



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

РОЗ'ЯСНЕННЯ

19. 11. 2021

№ 10

Щодо особливостей реалізації заборони на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст. 54 Закону України «Про запобігання корупції») та відповідальності за прийняття рішень щодо осіб, які прийняли такі пільги, послуги і майно

I. Зміст заборони на одержання майна, пільг, послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування

II. Зміст та правова основа заборони, встановленої ст. 54 Закону

2.1. Суб'єкти правовідносин, на яких поширюється дія ст. 54 Закону

2.2. Об'єкти правовідносин, на які поширюється дія ст. 54 Закону

III. Випадки правомірного (дозволеного) отримання майна, пільг, послуг органами публічної влади

3.1. Благодійна допомога

3.1.1. Отримання благодійної допомоги згідно із Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»

3.1.2. Отримання благодійної допомоги у порядку, передбаченому іншими законами

3.2. Інші випадки правомірного безоплатного отримання товарів, робіт та послуг

3.3. Особливості отримання послуг з розповсюдження реклами, в т.ч. соціальної, а також висвітлення діяльності

3.3.1. Щодо отримання послуг з розміщення реклами

3.3.2. Щодо висвітлення діяльності державних органів та ОМС

3.4. Випадки, передбачені чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (міжнародна технічна та інша допомога)

IV. Відповідальність за порушення заборони, передбаченої ст. 54 Закону



Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) надає роз'яснення, методичну та консультаційну допомогу, зокрема, щодо застосування положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів.

Ці Роз'яснення надані з метою забезпечення однакового застосування положень Закону щодо заборони на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

I. Зміст заборони на одержання майна, пільг, послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування

У ч. 1 ст. 54 Закону заборонено державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування (далі – ОМС) одержувати від фізичних, 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.

Вказана заборона зумовлена необхідністю мінімізації корупційних ризиків, пов'язаних з прихованими формами фінансування державних органів та ОМС, та, відповідно, обмеження неправомірного впливу з боку представників бізнесу, громадських об'єднань та окремих громадян на їх рішення та дії.

Тому метою цих Роз'яснень є деталізація обсягу заборон та дозволів одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та ОМС.

II. Зміст та правова основа заборони, встановленої ст. 54 Закону

2.1. Суб'єкти правовідносин, на яких поширюється дія ст. 54 Закону

У відносинах з отримання органами влади матеріальних чи інших цінностей, переваг, пільг чи послуг беруть участь дві групи учасників.

До першої групи належать державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, ОМС.

Державний орган – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт 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 (абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону);

органи влади Автономної Республіки Крим – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим (глави 6, 7 Конституції Автономної Республіки Крим, ст. 6 Закону України «Про

Автономну Республіку Крим», ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим»);

органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі органи, об'єднані територіальні громади (ст.ст. 2, 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Другою групою учасників є особи, які надають певне майно, пільги, переваги чи послуги, а саме:

фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

юридичні особи – організації, створені і зареєстровані у встановленому законом порядку (ст. 80 Цивільного кодексу України).

2.2. Об'єкти правовідносин, на які поширюється дія ст. 54 Закону

Заборона, встановлена ст. 54 Закону, охоплює безоплатне отримання грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг, що надаються безкоштовно державним органам та ОМС:

грошові кошти (гроші) – готівка, кошти на рахунках у банках та депозити до запитання (наказ Міністерства фінансів України від 07.02.2013 № 73 «Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності»);

майно – окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки (ст. 190 Цивільного кодексу України);

нематеріальні активи включають:

- авторське та суміжні з ним права (право на літературні, художні, музичні твори, комп'ютерні програми, програми для електронно-обчислювальних машин, компіляції даних (бази даних), виконання, фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення тощо);
- права користування природними ресурсами (право користування надрами, іншими ресурсами природного середовища, геологічною та іншою інформацією про природне середовище тощо);
- права на знаки для товарів і послуг (товарні знаки, торгові марки, фірмові найменування тощо);
- права користування майном (право користування земельною ділянкою, крім права постійного користування земельною ділянкою, право користування будівлею, право на оренду приміщень тощо);
- права на об'єкти промислової власності (право на винаходи, розробки, корисні моделі, промислові зразки, сорти рослин, породи тварин, захист від недобросовісної конкуренції тощо);

– інші нематеріальні активи (право на провадження діяльності, використання економічних та інших привілеїв тощо)¹;

послуга – діяльність виконавця за завданням органу державної влади, влади АРК, органу місцевого самоврядування щодо вчинення певних дій чи певної діяльності на їх користь.

Крім того, варто зазначити, що:

майнові переваги – це додаткові матеріальні чи інші вигоди, які суб'єкт має порівняно з іншими, які ставлять його в нерівне становище з іншими особами. Переваги можуть полягати, зокрема, у праві на позачергове одержання матеріальних благ чи послуг або пільг;

пільга – це повне або часткове звільнення певних категорій юридичних осіб від оплати за отримані послуги або надання додаткових послуг (переваг).

