

УДК 342.9:343.352](73)

Рощупкін С. В. – аспірант кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

Система заборон та обмежень щодо одержання дарунків на прикладі законодавства США

*На прикладі США висвітлено механізм протидії корупції через систему заборон та обмежень, що наявна за кордоном, й основні вимоги федерального законодавства. Визначено суб'єктів антикорупційної політики в США й особливості їхнього службового становища. Проаналізовано досвід США у сфері регулювання отримання дарунків як держави із федеральним устроєм. Зокрема, розглянуто порядок обмежень і заборон для посадових осіб через систему правил отримання дарунків державними службовцями. З'ясовано, що в США відомства, Конгрес та суди мають власні правила з етики. Закон з етики в державних органах виконавчої влади 1978 року є підґрунтям, на підставі якого формують внутрішні правила з етики та принципи. Зазначено, що, як і в українському законодавстві, у федеральних правилах щодо обмежень подарунків державний службовець повинен визначити грошову вартість подарунка. Тільки в цьому разі особа може отримати подарунок, навіть якщо він є лише виявом загальноприйнятої гостинності. **Висновки.** У США діє система етичних правил і дисциплінарних норм щодо заборон та обмежень стосовно отримання дарунків, зокрема до них належать: Правила отримання подарунків, Кодекс етичної поведінки державних службовців, керівні Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату. Оскільки федеральне законодавство є різним для кожного штату, правила застосування обмежень щодо отримання подарунків різняться, зводяться переважно до моральних норм.*

Ключові слова: подарунок; заборона; обмеження; державний службовець; етичні принципи; етичні правила, лобіст; іноземний агент.

Постановка проблеми. Інститут державних службовців зазнає істотного впливу негативних корупційних виявів, який щороку розширює свої масштаби. Корупція стала загрозою не тільки для економіки, а й для політичної системи держави.

Найпоширенішою формою стала політична корупція, що посягає на механізм державної влади; латентними залишаються правопорушення, пов'язані з корупцією. Порушення обмежень щодо одержання подарунків належить до корупційних виявів, якими часто користуються державні службовці, обіймаючи посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, надають перевагу третім особам і безпосередньо дарувальникам за рахунок отриманих подарунків.

Українці здебільшого не замислюються над важливістю політичної культури в умовах розвитку громадянського суспільства, що супроводжується дотриманням правил і заборон

у сфері антикорупційного законодавства, проте саме відсутність елементарних правил правової культури призводить правопорушення, пов'язані з корупцією. Так, обіймання посад особами, уповноваженими на виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування, здійснює визначальний вплив на вчинення корупційних правопорушень.

У цій статті на прикладі міжнародного досвіду досліджено питання системи обмежень і заборон у сфері отримання подарунків державними службовцями під час виконання організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій, що існує в США та може бути запозичена для вітчизняного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією в США, вивчали такі науковці, як: С. М. Алфьоров, М. Ю. Бездольний, І. А. Дьомін, В. А. Завгородній, О. З. Захарчук, О. Д. Ільяков, Д. І. Йосифович, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, С. Я. Петрашко, С. С. Рогульський, А. В. Титко, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак, Т. В. Хабарова, І. І. Яцків, А. О. Яфонкін та ін.

Мета статті – на прикладі США висвітлити механізм протидії корупції через систему заборон та обмежень, що існує за кордоном, й основні вимоги федерального законодавства; з'ясувати, хто є суб'єктами антикорупційної політики в США, та особливості їх службового становища.

Виклад основного матеріалу. Важливим вектором у сфері протидії корупції стало поступове сприйняття її як масштабне соціально-економічне та політичне явище загалом і кримінальний злочин проти держави зокрема. Основою формування та розвитку механізму протидії корупції є правове регулювання цього механізму, а також виконавчі структури держави, а так само незмінність соціальної спрямованості. Україна має певні відмінності в протидії корупції, порівняно із США, оскільки вагому роль відіграє саме державний устрій.

