

ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПРОЦЮК ЕДУАРД ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.9 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПОСТСЛУЖБОВІ АНТИКОРУПЦІЙНІ
ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО
ФУНКЦІОНЕРІВ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ**

081 – Право

08 – Право

подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ / **Процюк Е.О.** /

Науковий керівник **Коропатов Олег Миколайович** кандидат юридичних наук,
доцент

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

Процюк Е.О. Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.– Одеський державний університет внутрішніх справ, Одеса, 2025.

Дисертація є одним із перших у адміністративній науці монографічним дослідженням постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору.

У науковому дослідженні здійснено комплексний аналіз наявних доктринальних напрацювань щодо обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування носять фрагментарний характер: вони розглядаються як частина антикорупційного механізму; прояв запобігання конфліктові інтересів; елемент правового статусу визначеної категорії публічних службовців. Доцільним визначено використання формулювання «обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування» як «постслужбових антикорупційних обмежень», що сприятиме їх відокремленню від інших антикорупційних обмежень через вказівку на їх постслужбовий характер.

Зосереджено увагу на розгляді превентивного характеру цих заборон, зокрема їх включеності до багаторівневого механізму протидії корупції, у якому вони виконують переважно запобіжну роль (не будучи позбавленими інших антикорупційних функцій/ефектів). Підкреслено тісний зв'язок постслужбових обмежень із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів. Продемонстровано мультидисциплінарність постслужбових заборон, адже вони підпираються нормами трудового, цивільного, господарського та інших галузей права, формуючи систему, спрямовану на унеможливлення корупційних ризиків при переході ексслужбовців до приватних інституцій або зайнятті ними підприємницькою діяльністю.

Стверджено, що постслужбові антикорупційні обмеження в якості субінституту належать до адміністративно-правового інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Розкрито тенденцію поступової інтеграції та упорядкування антикорупційних положень у напрямку можливого виокремлення антикорупційного права як комплексної галузі. При цьому наголошується, що навіть у разі становлення такої галузі роль адміністративно-правових конструкцій залишатиметься у ній домінуючою. Презентовано підхід до розгляду постслужбових антикорупційних обмежень як частини статусних норм, що «продовжують» дію службового статусу за часові межі перебування особи на посаді, будучи природною складовою темпорального ланцюга рамкового регулювання: до-службові вимоги, службові обмеження, після-службові обмеження.

Визначено місце постслужбових антикорупційних обмежень у багаторівневій системі публічно-правової протидії корупції, які втілюються в правову дійсність через використання антикорупційних правових норм, що: а) встановлюють умови недопущення виникнення корупційних відносин, усунення корупційного ризику та (або) запобігання корупційним правопорушенням; б) встановлюють підстави відповідальності за діяння, які є корупційними правопорушеннями; в) встановлюють наслідки вчинення правопорушень, пов'язаних з дотриманням постслужбових антикорупційних обмежень.

Виокремлено специфічні детермінанти антикорупційних постслужбових обмежень в межах антикорупційного механізму: а) їх статусно-суб'єктна застосовуваність до визначеного кола функціонерів публічної служби; б) темпоральна вказівка, з якою пов'язується можливість їх застосування (після припинення публічної служби); в) їх предметний зміст, що виражено в якісних характеристиках застосовуваних обмежень.

Набули подальшого розвитку положення щодо класифікації постслужбових антикорупційних обмежень на підставі критеріїв: 1) за сферою впливу: а) економічні обмеження; б) соціально-політичні обмеження; 2) за тривалістю дії: а) тимчасові обмеження; б) постійні обмеження; 3) за видом діяльності, що зазнає

регулятивного впливу: а) обмеження працевлаштування; б) обмеження ділової активності; в) обмеження використання інформації; 4) залежно від забезпеченості механізмами контролю та відповідальності: а) з чіткими механізмами забезпечення; б) без визначених механізмів забезпечення; 5) за суб'єктивним складом: а) універсальні обмеження; б) спеціальні обмеження; 6) за характером регулювання: а) прямі обмеження; б) непрямі обмеження.

Висунуто та обґрунтовано такі твердження, що стосуються обмеження представництва: 1) застосована у п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону № 1700 незвична термінологічна конструкція «правочини у сфері підприємницької діяльності» не лише охоплює господарські договори, але й унеможлиблює корупціогенну лазівку у вигляді односторонніх правочинів у відповідній сфері; 2) позитивно-правове визначення предмета аналізованої заборони вужче, ніж можливий перелік усіх корупційно небезпечних правочинів; 3) вітчизняна модель антикорупційної постслужбової заборони правочинів носить переважно «точковий» характер, не перешкоджаючи власній підприємницькій чи будь-якій іншій ініціативній діяльності экс-посадовця у відповідній галузі.

Зауважено, що логіка антикорупційного законодавства щодо неврахування окремих категорій суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційних обмежень постслужбового характеру базується на тому, що: 1) у цих суб'єктів відсутні повноваження з контролю, нагляду та прийняття певних юридично значущих рішень щодо діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (наприклад, «олігархи» чи представники громадських організацій); 2) для цих суб'єктів, діяльність щодо прийняття юридично значущих рішень щодо юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців є виразом їх основної діяльності, охопленої наявним професійним статусом (наприклад, нотаріуси, незалежні посередники). Можливим є віднесення окремих суб'єктів до ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» з тих, що є квазі-функціонерами до тих, на кого поширюватиметься антикорупційна заборона правочинів.

Для цілей антикорупційного законодавства, інформація, пов'язана з службовою діяльністю визначається як така, що: а) існувала на момент

здійснення особою публічно-владних функцій (вже була створена або систематизована в органі публічної влади; існувала до того, як особа приступила до виконання повноважень; стала доступною для особи в силу займаної посади); б) була набута особою під час реалізації таких функцій (виникла або була отримана особою під час здійснення нею службових повноважень; сформувалася як наслідок прийняття рішень, дій чи комунікації з іншими суб'єктами); в) була набута у зв'язку з виконанням службових повноважень (є інформації, що стала відомою особі під час виконання службових обов'язків, передбачених законодавством).

Виявлено чимало контроверсій у інтерпретації та застосуванні антикорупційної заборони представництва. Зазначено, що ідейно-регулятивна конкуренція дослідженої постслужбової заборони та інституту законного представника має вирішуватися на користь останнього. Ретроспективно-перспективне моделювання конфлікту інтересів може виступати інструментом прикладної інтерпретації постслужбової заборони представництва, праксеологічно конкретизуючи її.

Розвинуто наукові уявлення щодо можливостей застосування широкого підходу до трактування суб'єктів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією на основі врахування принципу універсального правового регулювання. Так, позначення суб'єктів вчинення адміністративного проступку, передбаченого ст. 172-⁸ КУпАП може охоплювати колишніх функціонерів з огляду на те, що: 1) вони набули статусу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) правовий статус особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є сукупність прав та обов'язків, яких передбачено законодавством; 3) серед обов'язків осіб, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виділяються ті, які повинні виконуватись після припинення публічної служби; 4) особа, набуваючи статус особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, усвідомлює обов'язки, які з цим пов'язані; 5) обов'язок щодо незаконного розголошення або

використання в інший спосіб у своїх інтересах інформації, яка стала відомою у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень має безстроковий характер. Проте, подальша логіка законодавця та аналіз правозастосування, свідчить про протилежне.

Підкреслено, що дієвість регулятивного правового припису обумовлюється не лише його соціальною справедливістю, але й значною мірою залежить від існування загрози відповідальності у випадку нехтування таким приписом. Відповідно, антикорупційні постслужбові обмеження можна охарактеризувати як такі, що не забезпечуються належним чином юрисдикційним впливом держави. Аргументовано доцільність секторної деталізації антикорупційного завдання шляхом встановлення вичерпної адміністративної деліктної забезпеченості постслужбової антикорупційної заборони правочинів через: 1) внесення змін до ст. 172-⁸⁻¹ КУпАП через розширення кола її суб'єкти до всіх публічних службовців, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» та гармонізувавши об'єктивну сторону цього правопорушення із предметною шириною п. 1 ч. 1 ст. 26 антикорупційного закону; 2) внесення змін в окремі положення, що стосуються адміністративної деліктної забезпеченості антикорупційної заборони на незаконне розголошення або використання в інший спосіб інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень через поширення ст. 172-⁸ КУпАП на колишніх функціонерів; 3) виокремлення окремої статті КУпАП «Недотримання заборони щодо представництва».

Виокремлено проблемні питання нормативно-правового регулювання постслужбових антикорупційних заборон: визначення темпоральних меж припинення виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також можливостей їх диференціації залежно від місця проходження служби; тлумачення представництва та його співставлення з суміжними категоріями; виокремлення нормативного забезпечення процесуальними та адміністративно-деліктними засобами; можливості встановлення контролю та нагляду з відповідними моніторинговими інструментами; окреслення процедури

встановлення факту порушення постслужбових антикорупційних заборон та її складових характеристик тощо.

Запропоновано створення Єдиного державного реєстру осіб, що є колишніми функціонерами публічного сектору (надалі – Реєстр колишніх функціонерів), що дозволить вирішити такі нагальні проблеми, як: 1) систематизація інформації про осіб, на яких поширюються обмеження після припинення публічної служби (терміни, попередній вид діяльності, повноваження); 2) спрощення потенційним роботодавцям та контролюючим органам проведення перевірок добросовісності колишніх посадовців; 3) посилення превентивної функції, оскільки публічність або доступність даних про таких осіб сприяє зниженню ризиків недобросовісної поведінки, а також підвищенню прозорості та підзвітності колишніх службових осіб державної та муніципальної служби.

У дисертації сформульовано й інші доктринально підкріплені пропозиції стосовно вдосконалення актів законодавства, якими врегульовано запобігання корупції в частині постслужбових антикорупційних заборон щодо колишніх функціонерів публічного сектору.

Ключові слова: запобігання корупції, обмеження, особи, що виконують функції держави та місцевого самоврядування, функціонер публічного сектору, припинення публічної служби, представництво, використання інформації, укладання договорів, конфлікт інтересів, корупційні ризики, постслужбові антикорупційні обмеження, адміністративно-деліктне забезпечення, антикорупційна політика, адміністративна відповідальність.

SUMMARY

Protsyuk E.O. Administrative and legal anti-corruption restrictions on public sector officials. Qualifying scientific work on the rights of the manuscript. Dissertation submitted for the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. – Odesa State University of Internal Affairs, Odesa, 2025.

The dissertation is one of the first in administrative science monographic research of post-service anti-corruption restrictions on public sector functionaries in administrative science.

The scientific study carried out a comprehensive analysis of existing doctrinal developments on restrictions after the termination of activities related to the performance of state and local government functions are fragmentary in nature: they are considered as part of the anti-corruption mechanism; a manifestation of preventing conflicts of interest; an element of the legal status of a certain category of public servants. It was determined that it would be expedient to use the formulation of "restrictions after the termination of activities related to the performance of state and local government functions" as "post-service anti-corruption restrictions", which would help to separate them from other anti-corruption restrictions by indicating their post-service nature.

The focus is on examining the preventive nature of these prohibitions, in particular their inclusion in the multi-level mechanism for combating corruption, in which they perform a predominantly preventive role (without being deprived of other anti-corruption functions/effects). The close connection between post-service restrictions and the prevention and resolution of conflicts of interest is emphasized. The multidisciplinary nature of post-service restrictions is demonstrated, as they are supported by the norms of labor, civil, economic and other branches of law, forming a system aimed at eliminating corruption risks when former employees transfer to private institutions or engage in entrepreneurial activities.

It is argued that post-service anti-corruption restrictions as a sub-institute belong to the administrative-legal institution of preventing and resolving conflicts of interest. The tendency of gradual integration and streamlining of anti-corruption provisions towards possible isolation of anti-corruption law as a complex branch is revealed. It is emphasized that even in the case of the formation of such a branch, the role of administrative and legal structures will remain dominant in it. An approach to considering post-service anti-corruption restrictions as part of status norms that "continue" the effect of the official status beyond the time limits of a person's tenure

in office is presented, being a natural component of the temporal chain of framework regulation: pre-service requirements, service restrictions, post-service restrictions. The place of post-service anti-corruption restrictions in the multi-level system of public-legal counteraction to corruption is determined, which are embodied in legal reality through the use of anti-corruption legal norms that: a) establish conditions for preventing the emergence of corrupt relations, eliminating corruption risk and (or) preventing corruption offenses; b) establish the grounds for liability for acts that are corruption offenses; c) establish the consequences of committing offenses related to compliance with post-service anti-corruption restrictions.

Specific determinants of anti-corruption post-service restrictions within the anti-corruption mechanism are identified: a) their status-subject applicability to a certain circle of public service functionaries; b) temporal indication, which is associated with the possibility of their application (after termination of public service); c) their substantive content, which is expressed in the qualitative characteristics of the restrictions applied.

The provisions on the classification of post-service anti-corruption restrictions based on the criteria: 1) by sphere of influence: a) economic restrictions; b) socio-political restrictions; 2) by duration of action: a) temporary restrictions; b) permanent restrictions; 3) by type of activity subject to regulatory influence: a) employment restrictions; b) business activity restrictions; c) information use restrictions; 4) depending on the provision of control and liability mechanisms: a) with clear mechanisms of provision; b) without specific mechanisms of provision; 5) by subject composition: a) universal restrictions; b) special restrictions; 6) by the nature of regulation: a) direct restrictions; b) indirect restrictions.

The following statements are put forward and substantiated regarding the restriction of representation: 1) the unusual terminological construction of “transactions in the field of entrepreneurial activity” used in clause 1, part 1, article 26 of Law No. 1700 not only covers business contracts, but also makes a corruption-prone loophole in the form of unilateral transactions in the relevant field impossible; 2) the positive legal definition of the subject of the analyzed prohibition is narrower than the

possible list of all corruption-dangerous transactions; 3) the domestic model of anti-corruption post-service prohibition of transactions is mainly of a “point” nature, not hindering the former official’s own entrepreneurial or any other initiative activity in the relevant field.

It is noted that the logic of anti-corruption legislation regarding the disregard of certain categories of entities subject to post-service anti-corruption restrictions is based on the fact that: 1) these entities do not have the authority to control, supervise and make certain legally significant decisions regarding the activities of legal entities and individual entrepreneurs (for example, “oligarchs” or representatives of public organizations); 2) for these entities, the activity of making legally significant decisions regarding legal entities or individual entrepreneurs is an expression of their main activity, covered by the existing professional status (for example, notaries, independent intermediaries). It is possible to attribute certain entities to Art. 26 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” from those who are quasi-officials to those who will be subject to the anti-corruption prohibition of transactions.

For the purposes of anti-corruption legislation, information related to official activities is defined as such that: a) existed at the time of the person’s performance of public authority functions (was already created or systematized in a public authority body; existed before the person began to exercise powers; became available to the person by virtue of the position held); b) was acquired by the person during the implementation of such functions (arised or was received by the person during the exercise of his/her official powers; was formed as a result of making decisions, actions or communication with other entities); c) was acquired in connection with the exercise of official powers (there is information that became known to the person during the performance of official duties stipulated by law).

Many controversies have been identified in the interpretation and application of the anti-corruption prohibition of representation. It is noted that the ideological and regulatory competition between the investigated post-service prohibition and the institution of a legal representative should be resolved in favor of the latter. Retrospective-prospective modeling of conflict of interest can serve as a tool for applied interpretation of the post-service prohibition of representation, praxeologically concretizing it.

Scientific ideas have been developed regarding the possibilities of applying a broad approach to the treatment of subjects of administrative offenses related to corruption based on the principle of universal legal regulation. Thus, the designation of subjects of administrative offenses provided for in Art. 172-8 of the Code of Administrative Offenses may include former officials given that: 1) they have acquired the status of a person authorized to perform state or local government functions; 2) the legal status of a person authorized to perform state or local government functions is a set of rights and obligations provided for by law; 3) among the obligations of persons authorized to perform state or local government functions, those that must be performed after termination of public service are distinguished; 4) a person, acquiring the status of a person authorized to perform state or local government functions, is aware of the obligations associated with this; 5) the obligation to unlawfully disclose or otherwise use in one's own interests information that has become known in connection with the performance of official or other powers specified by law is of an indefinite nature. However, the further logic of the legislator and the analysis of law enforcement indicate the opposite. It is emphasized that the effectiveness of a regulatory legal provision is determined not only by its social justice, but also largely depends on the existence of a threat of liability in the event of neglect of such a provision. Accordingly, anti-corruption post-service restrictions can be characterized as those that are not properly ensured by the jurisdictional influence of the state. The expediency of sectoral detailing of the anti-corruption task by establishing exhaustive administrative tort coverage of the post-service anti-corruption prohibition of transactions is argued through: 1) amending Article 172-8-1 of the Code of Administrative Offenses by expanding the circle of its subjects to all public servants, provided for in Clause 1, Part 1, Article 3 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" and harmonizing the objective side of this offense with the subject width of Clause 1, Part 1, Article 26 of the Anti-Corruption Law; 2) amending certain provisions relating to the administrative tort coverage of the anti-corruption prohibition on the illegal disclosure or use in another way of information that became known to her in connection with the performance of official or other powers specified by law by

extending Article 172-8 of the Code of Administrative Offenses to former officials; 3) the allocation of a separate article of the Code of Administrative Offenses “Non-compliance with the prohibition on representation”.

The problematic issues of the regulatory and legal regulation of post-service anti-corruption prohibitions are identified: determining the temporal boundaries of the termination of the performance of state and local government functions, as well as the possibilities of their differentiation depending on the place of service; interpreting representation and comparing it with related categories; distinguishing regulatory support by procedural and administrative-delict means; the possibilities of establishing control and supervision with appropriate monitoring tools; outlining the procedure for establishing the fact of violation of post-service anti-corruption prohibitions and its constituent characteristics, etc.

It is proposed to create a Unified State Register of Persons Who Are Former Public Sector Officials (hereinafter referred to as the Register of Former Officials), which will allow solving such urgent problems as: 1) systematization of information about persons subject to restrictions after the termination of public service (terms, previous type of activity, powers); 2) simplifying the integrity checks of former officials for potential employers and supervisory bodies; 3) strengthening the preventive function, since the publicity or availability of data about such persons contributes to reducing the risks of dishonest behavior, as well as increasing the transparency and accountability of former state and municipal officials.

The dissertation also formulates other doctrinally supported proposals for improving the legislative acts regulating the prevention of corruption in terms of post-service anti-corruption prohibitions for former public sector officials.

Keywords: prevention of corruption, restrictions, persons performing state and local government functions, public sector official, termination of public service, representation, use of information, conclusion of contracts, conflict of interest, corruption risk, post-service anti-corruption restrictions, administrative and tortious security, anti-corruption policy, administrative liability.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Публікації, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1.Процюк Е.О. Антикорупційне постслужбове обмеження представництва: сутність, дилеми трактування, прикладні межі. *Юридичний бюлетень*. № 30. 2023 С. 100-109. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.30.12>

2. Процюк Е.О. Постслужбова антикорупційна заборона правочинів: предметний вимір. *Право та державне управління*. 2024. № 2 С. 385-392. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.51>

3. Процюк Е.О. Національні правові засади постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 3. С. 122-131. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.3.20>

4. Процюк Е.О. Постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору: системна належність та галузевої-статусна специфіка. *Право і суспільство*. 2024. № 4, С. 576-586. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.81>

Публікації, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації та додатково відображають її наукові результати

1. Процюк Е.О. Деякі аспекти адміністративно-деліктної забезпеченості постслужбової антикорупційної заборони правочинів. Актуальні питання запобігання корупції: міжнародний та національний досвід: Матеріали всеукраїнського науково-практичного круглого столу (м. Одеса, 16 грудня 2022 р.) Одеса, ОДУВС, 2022. 104с. С. 73-77.

2. Процюк Е.О. Антикорупційно-інформаційне обмеження постслужбового характеру. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали XVI Міжнародної науково-практичної інтернет конференції (29 березня 2024р.). Одеса, ОДУВС, 2024, С. 511-514.

3. Процюк Е.О. Змістовний зв'язок постслужбових антикорупційних заборон та конфлікту інтересів. Збірник міжнародної науково-практичної конференції «Протидія організованій злочинності і корупції в умовах збройного конфлікту: досвід та перспективи» з нагоди 5-річчя створення департаменту стратегічних розслідувань НПУ» (04 жовтня 2024 року, Донецький державний університету внутрішніх справ). С. 396-401.

4. Процюк Е.О. Постслужбові антикорупційні обмеження в Україні у механізмі забезпечення безпеки: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції: міжнародне гуманітарне право та основи безпеки у період збройних конфліктів (6 лютого 2025 року, Київський інститут Національної гвардії України). С. 267-271.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади дослідження постслужбових антикорупційних обмежень	29
1.1. Історіографія дослідження постслужбових антикорупційних обмежень в Україні	29
1.2. Системна належність, видова структура і галузево-статусна специфіка постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічної служби	38
1.3. Міжнародні та національні правові засади постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору	62
Висновки до першого розділу	85
РОЗДІЛ 2. Характеристика змісту постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічної служби	90
2.1. Антикорупційна заборона правочинів: предметний, суб'єктний і темпоральний виміри	90
2.2. Адміністративно-інформаційне обмеження, його антикорупційний ефект	109
2.3. Антикорупційне обмеження представництва: сутність і прикладні межі	125
Висновки до другого розділу	141
РОЗДІЛ 3. Напрями удосконалення постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору	145
3.1. Організаційно-процесуальне та адміністративно-деліктне забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору	145
3.2. Напрямки удосконалення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору	163
Висновки до третього розділу	176
ВИСНОВКИ	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	189
ДОДАТКИ	207

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У сучасних умовах системна протидія корупційним загрозам набула виняткового значення для підтримки легітимності державних інституцій, зміцнення принципу верховенства права та гарантування прав і свобод людини. Корупція, будучи надзвичайно складним і багатогранним суспільним явищем, спонукає державу до вироблення цілісного правового механізму, здатного не тільки формально проголошувати заборону протиправних дій, а й упроваджувати чітку систему відповідальності та контролю. Ефективність антикорупційної політики значною мірою залежить від якості, несуперечливості й узгодженості правових актів. Відсутність єдиної системної законодавчої бази, яка охоплювала б усі стадії запобігання корупції, вкрай ускладнює практичне втілення антикорупційних заходів і зводить нанівець їхню результативність. Логічно припустити, що тільки через відпрацьований законодавчий механізм уможливлується ефективна антикорупційна діяльність публічних органів, а також конструктивна взаємодія суспільства з органами влади щодо запобігання корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням.