III. Випадки правомірного (дозволеного) отримання майна, пільг, послуг органами публічної влади

3.1. Благодійна допомога

3.1.1. Отримання благодійної допомоги згідно Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Однією з правомірних форм безоплатного отримання цінностей та благ державними органами та ОМС є благодійництво.

Відносини благодійництва урегульовані Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», Цивільним і Податковим кодексами України.

Благодійна діяльність – добровільна особиста та/або майнова допомога для досягнення визначених Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара.

Надавати благодійну допомогу можуть:

благодійні організації (юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених цим Законом, як основну мету її діяльності);

благодійники (дієздатна фізична особа або юридична особа приватного права (у тому числі благодійна організація), яка добровільно здійснює один чи декілька видів благодійної діяльності).

Види благодійної діяльності передбачені ст. 5 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Благодійну допомогу можуть отримувати бенефіціари – набувачі благодійної допомоги (фізичні особи, неприбуткові організації або

¹ Пункт 2 розділу II Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 «Нематеріальні активи», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202.

територіальні громади). Також бенефіціарами благодійних організацій можуть бути також будь-які юридичні особи, що одержують допомогу для досягнення цілей, визначених цим Законом (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»).

Відповідно до *п.п. 14.1.121 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України* неприбутковими підприємствами, установами та організаціями є ті, які не є платниками податку на прибуток підприємств та внесені до Реєстру неприбуткових організацій, згідно з *Порядком 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.

Зокрема, до Реєстру неприбуткових організацій включені:

- центральні органи виконавчої влади;
- державні установи;
- ОМС.

Цілями благодійної діяльності (відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації») є надання допомоги для сприяння законним інтересам бенефіціарів (набувачів благодійної допомоги) у сферах благодійної діяльності, визначених цим Законом, а також розвиток і підтримка цих визначених сфер у суспільних інтересах.

Сферами благодійної діяльності згідно з ч. 2 ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» є:

- 1) освіта;
- 2) охорона здоров'я; екологія, охорона довкілля та захист тварин;
- 3) запобігання природним і техногенним катастрофам та ліквідація їх наслідків, допомога постраждалим внаслідок катастроф, збройних конфліктів і нещасних випадків, а також біженцям та особам, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- 4) опіка і піклування, законне представництво та правова допомога;
- 5) соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні послуги і подолання бідності;
- 6) культура та мистецтво, охорона культурної спадщини; наука і наукові дослідження; спорт і фізична культура;
- 7) права людини і громадянина та основоположні свободи;
- 8) розвиток територіальних громад;
- 9) розвиток міжнародної співпраці України;
- 10) стимулювання економічного росту і розвитку економіки України та її окремих регіонів та підвищення конкурентоспроможності України;
- 11) сприяння здійсненню державних, регіональних, місцевих та міжнародних програм, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища в Україні;

12) сприяння обороноздатності та мобілізаційній готовності країни, захисту населення у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного стану.

Водночас положеннями ст. 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» передбачено, що органи державної влади здійснюють свою діяльність **виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом)** в межах, передбачених Законом України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

У ст. 3 вказаного вище Закону встановлено обмеження фінансування органів державної влади, а саме: органам державної влади забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі (крім послуг з охорони, що надаються на договірних засадах), в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України.

Також у ч. 9 ст. 13 Бюджетного кодексу України визначено, що створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, ОМС та іншими бюджетними установами не допускається.

Разом з тим пп. 12, 15 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України передбачено, що власними надходженнями органів державної влади, ОМС є кошти, отримані в установленому порядку, зокрема гранти, дарунки та благодійні внески.

Власні надходження бюджетних установ відповідно до ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету.

Благодійні внески можуть надаватися благодійниками набувачам у грошовій формі для потреб їх фінансування за напрямами видатків, визначеними благодійником, а також як товари, роботи, послуги. Якщо благодійником конкретні цілі використання коштів не визначено, шляхи спрямування благодійного внеску визначаються керівником установи, закладу – набувачів відповідно до першочергових потреб, пов'язаних виключно з основною діяльністю установи, закладу (п. 2 Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.08.2000 № 1222).

Формою благодійної допомоги є волонтерська діяльність – добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги (ч. 1 ст. 1 Закону

України «Про волонтерську діяльність»). Волонтерська допомога охоплює роботи та послуги, які безоплатно виконують і надають волонтери.

Благодійна діяльність характеризується такими правовими ознаками:

безкорисливість, що свідчить про надання допомоги на благо інших без будь-якої вигоди;

добровільність – діяльність, яка здійснюється за власним волевиявленням та спонуканнями, що мають морально-етичне підґрунтя, без будь-якого примусу та втручання з боку інших осіб та суб'єктів владних повноважень;

цільова спрямованість – наявність конкретної мети і надання допомоги тим, хто її потребує, в межах напрямів і порядку, визначених Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (п. 3.1 Рішення Конституційного Суду України від 28.10.2009 № 28-рп/2009).