У США діють правила етичної поведінки державних службовців. Комітет США з етики встановив низку правил і заборон для високопосадовців, що полягають в обмеженнях у сфері одержання подарунків, суміщення посад й отримання привілеїв в інтересах лобістів та іноземних агентів.

Категорії осіб, що виконують делеговані повноваження від імені держави й органів місцевого самоврядування, належать до різних гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової.

Суб'єктами корупційних злочинів і правопорушень, пов'язаних із корупцією, у США є:

1) посадові особи вищих органів влади й урядових службовців;

2) посадові особи та службовці департаментів, їх представництв, які можуть припускатися зловживань службовим становищем з корисливою метою або отримують незаконну винагороду;

3) будь-яка федеральна посадова особа та державні службовці;

4) особи, які можуть вчинити зловживання в галузі виборчого права.

У Зводі законів США посадовою особою визначено не тільки співробітника або службовця федерального уряду, а й «осіб, що діють від імені або за дорученням США, будь-якого відомства, департаменту або його філії з офіційними повноваженнями такого відомства, департаменту або філії» [1].

Конгрес США 1989 року прийняв закон «Про реформу Закону про етику», який регулює етику поведінки посадових осіб; згодом видано наказ № 12731 «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату», який поширював свою дію не тільки на чиновників вищого рангу, а й на пересічних держслужбовців.

Державні службовці відповідно до цього наказу:

1) не повинні брати участь у фінансових операціях, під час проведення яких передбачено використання закритої урядової інформації або використання її в особистих інтересах;

2) не можуть у жодній формі заохочувати або приймати подарунки від будь-яких осіб чи групи осіб, які домагаються від них здійснення будь-яких офіційних дій, що мають разом з ними будь-які спільні справи або здійснюють діяльність, регульовану органом, у якому працюють ці службовці;

3) приймати подарунки від осіб, інтереси яких залежать від виконання або невиконання цими службовцями своїх посадових обов'язків;

4) зобов'язані доповідати у відповідні інстанції про всі виявлені випадки посягання на власність, обману, зловживання та корупції.

Законодавство США розглядає держслужбу «як таку сферу діяльності, з якої виключені будь-які особисті чи інші фінансові інтереси, що перешкоджають сумлінному виконанню обов'язків» [2].

Так, законодавчо обґрунтованим є механізм отримання подарунків у США, що безпосередньо пов'язаний з етичними правилами поведінки державних службовців.

Відповідно до федерального законодавства жоден член Конгресу, державний службовець чи співробітник його штату не повинен свідомо приймати подарунки, за винятком випадків, передбачених Правилами отримання подарунків.

Діють досить жорсткі правила щодо прийняття подарунків членами Сенату від лобістів та іноземних агентів. Лобістам та іноземним агентам також заборонено робити внески в благодійні фонди, які підтримують або контролює член Сенату, посадова особа або працівник його штату, якщо це благодійний внесок, а не гонорар. Так, лобісти й іноземні агенти ніколи не можуть дарувати подарунки як вияв особистої гостинності або внеску до фонду видатків на юридичні послуги.

Член Сенату, державний службовець чи співробітник його штату можуть приймати подарунки за умови, що подарунок за грошовим еквівалентом менший, ніж 50 доларів, одноразово або ж загальна сукупна вартість не перевищує 100 доларів і не походить від лобіста, іноземного агента. Також представники державної служби мають певні обмеження щодо отримання доходів від займання посад за сумісництвом, розмір яких не повинен перевищувати 15 % від суми посадового окладу.

Подарунок, що дарують члену сім'ї чи близькому родичу зазначених вище осіб, підлягає перевірці відповідно до Правил отримання подарунків тільки тоді, коли член Сенату, державний службовець чи працівник штату погоджуються прийняти його і мають причину вважати, що цей подарунок було здійснено у зв'язку з його службовим становищем. Такий подарунок може бути прийнятий як виняток за умови повідомлення про нього у фінансовій декларації особи [3].