Постслужбові антикорупційні обмеження, будучи вагомим елементом превентивного рубежу протидії корупції із відносно меншою пізнавальною увагою до них, теж потребують цілісної правової регламентації, яка повинна узгоджуватись з усією системою національного законодавства у сфері боротьби з корупцією. Незалежно від того, чи регулюють відповідні акти порядок постслужбового представництва, збереження інформації з обмеженим доступом або ж прийнятність правочину з колишніми колегами, їхнє змістовне наповнення має відповідати загальним конституційним та антикорупційним засадам. Адже включення до правової матерії несистемних норм, що суперечать одна одній або основним постулатам боротьби з корупцією, лише зменшує позитивний вплив законодавчих приписів на поведінку колишніх службових осіб та пов'язаних із

ними діючих функціонерів. Дослідження ж системності правового регулювання постслужбових антикорупційних обмежень стає тим більш нагальним з огляду на включення питання їх деліктного забезпечення до кола стратегічних антикорупційних векторів

Не менш важливим є контроль за поведінкою тих, хто вже припинив свої повноваження у публічному секторі. Часто експосадовці володіють унікальним «капіталом» – внутрішньою інформацією про роботу державних органів, налагодженими комунікаціями, авторитетом, що може бути використано всупереч державним і суспільним інтересам. Саме тому Законом України «Про запобігання корупції» встановлено низку постслужбових антикорупційних обмежень, які покликані унеможливити перетворення колишнього статусу на джерело особистої вигоди, попередити виникнення конфліктів інтересів та протидіяти недоброчесній практиці так званих «обертювих дверей» (revolving doors). Дослідження загальної теоретико-правової характеристики постслужбових антикорупційних обмежень набуває особливої актуальності, оскільки сприяє формуванню дієвих механізмів запобігання зловживанням і посиленню суспільної довіри до державних інститутів після припинення повноважень публічних службовців.

Додаткова актуалізація розв'язання проблем застосування та забезпечення антикорупційних обмежень щодо колишніх функціонерів публічного сектору пов'язана з необхідністю здійснення належного запобігання корупції відповідно до загальноприйнятих міжнародних стандартів та стандартів Європейського Союзу. Підтвердженням наявності суттєвих проблем з корупцією в Україні є статистичні показники: 1) у 2023 році зареєстровано 13 495 корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а в 2024 році – 14 049; 2) у 2023 році виявлено та передано до суду 2 871 справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, а в 2024 році – 5 661; 3) у 2023 році було розглянуто справи про вчинення

адміністративних проступків, пов'язаних корупцією стосовно 1 909 осіб, з них до 937 осіб прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення, натомість в 2024 році – стосовно 4 619, з них стягнення накладено до 3 577. Таким чином, з одного боку, можна стверджувати, що кількість корупційних правопорушень зросла, а з іншого, що збільшилась ефективність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Відповідно, діяльність щодо протидії корупції має бути послідовною, з поступовим охопленням сфер, де зберігаються корупційні ризики та використанням усіх можливих заходів. Постслужбові антикорупційні обмеження тривалий час не мали належного підкріплення, тому це один з пріоритетних напрямів удосконалення механізму запобігання корупції в Україні.

При дослідженні антикорупційних обмежень постслужбового представництва, збереження інформації з обмеженим доступом або ж прийнятність укладення правочинів, предмет яких стосується попередньо виконуваних публічних функцій, науковці обмежувалися розглядом загально-теоретичних аспектів, які протягом останнього часу фактично не оновлювались, із приділенням особливої уваги застосовуваності до конкретних колишніх функціонерів публічного сектору та предметної характеристики постслужбових антикорупційних обмежень. Зазначене свідчить про фрагментарність дослідження обмежень, які передбачені антикорупційним законодавством після припинення публічної служби. Таким чином, відсутність доктринальних напрацювань, наявні нормативні пробіли, а також проблеми практичного застосування обумовили актуальність теми, а також необхідність доктринального пошуку науково аргументованих пропозицій, рекомендацій у частині удосконалення нормативно-доктринального трактування постслужбових антикорупційних обмежень, що застосовуються до колишніх функціонерів публічного сектору.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.
Дисертацію виконано відповідно до положень Стратегії національної безпеки

України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020); Робота відповідає Національній стратегії у сфері прав людини на 2021-2023 роки (затверджена указом Президента України від 24 березня 2021 року № 21 119/2021); Пріоритетним напрямом розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності (відповідно до Закону України від 12 січня 2023 року N 2859ІХ зі змінами); тематики наукових досліджень і науковотехнічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки (наказ МВС України від 11 червня 2020 р. № 454), а також в межах науководослідних робіт Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (реєстраційний номер 0123U103538), інституту права та безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ «Державноправові засади формування безпекового середовища в Україні» (реєстраційний номер 0123U103716) та кафедри адміністративно-правових дисциплін інститут права та безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ: «Забезпечення адміністративно-правовими засобами прав і свобод людини і громадянина в Україні» (державний реєстраційний номер 0125U001209).

Тему дисертації затверджено Вченою радою Одеського державного університету внутрішніх справ 25 листопада 2022 року (протокол № 4).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертації є встановлення якісних характеристик постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору, а також виокремлення особливостей їх адміністративно-правового впорядкування.

Для досягнення поставленої мети основної уваги було приділено вирішенню таких завдань:

проаналізувати історіографію дослідження постслужбових антикорупційних обмежень в Україні;

визначити системну належність, видову структуру і галузево-статусну специфіку постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічної служби;

охарактеризувати міжнародні та національні правові засади постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору;

визначити сутність та особливості антикорупційної заборони правочинів в предметному, суб'єктному та темпоральному вимірах;

встановити зміст адміністративно-інформаційного обмеження та виявити його антикорупційний ефект;

охарактеризувати сутність антикорупційного обмеження представництва та виділити його прикладні межі;

визначити організаційно-процесуальне та адміністративно-деліктне забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору;

виокремити напрямки удосконалення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що стосуються запобігання корупції через встановлення обмежень та заборон до осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства.

Предметом дослідження є постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становлять загальноновизнані методи наукового пошуку. Методологічна складова дослідження спирається на системний аналіз, яким опосередковано вибір напряму дослідження постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору. Діалектичний метод наукового пізнання, якого застосовано для дослідження явищ дійсності у їхньому розвиткові та

взаємозв'язку, дозволив встановити системну належність, видову структуру і галузево-статусну специфіку постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічної служби та виокремити прогалини їх організаційно-процесуального та адміністративно-деліктного забезпечення з зазначенням напрямів удосконалення [п. 1.2, р. 3]; на основі використання логіко-системного методу виокремлено та удосконалено категоріальний апарат, якого використано у дослідженні постслужбових антикорупційних обмежень [п.п. 1.1, р. 2]; формально-догматичний метод забезпечив можливість здійснення якісного аналізу положень міжнародних та національних правових засад постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору [п.п. 1.3]; а також можливість надання характеристики повноважень суб'єктів, уповноважених на забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень [п. 3.1]. Формально-логічний метод використано для здійснення аналізу антикорупційної заборони правочинів, встановлення зміст адміністративно-інформаційного обмеження, характеристики сутності антикорупційного обмеження представництва [р. 2]. Структурно-функціональний метод допоміг проаналізувати специфіку можливостей адміністративно-деліктної кваліфікації порушення постслужбових антикорупційних обмежень [п. 3.1]. Використання методів моделювання, аналізу та синтезу створило можливість запропонувати пропозиції з удосконалення правового впорядкування обмежень, що стосуються колишніх функціонерів публічного сектору.

Науково-теоретичною основою дослідження стали праці провідних фахівців у галузі адміністративного права антикорупційного спрямування. Наприклад, позитивно-правові засади протидії корупції виступали предметом наукових розробок багатьох фахівців у сфері публічного права, серед яких: Біла-Тіунова Л.Р., Бельтюка Є.М., Василенко О.Ю., Галунько В.М., Гребенюк В.В., Денисова А.В., Додін Є.В., Ківалов С.В., Корнієнко М.В., Коропатов О.М., Кравчук М.В., Коломoeць Т.О., Колпаков В.К., Новіков О.В., Панфілов О.С., Петровська І.І., Пишна А.Г., Сірко В.С., Хабарова Т.В., Хавронюк М.І., Хамходера О.П., Ярмакі Х.М.. Різні аспекти антикорупційних обмежень загалом

(і дотично антикорупційних постслужбових обмежень) досліджувалися у працях таких фахівців у сфері публічного права як Вороний О.О., Ірха Ю.Б., Крижановська О.В., Кубаєнко А.В., Лебедева Т.О., Левчук А.О., Луговий В.О., Михайленко Д.Г., Рівчаченко С.В. та інші. Визнаючи наявність ґрунтовних доктринальних здобутків щодо правової протидії корупції загалом, а також – в зрізі окремих інструментів й інституцій, змушені констатувати, що питання доктринального опрацювання постслужбових антикорупційних обмежень залишається практично відкритим. Це визначає і актуальність обраного напрямку пізнавального пошуку, і його методологічний вектор (від загального до спеціального).

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція України, міжнародні договори, яких ратифіковано Україною, закони України, підзаконні нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, стандарти Європейського Союзу, що стосуються запобігання корупції в цілому та антикорупційних обмежень, зокрема.

Емпіричну базу дослідження становлять інформаційно-довідкові матеріали, рішення судових інституцій та роз'яснення НАЗК, що сприяють встановленню сутності постслужбових антикорупційних обмежень, які застосовуються до функціонерів публічного сектору.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є одним із перших у вітчизняній адміністративній науці дослідженням постслужбових антикорупційних обмежень щодо колишніх функціонерів публічного сектору. У підсумку здійсненого дослідження виокремлено нові наукові положення та висновки, що запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

обґрунтовано доцільність використання формулювання «постслужбових антикорупційних обмежень» як аналогового до поняття «обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування», що сприяє їх відокремленню від інших антикорупційних обмежень через вказівку на їх постслужбовий характер;

визнаено специфічність постслужбових антикорупційних обмежень в межах антикорупційного механізму через: а) їх статусно-суб'єктною застосовуваністю до визначеного кола функціонерів публічної служби; б) темпоральною вказівкою, з якою пов'язується можливість їх застосування (після припинення публічної служби); в) їх предметним змістом, що виражено в якісних характеристиках застосовуваних обмежень;

стверджено, що постслужбові антикорупційні обмеження в якості субінституту належать до адміністративно-правового інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

висвітлено вплив основоположних принципів Конституції України, зокрема верховенства права та законності, на визначення меж таких заборон попри зрозумілу відсутність прямих приписів про постслужбову антикорупційну регламентацію у тексті Основного Закону;

аргументовано тезу про те, що логіка антикорупційного законодавства щодо неврахування окремих категорій суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційних обмежень постслужбового характеру базується на тому, що: 1) у цих суб'єктів відсутні повноваження з контролю, нагляду та прийняття певних юридично значущих рішень щодо діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (наприклад, «олігархи» чи представники громадських організацій); 2) для цих суб'єктів, діяльність щодо прийняття юридично значущих рішень щодо юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців є виразом їх основної діяльності, охопленої наявним професійним статусом (наприклад, нотаріуси, незалежні посередники);

для цілей антикорупційного законодавства визначено поняття «інформації, пов'язаної з службовою діяльністю» як інформації, що: а) існувала на момент здійснення особою публічно-владних функцій (вже була створена або систематизована в органі публічної влади; існувала до того, як особа приступила до виконання повноважень; стала доступною для особи в силу займаної посади); б) була набута особою під час реалізації таких функцій (виникла або була отримана особою під час здійснення нею службових повноважень; сформувалася

як наслідок прийняття рішень, дій чи комунікації з іншими суб'єктами); в) була набута у зв'язку з виконанням службових повноважень (є інформації, що стала відомою особі під час виконання службових обов'язків, передбачених законодавством);

аргументовано потребу виведення законного представництва з антикорупційної заборони для колишніх публічних функціонерів через внесення відповідних змін до положень антикорупційного законодавства;

обґрунтовано доцільність прийняття окремого нормативно-правового акту шляхом деталізації ст. 26 із Закону України «Про запобігання корупції», яким було б поєднано та детально описано умови, передумови, особливості доказування та інші специфічні аспекти застосування положень про антикорупційні вимоги після припинення виконання функцій держави та місцевого самоврядування, що сприятиме вирішенню проблеми покращення нормативно-правового підґрунтя протидії та запобігання корупції в державі, мінімізує виникнення корупційних ризиків, покращить рівень сприйняття доброчесності на публічній службі;

удосконалено:

положення щодо визначення місця антикорупційних постслужбових обмежень в антикорупційному механізмі через врахування такого: застосування постслужбових обмежень впорядковано нормами публічних галузей права, їх практичне втілення засновано на застосуванні засобів адміністративно-правового впливу, вони є частиною антикорупційного механізму;

положення щодо градації постслужбових антикорупційних обмежень на підставі ряду критеріїв: 1) за сферою впливу; 2) за тривалістю дії; 3) за видом діяльності, що зазнає регулятивного впливу; 4) залежно від забезпеченості механізмами контролю та відповідальності; 5) за суб'єктним складом; 6) за характером регулювання;

сутнісну специфіку заборонених «правочинів у сфері підприємницької діяльності», котрі в нормативних і доктринальних джерелах, а також на практиці,

здебільшого виражаються через договірні конструкції, проте водночас охоплюють і односторонні волевиявлення, що здатні генерувати приховані канали для отримання нелегітимних вигод;

підхід до співвідношення понять «службова інформація» та «інформація, пов'язана з службовою діяльністю», які не є тотожними за змістом;

положення щодо виокремлення характеристик інформації, що пов'язана із службовою діяльністю: а) її закріплення не завжди має матеріальний носій, але за своїм змістом вона завжди пов'язана з виконанням повноважень, опосередкованих займаною посадою публічної служби; б) за її розголошення або використання в особистих інтересах, зокрема, після припинення публічної служби, настає юридична відповідальність; в) вона не завжди є об'єктивною, так як передбачає логіко-мислений процес обробки інформації публічним функціонером, тому є складною для ідентифікації; г) її зміст не змінюється, хоча ціннісне значення для забезпечення публічних інтересів та приватних може змінюватись в залежності від об'єктивних обставин та строку давності інформації;

обґрунтування тези щодо змістовних меж заборони представництва: 1) його переважну непоширюваність на інститут законного представника; 2) ймовірність виступання в якості «іншої сторони» утворень зі статусами органу, підприємства, установи, організації; 3) недопустимість маніпулятивного підбору агенції, в якій особа працювала «на момент припинення» служби, шляхом короткострокового переведення до іншого органу з подальшим звільненням; 4) необґрунтованість здійснюваного Національним агентством з питань запобігання корупції розширення сфери застосування антикорупційної заборони представництва від органу до всієї відомчої вертикалі чи відповідної системи органів;

положення щодо мржливості застосування широкого підходу до трактування суб'єктів вчинення адміністративного проступку, передбаченого ст. 172-⁸ КУпАП та віднесення до їх складу колишніх функціонерів;

перелік підстав, наявність яких підтверджує та актуалізує діяльність з

забезпечення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень;

набули подальшого розвитку:

положення щодо мультидисциплінарності постслужбових заборон, адже вони підпираються нормами трудового, цивільного, господарського та інших галузей права, формуючи систему, спрямовану на унеможливлення корупційних ризиків при переході ексслужбовців до приватних інституцій або зайнятті ними підприємницькою діяльністю;

положення щодо тенденції поступової інтеграції та упорядкування антикорупційних положень у напрямку можливого виокремлення антикорупційного права як комплексної галузі. При цьому наголошується, що навіть у разі становлення такої галузі роль адміністративно-правових конструкцій залишатиметься у ній домінуючою;

положення щодо нагальності єдності нормотворчої техніки, що уникала б неузгодженостей. Разові уніфіковані формули (на посадовців поширюються усі обмеження, передбачені Законом № 1700) є доречними і достатніми, тоді як додаткові антикорупційні унормування постслужбового буття екс-функціонерів доцільно закріплювати лише за умови відтворення у них особливостей/винятків/нових правил, пов'язаних зі специфікою органу;

обґрунтування тези про те, що законодавство України не містить абсолютного блокування на подальшу трудову, професійну чи підприємницьку активність у тій самій галузі: воно лише унеможливорює прямі взаємини із нещодавно підконтрольними суб'єктами (якими екс-функціонер опікувався до звільнення). У порівняльному аспекті з положеннями Конвенції ООН проти корупції та практикою окремих зарубіжних країн зауважено, що вітчизняна модель вирізняється відносною лояльністю, адже зосереджується переважно на блокуванні «домовленостей на майбутнє», без запровадження всеохопної постслужбової заборони;

трактування сутності структури організаційно-процесуального забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору, що включатиме елементи: а) організаційного характеру

(нормативна основа діяльності суб'єкта реалізації згаданих обмежень; наявність інформаційного забезпечення та відповідної антикорупційної інфраструктури), так б) процесуального характеру (особливості фіксування фактів порушення обмежень, процедуру доказування, процедуру судового розгляду таких справ);

положення щодо виокремлення проблемних питань нормативно-правового регулювання постслужбових антикорупційних заборон;

запропоновано:

внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертаційному дослідженні положення, узагальнення, висновки та пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і прикладне значення для науки адміністративного права та запобігання корупції, а також функціонування суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства.

Результати дослідження можуть бути корисними для:

науково-дослідної сфери – при подальшому доктринальному аналізі проблематики застосування антикорупційних обмежень та заборон в цілому та постслужбових антикорупційних обмежень, зокрема (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Одеського державного університету внутрішніх справ від 17.07.2025 р.);

правотворчої діяльності – при наданні пропозицій з удосконалення положень Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також інших нормативно-правових актів, положення яких певним чином стосуються застосування антикорупційних обмежень та заборон;

правозастосовної діяльності – при належному втіленні у правову дійсність антикорупційних обмежень, що застосовуються до колишніх функціонерів публічного сектору;

навчального процесу – при підготовці монографій, підручників та посібників з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Запобігання

корупції» та при їх викладанні (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Одеського державного університету внутрішніх справ від 25.06.2025 р.).

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративної діяльності поліції. Результати дослідження використано при викладанні відповідних тем із навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Публічна служба», «Адміністративна відповідальність». Положення дослідження обговорювалися на міжнародних науково-практичних конференціях та круглих столах: «Актуальні питання запобігання корупції: міжнародний та національний досвід (м. Одеса, 16 грудня 2022 р.), «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (Одеса, 29 березня 2024 р.), «Протидія організованим злочинності і корупції в умовах збройного конфлікту: досвід та перспективи» з нагоди 5-річчя створення департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України» (Дніпро, 4 жовтня 2024 р.), «Міжнародне гуманітарне право та основи безпеки у період збройних конфліктів (Київ, 6 лютого 2025 р.).

Публікації. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення в 8 публікаціях, із них: 4 статті опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку.

Структура дисертаційного дослідження. Дисертація сформована з таких частин: вступ, три розділи, що включають 8 підрозділів, висновків до розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Обсяг дисертаційного дослідження становить 215 сторінок, з яких основного тексту 173 сторінок, список використаних джерел міститься на 18 сторінках і налічує 159 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОСТСЛУЖБОВИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОБМЕЖЕНЬ

1.1. Історіографія дослідження постслужбових антикорупційних обмежень в Україні

Корупція, що є багатогранним явищем соціально-правового характеру, суттєво загрожує належному функціонуванню демократичних держав, дотриманню основних засад правової державності та забезпеченню прав і свобод громадян. Традиційно, під корупцією розуміють використання службових повноважень задля особистої вигоди або інших корисливих цілей. Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» (що далі іменується Закон № 1700), корупція (як спрощене визначення) у частині першій статті 1 трактується як дії або бездіяльність осіб, які мають повноваження виконувати функції держави, і спрямовані на отримання неправомірної вигоди [76]. Ключовою ознакою корупції є взаємна зацікавленість, де не лише службова особа, а й сторона-ініціатор отримують вигоду від неправомірних переваг. Це призводить до спотворення публічних відносин, підриву значення влади та зменшення довіри громадян до державних установ. Зазначена комбінована небезпека корупції для суспільства викривляє закономірності функціонування суспільних зв'язків та економіки, створюючи умови для правового нігілізму та посилюючи відсутність рівних можливостей для громадян в отриманні державних послуг. Для ефективної боротьби з цим явищем правова політика держави постійно вдосконалюється різноманітними антикорупційними механізмами. Одним із таких є постслужбові антикорупційні обмеження, передбачені статтею 26 Закону № 1700.

Ці обмеження стосуються осіб, котрі раніше працювали на публічній службі. Вони покликані не допустити, щоб колишні посадовці використовували своє посадове становище для незаконної вигоди вже після того, як їхні

повноваження завершилися.

Разом з тим, важливо наголосити, що ці обмеження не є окремими: вони інтегровані в цілісну систему протидії корупції. Ця система поєднує як правові, так і позаправові засоби. Адже боротьба з корупцією охоплює профілактику, виявлення, покарання та ліквідацію наслідків корупційних діянь. Виходячи з цього, окремі науковці радять брати до уваги також особливості національного менталітету чи суспільної свідомості. Наприклад, Т.О. Лебедева стверджує: «здійснювати запобігання виключно юридичними методами без врахування особливостей українського менталітету (йдеться про те, що вчинення корупційного діяння є вигідним не тільки отримувачу відповідних благ, а й тому, хто їх надає, це своєю чергою, полегшує «вирішення питання» надавачу незаконних благ та сприяє збагаченню отримувача), а також складної економічної ситуації не можливо» [49, с. 117].