Благодійна допомога, форми якої будуть характеризуватися такими правовими ознаками, як безкорисливість, добровільність, цільова спрямованість, в межах напрямів і порядку, що встановлені Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», Бюджетним кодексом України, є винятком, на який не розповсюджується заборона, передбачена ст. 54 Закону.

Згідно з ч. 4 ст. 50 Закону України «Про державну службу» джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет, а відповідно до ч. 4 ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет.

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, крім випадків, визначених законом.

Цілями отримання благодійної допомоги є реалізація мети діяльності державного органу чи ОМС у межах сфер, передбачених ч. 2 ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Тобто благодійна допомога спрямована на реалізацію зовнішньої діяльності органу, а не на забезпечення його внутрішніх організаційних потреб.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 28.10.2009 № 28-рп/2009 аналіз понять «благодійництво», «благодійна діяльність» та змісту основних напрямів благодійництва, благодійної діяльності свідчить, що цілі такої діяльності є відмінними від засад регулювання оплати праці і жодним чином не стосуються виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ і закладів, що є обов'язком держави. У Законі «Про благодійність та благодійні організації» не передбачено можливості використання благодійних внесків і пожертв на виплату заробітної плати працівникам бюджетної установи.

Таким чином, для органів державної влади, органів влади АРК чи місцевого самоврядування, кожен з яких діє в інтересах суспільства та є неприбутковою організацією, дозволено безоплатно отримувати благодійну майнову або таку, яка може мати майновий вимір, допомогу, проте за умови відповідності цілям та сферам благодійної діяльності.

Однак рекомендується, щоб керівники органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечували оприлюднення (на офіційному сайті органу, в засобах масової інформації, соціальних мережах або іншим чином) інформації про надходження і використання благодійних пожертв від фізичних та юридичних осіб на потреби відповідного органу впродовж календарного року.

Благодійна допомога не може бути отримана для забезпечення діяльності (оплату праці; грошове забезпечення військовослужбовців; оплату послуг, зокрема: транспортних, оренди приміщень, оплату судових витрат тощо; здійснення поточних та капітальних ремонтів) самого державного органу, органу місцевого самоврядування, які формують та/або реалізують політику в сферах, які визначені Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» як сфери благодійної діяльності.

Для приймання матеріальних цінностей, отриманих у вигляді благодійної допомоги, наказом по установі доцільно створити комісію з оприбуткування матеріальних цінностей. Комісія складає акт оприбуткування товарно-матеріальних цінностей та передає його на затвердження керівнику. В акті зазначають найменування, кількість матеріальних цінностей, а також їх вартість. Отримання благодійної допомоги у вигляді виконаних робіт, наданих послуг оформляється актами приймання-передачі результатів робіт, спожитих послуг, за якими можна відобразити в обліку отриману допомогу.

Також п.п. 170.7.7 п. 170.7 ст. 170 *Податкового кодексу України* заборонено отримання благодійної допомоги органами державної влади та ОМС або створеними ними організаціями, якщо надання такої благодійної допомоги є попередньою або наступною умовою видачі платнику податку будь-якого дозволу, ліцензії, узгодження, надання державної послуги чи прийняття іншого рішення на його користь або прискорення такої видачі, надання, прийняття (спрощення процедури).

Дії посадових (службових) осіб органів державної влади та ОМС з висування вимог щодо отримання благодійної допомоги вважаються діями з вимагання коштів або майна у розмірі благодійної чи спонсорської допомоги, а також можуть містити ознаки складу злочину, передбаченого ст. 368 Кримінального кодексу України (далі – КК України) – прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну

вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища.

За вчинення злочину за ст. 368 КК України передбачена кримінальна відповідальність до 12 років позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю та конфіскацією майна.

3.1.2. Отримання благодійної допомоги у порядку, передбаченому іншими законами

Отримання благодійної допомоги державними органами та ОМС прямо передбачено деякими спеціальними законами, але повинно здійснюватися з урахуванням обмежень, наведених у п. 3.11 цих Роз'яснень.

Згідно з п.п. 1 п. «а» ч. 1 ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до визначених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення.

У ч. 2 ст. 15 Закону України «Про Збройні Сили України» передбачено, що фінансування Збройних Сил України може здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України².

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» суб'єкти соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю утримуються за рахунок коштів, передбачених у місцевих бюджетах, коштів благодійної допомоги (пожертвувань) та інших джерел у порядку, встановленому законодавством.

У ст. 20 Закону України «Про охорону археологічної спадщини» визначено, що джерелами фінансування заходів у сфері охорони, захисту, дослідження археологічної спадщини можуть бути кошти власників археологічних об'єктів чи уповноважених ними органів або осіб, які набули права володіння, користування чи управління пам'ятками, кошти замовників робіт, благодійні внески та пожертвування, у тому числі валютні, на охорону археологічної спадщини та інші джерела, не заборонені законодавством України.

