

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.15.20>

**Маслова Я.І.**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

*orsid.org / 0000-0001-6725-7036*

## **ЗАБОРОНА НА ОДЕРЖАННЯ ПІЛЬГ, ПОСЛУГ І МАЙНА ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ**

З прийняттям парламентом Закону України «Про запобігання корупції», на законодавчому рівні було конкретизовано основи національної антикорупційної політики, яка отримала суттєво іншу форму та правову основу реалізації. Тривалий час основним вектором формування національної державної політики є боротьба з корупцією. Держави ЄС чіткі в своїх поглядах, що корупція становить серйозну загрозу верховенству права, демократії та правам людини, нівелює соціальну справедливість, перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному функціонуванню ринкової економіки. [1] Правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень визначені зазначеним вище законом. Одержання пільг, послуг і майна органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть бути проявом корупції, адже остання має різноманітні прояви та впливає на різні сфери життя суспільства.

Теоретичною основою дослідження є нормативно – правові акти та наукові публікації таких вчених: Ю. Битяк, Л. Бородін, С. Васильєв, І. Остапенко, О. Шамрай та ін. Окремі аспекти досліджуваної проблематики загальної боротьби з корупцією досліджувалися: Є. Лунева, М. Овсянка, Л. Попова, С. Серьогіним, О. Захарук та ін.

Вбачається, що виклики сучасності потребують дослідження питання корупційних проявів в контексті порушення вимог законодавства у питаннях заборони на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Основною метою статті є визначення заборони на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування як інституту адміністративного права, деталізація обсягу таких заборон та їх співвідношення з випадками дозволених законом форм отримання майна, пільг та послуг відповідними інститутами в ретроспективі можливої наявності корупційних ризиків. С. Серьогіним запропоновано наступні механізми запобігання та боротьби з корупцією: державно-політичний, державно-правовий, соціально-економічний, соціально-цивільний, соціально-культурний [2, с. 135].

На нашу думку, одним із ключових елементів боротьби із корупцією в органах державної влади та органах місцевого самоврядування є одночасне удосконалення антикорупційного законодавства так і забезпечення відкритості таких органів з одночасною розробкою державних та регіональних антикорупційних програм.

О. Захарук, серед ряду причин та факторів поширення корупції, зокрема в органах місцевого самоврядування, є організаційно-управлінські, які проявляються в належній регламентації діяльності посадових осіб

[3]. Погоджуємося із цим твердженням, адже суб'єктами вчинення корупційних правопорушень є безпосередньо посадові особи органів місцевого самоврядування та працівники державних органів, які маючи ті чи інші повноваження реалізують їх із корупційним умислом.

Адміністративно-правові процедури діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування потребують доопрацювання та конкретизації таких процедур та механізмів в частині питань пов'язаних із корупційними ризиками при отримання пільг, послуг і майна такими суб'єктами. Стратеґічно важливим для розвитку ефективного демократичного суспільства, важливим є прозорість фінансування державних органів та органів місцевого самоврядування, тим більше, якщо таке фінансування залучається з інших джерел, окрім бюджету.

Відповідно до ст. 54 Закону України «Про запобігання корупції» державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування заборонено одержувати від фізичних та юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України [4].

Очевидно, що зазначена вище заборона законодавця зумовлена необхідністю зменшення проявів корупційних ризиків, пов'язаних із отриманням посадовими особами державних органів та органів місцевого самоврядування, або такими органами безпосередньо прихованих форм фінансування (доходів) з боку будь-яких третіх осіб. У тому числі, не виключаючи, що таке обмеження отримання прихованого фінансування може здійснюватися з метою обмеження неправомірного впливу з боку представників бізнесу, громадських об'єднань та окремих громадян на їх рішення, дії або бездіяльність.

Натомість випадками правомірного отримання майна, послуг, пільг органами публіч-

ної влади є: благодійна допомога в тому числі отримання благодійної допомоги відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та у порядку передбаченому іншими нормативно-правовими актами, що передбачають отримання благодійної допомоги; будь-які інші випадки безкоштовного отримання товарів, послуг, робіт; послуги з поширення реклами та щодо висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; інші випадки, які передбачені міжнародними договорами, включаючи міжнародну технічну та іншу допомогу.