Ця позиція викликає певні сумніви. На нашу думку, вплив менталітету не є вирішальним чи навіть значним фактором у боротьбі з корупцією. Звісно, складні економічні умови здатні зробити складнішою боротьбу з цією небезпечною соціальною загрозою. Проте, ключову роль набуває результативність засобів боротьби з корупцією та існування зрозумілих, прозорих публічних процедур. Необхідно ліквідувати інституційні засади корупції. Це можна зробити, створивши швидкі та справедливі адміністративні процедури, а також ефективні важелі для викриття та юридичної відповідальності. У науковій літературі наголошується, що для успішної протидії корупції важливо мінімізувати можливі переваги, які вона забезпечує зловмиснику. Наприклад, інструменти фінансового контролю, спрямовані на боротьбу з корупцією, суттєво знижують "привабливість" здобутих злочинним шляхом благ, оскільки їх використання, обмін чи інвестування стає суттєво важчим. У разі неможливості реалізувати купівельну силу незаконно здобутих коштів, і кожна така спроба створює ризик самовикриття, їхня особиста цінність значно знижується [146, с. 173].

Вивчення еволюції наукової думки з будь-якої теми дає змогу виявити проблемні питання, що виникали на різних історичних етапах розвитку суспільних відносин, а також оцінити способи та поточний стан їх вирішення [137,с.35].

Історіографія дослідження постслужбових антикорупційних обмежень в Україні включає наукові напрацювання, що стосуються визначення: а) сутності корупції та механізмах запобігання корупції в діалектичному їх розвитку; б) сутності постслужбових антикорупційних обмежень. При цьому, правове регулювання виступає фундаментальним важелем, що підтверджує ідею про те, що правові заходи є основними в комплексній системі, яка, втім, допускає застосування й інших суспільних інструментів. Відповідно, до введення постслужбових антикорупційних заходів в правову дійсність, наукові дослідження корупції виступають основою антикорупційної діяльності в цілому, а після впровадження – додатково вказують на специфіку саме цих інструментів впливу на дотримання антикорупційного законодавства.

Щодо сутності корупції, то М.І. Мельником її визначено як негативну ознаку влади (включаючи, її соціальну сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) [53, с. 58]. На противагу цьому, А.І. Долгова та С.В. Ванюшкін описували корупцію як соціальне явище, що проявляється через підкуп та продажність державних або інших службовців. Метою таких дій є задоволення особистих, вузькогрупових або корпоративних інтересів шляхом використання офіційних службових повноважень, а також пов'язаних із ними авторитету та можливостей [44, с. 501]. Економічний характер корупції став предметом досліджень В. Якушика [157] та О. Дудорова [21]. Наприклад, О.В.Терещук, досліджуючи адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення, визначив корупцію як: протизаконні дії осіб, уповноважених виконувати державні функції, спрямовані на особисте збагачення; прояви стійкого зв'язку представників владно-управлінських структур зі злочинним середовищем та сприяння йому у здійсненні протиправної діяльності шляхом використання наданих державою повноважень [140].

Є.В. Невмержицький у своїй дисертаційній роботі "Корупція як соціально-політичний феномен" (2009 р.) зробив прогресивні висновки, виділивши характерні риси української моделі корупції. До них належать: глибоке вкорінення корупції в політику; надмірне залучення до корупційних схем працівників правоохоронних органів та судової системи; тісний взаємозв'язок корупції з економічною злочинністю та тіньовою економікою, що забезпечують її фінансування; відкрите зрощення інтересів бізнесу та влади, яке призвело до формування впливових фінансово-політичних угруповань з кримінальним характером [58, с. 18].

Розвиток доктринального опрацювання постслужбових антикорупційних обмежень пов'язано з моментом їх нормативного закріплення ст. 10 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у 2011 році як «обмежень щодо осіб, які звільнились з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування» [79]. Відповідно виокремлювалось три постслужбових антикорупційних обмеження: «...1) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців; 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом; 3) представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали» [79].

Як зазначено в Роз'ясненнях Міністерства юстиції щодо «антикорупційних обмеження щодо осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» вказане нововведення стало

результатом дотримання загально визнаних міжнародним антикорупційним стандартів. Положення статті 12 Конвенції ООН проти корупції наголошує на важливості запобігання конфлікту інтересів у приватному секторі. Серед інструментів боротьби з корупцією, Конвенція пропонує впровадження обмежень на професійну діяльність колишніх державних службовців. Ці обмеження, застосовані на обґрунтований термін, стосуються випадків, коли їхня подальша робота у приватній сфері безпосередньо перетинається з функціями, які вони виконували або наглядали під час перебування на державній посаді; положень Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2000) 10 щодо кодексів поведінки публічних посадових осіб. Ці антикорупційні обмеження, що мають превентивний характер, примітні тим, що їхня мета — мінімізувати ризики виникнення конфлікту інтересів. Це відбувається, коли службовець переходить на іншу роботу, не пов'язану з виконанням державних функцій [6].

Когут О.В. акцентовано увагу на недоліках антикорупційного законодавства в частині встановлення однорічного терміну щодо обмеження про нерозголошення службової інформації [33].

Примітно, що всі обмеження застосовувались протягом року з моменту припинення проходження служби. В порівнянні, Законом України «Про запобігання корупції» 2014 року, обмеження щодо розголошення інформації набуло постійного характеру, а інші отримали уточнення щодо річного терміну дії [76]. Крім того, відбулись такі трансформації: законодавче іменування постслужбових обмежень змінено на «обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування»; уточнено статус органу, де працювала особа через його розширювальне трактування – «орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності» [76]; до суб'єктів, яких стосується означене обмеження додано членів Ради Національного банку України [72].

Прийняття чинного до теперішнього часу профільного антикорупційного закону, активували наукові дослідження в цій сфері в цілому та постслужбових

антикорупційних обмежень, зокрема.

О.Г. Бондарчук наголошує, що поняття "протидія корупції" є комплексним. Це означає, що воно включає виявлення, усунення або обмеження чинників, які створюють умови або сприяють корупційним проявам. Звідси випливає логічний висновок: протидія корупції — це ширше поняття, що охоплює запобігання корупції [10]. Одночасно, в цей період суттєва увагу приділена співвідношенню протидії та запобігання корупції, визначення специфіки запобігання корупції та охоплення цим терміном і протидії корупції. І.А. Дьомін роз'яснює, що "запобігання корупції" перевершує "протидію корупції" за своїм обсягом. За його словами, запобігання охоплює недопущення та своєчасне попередження корупційних правопорушень, тоді як протидія обмежується спрямуванням діяльності спеціально уповноважених суб'єктів виключно проти тих корупційних діянь, що вже розпочаті [22, с. 9].

В.Т. Хабарова зосередилася на адміністративно-процесуальних аспектах запобігання корупції в Україні. Вона розглядає механізм фінансового контролю та моніторингу способу життя декларантів як один з таких адміністративно-процесуальних методів. На думку авторки, цей механізм базується на системі організаційних та правових дій уповноважених органів і громадськості. Його мета — забезпечити фінансову звітність посадовців, виявляти порушення фінансової дисципліни та застосовувати адміністративні заходи до тих, хто не дотримується вимог фінансового контролю [143]. Натомість, Д.В. Гудков визначає адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції через три ключові компоненти: заборони (у вигляді встановлених обмежень), інструменти контролю за дотриманням цих обмежень та механізми відповідальності за їх порушення [18].

Щодо визначення антикорупційного механізму, обґрунтованою вважається теза О.П. Хамходери. Вона характеризує його як сукупність обмежень та зобов'язань для публічних службовців, що разом утворюють первинний бар'єр протидії корупції. Призначення цього механізму — превентивно захищати суспільство від корупційних правопорушень. Його

безпосередня мета не в тому, щоб притягувати до кримінальної відповідальності, а в тому, щоб запобігти появі передумов корупції (наприклад, протиправних зв'язків з приватними особами, матеріальної чи моральної залежності публічного службовця тощо) [1, с. 313].

Досліджуючи системно адміністративно-правові інструменти попередження корупційних діянь, Левчук А.О. стверджує, що механізм запобігання корупційним правопорушенням складається з трьох елементів: норм права, суб'єктів запобігання (які реалізують свої повноваження) та інструментів публічного адміністрування [50, с. 119]. За її переконанням, адміністративно-правові норми, що спрямовані на боротьбу з корупцією, не вичерпуються лише заборонами та покараннями, а також охоплюють широкий діапазон профілактичних та процедурних заходів.

Слушним є висновок щодо визначення корупції як динамічного явища, яке зумовлює необхідність її постійного вивчення для розробки нових, а також коригування існуючих механізмів її виявлення, попередження та боротьби. Каленіченко Л.І. та Слинко Д.В. зазначено, що для визначення явища (діяння) як корупційного діяння, важливо, щоб такий різновид правопорушення мав усі свої суттєві характеристики. Без хоча б однієї ключової ознаки, це явище не можна вважати корупцією [31].

Щодо постслужбових антикорупційних обмежень, то вони розглядалися в межах дисертаційного дослідження Шимон О.М. «Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні» (2020 р.). Автор виявив низку визначальних ознак, що характеризують антикорупційні обмеження та заборони. Ці норми є обов'язковими для виконання і стосуються конкретних осіб. Вони мають превентивний характер, тобто спрямовані на запобігання корупції, а також обмежують певну діяльність або поведінку. Ці обмеження та заборони є примусовими і пов'язані з діяльністю спеціальних суб'єктів (наприклад, посадових осіб). Крім того, вони безпосередньо стосуються професійної діяльності і тісно пов'язані з нормами про правопорушення, що

означає відповідальність за їх недотримання. Твердження про віднесення обмежень і заборон, що діють після припинення виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, до групи особистих є вагомим, адже вони пов'язані з персональною свободою особи в певних діях. Це проявляється, наприклад, у забороні колишнім посадовцям укладати трудові договори чи здійснювати підприємницьку діяльність з особами, щодо яких вони раніше здійснювали повноваження з контролю, нагляду або прийняття рішень. Також існує заборона на розголошення чи використання у власних інтересах службової інформації, отриманої під час роботи. Крім того, їм заборонено представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема, судових), якщо іншою стороною є орган чи організація, де вони працювали на момент завершення служби. [151]. Розмежування цієї групи обмежень на заборони та обмеження, наводить на думку, що їх склад різниться. Проте, доцільно говорити про наявність обмежень, що виражаються в певній забороні на здійснення визначених законом дій.

Концептуальними є висновки Гаращука В.М. та Федчишена С.А. щодо віднесення постслужбових антикорупційних обмежень до способів запобігання конфлікту інтересів. Так, авторами звертається увага на те, що заходи, спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів після звільнення з державної чи муніципальної служби, є формою обмежень. Вони застосовуються виключно до певної категорії осіб після того, як вони припинили свою діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування[13]. При цьому, вказівка на обґрунтування такої видової приналежності відсутня. Погоджуючись з наявністю зв'язку між постслужбовими антикорупційними обмеженнями та інститутом запобігання конфлікту інтересів, трактування їх в якості способу запобігання конфлікту інтересів є спірним.

Наприклад, Ірхою В.Б. зазначено: «системний аналіз Закону № 1700 дає підстави стверджувати, що з метою протидії різноманітним корупційним проявам у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, законодавець застосував до вказаних осіб низку

правових заборон та обмежень, які стосуються, зокрема: ... запобігання конфлікту інтересів (статті 22 – 27, 40, 43, 54) ... Узагальнено, усі правові заборони та обмеження, які застосовуються в державі з метою запобігання та протидії корупції, можна вважати антикорупційними. При цьому такі правообмеження мають, як правило, превентивний характер» [30, с. 103]. Наведене твердження не тільки підтверджує профілактичну функцію постслужбових обмежень у запобіганні корупції, а й визначає їх як засіб уникнення конфлікту інтересів.

Лупу А.К. в ході дослідження адміністративно-правового регулювання дотримання антикорупційних вимог у сфері публічної служби в Україні зазначено, що : «заборона укладати трудові договори (контракти), вчиняти правочини чи представляти інтереси будь-якої особи у справах після припинення діяльності не в усіх випадках прямо стосується легітимної мети самого антикорупційного обмеження, оскільки, може бути відсутній корупційний мотив та конфлікт публічного і приватного інтересів» [52, с. 121]. Заперечуючи проти контекстного посилання на «корупційний мотив», повністю підтримуємо критеріальну придатність конфлікту інтересів.

Таким чином, наявні доктринальні напрацювання щодо обмежень після завершення виконання державних або муніципальних функцій носять фрагментарний характер: вони розглядаються як частина антикорупційного механізму; прояв запобігання конфліктові інтересів; елемент правового статусу визначеної категорії публічних службовців. Доцільним є формулювання «обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування» як «постслужбових антикорупційних обмежень», що сприяє їх відокремлення від інших антикорупційних обмежень через вказівку на їх постслужбовий характер.

У цій частині дослідження встановлено, що історіографія дослідження постслужбових антикорупційних обмежень в Україні включає наукові напрацювання, що стосуються визначення: а) сутності корупції та механізмів запобігання корупції в діалектичному їх розвитку; б) сутності постслужбових

антикорупційних обмежень. При цьому, правове регулювання є фундаментальним важелем, який підтверджує, що правові заходи є первинними в комплексній системі. При цьому, така система не виключає використання інших суспільних інструментів. Відповідно, до введення постслужбових антикорупційних заходів в правову дійсність, наукові дослідження корупції виступають основою антикорупційної діяльності в цілому, а після впровадження – додатково вказують на специфіку саме цих інструментів впливу на дотримання антикорупційного законодавства.

1.2. Системна належність, видова структура і галузево-статусна специфіка постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічної служби

Системна належність постслужбових антикорупційних обмежень вказує на можливість їх віднесення до конкретних правових інститутів, механізмів чи галузей права, що регулюють суспільні відносини під час застосування постслужбових антикорупційних обмежень. В цьому контексті висунемо тезу про те, що: застосування постслужбових обмежень впорядковано нормами публічних галузей права, їх практичне втілення засновано на застосуванні засобів адміністративно-правового впливу, вони є частиною антикорупційного механізму. Натомість, специфічність постслужбових антикорупційних обмежень в межах антикорупційного механізму опосередковано:

- а) їх статусно-суб'єктною застосовуваністю до визначеного кола функціонерів публічної служби;
- б) темпоральною вказівкою, з якою пов'язується можливість їх застосування (після припинення публічної служби);
- в) їх предметним змістом, що виражено в якісних характеристиках застосовуваних обмежень.

Щодо впорядкування застосування постслужбових обмежень нормами публічних галузей права, то механізм публічно-правового регулювання

антикорупційної діяльності в Україні слід сприймати як багаторівневу систему. Вона включає нормативно-правову основу (Конституція, закони, підзаконні акти), інституційну структуру (компетенція та діяльність НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС та інших суб'єктів) та передбачені процедурні засоби для застосування норм (антикорупційні процедури, моніторинг, контроль тощо).

Важливо зазначити, що антикорупційні обмеження після звільнення з посади є інтегрованою частиною кожного з цих елементів. Вони закріплені нормативно у Законі № 1700 та інших галузевих актах (трудова, цивільна, господарська право). На інституційному рівні ці обмеження реалізуються через повноваження НАЗК як головного контролюючого органу. Процедурні аспекти охоплюють визначені строки дії обмежень та особливості працевлаштування після завершення публічної служби.

Варто також виділити адміністративно-правовий вимір у рамках публічно-правового механізму протидії корупції, який має галузеве значення, особливо у сфері запобігання корупції та стосовно розглядуваних обмежень. Цей вузький аспект демонструє специфіку в нормативному, методологічному та суб'єктному сенсі, що відображається у постслужбових антикорупційних обмеженнях. Ці обмеження, зберігаючи свою приналежність до загального публічного механізму, водночас набувають виразних адміністративно-правових рис та відповідають логіці адміністративного права.

Практичне втілення засновано на застосуванні засобів адміністративно-правового впливу, що формують відповідний адміністративно-правовий механізм запобігання корупції.

Сутність адміністративно-правового механізму боротьби з корупцією впливає з визнання адміністративного права як основоположної галузі. Саме воно забезпечує налагоджену роботу виконавчої влади, ефективну реалізацію владних функцій, а також використання адміністративних процедур і заходів відповідальності. У цьому контексті, цікавою є позиція З.С. Гладуна, який підкреслює, що адміністративно-правовий механізм протидії корупції включає в себе формулювання правових норм, які забороняють скоєння корупційних діянь.

Він також передбачає запровадження адміністративної відповідальності для осіб, що здійснюють такі порушення, а також визначення повноважень органів правоохоронної діяльності, залучених до боротьби з корупцією [14, с. 169]. Ця точка зору відповідає основі адміністративного права, хоча може бути розширена щодо предметної області та інструментарію. Адміністративне право не лише встановлює адміністративно-деліктні загрози, а й запобігає корупційним правопорушенням та протидіє їм, а також тим, що пов'язані з корупцією (на час формулювання думки науковцем ці дві категорії часто об'єднувалися, будучи більш сутнісно наповненими). Це відбувається, зокрема, через застосування дисциплінарних стягнень та впровадження спеціальних адміністративних процедур.

Цілком логічно, що постслужбові антикорупційні обмеження є частиною механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції. Вони утворюють специфічну «підсистему» в рамках його нормативно-суб'єктно-інструментальної структури. Насправді можна стверджувати про існування окремого механізму адміністративно-правового регулювання цих постслужбових антикорупційних обмежень. Цей механізм має свій власний набір норм, уповноважених суб'єктів (зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції), а також чітко визначені методи реалізації відповідних вимог (таких як спеціальні засоби реагування, відновлення попереднього стану і застосування санкцій).

Існування антикорупційних обмежень після звільнення з посади для колишніх публічних службовців чітко вказує на прямий зв'язок між їхнім минулим владним статусом і потенційною здатністю використовувати набутий вплив. Сутність таких обмежень найбільш повно розкривається через адміністративно-правовий метод регулювання, який передбачає імперативний характер приписів і наявність механізмів державного контролю. З одного боку, ці обмеження мають на меті позбавити можливості зловживання минулим службовим станом. З іншого боку, вони відображають характерну для адміністративного права мету — оберігати публічний інтерес за допомогою

організаційно-управлінського впливу з боку суб'єктів публічної влади. З цієї причини антикорупційні норми, що застосовуються після завершення публічної служби, цілком обґрунтовано належать до адміністративного права. Адже навіть після втрати особою поточного службового статусу, держава продовжує регулювати її дії. Це робиться для того, щоб запобігти корупційним ризикам та забезпечити виконання управлінських функцій, що в цілому спрямовано на захист публічного інтересу.

Хоча постслужбові обмеження здаються суто адміністративно-правовими, оскільки безпосередньо регулюють поведінку колишніх публічних службовців, більш глибокий аналіз свідчить про їхній міжгалузевий характер. Наприклад, трудове право визначає ключові положення щодо укладання та припинення трудових угод, зокрема у випадках порушення антикорупційних норм, що забороняють працевлаштування у компаніях, відносно яких посадова особа у минулому ухвалювала управлінські рішення. Крім того, цивільне та господарське право впорядковують укладання угод у бізнесовій сфері та сфері зобов'язань. Це забезпечує обмеження щодо ведення певних видів підприємницької діяльності одразу після припинення роботи на посадах державної служби. Це, наприклад, запобігає використанню колишніми службовцями службової таємниці, щоб здобути перевагу над конкурентами. Отже, антикорупційні обмеження після звільнення зі служби спираються на декілька галузей права. Взаємодія різних правових норм зумовлена тим, що сучасні корупційні дії можуть поєднувати елементи різних правових режимів: адміністративного (управління державою), господарсько-правового (діяльність бізнесу), процесуального (правосуддя) та міжнародно-правового (співпраця з іноземними організаціями). Залучення норм із різних правових сфер допомагає уникнути прогалин у законодавстві та забезпечує цілісність регулювання.

Попри те, що антикорупційні норми, які діють після звільнення з публічної служби, формуються на перетині багатьох галузей права, їхня адміністративно-правова суть залишається визначальною. Іншими словами, їхній публічно-правовий характер, пов'язаний із запобіганням зловживанню колишнім

службовим авторитетом, є ключовим. Як зазначає Вороний О.О., більшість правових засад протидії корупції становлять саме норми адміністративного права. Це пояснюється тим, що вони регулюють організаційні аспекти антикорупційної діяльності державних органів, окреслюють повноваження суб'єктів, які борються з корупцією, визначають структурні та системні елементи такої роботи, а також встановлюють особливості контролю та нагляду за її здійсненням. Ці аспекти свідчать про те, що адміністративно-правове регулювання є домінуючим у правовій основі антикорупційної діяльності в Україні [12, с. 62]. Ця думка безпосередньо підтверджує, що адміністративне право відіграє провідну роль у формуванні загальної антикорупційної системи. Отже, навіть якщо відповідні норми мають певні ознаки міжгалузевості чи комплексності, за своєю суттю вони залишаються переважно адміністративними.

Важливо також розуміти, що присутність норм з інших галузей у адміністративно-антикорупційних положеннях не є унікальним явищем. Українська правова система є єдиною та цілісною, і її різні галузі, підгалузі та інститути досягають своїх регулятивних цілей, використовуючи ресурси інших елементів системи.

У фінальній стадії свого правового розвитку практично кожен інститут адміністративного права включає норми з інших галузей права, взаємодіє з ними, межує або діє паралельно. Наприклад, надання адміністративних послуг, що є типовим інститутом адміністративного права, додатково регулюється нормами господарського, сімейного, міграційного, земельного права та інших галузей.