Згідно з ч. 4 ст. 26 Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» додаткове фінансування бібліотек державної і комунальної форм власності може здійснюватися за рахунок грантів, благодійних внесків, добровільних пожертвувань, грошових внесків, матеріальних цінностей, одержаних від фізичних і юридичних осіб, у тому числі іноземних. Аналогічні

² Порядок фінансового забезпечення потреб національної оборони держави (Збройних Сил) за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб для забезпечення бойової, мобілізаційної готовності, боєздатності і функціонування Збройних Сил, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 222.

положення закріплені у Законах України «Про музеї та музейну справу» (абз. 6 ч. 4 ст. 13) та «Про культуру» (абз. 6 ч. 1 ст. 26).

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» одним із джерел формування коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є благодійні внески підприємств, установ, організацій. Такі ж норми закріплені у Законі України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» (ч. 1 ст. 11).

3.2. Інші випадки правомірного безоплатного отримання товарів, робіт та послуг

Законодавство України містить й інші норми, що регулюють безоплатне отримання послуг органами державної влади та ОМС.

Так, у ст. 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» передбачено, що гуманітарна допомога – цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або 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.

Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Отримувачами гуманітарної допомоги є юридичні особи, які зареєстровані в установленому Кабінетом Міністрів України порядку в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги, зокрема підприємства, установи та організації, що утримуються за рахунок бюджетів, та уповноважені ними державні установи (абз. 7 ст. 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу»).

Відповідно до ч. 5 ст. 105 Закону України «Про Національну поліцію» виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад надають безоплатно органам і підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби, а згідно з ч. 6 цієї статті комунальні та приватні підприємства можуть виділяти органам та підрозділам поліції кошти, транспорт та інші матеріально-технічні засоби, необхідні для виконання повноважень поліції.

Суттєвою ознакою правомірності безоплатного отримання вищезазначених засобів є спрямованість на виключне забезпечення виконання органами та підрозділами поліції повноважень, що передбачені в ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію».

Запровадження відповідного обліку отриманих приміщень, транспорту та інших матеріально-технічних засобів сприятиме забезпеченню принципу відкритості та прозорості діяльності органів та підрозділів поліції, закріпленого у ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію».

Крім того, відповідно до п. 2² розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про запобігання корупції» заборона, передбачена ст. 54 Закону, не поширюється на кошти та/або товари, за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України³, які добровільно перераховані (передані) центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та/або іншим центральним органам виконавчої влади, які реалізують державну політику у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, контролю якості та безпеки лікарських засобів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, та/або структурним підрозділам з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, протягом дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» у зв'язку із поширенням на території України коронавірусної хвороби (COVID-19).

3.3. Особливості отримання послуг з розповсюдження реклами, в т.ч. соціальної, а також висвітлення діяльності

Розміщення інформації про органи державної влади та місцевого самоврядування може здійснюватися шляхом:

- 1) використання реклами, в тому числі соціальної;
- 2) висвітлення їх діяльності засобами масової інформації.

Ці дві форми розміщення інформації розрізняються як за змістом, так і за суб'єктом, який згідно із законом має можливість їх здійснювати.

Відповідно до абз. 12 ст. 1 Закону України «Про рекламу» *реклама* – інформація про особу чи товар, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформулювати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо такої особи чи товару.

³ Перелік товарів, на які не поширюється заборона, передбачена ст. 54 Закону, які добровільно перераховані (передані) Міністерству охорони здоров'я та/або Державній службі з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, та/або Державній службі з лікарських засобів та контролю за наркотиками, та/або структурним підрозділам з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій протягом дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» у зв'язку з поширенням на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2020 № 393.

Розповсюджувачами реклами є особи, які розміщують та (або) розповсюджують рекламу шляхом надання та (або) використання майна, у тому числі технічних засобів радіо-, телевізійного мовлення, а також каналів зв'язку, ефірного часу та в інші способи.

Висвітлення діяльності органів державної влади та ОМС полягає в одержанні, збиранні, створенні, поширенні, використанні і зберіганні інформації про діяльність органів державної влади та ОМС, задоволенні інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Засоби масової інформації є суб'єктами висвітлення вказаної діяльності.

Таким чином, відмінність між рекламуванням та висвітленням діяльності органів державної влади та ОМС полягає у тому, що метою реклами є формування або підтримання обізнаності громадян та їх інтересу щодо певного державного органу чи підтримання обізнаності щодо певної сфери державної політики, яку він реалізує, а метою висвітлення діяльності є задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Також рекламування діяльності органу є добровільним (ініціативним) з боку такого органу, а висвітлення діяльності є обов'язковим, оскільки органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї.

