

УДК 341.48

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.68>

Сергій Ращупкін,
аспірант Національної академії внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ У КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті здійснено спробу розглянути особливості правового регулювання порядку одержання подарунків публічними посадовими особами в деяких країнах Західної Європи. Зокрема, висвітлено ключові особливості, що характеризують притягнення до відповідальності за порушення заборон та обмежень щодо одержання подарунків. Наголошено, що важливим при визначенні того, дозволено чи заборонено є подарунок для публічних службовців, є встановлення факту того, чи наданий такий подарунок з метою примусити здійснити певні дії державним службовцем в межах реалізації власних службових повноважень. Визначено, що в Швеції заборонено приймати подарунки у вигляді грошей, щорічних членських карток, безкоштовних пропусків, знижок на придбання. Важливими під час встановлення дозволу на отримання подарунку є докази зайняття політичної посади, використання власних службових повноважень з метою задоволення інтересів третіх осіб, за що отримуються ті чи інші подарунки. У разі виникнення сумніву посадовець повинен проконсультуватися з Генеральним директором з адміністративних справ. З'ясовано, що Бельгійське законодавство не встановлює обов'язкових порогових значень щодо надання чи отримання подарунків як виявів гостинності. Варто зазначити, що звичайні ділові розваги, такі як випадкові ділові сніданки, обіди та вечері тощо, пов'язані з бізнесом, є загальноприйнятими, якщо відсутній корумпований намір отримати щось натомість від державного службовця. Зроблено висновок, що більшості країн Західної Європи варто зробити такі висновки щодо порядку правового регулювання одержання подарунків для державних службовців: 1) порядок регулювання подарунків у країнах Західної Європи регламентується саме зводами етичних правил та відповідними кодексами поведінки державних службовців; 2) подарунки, одержані державними службовцями, не мають в більшості країн вартісного розміру в тому разі, якщо вони не становлять загрози впливу на упередженість діяльності державних службовців; 3) подарунки належать до корупційних ризиків вчинення злочинів.

Ключові слова: заборони та обмеження, подарунок, хабар, етичні правила, кодекс поведінки державних службовців.

Постановка проблеми. Порушення встановлених законом обмежень та заборон щодо одержання подарунків посадовими особами в Україні регулюються нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (ст. 172-5) та Законом України «Про запобігання корупції» (ст. 23).

Порушення норми ст. 172-5 КУпАП передбачає недотримання антикорупційних вимог, заборон та обмежень, що встановлюються до уповноважених осіб для виконання функцій органів державної влади та самоврядування. Так, наприклад, статистика НАЗК за 2019 рік щодо виявлення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, серед народних депутатів України свідчить про те, що за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів було складено 29 протоколів, за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності – 7 протоколів,

а за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків – 1 протокол [1].

Наведена диспропорція може свідчити про таке: 1) недосконалість законодавчої норми; 2) латентність вчинення цього виду діяння; 3) неефективність роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; 4) недосконалість механізму притягнення до адміністративної відповідальності за порушення положень, передбачених ст. 172-5 КУпАП. З огляду на це ми здійснили спробу у цій статті розглянути особливості функціонування правил регулювання прийняття подарунків та інших подяк державними службовцями в різних країнах Західної Європи.

Проблемами вивчення порушень встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків в різних правових контекстах займалися такі вчені: О.А. Банчук, А. Гайдук, В.О. Глушков, Ю.В. Грошевий, Р. Гре-

чанюк, О. Дудоров, З. Загинеї, Д. Йосифович, М. Камлик, В. Луцик, М. Мельник, С. Рогульський, С. Рівчаченко, В. Сташис, О. Ткаченко, А. Титко, І. Шруб, М. Хавронюк, І. Яцків та інші.

Мета статті полягає у системному аналізі зарубіжного досвіду у сфері регулювання порядку одержання подарунків.

Виклад основного матеріалу. Спочатку ми розглянемо країни романо-германської правової сім'ї. Так, на відміну від України у *Франції* одержання подарунка належить до диспозиції кримінального караного діяння та є предметом корупційного злочину, а вартість подарунка повинна становити не більше 35 французьких франків [2]. Цікавим є виняток, що існує у французькій системі боротьби з корупцією. Зокрема, якщо вартість подарунка більша, то особа може прийняти такий подарунок за умови, якщо вона віддарить натомість подарунок на аналогічну або більшу суму, ніж той, який отриманий.