Окремо варто розглянути "інституційність" постслужбових антикорупційних обмежень. Щодо адміністративного права виникає питання, чи досягла сукупність цих положень рівня самостійного інституту. Здається, вони скоріше є субінститутом адміністративного права, тобто впорядкованою сукупністю норм, що регулюють окремий вид суспільних відносин у межах певного інституту [139, с. 230]. Ці положення не існують окремо, а мають міцний зв'язок з інститутом запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, попри те,

що сам конфлікт інтересів у його прямому значенні здебільшого стосується теперішніх посадових осіб. Спираючись на аргументи, що були викладені раніше, а також на думку Рівчаченка С.В., який обґрунтовує існування самостійного інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів і показує широкий спектр його інструментів [131, с. 36-37 і 102-103], можна стверджувати, що засоби постслужбових обмежень є природною частиною цього ширшого антикорупційного механізму. З одного боку, вони створюють "запас часу" перед звільненням з посади, запобігаючи виникненню конфлікту інтересів на фінальному етапі служби. З іншого боку, вони захищають чинних функціонерів від впливу колишніх колег, які можуть зберігати неформальні зв'язки або доступ до конфіденційної інформації. Ця послідовна багатогранність та вузька емпірична спеціалізація одночасно підтверджують субінститутний характер постслужбових обмежень у рамках антикорупційної системи.

Аналіз правових засад протидії корупції вказує на виразне прагнення до формування єдиною системи норм, призначених для протидії цьому феномену. Окремі науковці навіть припускають, що ця система поступово переростає у так звану комплексну галузь — антикорупційне право. Зокрема, Кубаєнко А.В. та Крижановська О.В. висувують доволі спірну, але концептуально виправдану позицію, відповідно до якої антикорупційне право є комплексною галуззю національного права, що є вторинним структурним утворенням у системі законодавства. Воно об'єднує в системній єдності норми різних галузей права, які регулюють відносини, пов'язані із запобіганням корупції (попередженням, виявленням та подальшим усуненням причин), протидією (виявленням, попередженням, розкриттям та розслідуванням корупційних правопорушень), а також мінімізацією чи ліквідацією наслідків корупційних правопорушень і притягненням винних осіб до юридичної відповідальності [46, с. 18]. Незважаючи на те, що ця думка може здаватися новаторською для класичної вітчизняної системи галузей права (і доволі сміливою для навчального, а не наукового видання), вона, тим не менш, показує об'єктивні процеси. До таких процесів належать: розгалуження норм у напрямку антикорупційної діяльності,

поява окремих прецедентів спеціалізованого підходу та активне використання адміністративно-правових, кримінально-правових, цивільно-правових та інших інструментів під єдиною "антикорупційною парасолькою".

Наразі антикорупційне право ще не є повністю сформованою галуззю, проте сукупність норм, процедур та механізмів, спрямованих на запобігання корупції, протидію їй та мінімізацію наслідків, дійсно набуває системного характеру. Це відбувається з кількох причин. По-перше, постійно зростає обсяг антикорупційного законодавства. По-друге, створюються спеціалізовані антикорупційні інституції. І, по-третє, розвиваються ефективні методи консолідованої протидії корупції з боку різних державних структур. Загальне правове регулювання посилюється специфічним комплексом процесуальних норм, що дозволяють швидко та дієво розслідувати корупційні дії, блокувати незаконні активи та забезпечувати належну відповідальність винних.

Цілком обґрунтовано припустити, що в майбутньому може бути розроблена концепція антикорупційного права як самостійної галузі. Однак, навіть якщо це відбудеться, постслужбові антикорупційні обмеження методологічно залишатимуться тісно пов'язаними з адміністративним правом. Це можна пояснити тим, що обов'язковий характер положень, механізми контролю з боку держави та громади, а також націленість на встановлення дисциплінарної й адміністративної відповідальності є типовими ознаками адміністративно-правового регулювання. Теза про ключову роль адміністративних правил в антикорупційному комплексі знаходить підтвердження також у думках Кубаєнка А.В. та Крижановської О.В., які стверджують, що при розгляді імперативного методу правового регулювання та публічно-правового регулювання як основи антикорупційної діяльності органів влади, а також його основні напрямки — запобігання корупції (тобто попередження, виявлення та усунення її причин), протидію (виявлення, попередження і розслідування правопорушень), а також мінімізацію та ліквідацію наслідків, — можна стверджувати, що адміністративно-правові норми відіграють ключову роль у системі антикорупційного права [46, с. 18].

Підсумовуючи, антикорупційне право є сферою майбутнього, що активно формується вже сьогодні завдяки значному наповненню взаємопов'язаними антикорупційними нормами. Водночас, конкретні механізми, пов'язані з постслужбовими антикорупційними обмеженнями, повністю базуються на адміністративно-правових конструкціях. Навіть якщо "антикорупційна галузь" буде повністю виокремлена, її норми не втратять своєї фундаментальної приналежності до імперативно-публічної сутності адміністративного права.

Задля глибшого розуміння сутності антикорупційних обмежень, що застосовуються після звільнення з посади, та їхнього значення в системі запобігання корупції, варто звернутися до ідеї багаторубіжної правової протидії корупції. Цієї концепції детально торкається Михайленко Д.Г., який зазначає, що правовий механізм протидії корупції складається з трьох рівнів, причому кожен з них містить відповідні складові (правові норми) [55].

На думку цього вченого, правові норми початкового рівня протидії корупції — це сукупність антикорупційних положень, які мають на меті не допустити виникнення корупційних зв'язків, усунути ризики корупції та/або запобігти корупційним правопорушенням. Вони встановлюють: 1) запобіжні антикорупційні механізми; 2) підстави для притягнення до відповідальності за поведінку, яка хоча й ще не є безпосереднім корупційним злочином, проте вже формує певний корупційний ризик, наявність якого вважається суспільно небезпечною. Сюди відносять правопорушення, пов'язані з корупцією, а також делікти, що створюють корупційну загрозу.

Основний рубіж протидії корупції складається з правових норм, що визначають відповідальність за дії, які кваліфікуються як корупційні правопорушення. Сюди входять положення статей 172-5 та 172-9-1 КУпАП, а також статті Кримінального кодексу України, що стосуються корупційних злочинів. Крім того, до цього рубежу належить норма про квазікримінальну відповідальність юридичних осіб (заходи кримінально-правового характеру), передбачена пунктом 1 частини 1 статті 96-3 Кримінального кодексу України. Це стосується випадків, коли уповноважена особа вчиняє будь-який зі злочинів,

зазначених у статтях 209, 306, частинах 1 і 2 статей 368-3, 368-4, а також статтях 369 і 369-2 КК України, від імені та в інтересах юридичної особи.

Правові норми завершального рубежу протидії корупції охоплюють комплекс антикорупційних положень, які визначають підстави для відповідальності за дії або виявлення об'єктивних обставин, що свідчать про приховані корупційні діяння (корупційні правопорушення основного рубежу), вчинені у минулому. До цих норм належать, зокрема, положення Кримінального кодексу України щодо незаконного збагачення (ст. 368-2 КК України) та декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 КК України). Також сюди відносять норму Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка стосується порушення вимог фінансового контролю [55, с. 232-234].

Цей підхід, що описує поступові етапи правової боротьби з корупцією, здається досить ґрунтовним. Однак авторські пропозиції не позбавлені й дискусійності, особливо в частині віднесення деяких правопорушень переважно превентивного характеру до інших рубежів. Наприклад, дослідник зараховує статтю 172-5 КУпАП, що стосується порушення встановлених законом обмежень щодо отримання подарунків, до основного рубежу. Проте зазначене порушення перш за все має докорупційний характер, оскільки вказує на утворення передумов корупції, а саме — позаслужбового зв'язку між приватною особою та представником публічної влади, що може спричинити залежність останнього. Значно рідше це виступає підтвердженням вже вчиненої корупції. Ця суперечність є лише ілюстративною, а не вичерпною (її можна продовжити й щодо належності статті 172-6 КУпАП), і розкриває відносність розмежування засобів протидії корупції. Адже практично одна й та сама норма права (разом із закладеним в ній методом регулятивного впливу) здатна здійснювати відмінні функції: превентивну, каральну або допоміжну у притягненні до відповідальності. Подібним чином, постслужбові антикорупційні обмеження, які належать до превентивного (початкового) рівня протидії, можуть також виявляти приховані корупційні дії, які сталися в колишньому. Завдяки цьому вони мають змогу бути частиною механізмів завершального етапу. З огляду на

це, роль постслужбових обмежень у багатоступінчастій системі боротьби з корупцією визначається їхньою головною превентивною функцією. Ця функція найповніше реалізується в рамках початкового етапу, метою якого є запобігання появі корупційних загроз. У той же час, вони також можуть використовуватися для виявлення порушень, які були приховані раніше, що обумовлює засобу гнучкість та комплексність цього засобу. Виходячи за суто юридично-інструментальні межі, можна виділити й додаткові функції постслужбових антикорупційних обмежень:

Морально-виховна: ця функція формує несприйняття спроб "монетизувати" службове становище. Вона закріплює в суспільстві правило про неприпустимість використання внутрішньої інформації або впливу, здобутих під час виконання державних обов'язків.

Розрив потенційних зв'язків: створює "перерву" між державною службою та роботою у приватному секторі, що зменшує ризик використання колишніх службових контактів з корисливою метою.

Охоронно-правова: стимулює додержуватися правил, адже встановлює покарання за їх порушення, що, своєю чергою, зменшує вірогідність безкарного зловживання статусом колишнього чиновника.

Підвищення прозорості та довіри: показує суспільству, що колишні урядовці залишаються підконтрольними навіть після завершення повноважень. Це покращує ставлення до публічних інститутів в цілому.

Зіткнення приватних інтересів з посадовими найчастіше спричиняє спокусу зловживання владою, і саме тому конфлікт інтересів є ідейним та конструктивним фундаментом всіх видів корупції. Він, якщо не заглиблюватися в офіційні характеристики і види, визначається як незбіг між приватними інтересами людини, що має публічні повноваження, та її службовими обов'язками.

Антикорупційне законодавство багатьох країн, включаючи Україну, містить норми щодо постслужбових антикорупційних заборон та протидії конфлікту інтересів. Ст. 26 Закону № 1700 визначає обмеження, які стосуються

осіб, що завершили свою діяльність на посадах, пов'язаних із виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування (спрощено): щодо укладення правочинів; щодо використання інформації; щодо представництва. Водночас запобігання конфлікту інтересів регулюється положеннями розділу V (ст.ст. 28 – 36) цього ж закону. Не виключено, що саме структурно-технічна розмежованість відповідних приписів на рівні національного антикорупційного акту вищої юридичної сили обумовлює оминання увагою питання про пов'язаність постслужбових антикорупційних заборон та конфлікту інтересів у багатьох (наприклад [63]) наукових дослідженнях.

Проте існує і протилежний підхід, основу якого закладено у п. «е» ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції, відповідно до якого запобігання конфлікту інтересів передбачає встановлення обмежень, у відповідних випадках і на виправданій термін, стосовно професійної діяльності колишніх державних службовців у приватному секторі після їх відставки або виходу на пенсію. Це має місце в ситуаціях, коли така діяльність безпосередньо пов'язана з функціями, які ці особи виконували під час служби або за якими вони здійснювали контроль [38]. Це свідчить (узагальнено і попередньо) лише про умовну самостійність групи постслужбових антикорупційних заборон в системі засобів публічно-правової протидії корупції, їх первинну інструментальну орієнтованість на превенцію конфлікту інтересів. О.Ю. Василенко зазначає, що адміністративно-правове регулювання обмежень після завершення діяльності, що пов'язана з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, є ключовим інструментом для запобігання корупційним правопорушенням і правопорушенням, що пов'язані з корупцією. Воно сприяє мінімізації ризиків конфлікту інтересів у період після припинення такої діяльності й переходу особи до нових професійних занять. Крім того, ефективно адміністративно-правове регулювання цими обмеженнями сприяє попередженню створення неправомірних переваг для установ або підприємств, де особа може планувати працевлаштування по завершенні відповідної діяльності [11, с. 96 і 123]. У цитованому доктринальному формулюванні простежується подвійна запобіжна

роль постслужбових антикорупційних заборон щодо конфлікту інтересів:

1. Перспективно-превентивна, коли сама наявність постслужбових антикорупційних заборон (поінформованість діючого функціонера про них) детермінує врахування під час проходження публічної служби їх майбутнього застосування після припинення відповідної служби, перешкоджаючи злочинним «домовленостям» із приватними суб'єктами (наприклад, шляхом «підшукування» вигідного місця працевлаштування шляхом зловживання покищо наявними владними повноваженнями). Відповідно, розглядувані постслужбові заборони сприяють профілактиці конфлікту інтересів для чинних агентів влади, характеризуючись ендогенним (внутрішнім, рефлексійним) спрямуванням. Описаний ефект та зв'язок чітко простежується у змісті ч. 2 ст. 27 Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, відповідно до якої державний службовець зобов'язаний уникати ситуацій, у яких можливості отримання іншої роботи можуть призвести до реального, потенційного або ймовірного конфлікту інтересів. У разі виникнення конкретної пропозиції працевлаштування, що може викликати такий конфлікт, він чи вона повинні терміново поінформувати свого керівника [130].

2. Ретроспективно-превентивна, коли дотримання постслужбових антикорупційних заборон колишнім функціонером публічного сектору виключає виникнення корупційних ризиків у секторі взаємодії із нещодавніми співслужбовцями чи використання інших особливих (наприклад інформаційних) можливостей, обумовлених колишньою посадою. А.К. Лупу зазначає, що наявність чіткої взаємозалежності між публічною особою, яка завершила свою службову діяльність, та її інтересами щодо юридичних і фізичних осіб приватного права може призвести до виникнення конфлікту інтересів. Це в свою чергу створює ризики неналежного використання службової інформації та зв'язків з колишніми колегами для покращення становища конкретного приватного суб'єкта [52, с. 100]. У кого допускається виникнення конфлікту інтересів? Мова не може йти про особу, що припинила виконувати публічно-

владні функції, адже норми розділу V Закону № 1700 на неї вже не поширюються. Відповідь знаходимо у Посібнику на допомогу судді «Особливості конфлікту інтересів у діяльності судді та рекомендації щодо його запобігання і врегулювання у типових ситуаціях», де зазначено, що аналіз норм дає можливість зробити висновок про доцільність надання суддям рекомендації утримуватися від участі у провадженнях у справах, що розглядаються в судах, де вони виконували свої обов'язки протягом певного періоду часу, протягом року після їхньої відставки. Дотримання цієї поради дозволить зменшити ймовірність виникнення конфлікту інтересів серед колег-суддів [61, с. 100]. Тобто, у даному контексті постслужбові заборони здійснюють екзогенну (зовнішню) профілактику конфлікту інтересів, створюючи запобіжний ефект не для адресата цих заборон, а відносно його донедавна співслужбовців. Якщо ж передбачене ст. 26 Закону № 1700 обмеження буде знехтуване, то відповідний кейс регулюватиметься (зазвичай) дуально (але з різних напрямків): нормами щодо постслужбових антикорупційних обмежень і їх невідповідного юридичного гарантування (у зрізі колишнього функціонера); приписами щодо протидії конфлікту інтересів (у зрізі діючих функціонерів – колишніх колег).

На основі аналізу нормативної бази та наявних доктринальних розробок, можливо встановити, що антикорупційні постслужбові заборони покликані здійснювати перспективну і ретроспективну превенцію конфлікту інтересів у ендогенному і екзогенному зрізах. Зазначене дозволяє висунути тезу про інструментально-забезпечувальну природу відповідних заборон, їх залежний ідейний зв'язок із більш фундаментальним у сфері запобігання корупції інститутом конфлікту інтересів. Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) справедливо вказує, що конфлікт інтересів є невід'ємною складовою корупції, а також основою більшості пов'язаних з нею правопорушень, включаючи ті, що підпадають під кримінальну відповідальність. [54, с. 1].

Констатація певної субсидіарності не покликана зменшити прикладну значущість постслужбових антикорупційних заборон, а спрямована на

вироблення належної методології їх пізнання, зокрема за допомогою системного аналізу. Розуміння їх сутнісного взаємозв'язку із конфліктом інтересів глибше розкриває природу постслужбових антикорупційних заборон, дозволяючи використовувати моделювання конфлікту інтересів у якості критерію для належного/виправданого (співмірного юридичній сутності конкретних засобів) тлумачення змісту ст. 26 Закону № 1700 [].

У публікації Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні (EUACI) також рекомендується вводити обмеження на діяльність після закінчення державної або муніципальної служби лише в тих випадках, коли нова робота чи посада колишнього державного службовця прямо пов'язана з функціями, які він/вона виконували та контролювали під час перебування на посаді. Або ж у ситуаціях, коли така діяльність може бути розглянута як конфлікт інтересів [142, с. 8]. Індикативне використання конфлікту інтересів придатне стати засобом:

перевірки виправданості здійснених/планованих законодавчих змін та ґрунтовності наукових пропозицій щодо перегляду суб'єктних меж постслужбових антикорупційних заборон (шляхом кореляції із колом адресатів приписів про конфлікт інтересів; не обов'язково його вичерпання, але нагально – в його межах).

оцінки припущень про надмірність постслужбових антикорупційних обмежень – у випадку їх поширення на життєві ситуації, що не допускають виникнення конфлікту інтересів. Тут знаходимо додаткове підтвердження викладеної нами у попередній публікації критики здійснюваного НАЗК розширення контрсуб'єктного параметру заборони представництва від окремого органу (підприємства, установи, організації) до відповідної системи галузевих агенцій [119, с. 107, 108], адже (на основі казуїстичного прикладу НАЗК [54, с. 127]): представництво (протягом року) особою, яка звільнилася з Головного управління Пенсійного фонду України в Хмельницькій області, інтересів позивача у справі, де відповідачем є Головне управління Пенсійного фонду України в Київській області, не передбачає ендогенного чи екзогенного породження конфлікту інтересів.

оцінки припущень про недостатність постслужбових антикорупційних обмежень. Так, згідно з абзацом 2 частини 8 статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», встановлено, що особа, яка припинила виконання обов'язків члена Регулятора, протягом одного року не має права укласти трудові або інші договірні відносини з будь-якими підприємствами в галузях енергетики та/або комунальних послуг. Винятком є особи, які займали посаду члена Регулятора терміном до ніж трьох місяців [105]. Оскільки формування передумав для виникнення конфлікту інтересів можливе у термін до трьох місяців, перспективну і ретроспективну превенцію останнього за допомогою постслужбових антикорупційних обмежень не слід ставити у залежність від строків перебування особи на посаді функціонера публічного сектору (що доводить сумнівність вказаного винятку зі сфери дії заборони).

Таким чином, існуючий (інструментально-забезпечувальний) змістовний зв'язок постслужбових антикорупційних заборон із конфліктом інтересів дозволяє здійснювати діалектичне пізнання перших, зокрема, і шляхом алузій на другий.

Зв'язок між постслужбовими антикорупційними обмеженнями та інститутом конфлікту інтересів проявляється у наступному. По-перше, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) у своїх рекомендаціях аналізує механізм впровадження антикорупційних обмежень, які діють після звільнення, разом із процедурами, спрямованими на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [153]. Це свідчить про їхню теоретичну та практичну схожість зі згаданим інститутом. По-друге, наукові джерела часто підкреслюють, що мета цих обмежень — мінімізувати ризик виникнення конфліктів інтересів у випадках, коли експосадовець змінює роботу на таку, що може перетинатися зі сферами його попередніх повноважень.

По-третє, пункт "е" частини 2 статті 12 Конвенції ООН проти корупції прямо вказує, що встановлення постслужбових обмежень є одним із способів "запобігання виникненню конфлікту інтересів" [119, с. 107].

Отже, постслужбові антикорупційні обмеження слід розглядати в контексті як широкої публічно-правової протидії корупції, так і більш вузького механізму запобігання та врегулювання конфліктів інтересів.

Існує багато дискусійних моментів у розумінні доктринальних основ того, до якої системи належать постслужбові антикорупційні обмеження. Проаналізувавши їх, ми можемо зробити кілька важливих теоретичних висновків.

Насамперед, постслужбові антикорупційні обмеження найбільш послідовно виконують свою роль на превентивному, або початковому, етапі багаторівневої системи протидії корупції. Проте, вони також можуть виявитися ефективними у виявленні прихованих порушень, що були скоєні раніше. Ці обмеження органічно вбудовані в публічно-правовий (а точніше — адміністративно-правовий) механізм запобігання корупції. Вони нерозривно пов'язані із засобами врегулювання конфлікту інтересів. Домінуючою є адміністративно-правова природа постслужбових обмежень. Найбільш ефективними для збереження публічного інтересу є саме імперативний метод регулювання та контрольні повноваження уповноважених органів. При цьому, норми інших галузей права, як-от трудового, цивільного, господарського, мають лише підтримуюче значення. Спостерігається чітке прагнення до створення антикорупційного права як інтегрованої галузі, яка включає в себе різні нормативні блоки. Попри це, адміністративно-правова "основа" постслужбових обмежень зберігатиме свою фундаментальну роль навіть при подальшій консолідації антикорупційного законодавства та якісних перетвореннях у вітчизняній правовій системі. Постслужбові обмеження, за своїм змістом та функціями, можуть розглядатися як окремий субінститут адміністративного права. Він діє як "захисний бар'єр" в антикорупційній системі, протидіючи виникненню конфлікту інтересів, і зміцнює правову послідовність та відповідальність колишніх посадовців. Це робить його частиною інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Хоча ці заборони тимчасово не пов'язані з перебуванням на штатній посаді, їхній зміст цілком природно

належить до "статусних норм". Це подібна ситуація до інших до- та постслужбових складових, які охоплюють весь часовий проміжок правового буття державних службовців, народних депутатів, суддів тощо.