Для посадовців передбачено чимало обмежень, відображених у відповідних актах, до яких належить Кодекс етики урядової служби. Останній пред'являє до посадовців такі вимоги:

- 1) вважати відданість моральним принципам і державі понад відданість особам, партії або державним органам;
- 2) дотримуватися Конституції, законів США, постанов органів влади, ніколи не підтримувати тих, хто ухиляється від їх виконання;
- 3) працювати протягом трудового дня за встановлену плату, докладаючи необхідних зусиль для виконання своїх обов'язків;

4) знаходити й застосовувати найбільш ефективні, ергономічні способи виконання поставлених завдань;

5) ніколи не вдаватися до дискримінації, надаючи будь-кому спеціальні блага або привілеї як за винагороду, так і без нього, не брати для себе та своєї сім'ї блага чи подарунки за обставин, які можуть бути витлумачені як вплив на виконання посадових обов'язків;

6) не давати жодних обіцянок, що стосуються посадових обов'язків, оскільки державний службовець не може фігурувати як приватна особа в разі обіймання державної посади;

7) не вступати ні безпосередньо, ні опосередковано в комерційні відносини з урядом, якщо це суперечить сумлінному виконанню посадових обов'язків;

8) ніколи не використовувати конфіденційну та службову інформацію для отримання особистої вигоди;

9) розкривати випадки корупції в разі їх виявлення;

10) дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є вираженням суспільної довіри [4].

Найбільше загроз виникає у зв'язку з регулюванням порядку отримання подарунків державними службовцями. Відповідно до законодавства США, термін «подарунок» означає грошові суми, прихильність, знижки, розваги, гостинність, кредит, відмову від учинення певних дій або інший елемент, який має грошову цінність [2].

Подарунок охоплює такі поняття, як: «послуги», «навчання», «транспорт», «проживання і харчування», що надають у натуральній формі, або придбання квитка для подорожі чи поїздки, передоплати або відшкодування витрат.

Як і в українському законодавстві, у федеральних правилах щодо обмежень подарунків державний службовець повинен визначити грошову вартість подарунка. Тільки в цьому випадку особа може отримати подарунок, навіть якщо він є лише виявом загальноприйнятої гостинності.

Також обмеження щодо отримання подарунка не застосовують до будь-якого предмета, за який особа сплатує його ринкову вартість. Таким чином, може бути невідповідним подарунок тоді, коли, наприклад, державний службовець продає нерухомість за ціну нижчу, ніж її ринкова вартість, або отримує більше, ніж ринкова вартість, під час продажу майна. Також може бути невідповідним подарунок, коли особа отримує кредит за відсотковою ставкою нижче за ринкову або коли високопосадовцю компенсують витрати в обсягах вищих, ніж вартість послуг, що надають [5].

У США діють суворі правила щодо одержання подарунка членом сім'ї державного службовця, членом Сенату чи палати представників, оскільки за цих умов його прирівнюють до подарунка посадовій особі:

- він подарований за відому і за мовчазної згоди державного службовця або особи з його штату;

- державний службовець або особа з його штату мають «підставу вважати, що подарунок був вручений у зв'язку зі службовим становищем».

Головними правилами врегулювання процедури одержання подарунків є такі:

- 1) посадові особи, яких призначає президент США, не мають права отримувати подарунки в процесі безпосереднього виконання службових повноважень і представницьких функцій.

- 2) особи, які звільнилися з посад державних службовців, не мають права розголошувати інформацію, що стала їм відома у зв'язку з обійманням посади, протягом двох років після звільнення;

- 3) особам заборонено підтримувати контакти з представниками з колишнього місця роботи, вони не можуть представляти будь-які інтереси з будь-якого питання перед тим відомством, у якому вони працювали, чи будь-яким державним службовцем цього відомства;