Кодекс управління державною службою у *Великобританії* (розділ 4.1.3) стверджує про неупередженість та добросовісність стосовно подарунків. Основна думка полягає в тому, що державні службовці у своїй роботі повинні зосередити свою увагу на виконанні службових обов'язків, а будь-яке втручання та зовнішній вплив на прийняття рішень є неприйнятними [3].

Державним службовцям *Великобританії* заборонено приймати подарунки чи отримувати інші пільги від будь-кого. Це може стати загрозою для виконання повноважень державного службовця.

Подарунки державних службовців підлягають декларуванню як такі, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів. Членам парламенту дозволяється приймати подарунки, пільги чи гостинність, якщо сума вартості не перевищує 140 фунтів стерлінгів. Усі подарунки підлягають декларуванню, за винятком тих, які дарує сам державний службовець [4].

Розділ 20 німецького Закону «Про державну службу» передбачає певні вказівки щодо цього питання. Зокрема, публічним службовцям дозволено приймати подарунки вартістю не більше 25 доларів, але заборонено приймати подарунки вищої цінності (наприклад, спортивні квитки), розкішні подарунки та подарунки в грошовому еквіваленті [5].

Розглянемо обмеження, що стосуються витрат на гостинність (подарунки, подорожі, харчування, розваги). Кримінальний кодекс *Німеччини* не встановлює кількісних чи якісних обмежень на витрати на гостинність.

Однак німецькі суди забороняють навіть невеликі подарунки, якщо такі можуть вплинути на хід прийняття рішень публічними службовцями [6].

Подарунки низької цінності або запрошення в ресторан середнього рівня, як правило, соціально прийнятні. Щоб визначити соціальну прийнятність, слід врахувати конкретні обставини справи та умови.

Зокрема, суд розглядає вигоду, особисту інформацію діючої особи, фінансову цінність послуги та ділові відносини між дарувальником та особою обдаровуваного. У суспільстві Німеччини існує думка про те, що надання пільг та подарунків, які надаються працівникам чи державним службовцям, є соціально неприйнятним. Подарунки та подорожі, які депутати отримують як гості у зв'язку зі своїми мандатами, повинні бути задекларовані та передані Президенту Бундестагу, якщо вартість перевищує 200 євро. Члени Бундестагу можуть подати заявку на подарунок, якщо вони заплатають суму, еквівалентну їх вартості [7].

Подарунки державним службовцям заборонено приймати незалежно від їх вартості. Якщо вони повинні отримати подарунок, державні службовці негайно повідомляють про це керівника їх офісу та заявляють про отримання подарунка.

Для державних службовців *Норвегії* існують спеціальні правила регулювання отримання подарунків. Зокрема, Кодекс поведінки державних службовців забороняє приймати подарунок. Про це також свідчать положення розділу 276-а Норвезького кримінального кодексу. Розділ 20 забороняє державним службовцям отримувати подарунки, пільги чи інші послуги, які даруються з метою вплинути на прийняття рішень чи вчинення дій чи бездіяльності за рахунок використання службових повноважень державними службовцями [8].

У Норвегії етичні вказівки містять заборону депутатам отримувати виплату або приймати будь-який подарунок, винагороду чи компенсацію. Подарунки належать до категорії етичних заборон та норм, що належать до етичних кодексів та кодексів правил поведінки для державних службовців.

Подарунки чи інші фінансові вигоди на суму понад 2 000 норвезьких крон (245 євро) повинні реєструватися [9]. Розділ 276-b і с Кримінального кодексу Норвегії про корупцію, грубу корупцію та торгівлю впливом забороняє прийняття неналежних переваг, спрямованих на вплив когось у зв'язку з його повноваженнями [10].

Як бачимо, заборони та обмеження щодо одержання подарунків державними

службовцями регламентуються виключно кодексами поведінки державних службовців, водночас такі країни, як Данія, Швеція, Нідерланди та Фінляндія, перебуваючи на лідерських позиціях у боротьбі з корупцією, не мають уніфікованих актів щодо поведінки державних службовців. Тому можна зробити висновок про те, що важливим є аспект саментальності, рівня правосвідомості та правової культури населення тієї чи іншої країни. Не завжди правові санкції та нормативне регулювання забезпечує високий рівень протидії корупції.

Відповідно до шведського законодавства обмеження, що застосовуються до витрат на подарунки як вияву гостинності, в Кримінальному Кодексі не мають кількісних чи якісних обмежень. У Швеції, незважаючи на вартісну ціну подарунку, заборонено приймати такого роду вдячність посадовим особам, оскільки тут важлива роль належить суспільній відповідальності за виконання ними службових повноважень [11].