Щодо специфічних ознак постслужбових обмежень, то первинно йдеться про їх статусно-суб'єктний характер. Правові обмеження, що діють для публічних службовців, зазвичай вважаються невід'ємною складовою їхнього загального статусу. Це пояснюється тим, що вони окреслюють межі, в яких службовець може реалізовувати свої права та виконувати покладені на нього обов'язки. У наукових працях часто підкреслюється, що такий статус охоплює сукупність прав, обов'язків, гарантій, а також визначених заборон та обмежень. Зокрема, Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П. та Федчишин С.А. зазначають, що однією з ключових складових правового статусу державних службовців є їхні обмеження; ці обмеження пов'язані з певними заборонами у реалізації можливих дій державними службовцями та спрямовані на забезпечення ефективності їхньої діяльності відповідно до завдань і функцій державної служби, а також дотримання її основних принципів. Вони покликані мінімізувати ризики виникнення корупційних правопорушень, правопорушень, пов'язаних із корупцією, а також інших незаконних діянь» [9, с. 36]. У наведеному висловлюванні йдеться про обмеження, які застосовуються під час виконання особою своїх обов'язків на державній службі. Однак, питання про те, чи можна так само кваліфікувати приписи, що застосовуються вже після звільнення з посади, залишається відкритим.

На перший погляд, може здатися незвичайним, що постслужбові обмеження відносять до категорії статусних. Це тому, що ці заборони діють у період, коли людина вже не обіймає відповідну посаду. Проте, саме в цьому й полягає їхня специфіка: такі норми забезпечують "продовжений" антикорупційний ефект. Вони запобігають потенційній можливості використання знань, зв'язків чи впливу, що були сформовані під час перебування на попередній статусній позиції. Фактично, можна стверджувати, що статус публічного службовця "поширюється в часі". Це відбувається тому, що деякі

його юридичні наслідки зберігають свою дію навіть після того, як людина залишає цю сферу діяльності.

Таким чином, цілком логічно визнати постслужбові антикорупційні обмеження частиною правового статусу публічних службовців, якщо розуміти це поняття ширше. Зрештою, правовий статус не зводиться лише до факту перебування на посаді в органі, а охоплює як дослужбові, так і постслужбові аспекти. Це стосується, наприклад, процедури добору чи конкурсу, а також пенсійного забезпечення колишніх функціонерів. Отже, Постслужбові приписи слугують елементом статусних норм. Антикорупційні обмеження, що діють після завершення служби, логічно завершають часовий ланцюг регулювання статусу: це охоплює вимоги до початку служби (наприклад, спецперевірка), службові обмеження (такі як конфлікт інтересів, сумісництво та подарунки) і постслужбові заборони (зокрема, щодо розголошення службової інформації). Хоча особа формально не є більше державним службовцем, вона все ще залишається "пов'язаною" з державою протягом певного періоду в контексті захисту публічного інтересу. У рамках цієї парадигми постслужбові обмеження заповнюють часовий проміжок, під час якого існує ризик можливих зловживань. Вони забезпечують цілісність антикорупційної системи захисту й доповнюють механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у процесі виконання посадових повноважень. Оскільки ці постслужбові антикорупційні норми є частиною статусних норм у загальному сенсі, їх можна визначити як специфічний вид правових "обмежень". Тому вони повинні корелювати з природою та термінологічними особливостями останніх, що підкреслює важливість подальших досліджень саме у цьому напрямку.

Темпоральна вказівка, з якою пов'язується можливість застосування постслужбових антикорупційних обмежень означає, що вони використовуються після припинення публічної служби. При цьому, вони можуть бути як тимчасовими, так і постійними.

Предметним зміст постслужбових антикорупційних обмежень буде розглянуто в наступних частинах дисертаційного дослідження. Водночас,

ефективність таких обмежень залежить від їхньої чіткості, системності, практичної реалізованості та забезпеченості засобами контролю й відповідальності. У такому контексті класифікація постслужбових антикорупційних обмежень є важливим інструментом для дослідження їх змісту і правового регулювання, ідентифікації прогалін останнього.

Первинне сутнісне групування постслужбових антикорупційних обмежень спостерігаємо в ст. 26 Закону № 1700 [76], де передбачено їх три види (за прикладним предметом заборон, спрощено): щодо правочинів; щодо використання інформації; щодо представництва. Якщо відступити від формально-правового підґрунтя, то класифікацію розглядуваних обмежень можна провести на підставі ряду додаткових критеріїв:

1) за сферою впливу: а) економічні обмеження (заборони, спрямовані на уникнення конфлікту інтересів у приватно-господарському секторі; наприклад, колишні службовці не можуть укладати договори з компаніями, які перебували під їхнім контролем); б) соціально-політичні обмеження (обмеження на участь у лобістських кампаніях чи політичній діяльності, що може підірвати довіру до державної влади);

2) за тривалістю дії: а) тимчасові обмеження (встановлюються на визначений строк, переважно один рік; наприклад, заборона працевлаштування у компаніях, що перебували під впливом службовця); б) постійні обмеження (діють безстроково, як-от заборона розкривати відомості, отримані під час виконання службових обов'язків);

3) за видом діяльності, що зазнає регулятивного впливу: а) обмеження працевлаштування (заборона на заняття посад у компаніях, щодо яких службовець приймав рішення); б) обмеження ділової активності (обмеження на участь у бізнес-проектах або представницьких-правозахисних процесах); в) обмеження використання інформації (заборона розголошення службової інформації, здобутої під час виконання службових обов'язків);

4) залежно від забезпеченості механізмами контролю та відповідальності: а) з чіткими механізмами забезпечення (наприклад, річна заборона колишньому

члену Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, укладати правочини із ліцензованими комісією суб'єктами господарювання у сфері енергетики, нехтування якою призводить до адміністративної відповідальності за ст. 172-8-1 КУпАП); б) без визначених механізмів забезпечення (наприклад, заборона використання службової інформації, що часто залишається поза межами активного моніторингу і деліктного гарантування);

5) за суб'єктним складом: а) універсальні обмеження (охоплюють всі категорії колишніх функціонерів публічного сектору; наприклад, заборона розголошення конфіденційної інформації є актуальною як для посадовців найвищого рівня, так і для осіб, що займали менш значущі посади); б) спеціальні обмеження (поширюються на окремі види/типи представників влад);

б) за характером регулювання: а) прямі обмеження (закріплені у ст. 26 Закону № 1700 та мають чітко визначений зміст); б) непрямі обмеження (випливають із інших норм Закону № 1700 або із приписів інших правових актів, часто маючи неоднозначний/узагальнений зміст, що потребує розкриття/трактування).

Наведений підхід до класифікації антикорупційних постслужбових обмежень є результатом абстрактно-логічного пошуку. Її конкретно-юридична верифікація дозволяє стверджувати про умовність окремих поділів та необхідність формулювання декількох застережень.

По-перше, деякі групування (за сферою впливу, за видом обмежуваної діяльності та базова нормативна – за прикладним предметом впливу) є близькими. Вони фактично характеризують досліджуване явище за спорідненими (хоч і не тотожними) критеріями, що стосуються різносутнісних сегментів одного великого об'єкту впливу – приватної постслужбової активності. Це не свідчить про помилковість класифікації, а швидше дозволяє висунути тезу про відповідну особливість постслужбових антикорупційних обмежень: вони спрямовані на стримування (з метою запобігання виникненню корупційних ризиків) саме непублічних діянь особи, що припинила виконання

обов'язків функціонера публічного сектору. Звуження способів публічно-владного самовтілення колишнього службовця не властиве (або як мінімум – атипове) для аналізованих обмежень. Ця позиція також відповідає змісту пункту «е» частини 2 статті 12 Конвенції ООН проти корупції. Цей пункт передбачає вжиття заходів для запобігання конфліктам інтересів шляхом встановлення обмежень — у відповідних випадках та на обґрунтований термін — щодо професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього звільнення або виходу на пенсію [38].

По-друге, твердження про існування постслужбових антикорупційних обмежень, що не мають визначених механізмів забезпечення (в межах поділу № 4), є надто категоричним. Воно, як результат застосування некласичної та постнекласичної методології юриспруденції, більше свідчить про надто низьку фактичну гарантованість окремих антикорупційних заборон і змушує до відповідних пошуків, ніж виступає остаточною і конкретною істиною. Насправді ж, всі аналізовані обмеження супроводжуються інструментально-правовим забезпеченням, але різною мірою і різними засобами. У контексті останніх можна поділити постслужбові антикорупційні заборони на такі, що забезпечені:

- а) спеціальними засобами юрисдикційно-відновлювального реагування (наприклад, переважна частина заборони працевлаштування у компаніях, що перебували під впливом службовця);
- б) спеціальними засобами юрисдикційно-відновлювального і юрисдикційно-деліктного реагування (наприклад, постслужбове обмеження укладати трудові та інші договори, передбачене для колишніх членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг);
- в) спеціальними засобами юрисдикційно-відновлювального і загальними засобами юрисдикційно-деліктного реагування (наприклад, заборона розголошувати отриману під час служби інформацію, за нехтування якою можлива адміністративна та кримінальна відповідальність, що існує первинно як інструмент підтримання відповідних режимів інформації, а не гарантування антикорупційних обмежень);
- г) спеціальними засобами юрисдикційно-відновлювального і процедурно-

процесуального реагування (наприклад, постслужбова заборона представництва). Виходячи із такої класифікації: усі постслужбові антикорупційні обмеження мають правові механізми гарантування; кожне із таких обмежень забезпечено спеціальними засобами юрисдикційно-відновлювального реагування (під якими розуміється перспектива визнання відповідного трудового договору або правочину недійсним); забезпеченість антикорупційних постслужбових заборон суттєво різниться, що зустрічається навіть у межах однієї змістовно-предметної групи. Останнє свідчить про недостатню гарантованість усієї групи (обмеження щодо правочинів) або надмірну зарегульованість її частини (в аспекті колишніх членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). Віддаємо перевагу першому варіанту, вважаючи написане додатковим підтвердженням відповідної позиції автора, викладеної в інших публікаціях.

По-третє, не легко знайти конкретні приклади спеціальних та непрямих постслужбових антикорупційних обмежень. Найбільш близькі до цих теоретичних моделей конструкції вбачаємо у наступних приписах:

Ч. 2 ст. 45 Закону № 1700, яка передбачає постслужбовий обов'язок функціонерів подавати декларації у зв'язку з припиненням та після припинення виконання публічно-владних функцій.

Ст. 51-3 Закону № 1700 та п. 16 Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [96], якими передбачено можливість повної перевірки декларації колишнього службовця (впродовж трьох років після припинення діяльності), під час якої він на запит НАЗК зобов'язаний протягом 10 робочих днів надавати/надсилати копії документів, що підтверджують достовірність зазначених у декларації відомостей.

Ч. 2 ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [118], відповідно до якої: «Уповноважений зобов'язаний зберігати конфіденційну інформацію. Це зобов'язання діє і після припинення його повноважень».

Ч. 3 ст. 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [105], в якій зазначено: «Особа, яка була членом Конкурсної комісії, не має права брати участь у конкурсному відборі на зайняття посади члена Регулятора протягом 12 місяців з дня припинення нею повноважень члена Конкурсної комісії».

Згідно з частиною 8 статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», колишній член цього регулятора зобов'язаний подавати декларацію після звільнення. Крім того, йому забороняється протягом року мати трудові чи інші договірні відносини з будь-яким підприємством, що веде діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг.

Осмислення приведених нормативних положень не дозволяє прийти до кінцевого висновку про віднесення передбачених ними імперативів до спеціальних і/або непрямих постслужбових антикорупційних обмежень. Натомість, виникають підстави стверджувати про: наявність дублювання антикорупційних приписів у окремих законах (без додавання нових видів заборон); наявність постслужбових антикорупційних зобов'язань (необхідності активної поведінки щодо подання декларацій або надання копій документів у відповідь на запит), що відрізняються від постслужбових антикорупційних обмежень/заборон (необхідності утримуватися від певних видів активності); наявність атипових постслужбових обмежень антикорупційного характеру (обмеження для зазначених вище членів конкурсної комісії, яке чомусь поширюється на квазіфункціонерів та створює бар'єр до публічно-службової, а не приватної, діяльності). Зазначене потребує додаткового загально-категоріального та понятійного пошуку, уточнення ознак цілого через порівняння властивостей його складових.

Таким чином, класифікація постслужбових антикорупційних обмежень є важливим інструментом їх пізнання. Поділ обмежень за суб'єктами, сферами впливу, тривалістю дії, механізмами контролю та іншими критеріями дозволяє виявити неузгодженості законодавства та непропорційності регулятивного

впливу, запропонувати шляхи їх удосконалення, розкрити додаткові характеристики об'єкта дослідження, окреслити його зовнішні межі (зв'язки із суміжними елементами системи вищого рівня).

У цій частині дослідження встановлено, що застосування постслужбових обмежень впорядковано нормами публічних галузей права, їх практичне втілення засновано на застосуванні засобів адміністративно-правового впливу, вони є частиною антикорупційного механізму. Обґрунтовано та визначено місце постслужбових антикорупційних обмежень у багаторівневій системі публічно-правової протидії корупції, які втілюються в правову дійсність через використання антикорупційних правових норм, що: а) створюють умови, що запобігають виникненню корупційних зв'язків, усувають корупційні ризики та/або попереджують корупційні правопорушення; б) визначають, за які дії, що вважаються корупційними правопорушеннями, настає відповідальність; в) встановлюють наслідки вчинення правопорушень, пов'язаних з дотриманням постслужбових антикорупційних обмежень. Отже, для забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень характерним є використання антикорупційних норм різного функціонального спрямування.

Акцентовано увагу на взаємозв'язку антикорупційних постслужбових обмежень та протидії конфлікту інтересів: антикорупційні постслужбові заборони покликані здійснювати перспективну і ретроспективну превенцію конфлікту інтересів у ендогенному і екзогенному зрізах. Зазначене дозволяє висунути тезу про інструментально-забезпечувальну природу відповідних заборон, їх залежний ідейний зв'язок із більш фундаментальним у сфері запобігання корупції інститутом конфлікту інтересів.

Виокремлено специфічні детермінанти антикорупційних постслужбових обмежень в межах антикорупційного механізму: а) їх статусно-суб'єктна застосовність до визначеного кола функціонерів публічної служби; б) темпоральна вказівка, з якою пов'язується можливість їх застосування (після припинення публічної служби); в) їх предметний зміст, що виражено в якісних характеристиках застосовуваних обмежень.

1.3. Міжнародні та національні правові засади постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору

Постслужбові антикорупційні обмеження є важливим елементом запобігання корупції, але їм приділяється недостатньо уваги. Вони потребують комплексної правової регламентації, яка має бути повністю узгоджена з усією системою національного антикорупційного законодавства. Незалежно від того, чи стосуються ці норми післяслужбового представництва, збереження конфіденційної інформації або допустимості угод з колишніми колегами, їхній зміст повинен відповідати загальним конституційним та антикорупційним принципам. Адже включення суперечливих чи несистемних норм лише знижує ефективність законодавства щодо поведінки колишніх та діючих посадових осіб. Дослідження системності правового регулювання цих обмежень стає ще актуальнішим, враховуючи включення їх деліктного забезпечення до стратегічних антикорупційних пріоритетів [78].

Згідно з думкою Кравчук М.В. та Петровської І.І., неприпустимо використовувати антикорупційні засоби, які суперечать закону, навіть з метою підвищення ефективності чи результативності. Вони наголошують, що саме брак законодавчої бази для впровадження таких заходів слугує причиною для розроблення й затвердження відповідних нормативно-правових документів [43, с. 54]. Автори підкреслюють: хоч би яким значущим чи ефективним здався антикорупційний захід, його впровадження без належного юридичного обґрунтування не просто безглузде, а й може спричинити порушення прав людини, зловживання та правовий нігілізм. Система антикорупційних правових норм має функціонувати як єдиний механізм. Якщо ці загальнообов'язкові положення не будуть узгоджені між собою або міститимуть суперечності, їхнє застосування на практиці стане складним або навіть неможливим.

Легітимність забезпечується значною кількістю нормативних актів різного рівня. Звісно, не всі з них безпосередньо регулюють постслужбові антикорупційні обмеження, і навіть не кожен опосередковано впливає на них.

Тому для розуміння механізмів, що діють після припинення публічних функцій, потрібен комплексний аналіз усіх документів, пов'язаних із відповідним колом суб'єктів та об'єктів правовідносин.

Конституція України є фундаментальною для формування правової системи держави та встановлення основних засад регулювання суспільних відносин. Закон України «Про запобігання корупції» (Закон № 1700) у статті 2 чітко вказує: відносини у сфері протидії корупції ґрунтуються на Конституції України, міжнародних договорах, що пройшли ратифікацію Верховною Радою, цьому та інших законах, а також відповідних нормативно-правових актах [76]. Таким чином, саме Основний Закон формує базові принципи, обов'язкові для всіх компонентів антикорупційного законодавства, включно з механізмами, які застосовуються після завершення державної служби. Водночас, хоча Конституція України й не містить прямих антикорупційних положень чи норм, що безпосередньо регулюють постслужбові обмеження, її вплив на конкретні антикорупційні механізми здійснюється опосередковано. Це відбувається через конституційні цінності, фундаментальні принципи та засади функціонування публічної влади й взаємодії між державою та суспільством. До цих ключових засад належать принципи верховенства права, законності, рівності громадян перед законом, гарантії захисту прав, а також основні положення про структуру та діяльність публічних інституцій. Усі ці конституційні положення є дороговказами для розробки спеціального законодавства, що має на меті запобігання корупції та встановлення належних постслужбових обмежень для колишніх посадовців.

Особливо варто відзначити принцип верховенства права, закріплений у статтях 3 та 8 Конституції України. Цей постулат вимагає пріоритетності прав і свобод людини, а також дозволяє обмежувати ці права лише на підставі закону та сприятливого тлумачення норм для приватної сторони публічно-приватних відносин. Ця ідея яскраво відображена в частині 2 статті 2 Закону України «Про запобігання корупції», де зазначено: «у разі якщо норми цього Закону чи інших актів законодавства у сфері запобігання корупції допускають неоднозначне

(множинне) тлумачення норм щодо прав та обов'язків осіб, на яких поширюється дія цього Закону, застосовується найбільш сприятливе для таких осіб тлумачення норми». Це положення підкреслює пріоритет тлумачення правил на користь громадянина. Це надзвичайно важливо в юридичній практиці, особливо коли йдеться про неоднозначні нормативні формулювання чи визначення сфери дії нечітко окреслених постслужбових антикорупційних обмежень.

Деякі дослідники вважають, що Конституція своїми положеннями прямо чи опосередковано перешкоджає застосуванню більш рішучих заходів у боротьбі з корупцією. Згідно з думкою О.В. Новікова, чинна Конституція України має норми, які перешкоджають оперативному подоланню корупції. Він пояснює це тим, що на конституційному рівні для окремих громадян, зокрема народних депутатів і суддів, закріплена недоторканність, питання про ліквідацію якої давно обговорюється. О.В. Новіков пропонує встановити в Конституції відповідальність для державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування за неправомірне використання службових повноважень у своїх або чужих корисливих інтересах. На його переконання, було б корисно ввести правило, що зобов'язує посадовців доводити свою непричетність до інкримінованих їм зловживань [59, с. 65]. Подібні твердження не можуть бути належним чином обґрунтовані в контексті боротьби з корупцією. Це не означає, що вони зовсім безпідставні, але їх методологічно недоцільно висувати без глибокого вивчення. Це стосується, зокрема, інституту недоторканності та його різної значущості для різних представників публічної влади, а також питання про достатню загальність чи фундаментальність окремих пропозицій, які можна було б включити до Конституції України. Не менш важливо глибинно розуміти цінності права, аби з позиції протидії корупції пропонувати навіть найменші відступи від презумпції невинуватості.

На нашу думку, ефективність запровадження постслужбових антикорупційних обмежень та боротьби з корупцією загалом базується на відповідності тематичного законодавства конституційним принципам. Правове регулювання антикорупційних заходів, що діють після звільнення зі служби, має

бути узгоджене зі змістом і духом Конституції. Адже саме Основний Закон залишається найвищим авторитетом і головним орієнтиром у сфері правотворчості.

Українське антикорупційне законодавство охоплює безліч положень з різних галузей права, таких як конституційне, адміністративне, кримінальне, трудове та цивільне. Однак, Закон № 1700 відіграє ключову роль у регулюванні постслужбових антикорупційних обмежень. У науковій літературі поширена думка, що саме Закон України «Про запобігання корупції» [43, с. 53] є фактичною основою сучасного антикорупційного законодавства. Ця роль підтверджується вже в преамбулі Закону № 1700, де зазначено, що він «визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень». Фактично, ми маємо базовий закон (у розумінні статті 12 Закону України «Про правотворчу діяльність» [111]), який системно регулює сферу запобігання корупції. Всі інші нормативні акти лише розвивають або деталізують норми, викладені в ньому.

Саме Закон № 1700 є ключовим у цій сфері, оскільки він визначає основні категорії суб'єктів, до яких застосовуються постслужбові антикорупційні обмеження. Він також розкриває сутність і практичні межі базових постслужбових заборон, що стосуються угод, використання інформації та представництва. Крім того, Закон передбачає інструменти забезпечення цих правил, включно зі шляхами оскарження чи припинення неправомірних договорів. Цей нормативний акт найвищої юридичної сили слугує первинним орієнтиром для державних установ та інших суб'єктів, які прагнуть створити ефективну систему протидії корупції та унеможливити протиправну поведінку осіб після завершення їхнього офіційного статусу.

Крім поточного регулювання, положення про постслужбові обмеження також відображені в планових антикорупційних документах, серед яких ключове місце посідає Антикорупційна стратегія на конкретний етап. Продумане

планування дає змогу узгодити зусилля різних гілок влади, а також визначити конкретні шляхи й показники ефективності. Примітно, що Антикорупційна стратегія України на 2014-2017 роки не містила заходів для підвищення ефективності постслужбових антикорупційних обмежень. Лише державна програма реалізації цієї стратегії включала потребу в розробці та впровадженні механізму моніторингу дотримання обмежень після припинення діяльності особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування. Це було частиною кроків з розбудови ефективної системи виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [81]. Однак, втілення цієї складової програми виявилось досить умовним. Звіт Комісії з незалежної оцінки діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) за 2020–2021 роки зафіксував, що відповідні положення Антикорупційної стратегії та державної програми були виконані [5, с. 31]. Проте, окремого нормативного акта щодо організації моніторингу дотримання постслужбових антикорупційних обмежень так і не з'явилося. Схоже, "виконання" відбулося в межах Порядку проведення контролю та повної перевірки декларацій, затвердженого Наказом НАЗК від 15.04.2020 № 144/20, який, серед іншого, охоплював перевірку конфлікту інтересів та дотримання пов'язаних з ним постслужбових обмежень (п. 15 розділу III [95]). Однак цей порядок втратив чинність, а новий, затверджений НАЗК 29.01.2021 [96], вже не містить інструментів системного моніторингу заборон, що діють після припинення публічних повноважень. Внаслідок цього згадана стратегічна мета залишається нереалізованою, і, отже, потребує подальших комплексних рішень та нормативних заходів.