- 4) для сенаторів та інших державних службовців вартість подарунків протягом календарного року не повинна перевищувати загальну сукупну вартість 300 доларів. Етичні правила також стосуються обмежень оплати фізичними та юридичними особами подарунків сенаторам і членам їхніх сімей через оплату поїздок та подорожей. Загальні правила встановлюють обмеження в три дні (і дві ночі) для поїздок усередині країни, у сім днів (і шість ночей) – для поїздок за кордон. Якщо сенатор або службовець отримав від іноземного уряду, організації, представника юридичної фірми або приватної особи подарунок, вартість якого становить суму понад 100 доларів, то останній зобов'язаний надіслати його протягом 60 днів у розпорядження секретаря Сенату. Водночас складають у двох примірниках пояснення з приводу отримання подарунка. Один примірник направляють у спеціальний комітет з питань етики Сенату, а інший разом з подарунком – секретарю Сенату;

- 5) у законодавчій процедурі передбачено також заборону щодо прийняття державними службовцями та сенаторами, співробітниками апарату подарунків від приватних фізичних і юридичних осіб, які можуть виявитися зацікавленими у схваленні

Сенатом конкретних законів, якщо вартість подарунків протягом календарного року сукупно перевищує 100 доларів, до суми сукупної річної вартості подарунка за рік не враховують подарунки вартістю нижчою, ніж 10 доларів [6].

Член палати представників Конгресу США має право отримувати подарунки протягом календарного року загальною вартістю не більше ніж 250 доларів з одного джерела, а кожен подарунок, вартість якого перевищує 100 доларів, необхідно декларувати. Ці обмеження поширюються на всі подарунки, крім подарунків від членів сім'ї та родичів. Для інших категорій державних службовців також встановлено обмеження на отримання подарунків.

Державний службовець і його дружина (чоловік) можуть протягом календарного року прийняти подарунки, ціна яких у сукупності не перевищує 100 доларів. Отримавши подарунок понад допустиму вартість, державний службовець зобов'язаний протягом 60 днів здати його до відповідного органу свого відомства [3; 7].

Виключна роль у прийнятті рішень щодо врегулювання одержання подарунків належить Конгресу, який розробляє і приймає відповідні закони та здійснює нагляд за їх виконанням.

Контроль за правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, у системі державної служби здійснює Конгрес через постійні та спеціальні комітети його палат. Проблеми корупції розв'язує спеціальний сенатський комітет з етики та комітет зі стандартів службової поведінки посадових осіб палати представників.

Комітети підтримують контакти з федеральними міністерствами й відомствами, проводять слухання та розслідування діяльності урядових органів. Іноді слухання у справах про корупцію проводять на об'єднаних комітетах обох палат з оподаткування й економічних питань. Конгрес має право запрошувати і заслуховувати на засіданнях комітетів керівників міністерств.

У США відомства, Конгрес та суди мають власні правила з етики. Закон з етики в державних органах виконавчої влади 1978 року є підґрунтям для формулювання власних правил з етики та принципів.

Також поширеною є практика формування правил з етики не тільки державних організацій та установ, а й окремих професійних груп – юристів, медиків, педагогів, банкірів.

Отримання подарунків, оплата поїздок або дозвілля іноземної посадової особи допустимі, якщо їх здійснено без корупційних мотивів. У федеральному законодавстві США не передбачено

поняття малозначності подарунка. Дарування подарунка також допустимо, коли цей процес здійснюють відкрито.

Висновки. У США діє система етичних правил і дисциплінарних норм стосовно заборон та обмежень щодо отримання дарунків, зокрема до них належать: Правила отримання подарунків, Кодекс етичної поведінки державних службовців, керівні Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату. Федеральне законодавство різниться в кожному штаті, тому і правила щодо обмеження у сфері отримання подарунків мають відмінні ознаки зводяться здебільшого до моральних норм.