У Нідерландах хабарництво державних службовців регулюється Голландським кримінальним кодексом. Статті 177 «Активне хабарництво, підкуп державних службовців» та 363 «Пасивне хабарництво» регламентують, що відповідальність несуть чиновники, які підкуповуються [12].

Одержання подарунків за законодавством Нідерландів охоплюється нормами кримінального права. Так, публічний хабар передбачає будь-який грошовий або негрошовий подарунок, обіцянку (навіть якщо вона не була здійснена) або виконання службових обов'язків на користь третіх осіб, які пропонують подарунки. Ці дії можуть виконуватися прямо чи опосередковано / через посередника, під час виконання ними своїх публічних обов'язків, що суперечить встановленим законом вимогам.

Крім того, антикорупційні положення Нідерландів не вимагають, щоб державна посадова особа особисто отримувала хабарі, що породжує відповідальність за посередництво, а також не потребують встановлення причинно-наслідкових зв'язків між конкретною винагородою та конкретним виконанням чи невиконанням дій або прийняттям рішень, достатньо лише встановлення факту отримання хабара (подарунка).

Зверніть увагу, що внутрішні кодекси поведінки, на які зазвичай покликаються державні службовці, вимагають виконання таких дій: попереднього затвердження їхніх повноважень перед прийняттям будь-яких пропозицій щодо гостинності; заборони приймати подарунки вартістю понад 50 євро; заборони приймати подарунки за домаш-

ньою адресою; заборони особистого використання переваг, одержаних від їх функцій.

Особливості одержання подарунків за кордоном мають низку ознак, які сконсолідували так:

- відсутність вартісного вираження для подарунка. При прийнятті подарунка державними службовцями до уваги береться лише правовий статус службовця;

- немає необхідності встановлювати причинно-наслідкові зв'язки між фактом дарування подарунка та виконанням посадовцями власних службових повноважень;

- будь-який подарунок вважається забороненим для державного службовця у зв'язку з обійманням державної посади;

- правове регулювання порядку одержання подарунків державними службовцями в більшості країн Західної Європи належить до сфери Кодексу правил поведінки державних службовців та етичних правил поведінки.

Кримінальний кодекс Іспанії не встановлює ні кількісних, ні якісних обмежень для подарунків [13].

Прецедентна практика встановила два критерії для визначення того, чи належить подарунок до категорії неправомірної вигоди:

- визначення того, чи запропонований подарунок є соціально прийнятним;

- визначення того, чи отриманий подарунок, прийнятий як вияв гостинності, може вплинути на безпосереднє виконання державними службовцями власних службових повноважень.

На відміну від судової практики Нідерландів в Іспанії обов'язковим є встановлення причинного зв'язку між одержанням подарунка та посадою державного службовця. Тобто причиною отримання такого подарунка повинен бути статус чи повноваження державного службовця особи, яка отримує подарунок.

Слід зазначити, що у судовій практиці Франції відсутні обмеження вартісного розміру, немає мінімальних сум, відсутні офіційні рішення, які встановлюють, коли або за яких обставин акт гостинності може вважатися хабарем.

Будь-яка перевага, надана з корумпованим наміром, вважається хабарем згідно з французьким законодавством. Навіть невелика виплата може вважатися хабарем, якщо обставини виявляють неналежний намір. Також неодноразове дарування подарунків невеликої цінності може вказувати на корумпований намір.

Важливим при визначенні того, дозволений чи заборонений подарунок для публічних службовців, є встановлення факту того,

чи наданий такий подарунок з метою примусити здійснити певні дії державним службовцем в межах реалізації власних службових повноважень.

У судовій практиці *Франції* вважається, що будь-яка вигода, надана з корумпованим наміром державному службовцю, є хабарництвом, а будь-який подарунок, наданий державному службовцю, також може свідчити про корумпований намір та захищатися до хабарництва.

Бельгійське законодавство не встановлює обов'язкових порогових значень щодо надання чи отримання подарунків як виявів гостинності. Варто зазначити, що звичайні ділові розваги, такі як випадкові ділові сніданки, обіди та вечері тощо, пов'язані з бізнесом, є загальноприйнятими, якщо відсутній корумпований намір отримати щось натомість від державного службовця. Проте екстравагантні розваги та дорогі подарунки і пропозиції можуть породжувати презумпцію хабарництва.