Тривала відсутність нової Антикорупційної стратегії в Україні (з 2017 до 2022 року) та програми її реалізації заслуговує на критику. Це призвело до збереження численних прогалин у системній антикорупційній діяльності та фрагментарного вирішення регулятивних проблем замість формування комплексного підходу. Однак, включення положень про постслужбові обмеження до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики

на 2021-2025 роки» свідчить про зростання їхнього значення в антикорупційному порядку денному. Зокрема, пункт 4.2.1 цього закону вказує на стратегічну проблему: "частина правил, заборон та обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, не забезпечені заходами юридичної відповідальності". Серед запланованих стратегічних цілей – запровадження адміністративної відповідальності за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [78]. Посилення відповідальності для колишніх посадових осіб, що не дотримуються встановлених обмежень, свідчить про усвідомлення законодавцем необхідності таких кроків. Також, це доводить, що розробники стратегії розглядали постслужбові заходи як важливий інструмент запобігання конфліктам інтересів та зловживанням після завершення служби. На наш погляд, це цілком обґрунтовано, адже антикорупційні норми, які не підкріплені санкціями або механізмами відповідальності, залишаються порожніми заявами, що не мають практичної дії.

У березні 2023 року було введено ще один значущий елемент у сфері планування – Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220. Хоча між прийняттям нової Антикорупційної стратегії та ухваленням відповідної програми пройшло досить багато часу (О.Ю. Василенко справедливо зазначає, що цей інтервал є чинником, який ускладнює реалізацію стратегії [11, с. 78]), її впровадження заслуговує на позитивну оцінку, оскільки документ має на меті конкретизувати завдання, окреслені стратегічним планом. У програмі чітко підкреслюється проблема (1.3.2), що не всі антикорупційні обмеження супроводжуються відповідними формами відповідальності. Наприклад, порушення цих обмежень після закінчення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, не призводить до негативних наслідків для правопорушника. Це створює умови для нових випадків недотримання таких обмежень. Дана ситуація виникає через неможливість застосування дисциплінарної відповідальності у зв'язку зі специфікою цих норм,

які вступають в силу лише після завершення виконання особою своїх державних та муніципальних функцій; також відзначається відсутність адміністративної відповідальності за їх порушення. Відсутність заходів впливу на дотримання обмежень після припинення такої діяльності позбавляє державу можливості контролювати їх виконання і тим самим знижує ефективність [80]. Ці висновки відображають реальний стан справ і загалом заслуговують на підтримку. Проте їх можна уточнити щодо наявності фрагментарного адміністративно-деліктного забезпечення та розширити в напрямку законодавчої конкретизації механізму вирішення питань про недійсність договорів, укладених всупереч встановленим обмеженням.

Нормативні акти, що деталізують зміст і порядок застосування постслужбових антикорупційних обмежень та забезпечують їхню дієвість, містяться не тільки в основному Законі № 1700, а й у пов'язаних з ним документах різної юридичної сили. Серед них варто виділити Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), який містить статтю, прямо спрямовану на забезпечення дотримання післяслужбової антикорупційної заборони. Ст. 172-8-1 КУпАП передбачає відповідальність за порушення встановлених законом обмежень протягом року з дня припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), щодо укладення трудових договорів (контрактів) або вчинення інших правочинів у сфері підприємницької діяльності з суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг і ліцензується НКРЕКП. По суті, це єдина норма Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), яка безпосередньо регулює постслужбову заборону, причому лише для дуже вузького кола суб'єктів (членів НКРЕКП). Вона не стосується ситуацій з колишніми посадовцями інших органів і не передбачає загальної заборони чи відповідальності за порушення постслужбових обмежень. Таким чином, фактично немає уніфікованого механізму покарання для колишніх службовців публічного сектору, що не дотримуються постслужбових обмежень стосовно

укладання правочинів.

Водночас, існують статті в Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та Кримінальному кодексі України (КК України), які можуть опосередковано або дотично забезпечувати постслужбові обмеження у сфері збереження, нерозголошення або незаконного використання службової інформації. Як зазначає М.І. Хавронюк, такі дії можуть підпадати під ознаки правопорушень, пов'язаних із захистом режиму конфіденційності чи інсайдерської інформації (наприклад, стаття 163-9 КУпАП, статті 231, 232, 232-1 КК України), даних досудового провадження (стаття 387 КК України), державної або комерційної таємниці (стаття 164-3 КУпАП, статті 328, 231 КК України) тощо [56, с. 222-223]. Важливо, що ці норми не були створені спеціально для колишніх посадовців; вони застосовуються за загальним правилом до всіх суб'єктів. Однак, якщо екс-посадовець, працюючи в приватному секторі, протиправно використає інформацію, отриману під час державної служби, його дії можуть бути кваліфіковані за відповідною статтею КК України чи КУпАП.

Важливо враховувати і положення трудового законодавства, адже в п. 7-1 ч. 1 ст. 36 КЗпП України закріплюється контекстно суттєва підстава припинення трудового договору: «укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення» [34]. Таким чином, виникає можливість правового вирішення питання недійсності угоди, укладеної з порушенням постслужбових обмежень. Це юридичний механізм, який дозволяє скасувати (припинити) правочин, що від самого початку містив корупційний або інший протиправний елемент.

Багато інших законодавчих актів, як-от Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України та процесуальні кодекси, не містять прямих норм, спеціально спрямованих на регулювання постслужбових антикорупційних обмежень. Проте, вони містять у собі універсальні механізми для визнання

договорів недійсними, процедуру звернення до суду, правила представництва та заміни представника. У відповідних ситуаціях ці засоби використовуються для анулювання правочинів, які були здійснені з порушенням антикорупційних постслужбових заборон. Таким чином, обмежувальна норма Закону № 1700 може бути втілена на підставі універсальних інструментів цивільного, господарського, адміністративного чи кримінального судочинства, а також норм матеріального права з інших галузей.

У формуванні правових засад постслужбових антикорупційних обмежень важливу роль відіграють також статусні закони. Вони є додатковими орієнтирами для тих, хто застосовує право, і (рідше) вводять особливі правила для певних категорій суб'єктів, на яких поширюються ці обмеження. Варта уваги думка О.В. Новікова, який вважає, що спеціальні норми щодо запобігання і протидії корупції також визначені законодавчими актами, що регулюють діяльність окремих державних органів, служб тощо (у частині визначення їхнього статусу, функцій, процедур). Він наголошує, що ці норми є важливими, оскільки вони формують превентивні механізми неналежної поведінки посадовців, і вказує на динамічний характер національного законодавства в цій сфері, яке постійно вдосконалюється та розвивається [59, с. 58]. Це свідчить про те, що окремі антикорупційні положення в статусних законах формують додаткові механізми регулювання, що впливають і на постслужбові обмеження.

Ці нормативні акти часто по-різному відтворюють, посиляються чи закріплюють постслужбові обмеження. Деякі статусні закони прямо встановлюють вимоги щодо постслужбових антикорупційних обмежень, наприклад, стаття 65 Закону України «Про Національний банк України», при цьому не додаючи нового регулятивного змісту. Інші закони лише зауважують, що їхні суб'єкти підпадають під дію Закону № 1700 (як, наприклад, стаття 7 Закону України «Про Центральну виборчу комісію») або що на представників відповідного органу поширюються передбачені антикорупційним законом обмеження (наприклад, стаття 20 Закону України «Бюро економічної безпеки України») – без деталізації їхнього змісту та видів. Трапляються також ситуації

змістовного дублювання, коли один і той же акт закріплює поширення як Закону № 1700, так і передбачених ним обмежень на певну категорію функціонерів. Наприклад, у частині 5 статті 5 Закону України «Про державну службу» прямо вказано: «на державних службовців поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції»; тоді як у частині 5 статті 32 цього ж закону зафіксовано майже реплікуючу норму: «на державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» [74]. Подібна ситуація спостерігається і в Законі України «Про Національну поліцію», де частина 2 статті 3 проголошує поширення Закону № 1700 на поліцейських та держслужбовців, а частина 1 статті 61 знову ж фіксує, що «на поліцейських поширюються обмеження, визначені Законом України «Про запобігання корупції», цим та іншими законами» [107]. Таке фактичне дублювання може здаватися нейтральним, але воно створює ризик перевантаження нормативного матеріалу, що, своєю чергою, ускладнює розуміння всіх його положень.

Різні статусні акти також використовують відмінні техніко-юридичні формулювання для посилення на антикорупційний закон. Деколи законодавець зазначає повний або загальний перелік обмежень, а інколи – лише окремі їхні частини. Наприклад, частина 2 статті 13 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлює: «на працівників Національного бюро поширюються інші обмеження та вимоги, встановлені Законом України «Про запобігання корупції» [102]. Водночас, частина 2 статті 18 Закону України «Про прокуратуру» містить лише контекстне формулювання: «на прокурора поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, визначені Законом України «Про запобігання корупції» [114]. При буквальному порівняльному тлумаченні це може призвести до хибного висновку, ніби прокурори підпадають лише під згадане обмеження, а інші вимоги Закону № 1700 на них не поширюються. Звісно, згідно зі статтею 3 Закону № 1700, прокурори належать до суб'єктів усього комплексу антикорупційних обмежень. Проте, наявність різних способів відсилання в різних актах може спровокувати маніпуляції або навмисні «помилки», особливо

у конфліктних ситуаціях правозастосування.

Зв'язок Закону № 1700 із статусними актами є виправданим, оскільки свідчить про прагнення до єдиного правового регулювання. Однак, з іншого боку, велика кількість подібних дублюючих норм, наприклад, у законах «Про державну службу» чи «Про Національну поліцію», штучно ускладнює нормативні тексти. До того ж, непослідовність у бланкетних відсиланнях може призвести до хибних тлумачень. Як показує практика, найменші розбіжності у формулюваннях чи термінах можуть слугувати приводом для незаконного звуження сфери застосування антикорупційного законодавства. Саме тому уніфіковані та лаконічні відсилання до Закону № 1700, що підтверджують суб'єктну належність усіх його обмежень, є найбільш доцільним варіантом.

Варто також згадати випадки, коли статусні закони не просто відсилають до антикорупційного законодавства, а доповнюють регулятивний зміст постслужбових обмежень. Наприклад, частина 8 статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» встановлює післяслужбову антикорупційну заборону на певні правочини, але водночас містить виняток: вона «не поширюється на особу, яка обіймала посаду члена Регулятора не більше трьох місяців» [105]. Такий виняток покликаний врегульовувати життєві ситуації, коли особа тимчасово виконувала обов'язки і не мала часу чи можливостей для потенційного "накопичення" конфліктних зв'язків.

У ч. 2 ст. 7 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» міститься обмежувальне положення: «не може бути призначений членом регуляторного органу кандидат, який:... б) відмовився підписати зобов'язання щодо неможливості зайняття керівних посад у суб'єктах регулювання протягом одного року після звільнення з посади» [106]. Тут ми бачимо своєрідний превентивний механізм, який заздалегідь зобов'язує кандидатів погоджуватися на антикорупційне обмеження їхньої керівної діяльності після звільнення зі служби. Такі додаткові, спеціальні

інструменти можуть бути ефективними, оскільки вони запобігають корупційним ризикам (і роблять їх очевидними) ще до того, як особа приступить до виконання своїх повноважень.

Підсумовуючи щодо статусних актів, можна стверджувати: ці закони справді є регулятивною основою для антикорупційних постслужбових обмежень, проте не завжди діють системно чи послідовно. Деякі з них дублюють уже відомі правила, обтяжуючи нормативну мову. Інші лише формально відсилають до загального антикорупційного регулювання, тоді як ще інші деталізують та розвивають тему післяслужбового убезпечення від корупції. Зважаючи на конфліктність і чутливість цієї сфери, нагальною стає потреба в єдності нормотворчої техніки, яка б уникала неузгодженостей. Одноразові уніфіковані формулювання, наприклад, "на посадовців поширюються усі обмеження, передбачені Законом № 1700", є доречними та достатніми. Додаткові ж антикорупційні унормування післяслужбової діяльності колишніх функціонерів доцільно закріплювати лише за умови, що вони відтворюють особливості, винятки чи нові правила, пов'язані зі специфікою конкретного органу.

Попри вищу юридичну силу законодавчих актів, ефективне впровадження антикорупційної політики неможливе без підзаконних нормативно-правових актів. Постійний розвиток суспільних відносин у галузі публічного управління потребує швидкого створення норм з боку суб'єктів публічного адміністрування. Саме ці органи, виходячи зі своєї компетенції, розробляють різноманітні документи, які деталізують або уточнюють законодавчі норми. Отже, антикорупційні обмеження після службової діяльності також регулюються численними підзаконними актами: урядового, відомчого, регіонального та місцевого рівнів.

Водночас кількість суб'єктів підзаконної нормотворчості, чий акти мають міжвідомчий антикорупційний характер, є доволі малою. Це Кабінет Міністрів України, Президент України (у певних ситуаціях) та Національне агентство з питань запобігання корупції, нормативна база якого поширюється на публічну

службу в цілому. Інші органи зазвичай приймають відомчі акти, які мають на меті організувати внутрішній механізм дотримання антикорупційного законодавства. При цьому, специфічний підзаконний акт, що призначений виключно для регулювання постслужбових обмежень, практично відсутній. Відповідні положення описані лише побічно в рамках більш широкого врегулювання протидії корупції, наприклад, запобігання конфлікту інтересів. Або ж вони використовують інструменти більш загальних механізмів, таких як порядок роботи з повідомленнями викривачів.

Відсутність системності, часті недоліки та внутрішні суперечності підзаконних актів є відомою проблемою українського законодавства. У літературі зазначається, що ці неузгодженості стали звичним явищем і характерною рисою української правової системи. Цей факт пояснюється істотними темпами оновлень, існуванням окремих органів, що мають компетенцію в певних сферах, а також значним часовим проміжком між ухваленням актів (хоча суперечності виникають навіть у результатах нормотворчості одного суб'єкта, прийнятих у близький час) [144, с. 74]. Хоча регулювання постслужбових антикорупційних обмежень є доволі новим, аналогічний недолік проявляється і в цій сфері. Наприклад, "Порядок організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами в Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів", затверджений Наказом цієї служби від 26.06.2019 № 605, містить "Перелік правопорушень, пов'язаних з корупцією, за вчинення яких може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності (не є виключним)" (додаток 5 [94]). Останній же передбачає "Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (стаття 26 Закону)". Очевидно, що дисциплінарна відповідальність не може бути застосована за ігнорування постслужбових антикорупційних обмежень. Це впливає як з природи таких заборон, так і офіційно закріплено в чинній Антикорупційній стратегії. Зазначена помилка вперше з'явилась у Рішенні НАЗК від 06.07.2017 № 286 (яке діяло з 2017 по 2020 рр.). Хоча це рішення та

затверджені ним Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами [88] вже не діють, а подібних теоретичних упуцень НАЗК більше не допускало, воно відтворюється в рекомендаційно-роз'яснювальних матеріалах на офіційних сайтах багатьох органів влади та, як бачимо, в деяких відомчих підзаконних актах, які не були оновлені. Швидкість нормотворчості вимагає постійного коригування підзаконних актів, оскільки інакше накопичуватимуться прогалини та хибні формулювання, які спотворюють суть антикорупційних постслужбових обмежень.

В цілому, глибокий аналіз впливу підзаконних актів на постслужбові обмеження підтверджує їхню ключову роль у конкретизації вимог статусних законів та Закону № 1700. Ефективність цього механізму прямо залежить від системності та якості розробки нормативних документів. Звісно, не всі антикорупційні заходи можна обмежити виключно законами: гнучке регулювання через підзаконні акти дозволяє оперативно реагувати на нові виклики. Однак, теоретична узгодженість та належна юридична чистота залишаються пріоритетом. Адже несистематичні або застарілі нормативні матеріали можуть повністю нівелювати весь потенціал у запобіганні корупційним загрозам після завершення державної служби.

Окремо від національного рівня регламентації постслужбових антикорупційних обмежень уваги потребують міжнародні нормативно-правові акти, що визначають дані аспекти. Такий стан справ обумовлений, насамперед, тим, що в Україні, як і будь-якій правовій державі з демократичним суспільством діє примат міжнародного права, а тому відбувається не лише визнання дії положень міжнародних договорів на рівні з чинним законодавством, але й у випадку колізії перевагу матиме саме текст міжнародного договору та той спосіб, яким міжнародним договором було врегульовано спірні правовідносини (вказане передбачено ст. 9 Конституції України [42] та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» [101]).

Підступаючи ближче до дослідження постслужбових антикорупційних

обмежень на міжнародному рівні відзначимо відсутність чіткої системи та ієрархії даних актів, що обумовлено їх юридичною силою. Станом на сьогодні відсутній єдиний централізований орган, до компетенції якого б входило прийняття антикорупційних актів. Натомість доцільно відмітити, що наразі існують чотири інституції, якими було прийнято міжнародні акти, яких присвячено постслужбовим антикорупційним обмеженням, серед яких: 1) Організація Об'єднаних Націй; 2) Рада Європи; 3) Європейський Союз; 4) Організація економічного співробітництва та розвитку. Розглянемо детальніше прийняті такими органами міжнародні документи, якими описано постслужбові антикорупційні обмеження, зокрема щодо колишніх державних службовців і посадових осіб.

Насамперед звернемо увагу на Конвенцію Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції 2003 року. Міжнародний документ було ратифіковано Україною 18.10.2006 року, а тому його положення є для законодавства України керівними. Конвенція виступає в ролі головного документа ООН у сфері боротьби з корупцією, адже містить не лише положення щодо запобігання корупційним злочинам, але й охоплює обмеження ризиків виникнення постслужбових корупційних порушень по відношенню до колишніх державних службовців. Відповідно до пункту Е частини 2 статті 12 Конвенції, з метою запобігання можливого конфлікту інтересів, держави зобов'язані запровадити обмеження щодо осіб, які працювали на публічній службі. Зокрема, таким особами забороняється працювати в приватних компаніях після того, як вони вийшли на пенсію або звільнилися, у випадках, якщо нове місце роботи пов'язане з публічною службою [38]. Вказане корелюється із постслужбовою антикорупційною вимогою, що передбачена пунктом 1 частини 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» [76].

Окремо зупинимось на статтях 18 та 19 Конвенції ООН проти корупції, що стосуються заборони пропозиції чи прийняття неправомірної вигоди та, відповідно, зловживання службовим становищем. Аналіз даних статей свідчить, що дані вимоги є такими, що стосуються осіб, що обіймають посади державної

служби, але й також можуть стосуватися діяльності колишніх державних службовців, зокрема по відношенню до отриманої такими особами під час службових повноважень інформації [38]. Вказане співвіднесено із постслужбовою антикорупційною вимогою, що передбачена пунктом 2 частини 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» [76].

Розглядаючи діяльність Ради Європи щодо запобігання та протидії корупції, відзначимо декілька ключових актів: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 року та Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 року. Конвенціями не передбачено безпосередніх положень, які було б присвячено постслужбовим антикорупційним обмеженням. Водночас, окремі положення, якими регламентовано обмеження у діяльності національних державних посадових осіб можуть також бути застосовані до таких осіб після їх відставки чи звільнення. Так, відповідно до статті 2 Конвенції, держави зобов'язані вживати заходів щодо встановлення кримінальної відповідальності за дачу державним службовцям неправомірної вигоди, проте така ситуація може мати місце також після припинення обіймання особою посади публічної служби. Така ж сама ситуація виникає стосовно статті 12 Конвенції. Зміст статті 12 «Зловживання впливом» полягає в забороні зловживання впливом на прийняття рішень іншою особою. У контексті постслужбових антикорупційних обмежень стаття встановлює заборону використання колишніми державними службовцями свого службового становища з метою отримання вигоди або впливу на ухвалення рішень в органах влади [45].

На противагу, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 року передбачає встановлення цивільної відповідальності за корупційні злочини, але такі положення можуть застосовані також у випадку порушення постслужбових антикорупційних обмежень. Так, стаття 5 Конвенції передбачає, що держави мають обов'язок встановити у своїх законодавствах заходи щодо отримання компенсації особами, які постраждали від вчинюваного щодо них державними посадовими особами корупційного злочину [148]. Тобто, положення Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року захищають права осіб не лише від

дій державних посадовців, але і від порушень постслужбових антикорупційних обмежень такими посадовими особами у випадках, коли після припинення служби такі особи використовують свої зв'язки чи службову інформацію для отримання незаконної вигоди.

Окремо доцільно відзначити Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» 1997 року. Незважаючи на те, що даним документом не передбачено постслужбових антикорупційних вимог, що повинні застосовуватися до посадових осіб після припинення публічної служби, даний документ передбачає, що держави мають поєднувати зусилля з метою подолання корупції та, зокрема: проведення перевірок державної служби (пункт 11); припинення відмивання грошових коштів (пункт 19); прийняття кодексів поведінки проти корупції (пункт 15); передбачення у переліку прав та обов'язків посадових осіб вимог щодо боротьби з корупцією та ефективних дисциплінарних заходів (пункт 10) [129]. Вказані принципи створюють правові основи для подальшого національного закріплення та реалізації постслужбових антикорупційних обмежень.

Ще одним документом Ради Європи, яким врегульовано питання постслужбових антикорупційних обмежень, є Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Метою Кодексу, відповідно до статті 1, є поширення практики чесності та непідкупності державного урядування [24]. А тому даний документ описує основні принципи та етичні стандарти, яких повинні дотримуватись посадові особи місцевого та регіонального врядування як під час виконання своїх обов'язків, так і після припинення службових повноважень.