3.3.1. Щодо отримання послуг з розміщення реклами

Якщо державний орган виступає рекламодавцем, він вважається замовником реклами, а отже, отримує відповідну послугу, яка полягає у виробництві та/або розповсюдженні рекламної інформації.

За загальним правилом, встановленим ст. 54 Закону, забороняється безоплатне отримання будь-яких послуг (включаючи рекламні), а також отримання пільг державними органами, ОМС та органами влади Автономної Республіки Крим, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Можливість безкоштовного отримання такої послуги державними органами та ОМС передбачена ч. 4 ст. 12 Закону України «Про рекламу», для чого необхідним є виконання таких умов:

- 1) безкоштовно розміщується такий вид реклами, як соціальна реклама державних органів та ОМС,*
- 2) таку соціальну рекламу розміщують засоби масової інформації та розповсюджувачі реклами, діяльність яких повністю або частково фінансується з державного або місцевих бюджетів (в обсязі не менше ніж 5 відсотків ефірного часу, друкованої площі, відведених для реклами).*

Таким чином, аби правомірно отримати безкоштовну послугу з розміщення реклами та не порушити приписи Закону, державні органи та ОМС повинні пересвідчитись, що розміщенню підлягає саме *соціальна реклама* і що розміщення цієї реклами здійснюють суб'єкти, діяльність яких повністю або частково фінансується з державного або місцевих бюджетів.

Соціальна реклама – це інформація будь-якого виду, розповсюджена в будь-якій формі, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку (абз. 17 ст. 1 Закону України «Про рекламу»).

При цьому соціальна реклама не повинна містити посилань на конкретний товар та/або його виробника, на рекламодавця (крім випадків, коли рекламодавцем є громадське об'єднання чи благодійна організація або меценат фізичної культури і спорту (під час підготовки та проведення офіційних спортивних заходів), на об'єкти права інтелектуальної власності, що належать виробнику товару або рекламодавцю соціальної реклами, крім реклами національних фільмів (ч. 2 ст. 12 Закону України «Про рекламу»)⁴.

Також, виступаючи рекламодавцями та замовляючи послуги з розміщення реклами, державні органи та ОМС повинні зважати на вимоги п. 6 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про рекламу», згідно з якими у рекламі забороняється використовувати або імітувати зображення Державного Герба України, Державного Прапора України, звучання Державного Гімну України, зображення державних символів інших держав та міжнародних організацій, а також офіційні назви державних органів, ОМС, крім випадків, передбачених законами України у сфері інтелектуальної власності.

Розповсюдження соціальної реклами може здійснюватися також і на платній основі (п. 3 Порядку виробництва і розповсюдження соціальної рекламної інформації органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.1998 № 990 (далі – Порядок)). При цьому відповідно до ч. 5 ст. 12 Закону України «Про рекламу» засоби масової інформації та розповсюджувачі реклами з державною або комунальною часткою власності зобов'язані надавати *пільги* при розміщенні соціальної реклами, замовником якої є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які утримуються за рахунок державного або місцевих бюджетів.

Виробництво і розповсюдження соціальної реклами органів виконавчої влади на платній основі здійснюється за рахунок коштів цих органів на загальних підставах за угодами, які укладаються з виробниками і розповсюджувачами реклами (п. 9 Порядку).

У п. 3 ст. 12 Закону України «Про рекламу» передбачено, що на осіб, які безоплатно виробляють і розповсюджують соціальну рекламу, поширюються

⁴ Такі самі обмеження встановлені для трансляції соціальної реклами на Суспільному телебаченні і радіомовленні України, зокрема соціальна реклама у програмах НСТУ допускається за умови відсутності вказування в ній на певного суб'єкта (бренд), посадову особу, товар (абз. 4 ч. 4 ст. 14 Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України»).

пільги, передбачені законодавством України для благодійної діяльності. Однак передбачена цією нормою можливість для суб'єктів господарювання (в тому числі і тих, у статутному капіталі яких немає державної чи комунальної частки власності) *безоплатно виробляти і розповсюджувати соціальну рекламу* не означає, що у державних органів та ОМС є можливість *безкоштовно отримувати* таку послугу без дотримання вимог, визначених у ч. 4 ст. 12 Закону України «Про рекламу», адже відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та ОМС, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином:

- 1) Органи державної влади та місцевого самоврядування можуть використовувати послуги реклами, в тому числі соціальної, на платній основі за рахунок коштів відповідного бюджету органу.
- 2) Надання державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, ОМС послуг з виготовлення та розповсюдження соціальної реклами на *безоплатній основі* можливе лише засобами масової інформації та розповсюджувачами реклами, діяльність яких повністю або частково фінансується з державного або місцевих бюджетів, і лише щодо соціальної реклами.
- 3) Реклама буде вважатися соціальною тільки за умови наявності двох складових в поширеній інформації:
 - спрямування на досягнення суспільно корисних цілей та (або) популяризацію загальнолюдських цінностей;
 - відсутність мети отримання прибутку.
- 4) Соціальна реклама, виготовлення та розповсюдження якої ініціюється органом державної влади або місцевого самоврядування, не повинна бути спрямована на популяризацію діяльності самого органу, містити посилання на його логотипи, офіційну назву, використовувати державні символи чи інші згадки цього органу.
- 5) Надання державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, ОМС послуг з виготовлення та розповсюдження реклами (в тому числі соціальної) на *безоплатній основі іншими суб'єктами господарювання* є порушенням заборон, передбачених ч. 1 ст. 54 Закону.