Подарунки, які мають скромну цінність, за умови, якщо такі подарунки є вираженням ввічливості, не є такими, що впливають на об'єктивність та неупередженість державного службовця.

Заборони щодо одержання подарунку в Бельгії існують в межах вартісних витрат, що сукупно становлять розмір від 30 до 50 євро для одного державного службовця. Оплачувані сніданки, обіди та вечері можуть бути допустимими, якщо не перевищують суму 40 євро на один місяць.

Швеція як одна з країн з найнижчими показниками рівня корупції відповідно до відомостей "Transparency International" поруч з Данією, Фінляндією та Норвегією має своєрідну систему етичних норм заборон та обмежень щодо одержання подарунків. Так, подарунки на суму понад 300–400 шведських крон (приблизно 30–40 євро) уже є недопустимими. Подарунки, від яких не можна відмовитися, які прийняті в якості простої форми вдячності, повинні бути оголошені Управлінню з адміністративних справ, Генеральному директору з правових питань та Генеральному директору з адміністративних справ залежно від місця роботи одержувача. Ці подарунки стають власністю держави, оскільки вони подаровані в ході офіційних зустрічей [14].

Заборонено приймати подарунки у вигляді грошей, щорічних членських карток, безкоштовних пропусків, знижок на придбання товарів та послуг.

Важливими при встановленні дозволу на отримання подарунку є докази заняття політичної посади, використання власних служ-

бових повноважень з метою задоволення інтересів третіх осіб, за що отримуються ті чи інші подарунки. У разі виникнення сумніву політичний посадовець повинен проконсультуватися з Генеральним директором з адміністративних справ.

У *Данії* державні службовці не мають права давати, вимагати чи отримувати прямо чи опосередковано будь-який подарунок чи іншу вигоду, яка може вплинути на виконання службових функцій, виконання обов'язку чи прийняття управлінського рішення.

Етичні правила поведінки свідчать про те, що будь-які подарунки, які можуть вплинути на неупередженість публічних службовців при реалізації ними своїх функцій, є недопустимими.

Спеціальний механізм повернення подарунків має певний порядок. Службовець повинен:

- відмовитись від невинуватого переваги;
- визначити особу, яка зробила пропозицію;
- якщо подарунок не можна повернути відправнику, службовець має зберігати його до моменту передачі уповноваженим особам;
- за можливості залучити свідків, таких як колеги, які працюють поруч;
- повідомити про подарунок свого начальника.

У *Словаччині* державні службовці не мають права отримувати або вимагати подарунки, оскільки вони сприяють виникненню конфлікту інтересів.

Окремі статті містять вказівки щодо подарунків та інших переваг. Державний службовець не може приймати жодних подарунків, пільг або інших вигод, які можна вважати винагородою за працю, яка є його обов'язком. Дозволені подарунки повинні відповідати розміру незначної цінності, тобто не мають впливу на прийняття рішень [15].

У *Румунії* система дарування подарунків регулюється Кодексом про конфлікт інтересів. Державний службовець, маючи відповідні службові повноваження, використовує їх задля задоволення власних потреб або потреб членів сім'ї чи родини, а також друзів, створюючи при цьому умови виникнення конфлікту інтересів.

Румунський деонтологічний кодекс не дозволяє державному службовцю приймати безпосередньо або опосередковано подарунки чи послуги з метою виконання / невиконання / затягування виконання власних повноважень, прийняття певних рішень чи вчинення певних дій [16].

В Австрії усі форми пільг та особистих переваг, зокрема й подарунки, подорожі та розваги, підпадають під категорію хабарництва, якщо такі подарунки надані у зв'язку з виконанням чи невиконанням вимог особи дарувальника. Загалом невеликі подарунки та інші подарунки, що не впливають на виконання власних повноважень, – це обмін послугами, він прийнятний і не вважається хабарем. З 2013 року переваги, які не вважаються хабарами, визначаються саме так (§ 305, пункт 4): 1) вигода, яка є законно дозволеною або наданою на офіційному заході, який відвідує посадова особа, є об'єктивно виправданою; 2) отримання пільги задля благодійних цілей, які не мають безпосереднього відношення до виконання державними службовцями власних повноважень; 3) подарунки, які надані як вияви гостинності.

Висновки

За результатами аналізу законодавства більшості країн Західної Європи варто зробити такі висновки щодо порядку правового регулювання одержання подарунків державними службовцями: 1) порядок регулювання подарунків країнах західної Європи регламентується саме зводами етичних правил та відповідними кодексами поведінки державних службовців; 2) подарунки, одержані державними службовцями, не мають в більшості країн вартісного розміру в тому випадку, якщо вони не становлять загрози впливу на упередженість діяльності державних службовців; 3) подарунки належать до корупційних ризиків вчинення злочинів.