Інституційно суб'єктами правовідносин врегульованих ст. 54 «Про запобігання корупції» є коло тих, хто має можливість отримувати матеріальні чи інші цінності, пільги, послуги, а саме державні органи та органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Таким чином, очевидним є те, що суб'єкти означених правовідносин можна поділити дві групи. До першої належать державні органи, органи управління автономної республіки та органи місцевого самоврядування, до другої – громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи створені і зареєстровані в порядку передбаченому чинним законодавством.

Якщо більш конкретно зупинитися на учасниках зазначених правовідносин, то ст. 1 «Про запобігання корупції» надає визначення державного органу, як органу державної влади, в тому числі колегіального державного органу, в тому числі іншого суб'єкта публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю [4]. Щодо органів влади Автономної Республіки Крим, то відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим [5] та ст. 6 Закону України «Про Автономну Республіку Крим» [6], ст. 1 Закону України

«Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [7] такими органами є: Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Органами місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», є сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі органи, об'єднані територіальні громади та їх органи [8].

На нашу думку, до числа інших учасників зазначених правовідносин, як зазначалося вище, належать фізичні та юридичні особи і якщо до числа фізичних осіб ми можемо включати зокрема і іноземців та осіб без громадянства, то до числі юридичних осіб ні, адже під юридичною особою, чинний цивільний кодекс розуміє як організацію, що створена і зареєстрована у встановленому законом України порядку [9]. Таким чином, вбачається що у даному випадку законодавцем не враховані ті юридичні особи, які є нерезидентами, тобто такі, які зареєстровані відповідно до положень законодавства іноземних держав.

Важливим інституційним елементом досліджуваних правовідносин є об'єкт таких правовідносин. До таких можуть належати: грошові кошти у вигляді готівки чи коштів на рахунках в банку; майно включаючи майнові права та обов'язки; нематеріальні активи (включаючи: авторські та суміжні права, права користування природними ресурсами, права на знаки товарів та послуг, права користування майном, інші не матеріальні активи); послуги чи вчинення будь-яких дій на користь органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. На нашу думку, до числа наведених вище об'єктів досліджуваних правовідносин належать будь-які додаткові матеріальні, майнові чи інші вигоди, які ставлять отримувача в більш вигідне становище у порівнянні з іншими.

Як зазначалося нами вище, суб'єкти зазначених правовідносин можуть отримувати благодійну допомогу, зокрема отримання благодійної допомоги згідно Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організа-

ції». Благодійну допомогу надавати, відповідно до зазначеного вище закону можуть: благодійні організації (як юридичні особи приватного права), благодійники (як окремі фізичні особи).

Зазначену допомогу, відповідно до ст. 1 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», можуть отримувати будь-які юридичні та фізичні особи [10].

Відповідно до Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 440 [11] до зазначеного реєстру включені центральні органи виконавчої влади та державні установи і органи місцевого самоврядування.

Крім того, відповідно до вимог Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» [12] законодавцем передбачено, що органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок коштів бюджету відповідно до вимог Закону України «Про Державний бюджет України» (на відповідний рік), крім інших випадків встановлених законом. Відмітимо, що законодавець забороняє органам державної влади створювати позабюджетні джерела доходів.

Однак Бюджетний кодекс України в ст. 2 встановлює, що власними надходженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування є кошти, отримані в установленому порядку, в тому числі гранти, дарунки і благодійні внески. Крім того, ст. 13 Бюджетного кодексу України передбачає що власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального бюджетного фонду та включаються до коштів спеціального бюджетного фонду та поділяються на групи: надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством (благодійні внески, гранти та подарунки); інші джерела власних надходжень бюджетних установ (кошти, від підприємств, організацій, фізичних осіб, інших бюджетних

установ для виконання цільових заходів, у тому числі заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб) [13].

Благодійні внести можуть бути визначені благодійником та надаватися ним у різній формі: товари, роботи, послуги та на конкретні цілі, якщо ж такі цілі не визначено, то такі цілі визначаються керівником з урахуванням першочергових потреб.

