantsov Restrictions for accepting gifts as a measure to prevent corruption: a critical view on implementation in Ukraine / Vladymyr O. Ivantsov, Grzegorz Makowski // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : матеріали IV Міжнародної наук.-практ. конф., Харків, 15 квітня 2016 р. – Харків : ХНУВС, 2016. – С. 75–79

Іванцов В.О.

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, Харків, Україна

**ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ ЯК ЗАХІД
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ: КРИТИЧНИЙ ПОГЛЯД НА
ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Безумовно корупція була та нажаль залишається однією з основних проблем української держави та суспільства. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження [1].

В свою чергу на офіційному (нормативному рівні) рівні боротьбі з корупцією присвячено низку нормативно-правових актів. Не вдаючись до характеристики етапів становлення антикорупційного законодавства, відзначимо, що 14 жовтня 2014 року основні підвалини запобігання та протидії корупції були визначені у так званому «антикорупційному пакеті законів», до переліку якого увійшли Закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про запобігання корупції» [2] (далі – Закон), «Про Національне антикорупційне бюро України». Прийняття останніх та поступова реалізація їх положень, на думку представників Transparency International, стали однією із основних підстав для підняття України за рівнем сприйняття корупції на 130 місце із 168 країн світу у 2015 році [3].

Законом «Про запобігання корупції» визначено ключові правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зокрема зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів. При цьому де-факто зазначений закон являє собою добре доопрацьований попередній закон «Про запобігання і протидії корупції» [4], що мало сприяти як підвищенню дієвості деяких заходів запобігання та протидії корупції, так і усунути безглуздо жорсткі обмеження, виконання яких навряд чи сприяє запобіганню корупції, а за певних обставин навпаки зумовлює її виникнення. Особливе та показове місце у контексті викладеного нами твердження серед заходів запобігання корупції займають «обмеження щодо одержання подарунків» (ст. 23 Закону). Далі спробуємо проаналізувати основні спірні питання стосовно реалізації даного заходу.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особи, які для цілей Закону до них прирівняні (далі – особи, на яких покладено обмеження) можуть приймати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, якщо вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово (у 2016 році ця вартість складає з січня по квітень – 1378 грн., з травня по листопад – 1450 грн., з грудня – 1550 грн. [5]), 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 (у 2016 році вартість подарунків має не перевищувати 2756 грн.). При цьому зазначеним особам забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Позитивним виглядає новий підхід Закону до збільшення вартості подарунку приблизно у двічі у порівнянні з положеннями попереднього закону. Проте, як бачимо чинним залишилося положення, відповідно до якого суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення можуть отримувати подарунки, які окрім обмеження щодо вартості мають відповідати «загальноновизнаним уявленням про гостинність». Очевидно, що зазначена категорія є значним чином оціночною, тому її «загальноновизнаність» може бути доволі таки спірною, що прямо залежить від рівня матеріального забезпечення осіб. Даючи роз'яснення з приводу можливості отримання дарунків згідно Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» Міністерство юстиції України категорію «дарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність» описує як дарунки, які можуть отримуватися з нагоди, наприклад, дня народження, ювілею, або загальноновизнаного свята (Новий рік, Міжнародний жіночий день). До дарунків, що дозволятимуться приймати публічними службовцями, можуть бути віднесені і ділові дарунки (сувеніри) і прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відношень і зміцнення робочих стосунків [6]. При цьому складову матеріальної сторони «загальноновизнаного уявлення про гостинність» фактично визначає Закон.

Обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які:

- 1) даруються близькими особами;
- 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси (ч. 2 ст. 23 Закону).

З викладеного цілком закономірно випливає, що особи на яких покладено обмеження часто можуть потрапляти до, м'яко кажучи, безглузвих ситуацій. Так, виходячи зі змісту поняття «близькі особи» (ст. 1 Закону) особи, на які покладено обмеження, зобов'язані відмовитися від подарунку, який надходить від рідного дядька (тітки) чи двоюрідного брата (сестри), якщо його вартість перевищує зазначену суму. Екстраполюючи описувані положення Закону на можливість отримання каблучки на заручини особою, на яку покладено обмеження, вона також має відмовитися від такої пропозиції, крім

випадків, коли така особа спільно проживає, пов'язана спільним побутом і має взаємні права та обов'язки із чоловіком, який надає їй відповідну пропозицію. Адже зрозуміло, що вартість каблучки у переважній більшості випадків буде перевищувати визначену Законом вартість дарунку. Дивно, чи не так?

Більше того виходячи з визначення подарунку (ст. 1 Закону) особи, на яких покладено обмеження, не мають права навіть укласти договори купівлі-продажу того чи іншого майна, вартість якого є нижчою за мінімальну ринкову, якщо купівля-продаж здійснюється у зв'язку зі здійсненням покупцями діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або продавець перебуває у підпорядкуванні покупця тощо. Як бачимо визначення подарунку згідно положень Закону входить у пряме протиріччя з цивільно-правовими правами фізичних осіб (ст. 717 ЦК України).

З іншої сторони обмеження щодо одержання подарунку «у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» може використовуватися у якості правового засобу уникнення кримінальної відповідальності за отримання неправомірної вигоди (ст. 368 КК України), адже поняття неправомірної вигоди є майже ідентичним по відношенню до поняття подарунку.

Актуальним та цікавим у контексті досліджуваного питання виглядає зарубіжний досвід. Зокрема, у низці країн Європи на законодавчому рівні запроваджено обов'язкове декларування подарунків особами, що обіймають політичні посади, а в деяких країнах – всіма публічними службовцями. Так, в Польщі обов'язковість декларування подарунків передбачена для осіб, які обіймають політичні посади, а також місцеві виборні посади, в Угорщині – для членів Парламенту, у Великобританії, Іспанії та Німеччині – для членів Уряду та осіб, які обіймають політичні посади, а в Латвії – всіма публічними службовцями. Члени британського парламенту зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1% від їхньої заробітної плати, члени Парламенту Німеччини – якщо вартість подарунка перевищує 5000 євро, члени

французького Парламенту – будь-які подарунки незалежно від їхньої вартості [6].

На закінчення відзначимо, що існування описаних обмежень в Україні більше сприяє порушенню закону, ані ж дієвому запобіганню корупції. З педагогічного досвіду співавтора випливає, що не дивлячись на доволі тривалий час існування в українському законодавстві обмежень щодо одержання подарунків, значна частина осіб, на яких поширюються обмеження, не знають про їх зміст, який м'яко кажучи не відповідає загальним уявленням про боротьбу з корупцією. Нажаль, така ситуація сприяє поширенню корупційних відносин між особами, на яких покладено обмеження, та спеціально-упоноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. На нашу думку, вдалим виглядає зазначений зарубіжний досвід щодо декларування подарунків, який має створити підґрунтя для дієвої перевірки дійсного призначення отриманих особами, на яких покладено обмеження, подарунків, а не формальне виявлення «осіб-корупціонерів», які навіть де-юре не вчиняючи корупційних правопорушень, часто стають суб'єктами відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, через незнання положень заплутаного українського законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – ст. 2047
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056
3. Індекс сприйняття корупції у світі 2015 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Transparency International Україна. – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/CPI-2015/visual_data_CPI-2015
4. Про засади запобігання і протидії Корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40 – ст. 404
5. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – ст. 54.

6. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : роз'яснення Міністерства юстиції України від 28.07.2011 // Баланс-Бюджет. – 2011. – № 36. – ст. 11.