3.3.2. Щодо висвітлення діяльності державних органів та ОМС

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» висвітлення діяльності органів державної влади та ОМС в Україні – це одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади та ОМС, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Відповідно до ст. 2 цього Закону засоби масової інформації України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та ОМС.

Органи державної влади та ОМС *зобов'язані* надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та ОМС, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження і аналіз діяльності органів державної влади та ОМС, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати.

Розрив чи змішування змісту офіційної інформації, що оприлюднюється, коментарями засобу масової інформації або журналістом не допускається (абз. 2 ч. 1 ст. 2 Закону).

З вищенаведених норм законодавства випливає, що висвітлення діяльності державних органів та ОМС з боку ЗМІ *не є послугою*, яка надається таким органам. Суттю такої діяльності є задоволення інформаційних потреб громадян та юридичних осіб. З огляду на це *висвітлення діяльності таких органів, здійснене без оплати з їхнього боку, не може вважатись порушенням заборони, встановленої ст. 54 Закону.*

Разом з тим Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» детально регламентує порядок фінансування засобів масової інформації по висвітленню діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Так, згідно зі ст. 7 цього Закону органи державної влади та ОМС мають право засновувати або бути співзасновниками аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації в порядку, встановленому законодавством України, і в межах коштів, що виділяються з державного чи місцевих бюджетів на висвітлення їх діяльності, або за рахунок перерозподілу коштів, що виділяються на забезпечення функціонування цих органів.

Також у ст. 5 вказаного Закону визначено порядок фінансування засобів масової інформації по висвітленню діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, порядок фінансування засобів масової інформації по висвітленню діяльності органів державної влади та ОМС, засновниками чи співзасновниками яких є ці органи, визначається в договорах між органами державної влади та ОМС і редакціями засобів масової інформації, а також в статутах редакцій цих засобів масової інформації.

Недержавні засоби масової інформації висвітлюють діяльність органів державної влади та ОМС на умовах, передбачених в укладеній між цими органами і редакціями засобів масової інформації угоді. Якщо така угода не укладена, то редакція недержавного засобу масової інформації має право самостійно, відповідно до законодавства України, висвітлювати діяльність

органів державної влади та ОМС, визначаючи у своєму статуті джерела фінансування витрат на це висвітлення.

Видатки на фінансування засобів масової інформації щодо висвітлення діяльності органів державної влади та ОМС передбачаються у Державному бюджеті України та в місцевих бюджетах окремо.

Органи державної влади та ОМС у своїх кошторисах зобов'язані передбачати витрати на висвітлення своєї діяльності засобами масової інформації.

Таким чином:

1. Висвітлення діяльності державних органів та ОМС, яке здійснюється з боку ЗМІ, не є послугою, яка надається таким органам. З огляду на це безкоштовне висвітлення діяльності таких органів, яке не є рекламою (див. п. 3.2), не може вважатись порушенням заборони, встановленої ст. 54 Закону.
2. Органи державної влади та ОМС мають можливість укладати угоди та фінансувати діяльність ЗМІ щодо висвітлення діяльності таких органів. Також вони зобов'язані надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність, чим можуть сприяти самостійному висвітленню такої діяльності ЗМІ за рахунок власних джерел фінансування відповідних ЗМІ. Така діяльність детально регламентується Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

3.4. Випадки, передбачені чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (міжнародна технічна та інша допомога)

Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Отже, отримання міжнародної технічної та іншої допомоги на підставі та/чи з метою реалізації міжнародного договору України не становить порушення обмежень ст. 54 Закону.

Питання міжнародної технічної допомоги регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» та угодами щодо техніко-економічного співробітництва України з країнами та міжнародними організаціями.

Вказаною постановою Уряду, зокрема, затверджено Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги (далі – Порядок), який визначає процедуру залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, в тому числі державної реєстрації, моніторингу проектів (програм), акредитації виконавців (юридичних осіб – нерезидентів) тощо.

Відповідно до абз. 8 п. 2 Порядку міжнародна технічна допомога – це фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються партнерами з розвитку на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України.