Відмітимо, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» формою благодійної допомоги є волонтерська діяльність, як добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської діяльності в тому числі роботи та послуги які виконують волонтери [14]. Ключовою ознакою благодійної допомоги є безкорисливість, тобто без будь-якої вигоди, така діяльність здійснюється за власним волевиявленням такої сторони та така допомога має ознаку цільової спрямованості, тобто наявності конкретної мети і надання допомоги тим, хто її потребує [15].

В контексті дослідження, важливим є і те, що благодійна допомога може бути отримана тими чи іншими суб'єктами відповідно до профільних законів. Так, наприклад ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування», ст. 15 Закону України «Про Збройні Сили України», ст. 19 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», ст. 20 Закону України «Про охорону археологічної спадщини», ст. 26 Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу», ст. 13 Закону України «Про музеї та музейну справу», ст. 26 Закону України «Про культуру», ст. 16 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», ст. 11 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» прямо передбачають отримання благодійних коштів від третіх осіб.

Відмітимо, що благодійна допомога, як прямо передбачено ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [10], може бути і у формі гуманітарної допомоги, яка відповідно до ст. 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» є цільовою, адресною безоплатною допомогою в грошовій або натуральній формі у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільного пожертвування бо допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку із соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб, а також для підготовки до збройного захисту держави та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. [16]

Отже, для органів державної влади та органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні дозволено отримувати благодійну та гуманітарну допомогу з умовою відповідності меті та сфері діяльності.

На нашу думку, доцільно встановити на законодавчому рівні обов'язок керівника такого державного органу чи органу місцевого самоврядування при отриманні будь-якої благодійної допомоги інформувати громадськість про власне факт такого отримання та оприлюднювати звіт про використання такої допомоги у вигляді коштів, послуг чи робіт на офіційному веб-сайті установи. Також вважаємо, що благодійна допомога не може бути використана для оплати праці працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, вважаємо, що отримання благодійної допомоги має бути задокументовано у відповідному акті що



може бути складений працівниками установи та затверджений її керівником.

Стосовно розміщення та розповсюдження реклами і інформації про висвітлення своєї діяльності державні органи та органи місцевого самоврядування можуть використовувати соціальну рекламу та висвітлювати діяльність безпосередньо через використання засобів масової інформації. Якщо ж державний орган або орган місцевого самоврядування є замовником реклами, то такі органи не можуть отримувати такі послуги безоплатно або з наявністю певних пільг на користь таких органів. Виключенням є розміщення соціальної реклами, до того ж, вважаємо, що надавачами таких послуг мають бути суб'єкти, які повністю або частково фінансуються за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету, і такі дії повинні чітко відповідати вимога законодавства, що встановлює вимоги до соціальної реклами.

Відповідно ст. 1 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» висвітлення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, такі органи мають право висвітлювати всі аспекти своєї діяльності та зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяль-

ність [17]. Крім того, зазначений закон встановлює вимоги до фінансування таких засобів масової інформації. Відмітимо, що зазначений обов'язок обмежений положеннями Закону України «Про державну таємницю». Зазначені органи можуть укласти відповідні угоди та фінансувати діяльність засобів масової інформації за рахунок власних бюджетів.

**Висновки.** Національним законодавством державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування не заборонено отримувати допомогу від фізичних та юридичних осіб, але така допомога має надаватися та бути отриманою відповідно до антикорупційних вимог та вимог Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Крім того, зазначені правовідносини повинні відповідати положенням та вимогам розпорядженню Кабінету Міністрів України від 14.04.2009 за № 417-р «Окремі питання казначейського обслуговування бюджетних установ», відповідно до якого Державне казначейство має кожній бюджетній установі відкрити рахунок для зарахування коштів, отриманих від надання платних послуг, а також благодійних внесків, грантів, дарунків. Також, очевидним є і те, що зазначені види допомоги можуть отримувати структурні підрозділи таких органів.