Крім того, на кожному приватному підприємстві, у консорціумі чи міжнародній компанії діють власні правила щодо отримання подарунків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. U.S. Supreme Court. Dixon v. United States, 465 U.S. 482 (1984) [Electronic resource]. – Access mode: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/465/482/>. – Title from the screen.
2. Наказ Президента США від 17 жовт. 1990 р. № 12731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.whitehouse.gov/president/text/order/index.html>. – Назва з екрана.
3. Senate Ethics Manual. Select Committee on Ethics. United States Senate. – 108th Congress 1st Session. – 2003. – P. 542.
4. Code of ethics for government service : Passed by the Congress of the United States on July 11, 1958 [Electronic resource]. – Access mode: <https://searchworks.stanford.edu/view/9143561>. – Title from the screen.
5. Діденко І. В. Досвід США в сфері регулювання конфлікту інтересів при отриманні подарунків / І. В. Діденко // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2017. – Вип. 2. – С. 110–114.
6. Робертс Р. Н. Этика Белого Дома: история запретов на злоупотребление служебным положением / Р. Н. Робертс // Правительственная этика, деловая этика, медицинская этика. – М., 1993. – 87 с.
7. U.S. Code § 201 – Bribery of public officials and witnesses [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/201>. – Title from the screen.

REFERENCES

1. U.S. Supreme Court. Dixon v. United States, 465 U.S. 482 (1984). (n.d.). *supreme.justia.com*. Retrieved from [yhttps://supreme.justia.com/cases/federal/us/465/482/](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/465/482/).
2. Nakaz Prezidenta SShA vid 17 zhovt. 1990 r. No. 12731 [Order of the President of the United States from October 17, 1990, No. 12731]. (n.d.). *www.whitehouse.gov*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/president/text/order/index.html> [in Ukrainian].
3. Senate Ethics Manual. (2003). Select Committee on Ethics. *United States Senate*. 108th Congress 1st Session.

4. Code of ethics for government service. (1958). Passed by the Congress of the United States on July 11, 1958. (n.d.). *searchworks.stanford.edu*. Retrieved from <https://searchworks.stanford.edu/view/9143561>.

5. Didenko, I.V. (2017). Dosvid SShA v sfers reguluvannia konfliktu interesiv pry otrymanni podarunkiv [US Experience in Conflict of Interest Governance in Receiving Gifts]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava, Scientific Bulletin of Public and Private Law*, 2, 110-114 [in Ukrainian].

6. Roberts, R.N. (1993). Etika Belogo Doma: istoriia zapretov na zloupotreblenie slujebnym položeniem [Ethics of the White House: a history of prohibitions on abuse of office]. *Pravitelstvennaia etika, delovaia etika, medicinskaia etika, Government ethics, business ethics, medical ethics*. Moscow [in Russian].

7. U.S. Code § 201 - Bribery of public officials and witnesses. (n.d.). *www.law.cornell.edu*. Retrieved from <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/201>.

Стаття надійшла до редколегії 18.07.2018

Roshchupkin S. – Postgraduate Student of the Department of Police Law of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine

The System of Prohibitions and Restrictions on the Receipt of Gifts on the Example of USA Legislation

The example of the United States reveals the mechanism of countering corruption through the system of prohibitions and restrictions that exists abroad, and the basic requirements of federal law. The subjects of anticorruption policy in the USA and the peculiarities of their official position are determined. The experience of the USA in the field of regulation of receiving gifts as a state with a federal system is analyzed. In particular, the order of restrictions and prohibitions for officials through the system of rules for receiving gifts by public servants is given. It has been determined that in the United States, every agency, the Congress and the US courts have their own ethical rules. The law on ethics in the executive bodies of 1978 is the basis for the formulation of its own rules of ethics and principles. It is noted that, as in Ukrainian legislation in the federal rules on gift constraints, a civil servant should determine the monetary value of the gift. Only in this case, a person can receive a gift, even if it is only a manifestation of generally accepted hospitality. It is concluded that there is a system of ethical rules and disciplinary norms in the United States regarding prohibitions and restrictions on the receipt of gifts, in particular, they are the Rules for obtaining gifts, the Code of Ethical Behavior of Civil Servants, the guiding Principles of Ethics of the Behavior of Officials and Officials of the State Apparatus. As federal law is different for each state, so the rules on restrictions in the field of receiving gifts have distinctive features in the vast majority reduced by moral standards.

Keywords: gift; prohibitions; restrictions; civil servant; ethical principles; ethical rules; lobbyist; foreign agent.