Розділом 2 передбачено загальні принципи, що повинні бути дотриманні посадовцями на публічній службі, серед яких верховенство закону (стаття 3), підзвітність (стаття 4), прозорість (стаття 5), повага та недискримінація (стаття 6), принцип заслуг (стаття 7), безсторонність (стаття 8), уникнення конфліктів інтересів (стаття 9). Окремо звернемо увагу на статті 5, 8 та 9, оскільки саме ними можна описати антикорупційні вимоги. Стаття 5 передбачає, що особи, що

знаходяться на службі в органах державної влади та місцевого самоврядування повинні вчиняти свої дії, ухвалювати владні рішення прозоро та відкрито, що вже означає протидію корупційним ризикам.

Розвиваючи дану тезу, зміст статті 8 говорить про те, що особи державної влади та місцевого самоврядування мають уникати упереджень та будь-якого впливу на них, у тому числі фаворитизму та кумівства. Завершує перелік антикорупційних вимог уникнення конфлікту інтересів. Відповідно до положень статті 9 Кодексу, посадові особи публічної служби зобов'язані уникати появи конфлікту між власними інтересами та державними обов'язками. Окрім того, на національних рівнях повинні встановлюватися заходи, що спрямовані на проведення моніторингу особистих інтересів таких посадових осіб, їхніх інших повноважень, функцій чи професій тощо [24].

Звернемо увагу на положення Розділу 3, який описує дотримання посадовими особами особливих антикорупційних обов'язків, перебуваючи на публічній службі. Зміст статті 10 «Корупція та шахрайство» стосується заборони використання посадовцями своїх службових повноважень з метою досягнення особистих цілей та привласнення державних коштів [24]. Зміст даної статті досить багатогранний та включає запобігання таким корупційним діям, як: зловживання владою або службовим становищем з метою отримання матеріальної чи нематеріальної вигоди; прийняття хабарів та інших незаконних винагород в обмін на прийняття рішень, що суперечать інтересам держави чи суспільства; привласнення, розтрата або незаконне використання бюджетних коштів у власних інтересах чи на користь зацікавлених сторін; шахрайські дії з державним майном, контрактами та іншими ресурсами, які перебувають у розпорядженні посадових осіб.

Стаття 11 стосується дотримання прозорої процедури проведення державних закупівель та укладення договорів про державні закупівлі. Таким чином, на всіх етапах проведення процедури закупівель рішення та дії посадових осіб мають ґрунтуватися на справедливих, чітких і відкритих процедурах, а також виключати неналежний вплив на процес тендеру [24]. Дане положення

втілене з метою уникнення виникнення можливих корупційних ризиків, таких як: надання переваг певним компаніям або ж приховані домовленості між замовниками та постачальниками, що призводить до привласнення державних чи місцевих коштів; конфлікт інтересів, тобто ухвалення рішень особами, які мають особисту чи фінансову зацікавленість, оскільки є близькими особами; узгодження цінових пропозицій між конкуруючими компаніями для отримання контракту, тобто штучне завищення цін; придбання непотрібних ресурсів, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів тощо.

Ще одна стаття, якою передбачено антикорупційні вимоги є стаття 12 «Політика каруселі». Основний зміст даної статті полягає в тому, що особи, що займають посади державної влади та органів місцевої влади під час виконання своїх посадових обов'язків мають не вживати заходів, що будуть надавати їм особистих та/чи професійних привілеїв після припинення публічної служби [24]. Вказане положення досить чітко вказує, що дана вимога відноситься до постслужбового антикорупційного обмеження щодо зловживання своїм впливом та отримання неправомірної вигоди.

Наступну групу міжнародних нормативно-правових актів складають документи, прийняті Організацією економічного співробітництва та розвитку. Розглянемо Конвенцію проти підкупу закордонних урядовців у міжнародних комерційних операціях 1997 року, яка включає переглянуті положення Рекомендації щодо боротьби з підкупом у міжнародних ділових операціях Ради Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) 23 травня 1997 року. Конвенцією не передбачено окремої статті щодо антикорупційних обмежень для посадових осіб після припинення служби, проте окремі статті побічно регулюють дану сферу. Зокрема статтею 1 передбачено обов'язок держав-учасниці визнавати національними законодавствами підкуп іноземних посадових осіб злочином та усіма заходами запобігати їм. Примітно, що така ситуація може також включати ситуації, коли державні службовці після припинення державної служби можуть зловживати своїми зв'язками з метою отримання неправомірної вигоди [40].

Зміст статті 2 Конвенції стосується відповідальності юридичних осіб за пропозицію, обіцянку чи надання неправомірної вигоди іноземній посадовій особі, що також може стосуватися випадків, коли такими юридичними особами здійснюється залучення колишніх посадових до корупційних злочинних схем. Те ж саме доцільно сказати і щодо змісту статті 3, якою встановлено іноземних посадових осіб за прийняття пропозиції неправомірної вигоди (підкуп), що можуть також застосовуватися до таких посадових після припинення їх державної служби [40]. Таким чином, хоча Конвенція проти підкупу іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях 1997 року прямо не встановлює норм щодо постслужбових обмежень, вона створює загальні антикорупційні зобов'язання, у тому числі щодо колишніх службовців, що мають бути імплементовані у внутрішнє законодавство держав-учасниць.

Окремо у переліку антикорупційних документів, якими врегульовано постслужбові обмеження, є акти, прийняті в межах Європейського Союзу. Загалом, Європейський Союз як наддержавне утворення приділяє чимало увагу подоланню корупційних ризиків. Зокрема, стаття 67 Договору про функціонування ЄС стосується забезпечення високого рівня безпеки, в тому числі шляхом запобігання та боротьби зі злочинністю та наближення кримінального законодавства. Натомість статтею 83 передбачено, що злочин корупції є особливо серйозним злочином із транскордонним виміром [41].

Заборона корупції як загалом, так і у межах діяльності посадових осіб органів та інституцій Європейського Союзу передбачена багатьма нормативно-правовими актами. Так, Конвенцією про боротьбу з корупцією, до якої причетні посадові особи Європейських Співтовариств або посадові особи держав-членів Європейського Союзу 1997 року окреслено не лише визначення активних та пасивних корупційних дій, але й визначено обов'язок держав-членів вживати заходів для уникнення вчинення корупційних злочинів урядовими міністрами, членами парламентських палат, суддями або членами Палати аудиторів під час виконання ними своїх функцій (стаття 4). Окрім того, Конвенція однаково засуджує вчинення таких злочинів посадовцями національних органів держав,

так і членами Комісії Європейських Співтовариств, Європейського Парламенту тощо [39]. Також чинними залишаються Рамкове рішення Ради 2003 року про боротьбу з корупцією в приватному секторі [128] та Рішення Ради 2008/852/ЖНА від 2008 року щодо мережі контактних пунктів проти корупції [132].

Розглядаючи профільне Європейське законодавство, зазначимо, що окремі аспекти постслужбових антикорупційних обмежень визначені статтями 16, 17 та 19 Положення про персонал для посадових осіб та умови найму інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії. Відповідно до статті 16 вказаного документу, після звільнення зі служби посадова особа продовжує бути зв'язаною обов'язком поводитися сумлінно та розсудливо щодо прийняття певних призначень або переваг. Окрім того, якщо такі посадові особи мають намір зайнятися професійною діяльністю, оплачуваною чи неоплачуваною, протягом двох років після звільнення зі служби повинні повідомляти про це своє попереднє місце роботи. Якщо така діяльність пов'язана з роботою, яку виконував посадовець протягом останніх трьох років служби, і може призвести до конфлікту з законними інтересами установи, орган, що призначає, може, враховуючи інтереси служби, або заборонити йому виконувати її, або дати свій дозвіл на будь-яких умовах, які він вважає за потрібні.

Зміст статті 17 Положення передбачає, що посадова особа як під час, так і після звільнення зі служби зобов'язана утримуватися від будь-якого несанкціонованого розголошення інформації, отриманої під час виконання службових обов'язків, за винятком випадків, коли ця інформація вже була оприлюднена або доступна для громадськості. Схожою до статті 17 виступає стаття 19, згідно якої посадова особа не має права без дозволу органу, що призначає, розголошувати на будь-яких підставах у будь-якому судовому процесі відомості, які йому відомі в силу виконання його обов'язків. Винятками постають свідчення в Суді Європейського Союзу або перед Дисциплінарною радою інституції у справі, що стосується службовця чи колишнього службовця Європейського Союзу. Такий обов'язок зберігається за

посадовою особою і після звільнення зі служби [67]. Вказане відсилає до постслужбових антикорупційних вимог, що передбачені пунктами 1 та 2 частини 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» [76].

Ще одним документом, яким передбачено антикорупційні обмеження, є Європейський кодекс належної адміністративної поведінки 2001 року, підготовлений спільно Європейським парламентом та Європейським омбудсменом. Кодекс особливо звертає увагу на принципи державної служби, та як передбачено статтею 2 «Сфера застосування», поширюється на всіх посадових осіб та службовців органів та інституцій Європейського Союзу. До принципів діяльності публічних службовців Кодексом віднесено наступні: законність (стаття 4), відсутність дискримінації (стаття 5), пропорційність (стаття 6), відсутність зловживань (стаття 7), неупередженість та незалежність (стаття 8), об'єктивність (стаття 9), послідовність (стаття 10), справедливість (стаття 11), ввічливість (стаття 12) та інші [23].

Окремо звернемо увагу на статті 7 та 8 Кодексу. Стаття 7 «Відсутність зловживань» закріплює вказівку, що посадові особи органів та інституцій Європейського Союзу зобов'язані використовувати свої повноваження лише для визначених цілей, а також уникати їх застосування для цілей, що не передбачені законом або не обумовлені суспільним інтересом. Зміст статті 8 «Неупередженість та незалежність» розкривається таким чином, що посадовим особами забороняється перебуваючи на посаді керуватися особистими, сімейними чи національними інтересами або політичним тиском. Посадова особа не має права брати участь у прийнятті рішень, у яких вона або будь-який близький член її родини має фінансовий інтерес [23]. Вказані статті яскраво засвідчують впровадження у службову сферу як етичних, так і антикорупційних стандартів та вимог до посадових осіб Європейського Союзу. А оскільки, як було передбачено Положенням про персонал для посадових осіб та умови найму інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії, принципи та вимоги Європейського кодексу належної адміністративної поведінки 2001 року є

такими, що можуть застосовуватися до осіб, що обіймають посаду, так і до осіб після припинення публічної служби.

У цій частині дослідження проаналізовано систему національних позитивно-правових засад постслужбових антикорупційних обмежень. Вони ґрунтуються на конституційних цінностях і формують складну правову конструкцію. Визначається вплив основоположних принципів Конституції України, зокрема верховенства права та законності, на окреслення меж таких заборон. Це відбувається попри зрозумілу відсутність прямих приписів про післяслужбову антикорупційну регламентацію в тексті Основного Закону. Особливу увагу приділено ключовій ролі Закону України «Про запобігання корупції», який встановлює коло суб'єктів, зміст обмежень і механізми гарантування, що забезпечують практичну реальність постслужбових антикорупційних обмежень.

Комплексні документи планування, такі як Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки та Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки, передбачають ключові напрямки вдосконалення постслужбових антикорупційних обмежень, зокрема в частині розвитку їхнього ефективного адміністративно-деліктного забезпечення. З'ясовано, що Кодекс України про адміністративні правопорушення наразі містить лише один склад правопорушення (стаття 172-8-1). Однак, дієвість цих обмежень підтримується також суміжними або загальними нормами адміністративного, кримінального, трудового, цивільного, господарського та процесуальних галузей права. Статусні закони характеризуються різноспрямованим змістом, іноді дублюючи або неточне відтворюючи постслужбові заборони. Це призводить до ризику помилкового тлумачення та ускладнює застосування права. Звертається увага на підзаконні акти: попри те, що вони деталізують антикорупційні приписи, вони нерідко містять фрагментарні положення та суперечності, що унеможлиблює їхнє послідовне виконання. Результати дослідження свідчать про важливість уніфікації та лаконічних відсилань до антикорупційного закону, з введенням вузькоспеціальних положень лише за обґрунтованої необхідності. На думку

автора, такий підхід зробить правове регулювання більш передбачуваним і сприятиме підвищенню ефективності постслужбових антикорупційних обмежень.

Висновки до першого розділу

1. Встановлено, що наявні доктринальні напрацювання щодо обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування носять фрагментарний характер: вони розглядаються як частина антикорупційного механізму; прояв запобігання конфліктові інтересів; елемент правового статусу визначеної категорії публічних службовців. Доцільним є формулювання «обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування» як «постслужбових антикорупційних обмежень», що сприяє їх відокремлення від інших антикорупційних обмежень через вказівку на їх постслужбовий характер.

Історіографія дослідження постслужбових антикорупційних обмежень в Україні включає наукові напрацювання, що стосуються визначення: а) сутності корупції та механізмів запобігання корупції в діалектичному їх розвитку; б) сутності постслужбових антикорупційних обмежень. При цьому, правове регулювання виступає фундаментальним важелем, що підтверджує тезу про первинність правових заходів у комплексній системі, яка водночас не виключає використання й інших суспільних інструментів. Відповідно, до введення постслужбових антикорупційних заходів в правову дійсність, наукові дослідження корупції виступають основою антикорупційної діяльності в цілому, а після впровадження – додатково вказують на специфіку саме цих інструментів впливу на дотримання антикорупційного законодавства.

2. Обґрунтовано, що системна належність постслужбових антикорупційних обмежень вказує на можливість їх віднесення до конкретних правових інститутів, механізмів чи галузей права, що регулюють суспільні відносини під час застосування постслужбових антикорупційних обмежень. В цьому контексті висунуто тезу про те, що: застосування постслужбових обмежень впорядковано

нормами публічних галузей права, їх практичне втілення засновано на застосуванні засобів адміністративно-правового впливу, вони є частиною антикорупційного механізму. Натомість, специфічність постслужбових антикорупційних обмежень в межах антикорупційного механізму опосередковано: а) їх статусно-суб'єктною застосовуваністю до визначеного кола функціонерів публічної служби; б) темпоральною вказівкою, з якою пов'язується можливість їх застосування (після припинення публічної служби); в) їх предметним змістом, що виражено в якісних характеристиках застосовуваних обмежень.

Висвітлено концептуальні засади постслужбових антикорупційних обмежень, адресованих колишнім функціонерам публічного сектору. Зосереджено увагу на розгляді превентивного характеру цих заборон, зокрема їх включеності до багаторівневого механізму протидії корупції, у якому вони виконують переважно запобіжну роль (не будучи позбавленими інших антикорупційних функцій/ефектів). Підкреслено тісний зв'язок постслужбових обмежень із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів. Розкрито багатогалузевий характер постслужбових заборон, оскільки вони підкріплюються нормами трудового, цивільного, господарського та інших галузей права, створюючи систему, яка унеможлиблює корупційні ризики, коли колишні службовці переходять до приватних інституцій або займаються підприємницькою діяльністю.

Стверджено, що постслужбові антикорупційні обмеження можна розглядати як субінститут у складі адміністративно-правового інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Аналізується тенденція до поступової інтеграції та систематизації антикорупційних положень, що може призвести до виділення антикорупційного права в окрему комплексну галузь. При цьому підкреслюється, що навіть якщо така галузь сформується, адміністративно-правові конструкції відіграватимуть у ній провідну роль. Також презентовано концепцію, згідно з якою постслужбові антикорупційні обмеження є частиною статусних норм, які «розширюють» дію службового статусу за межі

терміну перебування на посаді. Вони є логічною частиною тимчасової послідовності регулювання: вимоги до служби, обмеження під час служби та обмеження після служби. Врешті-решт, наведений у статті комплексний підхід наголошує на важливості бачення постслужбових обмежень як невід'ємної складової сталого антикорупційного режиму, здатного гарантувати баланс між суспільним інтересом та правами ексслужбовців.

Постслужбові антикорупційні обмеження класифіковано на підставі ряду додаткових критеріїв: 1) за сферою впливу: а) економічні обмеження; б) соціально-політичні обмеження; 2) за тривалістю дії: а) тимчасові обмеження; б) постійні обмеження; 3) за видом діяльності, що зазнає регулятивного впливу: а) обмеження працевлаштування; б) обмеження ділової активності; в) обмеження використання інформації; 4) залежно від забезпеченості механізмами контролю та відповідальності: а) з чіткими механізмами забезпечення; б) без визначених механізмів забезпечення; 5) за суб'єктним складом: а) універсальні обмеження; б) спеціальні обмеження; 6) за характером регулювання: а) прямі обмеження; б) непрямі обмеження

3. Стверджено, що закони справді є регулятивною основою для антикорупційних постслужбових обмежень, але не завжди системно та єдиним чином. Деякі з них дублюють відомі положення, ускладнюючи нормативні тексти; інша частина — лише відсилає до загального антикорупційного регулювання; ще інші — розвивають і деталізують тему убезпечення від корупції після служби. З огляду на конфліктність та чутливість цієї сфери, гострою стає необхідність у єдиній техніці нормотворчості, що уникне розбіжностей. Прості уніфіковані формули (на посадовців поширюються всі обмеження, визначені Законом № 1700) є доречними і достатніми. Введення додаткових антикорупційних норм щодо постслужбової діяльності колишніх посадовців варто закріплювати лише за умови, що вони відображають особливості/винятки/нові правила, які пов'язані зі специфікою конкретного органу.

Хоча закони мають вищу юридичну силу, втілення антикорупційної

політики на практиці не може відбутися без видання підзаконних актів. Безперервний розвиток суспільних відносин у державному секторі потребує швидкого нормотворення від органів публічного адміністрування, які в межах своєї компетенції ухвалюють різноманітні документи, що уточнюють та конкретизують законодавчі норми. Саме тому постслужбові антикорупційні обмеження впорядковуються значною кількістю підзаконних актів: урядових, відомчих, регіональних та локальних.

Законодавча система, що забезпечує постслужбові антикорупційні обмеження, виглядає доволі складною. Вона ґрунтується на конституційних принципах та комбінує спеціальні положення з профільних законів із суміжними нормами адміністративного права, а також загальними правилами та інструментами інших галузей. Статусні закони та підзаконні акти, що регулюють постслужбові обмеження, ілюструють як переваги уніфікованого підходу, так і проблеми, спричинені використанням відмінних технічних засобів відсилання або великої кількості повторюваних приписів. Найкращим рішенням є мінімізація дублювання та коротке відсилання до Закону № 1700, із додаванням вузькоспеціальних норм лише за реальної потреби. Такий підхід забезпечить належну передбачуваність правових вимог, спростить застосування права та підвищить ефективність антикорупційної політики щодо экс-службовців публічного сектору.

Встановлено, що постслужбові антикорупційні вимоги містяться в різних міжнародних нормативно-правових актах, яких спрямовано на запобігання корупції та конфлікту інтересів у службовій сфері, зокрема: Конвенція ООН проти корупції 2003 року, Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію 1999 року, Керівні принципи Організації економічного співробітництва та розвитку щодо управління конфліктом інтересів у державному секторі 2003 року тощо. Окрему групу актів, що містять антикорупційні норми, утворюють міжнародні документи, прийняті Європейським Союзом. Незважаючи на те, що постслужбові антикорупційні вимоги іноді безпосередньо не закріплені нормативно-правовими актами

міжнародного рівня, їх зміст слідує із загальних норм щодо доброчесності, прозорості та недопущення зловживання посадовими особами владними повноваженнями у власних інтересах.

РОЗДІЛ 2.

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ПОСТСЛУЖБОВИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ФУНКЦІОНЕРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Антикорупційна заборона правочинів: предметний, суб'єктний і темпоральний виміри

Однією з виразних форм запобігання корупційним ризикам в суспільних відносинах є обмеження на укладення угод для колишніх державних службовців. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону № 1700 колишнім функціонерам публічного сектору заборонено укладати трудові договори (контракти) або здійснювати правочини в сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права та фізичними особами-підприємцями протягом року після завершення відповідної діяльності. Це обмеження стосується осіб, які упродовж року до припинення виконання державних чи місцевих функцій мали повноваження щодо контролю, нагляду або підготовки й прийняття рішень відносно зазначених суб'єктів господарювання [76].

Ця правова норма, здається, сформульована досить чітко: вона конкретно визначає часові рамки, предмети та учасників, на яких поширюється заборона. Однак, при детальнішому розгляді її складових, виникає низка запитань, що потребують глибшого теоретичного аналізу. Один із найважливіших аспектів стосується предметного виміру заборони, тобто точного визначення того, які саме типи правочинів вважаються неприпустимими. Такі поняття, як "трудові договори", "трудові контракти" та "правочини у сфері підприємництва", охоплюють більшість способів, за допомогою яких колишні публічні функціонери можуть реалізовувати свою постслужбову "зацікавленість" (бажані досягнення, пріоритети чи надприбутки).

Проте, якщо глибше зануритися в галузеве законодавство та розглянути шляхи отримання вигоди поза межами підприємницької діяльності, виникає

важливе питання: чи справді предмет згаданої заборони охоплює всі корупційно небезпечні форми потенційної взаємодії колишнього посадовця з раніше підконтрольними або підзвітними йому суб'єктами? Аналіз цього моменту стає особливо актуальним, адже будь-яка прогалина в законі може спровокувати появу нових схем корупційних домовленостей.

Насамперед, варто визначити, що саме законодавець має на увазі під правочинами, через які розкривається зміст цього антикорупційного обмеження.