Список використаних джерел:

1. НАЗК перевірило всіх народних депутатів VIII скликання на дотримання вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. *Офіційний сайт НАЗК*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-perevirylo-vsikh-narodnyh-deputativ-viii-sklykannya-na-dotrymannya-vymog-zakonodavstva-shhodo-zapobigannya-ta-vregulyuvannya-konfliktu-interesiv/>.
2. Eric Lasry, Sara Koski and Clotilde Guyot-Rechard (Baker McKenzie France). *Anti-Corruption in France*. URL: <https://globalcompliance.com/anti-corruption/handbook/anti-corruption-in-france/>.

3. Acceptance of gifts, benefits and hospitality. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/acceptance-of-gifts-benefits-and-hospitality>.

4. Gifts & hospitality. Global Anti-Bribery Guidance Best practice for companies in the UK and overseas. URL: <https://www.antibriberyguidance.org/guidance/9-gifts-hospitality/guidance>.

5. Funk T. (2014). Germany's Foreign Anti-Corruption Efforts: Second-Tier No More. URL: <file:///C:/Users/1/Downloads/GermanAnti-CorruptionArticle.pdf>.

6. German criminal code. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/.

7. Anti-Corruption in Germany Global Compliance News. URL: <https://globalcompliance.com/anti-corruption/handbook/anti-corruption-in-germany>.

8. Bnsing S, Langsted LB. "Undue" gifts for public employees: An administrative and criminal law analyses. I Breaking new ground: Dedicated to Finn Kjrdsam. 1. udg. Aalborg Universitetsforlag. 2014. s. 180–203.

9. Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Compliance report Norway. URL: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/diverse/greco-eval-iv-rep-2013-10e-final-norway-public.pdf>.

10. Criminal code of the Kingdom of Norway. URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/8909>.

11. Mattias Hedwall and Olof Knig. Domestic bribery (private to public). URL: <https://globalcompliance.com/anti-corruption/anti-corruption-in-sweden/>.

12. Anti-Corruption in the Netherlands URL: <https://globalcompliance.com/anti-corruption/anti-corruption-in-the-netherlands/>.

13. Criminal Code of Spain. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6443/file/Spain_CC_am2013_en.pdf.

14. Sweden. Ministry for Foreign Affairs. 2012. Gifts: Chapter 38 of the diplomatic guide for information on gifts. URL: <http://www.government.se/sb/d/16264/a/196754>.

15. Code of Ethics for Civil Servants (Slovakia). URL: http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Slovakia/Slovakia_Code%20of%20Ethics%20for%20Civil%20Servants_2002.pdf.

16. Code of Conduct for the Civil Servants. URL: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Law-no-7_2004-Code-of-Conduct-for-the-Civil-Servants.pdf.

The article attempts to consider the peculiarities of legal regulation of the order of receiving gifts by public officials in some countries of Western Europe. Specifically highlighted key features that characterize liability for violation of prohibitions and restrictions on receiving gifts. It is emphasized that it is important to determine whether or not a gift for a public servant is determined by the fact or fact that it is given in order to compel a civil servant to perform certain actions within the exercise of his or her own powers. It has been determined that in Sweden it is forbidden to accept gifts in the form of money, annual membership cards, free passes, discounts on purchases. Important in establishing a permit to receive a gift is evidence of political office, the use of their own authority to satisfy the interests of third parties, for which they receive certain gifts. In case of doubt, the political official should consult with the Director-General for Administrative

Affairs. It has been established that the Belgian legislation does not set mandatory thresholds for the provision or receipt of gifts as hospitality. It should be noted that ordinary business entertainment, such as casual business breakfasts, lunches and dinners and other business-related entertainment, are generally accepted if there is no corrupt intention to obtain something from a public servant, has a business purpose, and the costs are reasonable. It is concluded that most Western European countries should draw the following conclusions regarding the procedure for the legal regulation of gifts for civil servants: 1) the procedure for regulating gifts in the countries of Western Europe is governed precisely by codes of ethics and relevant codes of conduct for public servants; 2) gifts received by civil servants are not of value in most countries, unless they pose a threat to the bias of civil servants; 3) gifts are related to corruption risks of committing corruption crimes.

Key words: prohibitions and restrictions, gift, bribe, ethical rules, code of conduct for civil servants.