Зокрема, визначено, що *бенефіціаром* є центральний орган виконавчої влади, обласна, Київська міська держадміністрація, до компетенції яких належить формування та/або реалізація державної політики у відповідній галузі чи регіоні, де передбачається впровадження проекту (програми), що заінтересована в результатах виконання проекту (програми), виконавчий орган місцевого самоврядування, юрисдикція якого поширюється на територію реалізації проекту (програми), Секретаріат Кабінету Міністрів України, Офіс Президента України, комітети та Апарат Верховної Ради України, Національний банк, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Національне антикорупційне бюро України, Рахункова палата, інші державні органи; *реципієнтом* є резидент (фізична або юридична особа), який безпосередньо одержує міжнародну технічну допомогу згідно з проектом (програмою) (абз. 2, 13 п. 2 Порядку).

Відповідно до п. 3 Порядку міжнародна технічна допомога може залучатись у вигляді: будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввозиться або набувається в Україні; робіт і послуг; прав інтелектуальної власності; фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті; інших ресурсів, не заборонених законодавством, у тому числі стипендій.

Проекти (програми) міжнародної технічної допомоги підлягають обов'язковій державній реєстрації, що є підставою для акредитації їх виконавців, а також реалізації права на одержання відповідних пільг, привілеїв, імунітетів, передбачених законодавством та міжнародними договорами України.

На сьогодні державну реєстрацію проектів (програм) міжнародної технічної допомоги здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Необхідними умовами для визначення потенційних реципієнтів та здійснення заходів з надання міжнародної технічної допомоги є підготовка та надання ними таких документів:

- реєстраційної картки проекту (програми) міжнародної технічної допомоги;
- плану закупівлі товарів, робіт і послуг, що придбаваються за кошти міжнародної технічної допомоги у рамках проекту (програми) міжнародної технічної допомоги, засвідченого партнером з розвитку або виконавцем та погодженого бенефіціаром.

Так, у реєстраційній картці проекту (програми) міжнародної технічної допомоги робиться запис, який містить:

- витяг із міжнародного договору чи закону щодо передбачених пільг із зазначенням відповідної статті;

- підтвердження наявності плану закупівлі;
- зазначення адреси офіційного сайту Міністерства економіки України, за якою розміщено такий план закупівлі та перелік організацій-виконавців, які заявили право на податкові пільги;
- відомості про бенефіціара чи реципієнта проекту.

Якщо в реєстраційній картці проекту (програми) міжнародної технічної допомоги буде зроблено такий запис, це означатиме, що бенефіціар (реципієнт) має право на отримання допомоги в рамках проекту (програми) міжнародної технічної допомоги.

Окремими законами України прямо передбачено можливість отримання державними органами міжнародної технічної допомоги, наприклад: абз. 2 ч. 4 ст. 50 Закону України «Про державну службу»; ч. 1 ст. 5 Закону України «Про Рахункову палату»; п. 9 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»; ч. 2 ст. 25 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»; ч. 7 ст. 27 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»; ч. 1 ст. 14 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»; ч. 1 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру».

Відповідно до абз. 2 ч. 4 ст. 50 Закону України «Про державну службу» фонд оплати праці державних службовців формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Порядок використання таких коштів, які надходять до державного бюджету, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, отримання міжнародної технічної допомоги, передбаченої міжнародним договором, державними органами та ОМС не порушуватиме обмежень, встановлених ст. 54 Закону, за умови дотримання передбачених законодавством вимог та процедур, зокрема проект (програма) міжнародної технічної допомоги має бути зареєстрований у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, а в реєстраційній картці проекту (програми) конкретний орган має бути зазначений як бенефіціар або реципієнт.

IV. Відповідальність за порушення заборони, передбаченої ст. 54 Закону

Недотримання (невиконання) положень заборони, а саме: неправомірне одержання державними органами та ОМС від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг, крім випадків, передбачених розділом III цих Роз'яснень, є порушенням вимог ч. 1 ст. 54 Закону.

Згідно із ч. 2 ст. 54 Закону посадові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, ОМС, які прийняли (ухвалили) рішення про незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг, підлягають притягненню до відповідальності.

Порушення ст. 54 Закону є правопорушенням, пов'язаним з корупцією, оскільки порушує встановлені Законом вимоги, заборони та обмеження, та може тягнути за собою адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (абз. 11 ч. 1 ст. 1 Закону).

Національне агентство, у разі виявлення порушення вимог ч. 1 ст. 54 Закону, може внести керівнику відповідного державного органу або ОМС припис щодо усунення вказаних порушень, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

За невиконання припису Національного агентства керівник органу, підприємства, установи, організації несе відповідальність, передбачену ст. 188⁴⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Санкція вказаної статті передбачає накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу від 100 до 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та у розмірі від 200 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – у разі вчинення тих самих дій особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке ж порушення.

Якщо при отриманні майна, товарів, послуг керівник державного органу чи ОМС діяв в умовах конфлікту інтересів, то він буде нести адміністративну відповідальність, передбачену ст. 172⁷ КУпАП.