### Анотація

У статті на підставі аналізу чинного законодавства України проаналізовано сучасний рівень розвитку та функціонування інституту одержання пільг, послуг і майна органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть бути проявом корупції, адже остання має різноманітні прояви та впливає на різні сфери життя суспільства. Зазначено, що одним із ключових елементів боротьби із корупцією в органах державної влади та органах місцевого самоврядування є одночасне удосконалення антикорупційного законодавства так і забезпечення відкритості таких органів з одночасною розробкою державних та регіональних антикорупційних програм. Конкретизовано основи національної антикорупційної політики, яка отримала суттєво іншу форму та правову основу реалізації в аспекті одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Встановлено інституційний склад правовідносин в сфері отримання матеріальних чи інших цінностей, пільг, послуг державними органами та органами місцевого самоврядування шляхом їх поділу на дві групи: 1) державні органи, органи управління автономної республіки та

органи місцевого самоврядування; 2) громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи створені і зареєстровані в порядку передбаченому чинним законодавством.

Виокремлено встановлені законодавцем механізмами та засоби діяльності щодо отримання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Встановлено, що в Україні вживаються різноманітні способи та форми законного отримання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запропоновано запобіжні механізми корупційним проявам.

Доцільним є встановлення на законодавчому рівні обов'язку керівника державного органу чи органу місцевого самоврядування при отриманні будь-якої благодійної допомоги інформувати громадськість про власне факт такого отримання та оприлюднювати звіт про використання такої допомоги у вигляді коштів, послуг чи робіт на офіційному веб-сайті установи.

**Ключові слова:** запобігання та протидія корупції, антикорупційне декларування, майновий стан, фінансовий контроль, контроль за фінансами, заходи фінансового контролю.

### **Maslova Ya.I. Prohibition on receiving benefits, services and property by state authorities and local government authorities: the institutional aspect**

#### **Summary**

In the article, based on the analysis of the current legislation of Ukraine, the current level of development and functioning of the institution of receiving benefits, services and property by state authorities, the authorities of the Autonomous Republic of Crimea and local self-government bodies is analyzed. spheres of social life. It is noted that one of the key elements of the fight against corruption in state authorities and local self-government bodies is the simultaneous improvement of anti-corruption legislation and ensuring the openness of such bodies with the simultaneous development of state and regional anti-corruption programs. The foundations of the national anti-corruption policy, which received a significantly different form and legal basis for implementation in the aspect of receiving benefits, services and property by state authorities and local self-government bodies, were specified.

The institutional composition of legal relations in the field of obtaining material or other values, benefits, and services by state bodies and local self-government bodies was established by dividing them into two groups: 1) state bodies, governing bodies of the autonomous republic, and local self-government bodies; 2) citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons and legal entities created and registered in accordance with the procedure provided by the current legislation.

Analyzed the mechanisms and means of activity established by the legislator for obtaining benefits, services and property by state authorities and local self-government bodies. It has been established that various methods and forms of legal obtaining of benefits, services and property are used in Ukraine by state authorities and local self-government bodies, preventive mechanisms for corruption manifestations are proposed.

It is appropriate to establish at the legislative level the duty of the head of a state body or local self-government body, when receiving any charitable aid, to inform the public about the actual fact of such receipt and to publish a report on the use of such aid in the form of funds, services or works on the institution's official website.

**Key words:** prevention and counteraction of corruption, anti-corruption declaration, property status, financial control, financial control measures.

#### **Список використаних джерел:**

1. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 04.11.1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text) (дата звернення: 10.10.2021 р.).

2. Серьогін С.М. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. 2010. № 1. С. 134-140.
3. Захарчук О.З. Запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики. 2015. Вип. 55. С. 253-259. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50596032.pdf> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20201230#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
5. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 № 350-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-14#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
6. Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17.03.1995 № 95/95-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/95/95%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
7. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 р. № 3530-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
9. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
10. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
11. Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру: Постанова Кабінету Міністрів України Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
12. Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» / Верховна Рада України від 30.06.1999 № 783-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-14#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
13. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
14. Про волонтерську діяльність: Закон України від 9.04.2011 р. № 3236-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222» від 28.10.2009 № 28-рп/2009 / Конституційний Суд України від 28.10.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v028p710-09#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
16. Про гуманітарну допомогу: Закон України від 22.10.1999 р. № 1192-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).
17. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2021 р.).