Необхідно також враховувати, що відповідно до ст. 67 Закону рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування. Правочин, укладений внаслідок порушення вимог цього Закону, може бути визнаним недійсним у встановленому законом порядку.

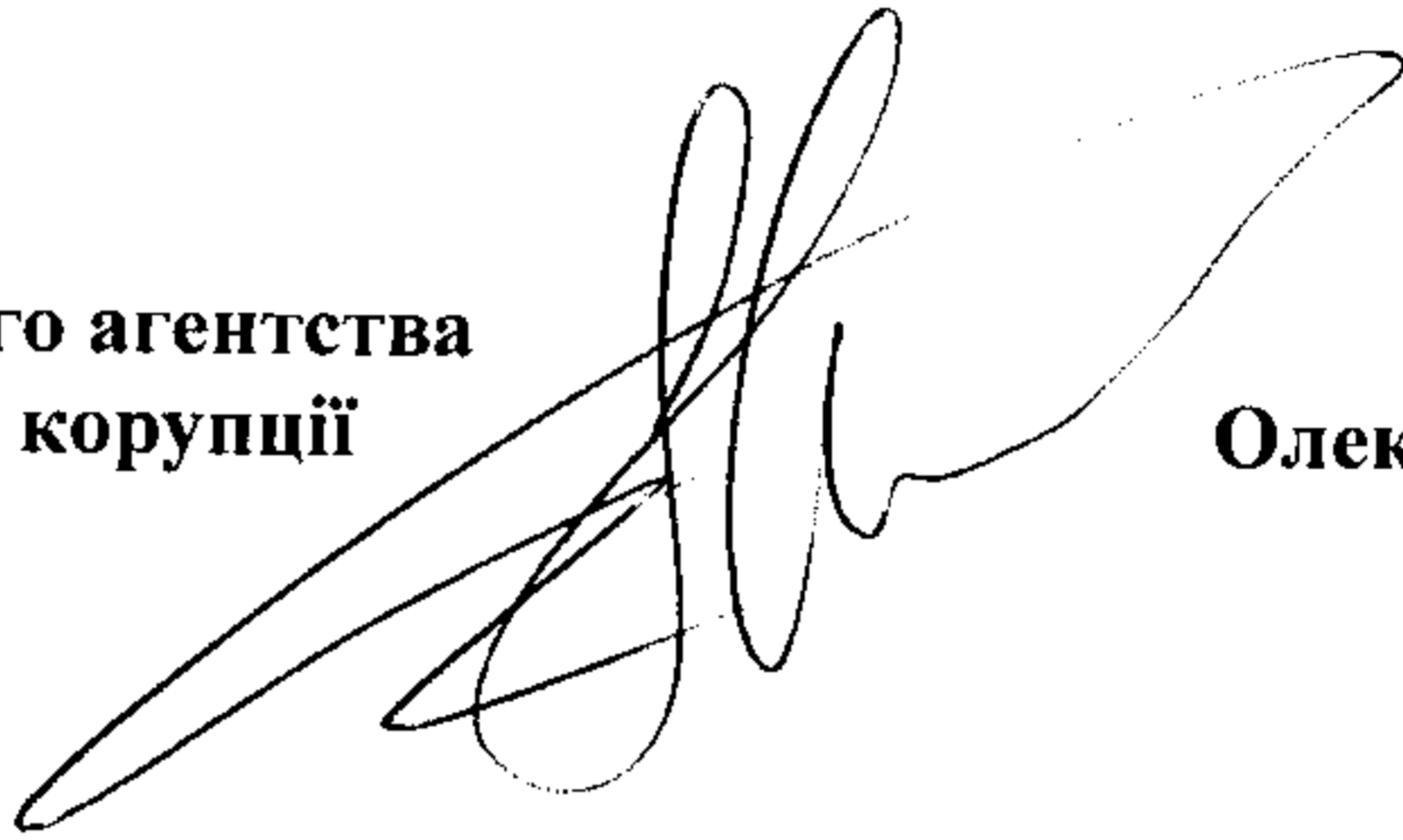
Також згідно з п.п. 170.7.7 п. 170.7 ст. 170 *Податкового кодексу України* заборонено отримання благодійної допомоги органами державної влади та ОМС або створеними ними організаціями, якщо надання такої благодійної допомоги є попередньою або наступною умовою видачі платнику податку будь-якого дозволу, ліцензії, узгодження, надання державної послуги чи прийняття іншого рішення на його користь або прискорення такої видачі, надання, прийняття (спрощення процедури).

Дії посадових (службових) осіб органів державної влади та ОМС з висування вимог щодо отримання благодійної допомоги вважаються діями з

вимагання коштів або майна у розмірі благодійної чи спонсорської допомоги, а також можуть містити ознаки складу злочину, визначеного ст. 368 КК України – прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища.

За вчинення злочину, передбаченого ст. 368 КК України, встановлена кримінальна відповідальність до 12 років позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю та конфіскацією майна.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Олександр НОВІКОВ