Згідно з частиною 1 статті 21 Кодексу законів про працю України (КЗпП), трудовий договір — це угода між працівником і роботодавцем. За нею працівник зобов'язується виконувати визначену роботу, а роботодавець — платити зарплату та забезпечувати належні умови праці, що передбачені законодавством, колективним договором та угодою сторін [34]. Контракт є особливою формою трудового договору (ч. 3 ст. 21 КЗпП). У ньому сторони можуть додатково визначити термін дії, права, обов'язки, відповідальність (зокрема матеріальну), умови оплати праці, організацію роботи та порядок розірвання (в тому числі дострокового). Контракт вважається гнучкішою формою регулювання трудових відносин, яка сприяє ініціативі та самостійності працівника, враховуючи його індивідуальні здібності й професійні навички. Він також покликаний підвищити взаємну відповідальність сторін та забезпечити правовий і соціальний захист працівника [17, с. 241]. Отже, у контексті згаданої заборони, "укладення трудового договору (контракту)" означає будь-яке офіційне працевлаштування у фізичної особи-підприємця або юридичної особи приватного права, якщо колишній функціонер раніше безпосередньо здійснював нагляд або приймав управлінські рішення щодо цього суб'єкта. Трудові договори та контракти є правочинами, що нерозривно пов'язані з обов'язком виконувати роботу за винагороду. Їхнє включення до сфери антикорупційної заборони після звільнення з публічної служби є цілком виправданим. Передусім, колишній державний службовець може мати намір отримати вигоду, переходячи на посаду в компанії або у приватного підприємця, які раніше знаходилися під його безпосереднім чи непрямим контролем. Крім того, він може закладати основи

для такого переходу ще в процесі виконання своїх посадових обов'язків.

Щодо трактування "правочинів у сфері підприємницької діяльності", які також прямо згадуються у пункті 1 частини 1 статті 26 Закону № 1700, то, відповідно до загальних положень статті 202 Цивільного кодексу України, правочин — це дія особи, спрямована на виникнення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Правочини можуть бути як односторонніми, так і дво- чи багатосторонніми (останні називаються договорами). При цьому, односторонній правочин створює обов'язки лише для тієї особи, яка його вчинила. Для інших осіб односторонній правочин може створювати обов'язки тільки у випадках, передбачених законом, або за їхньою згодою [149]. Словосполучення "правочини у сфері підприємницької діяльності" є доволі унікальним. Фактично, у контексті використання терміну "правочин", його застосовує лише антикорупційне законодавство (Закон № 1700, а також підзаконні акти та методичні документи щодо його реалізації). Це робиться для того, щоб охопити правові дії, що мають комерційну мету. Натомість, у Господарському кодексі України слово "правочин" зустрічається рідко. Це вказує на те, що господарсько-правові норми переважно орієнтовані на категорію договору як основний інструмент впорядкування підприємницької діяльності. Саме тому виникає питання щодо реальності існування односторонніх дій, які можуть бути кваліфіковані як "правочини у сфері підприємницької діяльності". Також постає питання про доцільність використання цієї незвичної конструкції та наявність/відсутність додаткового сутнісного навантаження від вживання терміну "правочин".

Враховуючи специфіку підприємницької діяльності, яка, згідно зі статтею 42 Господарського кодексу України [16], є "самостійною, ініціативною, систематичною, на власний ризик господарською діяльністю, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку", більшість такої активності вимагає узгодження волі двох або більше суб'єктів. Враховуючи це, в рамках обмеження, визначеного пунктом 1 частини 1 статті 26 Закону № 1700, можна

стверджувати, що договори є основою заборонених правочинів у підприємницькій діяльності. Водночас ми вважаємо, що законодавець використав загальний термін "правочин" з метою охоплення й можливих випадків односторонніх волевиявлень. Це робиться для запобігання ситуаціям, коли колишній посадовець може скористатися вигодами від іншої сторони без формального укладення двосторонньої угоди. Законодавець прагнув заблокувати не лише активні або ініціативні правочини, але також і прийняття чи надання вигідних пропозицій у форматі односторінніх дій іншої особи (що підтверджує намір передати майнові права або кошти). Дослідники визнають (хоча й дискутують) про можливість регулювання бізнес-відносин через односторонні правочини; прикладами можуть слугувати публічна обіцянка винагороди або видача довіреності та гарантійного документа чи ліцензії.

Згідно з твердженням Є.М. Бельтюкової, ліцензія на використання об'єкта інтелектуальної власності є за своєю юридичною природою одностороннім правочином, який підтверджує намір ліцензіара дозволити використання об'єкта в обсязі, вказаному в ліцензії. На її думку, якщо ліцензію оформлюють як окремий документ, для її дії достатньо лише виявлення волі ліцензіара, спрямованого на передачу прав на використання результату його творчості іншій особі [8, с. 103]. Отже, у контексті антикорупційного законодавства, "правочин у сфері підприємницької діяльності" є здебільшого договірною категорією, проте він потенційно може охоплювати й одностороннє волевиявлення в цій же сфері.

Незважаючи на викладене вище, в контексті антикорупційного обмеження щодо угод після звільнення з посади ми стикаємося із досить вузьким правовим трактуванням. Воно охоплює лише трудові контракти та підприємницькі угоди з конкретними сторонами – тими, кого колишній посадовець контролював або стосовно яких ухвалював рішення протягом останнього року. Можуть виникати ситуації, які несуть аналогічну корупційну загрозу, але формально не підпадають під це заборону. Наприклад, коли экс-функціонер укладає різноманітні приватноправові договори без прив'язки до бізнес-діяльності (такі як дарування чи позики без комерційної мети) або створює організаційні переваги (наприклад,

договір про спільну діяльність без наміру отримання прибутку). Такі "непідприємницькі" угоди можуть бути використані для фактичного здобуття вигоди (прихована винагорода за попередню лояльність) або ж мати значний інтерес для особи (зокрема через активне стимулювання функціонера ще до його відставки). Проте формально ці дії не включені до списку заборонених.

Аналогічно, цивільно-правові договори про надання послуг, які не передбачають систематичного отримання прибутку, не підпадають під категорію "правочини у сфері підприємництва". Це означає, що колишній посадовець може отримувати грошову чи іншу винагороду за таким договором про надання послуг, і це не буде порушенням заборони, закріпленої у пункті 1 частини 1 статті 26 Закону № 1700, якщо діяльність не має підприємницького характеру (наприклад, не є систематичною). Варто зазначити, що тлумачення "систематичності" підприємницької діяльності досі не має чіткого нормативного визначення. До 1 січня 2011 року діяв Декрет Кабінету Міністрів України "Про податок на промисел", де зазначалося: "У разі коли продаж товарів здійснюється протягом календарного року більше чотирьох разів, така діяльність вважається систематичною і зобов'язує громадян зареєструватися як суб'єкти підприємництва відповідно до чинного законодавства України" (частина 2 статті 5) [110]. Отже, критерій "5 і більше разів" тривалий час застосовувався українськими судами для ідентифікації підприємницької діяльності, а подекуди продовжує використовуватися й після 2011 року, хоча вже без належного обґрунтування та нормативної основи.

Наразі, єдиною підставою для визначення систематичності залишається Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.04.2003 № 3 «Про практику застосування судами законодавства про відповідальність за окремі злочини у сфері господарської діяльності», в п. 4 якої зазначено: «Під здійсненням особою, не зареєстрованою як суб'єкт підприємництва, будь-якого виду підприємницької діяльності з числа тих, що підлягають ліцензуванню, слід розуміти діяльність фізичної особи, пов'язану із виробництвом чи реалізацією продукції, виконанням робіт, наданням послуг з метою отримання прибутку, яка містить

ознаки підприємницької, тобто провадиться зазначеною особою безпосередньо самостійно, систематично (не менше ніж три рази протягом одного календарного року) і на власний ризик» [112]. Суди здебільшого трактують систематичність саме так [див. 69; 71]. Зважаючи на те, що у вищих нормативних актах відсутнє чітке роз'яснення цього поняття, такий підхід здається виправданим. Отже, можна укладати до двох цивільно-правових договорів на надання послуг щороку, і це не вважатиметься підприємництвом, а відтак, не підпадатиме під антикорупційну заборону на правочини після звільнення з публічної служби. Проте, важливо зазначити, що кількість таких угод не є вирішальним фактором, адже навіть один договір за наявності умислу може призвести до корупційних ризиків.

Актуальність питання цивільно-правових договорів про надання послуг стає очевидною, якщо порівняти пункт 1 частини 1 статті 26 Закону № 1700 з текстом пунктів 2-8 розділу XIII «Прикінцеві положення» цього ж Закону. Останній встановлює, що На період дії воєнного стану заборона на ведення іншої оплачуваної діяльності або підприємництва для діючих представників публічного сектору не поширюється на державних службовців (за винятком тих, хто належить до категорії «А»), а також посадових осіб місцевого самоврядування (окрім осіб, які займають посади першої – третьої категорій). Це стосується випадків, коли зазначені особи перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або в разі простою. При цьому трудові договори (контракти) та цивільно-правові угоди про надання послуг можуть укладатися лише з юридичними особами приватного права чи фізичними особами-підприємцями, щодо яких ці державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування протягом попереднього року не виконували функцій контролю чи підготовки рішень стосовно їхньої діяльності. Цей тимчасовий нормативний акт, як бачимо, використовує схожий антикорупційний підхід (хоча й стосується різних за статусом осіб), але він додатково включає згадку про "цивільно-правові договори про надання послуг". Очевидно, що такий обсяг регулювання є ширшим, ніж у пункті 1 частини 1 статті 26. Це означає, що постійно діюча норма

є вужчою за своїм предметом, і тому дійсно може не охоплювати всі можливі способи отримання матеріальних вигод.

Близькість згаданих вище антикорупційних регулятивних норм підтверджує Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) від 05.12.2022 № 14 «Щодо застосування положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах воєнного стану». У ньому (п. 4.4 [156]) для з'ясування меж і правил дії п. 2-8 розділу XIII Закону № 1700 рекомендується керуватись прикладами із п. 14.6 розділу 14 Методичних рекомендацій НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції»; всі приклади, наведені у пункті 14.6, стосуються тлумачення антикорупційних обмежень, які діють після звільнення з публічної служби (стаття 26 Закону № 1700) [153, с. 125-130]. Це свідчить про те, що між обома положеннями дійсно існує значний зв'язок. Однак, тимчасова норма має ширший предмет регулювання, оскільки вона додатково охоплює цивільно-правові договори про надання послуг. На противагу цьому, пункт 1 частини 1 статті 26 не стосується таких непідприємницьких форм договорів, хоча вони все одно можуть породжувати корупційні ризики. Зазначена розбіжність підкреслює необхідність законодавчого вдосконалення цього припису, зокрема шляхом розширення його предмету.

Доцільним є внесення змін до п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» та виклад її змісту наступним чином:

«1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти), цивільно-правові договори про надання послуг або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали

повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців».

Пункт 1 частини 1 статті 26 Закону № 1700 встановлює обмеження для колишніх посадовців щодо певних видів взаємодій із суб'єктами господарювання. Ці обмеження стосуються тих суб'єктів, які безпосередньо перебували у сфері повноважень посадовця, тобто щодо яких він виконував управлінські функції протягом року до звільнення. Ця норма фокусується на конкретному колі контрагентів, з якими экс-функціонер мав офіційні контакти. Ці контакти могли включати контроль, нагляд, погодження, санкціонування або інші управлінські дії. У підсумку, це створює цілеспрямований антикорупційний бар'єр, покликаний запобігти ситуаціям, коли особа, користуючись владою, "забезпечує" собі майбутнє працевлаштування або вигідну угоду в обмін на сприятливі рішення під час перебування на посаді. Важливо наголосити, що Закон № 1700 не забороняє колишньому посадовцю працювати або самому провадити підприємницьку діяльність у певній галузі загалом. Тобто, немає "сліпого" блокування, наприклад, на роботу в енергетиці чи фармацевтиці, навіть якщо саме в цих сферах функціонер виконував публічні обов'язки до звільнення. Закон не забороняє цього через ймовірнісні зв'язки, контакти, знання внутрішніх процесів чи припущення про пов'язані з цим ризики.

Отже, на відміну від суворіших підходів, де колишньому чиновнику на певний термін повністю забороняють будь-яку роботу в галузі його попередньої діяльності, українське антикорупційне законодавство дозволяє экс-службовцю реалізовувати себе в обраній сфері. Проте, щоб запобігти конфлікту інтересів, протиправним домовленостям та корупційним зв'язкам, воно забороняє "замовляти" собі місце роботи чи угоду в конкретних підприємствах, з якими були тісні службові контакти.

Такий підхід є досить лояльним до прав колишніх посадовців щодо трудової та підприємницької діяльності. Він передусім бореться з корупційними ризиками, що виникають через контакти між службовою та післяслужбовою діяльністю. Цей підхід не перешкоджає займатися підприємництвом

(засновувати власну справу) навіть у тій самій галузі. Оскільки корупційний інтерес, як правило, криється у вже "готових" зв'язках з певним суб'єктом, які були сформовані за допомогою владних повноважень. Таким чином, вітчизняне законодавство відзначається більш обмеженим і вибіркоким підходом до заборони, на противагу логіці пункту «е» частини 1 статті 12 Конвенції ООН проти корупції. У цій конвенції пропонується запобігати виникненню конфлікту інтересів шляхом встановлення обмежень, у відповідних випадках та на виправданій термін, щодо професійної діяльності колишніх державних службовців у приватному секторі після їх виходу у відставку або пенсії. Ці обмеження стосуються тієї роботи чи діяльності, яка безпосередньо пов'язана з функціями, які виконували ці посадові особи в період своєї служби або за якими вони здійснювали контроль [38].

Як бачимо, конвенція не конкретизує перелік суб'єктів, взаємодія з якими є забороненою. Натомість, вона дозволяє загальне обмеження "професійної діяльності" в приватному секторі, що безпосередньо пов'язана з колишніми функціями посадовця.

На тлі такого формулювання міжнародно-правового акта українське законодавство справді виглядає більш ліберальним. Вітчизняний підхід не вичерпує всіх можливостей, передбачених Конвенцією ООН проти корупції, яка допускає загальні обмеження у різних секторах. Прикладом цього служить законодавство Чеської Республіки, яке надає можливість заборонити пряму чи опосередковану участь у бізнесі або іншій діяльності підприємців після завершення службових відносин, а також бути їхнім партнером чи членом у сфері аналогічній відповідній послузі або мати трудові чи інші подібні взаємозв'язки з підприємцем в цій галузі [159].

В Україні застосовано підхід, схожий на канадський, який забороняє протягом одного або двох років (залежно від рівня посади) працювати чи представляти інтереси будь-якої особи, з якою були "значущі офіційні відносини" [57, с. 258]. Таким чином, законодавство не перешкоджає колишньому посадовцю реалізовувати себе у власній підприємницькій чи іншій

професійній діяльності. Проте воно унеможлиблює безпосередню експлуатацію службово-приватних контактів, здобутих під час перебування на державній службі.

Варто зазначити, що описані особливості українського законодавства відображають його "загальний" рівень. Однак, у певних сферах або відомствах діють додаткові або суворіші обмеження після звільнення зі служби. Ці обмеження мають спеціальний характер і стосуються вузького кола посадовців. Для прикладу, ч. 8 ст. 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» передбачає річну заборону для колишнього члена даного регулятора «мати трудові або інші договірні відносини з будь-яким суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг» [105]. Як бачимо, ці обмеження стосуються всіх договірних відносин, а не тільки підприємницьких. Вони також поширюються на всіх суб'єктів господарювання в цій сфері, а не лише на тих, щодо яких здійснювались управлінські функції.

Зазначене дає підстави стверджувати, що регулятив (потреба у впровадженні якого ще має бути визначена) відсутній. Також це дозволяє підтримати недопустимість штучного офіційно-інтерпретаційного розширення сутності постслужбових антикорупційних обмежень, тобто спотворення їхнього справжнього змісту через підміну "конкретного" антикорупційного впливу на "загальні" заборони [147, с. 246].

Суб'єктна специфіка застосування обмеження щодо правочинів відносно колишніх функціонерів дозволяє виявити специфічність контрагентів по даному антикорупційному обмеженню. Поняття «суб'єкт» не має єдиного усталеного розуміння. Суб'єкт, відповідно до Академічного тлумачного словника, має декілька значень: а) жива істота, що має здатність до пізнання, об'єктивної дійсності; б) учасник, група, чи структура, що відіграє ключову роль у певному процесі; в) людина, яку визначають її фізичні та психічні властивості [4]. Термінологія законодавства передбачає чимало визначень поняття «суб'єкт», натомість у контексті мети дослідження суб'єктами дії постслужбових

антикорупційних обмежень щодо вчинення правочинів є перелік категорій посадових та службових осіб, на яких після припинення публічної служби будуть поширюватися відповідні санкції, з одного боку та їх контрагенти – суб'єкти господарювання, на яких протягом року до припинення публічної служби мали вплив особи, що уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Постслужбові антикорупційні обмеження щодо вчинення правочинів застосовуються до досить широкого кола осіб, які можливо класифікувати за різноманітними критеріями:

1) залежно від характеру здійснюваних ними публічних функцій на а) осіб, що здійснюють функції державної влади (Президент України, народні депутати України, судді, прокурори, державні службовці, військовослужбовці тощо) та б) осіб, що здійснюють функції місцевого самоврядування (голови громад, депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування тощо);

2) залежно від правового статусу на а) осіб, які мають постійний статус, тобто постійно перебувають у правовідносинах із публічною службою (державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, судді судів загальної юрисдикції та судді Конституційного Суду України, прокурори, працівники Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України тощо) та б) осіб зі змінним або тимчасовим статусом, тобто такі, що виконують публічні функції за окремими повноваженнями (радники на контрактній основі, члени виборчих комісій тощо);

3) залежно від сфери повноважень (за функціональним призначенням) на а) суб'єктів, що здійснюють нормотворчу діяльність (народні депутати, депутати місцевих рад тощо); б) суб'єктів, що здійснюють правозастосовчу діяльність (судді судів загальної юрисдикції та судді Конституційного Суду України, посадові особи прокурори України, працівники Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції тощо); в) суб'єктів, що здійснюють контрольні-наглядові функції (державні інспектори, аудиторів, посадові особи Рахункової палати тощо).

Примітним є те, що Закон № 1700 до переліку осіб, які підпадають під постслужбові антикорупційні обмеження щодо вчинення правочинів, не відносить окремих суб'єктів, віднесених до інших категорій осіб, що передбачені п. 2-4 ч. 1 ст. 3 Закону. На нашу думку, це є одним із проблемних аспектів суб'єктного виміру постслужбових антикорупційних обмежень щодо вчинення правочинів, оскільки велика кількість осіб (наприклад, радників, помічників, експертів на контракті, а також осіб, які фактично мали вплив на рішення, але формально не належали до посадових та службових осіб тощо) не віднесена до суб'єктів антикорупційних обмежень після припинення публічної служби. Такий стан справ на практиці, моделює ситуацію, коли юридично зрозуміло, що певні особи не будуть підпадати під антикорупційні обмеження та, відповідно, можуть використовувати означене для задоволення приватних інтересів.

Для цілей антикорупційної діяльності, окремих осіб прирівняних до суб'єктів, що виконують функції держави та місцевого самоврядування слід віднести до тих, на яких поширюються постслужбові антикорупційні обмеження щодо вчинення правочинів, оскільки їх діяльність також є такою, що може впливати на появу корупційних ризиків. Йдеться про: а) посадових осіб органів, установ та організацій публічного права, яких уповноважено на здійснення публічно значущих повноважень. Сюди віднесено посадових осіб юридичних осіб публічного права, членів наглядових рад державних банків, державних підприємств, працівників Ради Аудиторської палати України, посадових осіб секретаріату Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти тощо. Особливість даної групи суб'єктів полягає в тому, що такі особи проходять службу в державних або «квазідержавних» структурах, проте не є службовими особами у класичному розумінні; б) окремих осіб, які надають публічні послуги або здійснюють функції за делегованими повноваженнями. Йдеться, до прикладу про арбітражних керуючих, незалежних посередників, суддів третейських судів; в) учасників дорадчих, контрольних та конкурсних органів, яких залучено до участі у процесі формування чи контролю державної служби, здійснення правосуддя тощо, а тому доцільно відмітити їх вплив на кадрову політику та

формування складу органів влади. Такими особами є представники громадських об'єднань, члени конкурсних та дисциплінарних комісій, члени Громадської ради доброчесності тощо; осіб, що виконують експертні та медичні функції у сфері оборони та, відповідно, мають вплив на ухвалення рішень щодо стану осіб у військовій чи спеціальній службі. У дану групу віднесено осіб, таких як голови та члени експертних команд із оцінювання функціонування осіб, члени військово-лікарських та лікарсько-льотних комісій тощо, оскільки результати діяльності таких осіб мають серйозні юридичні наслідки для населення (звільнення, придатність, соціальні гарантії), що дозволяє згодом надавати певні послуги медичного характеру як на основі договірних зобов'язань, що стосуються медичних послуг.

Отже, логіка антикорупційного законодавства щодо неврахування окремих категорій суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційних обмежень постслужбового характеру базується на тому, що: 1) у цих суб'єктів відсутні повноваження з контролю, нагляду та прийняття певних юридично значущих рішень щодо діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (наприклад, «олігархи» чи представники громадських організацій); 2) для цих суб'єктів, діяльність щодо прийняття юридично значущих рішень щодо юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців є виразом їх основної діяльності, охопленої наявним професійним статусом (наприклад, нотаріуси, незалежні посередники).

Можливим є віднесення окремих суб'єктів до ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» з тих, що є квазі-функціонерами до тих, на кого поширюватиметься антикорупційна заборона правочинів.

Повертаючись до специфікації контрагентних зв'язків відповідно до чинного законодавства, звернемо увагу на наступне.

Щодо Президента України, Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, міністрів, інших керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу

Кабінету Міністрів України, та їх заступників, Генерального прокурора, Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженого із захисту державної мови, то, по-перше, їх повноваження поширюються на усю територію України. По-друге, нас цікавлять не всі їх повноваження, а повноваження з: а) контролю за діяльністю юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців; 2) нагляду за діяльністю юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців; 3) формування або ухвалення рішень, які стосуються діяльності компаній чи приватних підприємців.

Відповідно, до прикладу, Президент на підставі п. 29 та п. 30 Конституції України підписує закони, ухвалені Верховною Радою України, та має право вето щодо них. Це означає, що він може повернути їх на повторний розгляд парламенту. [42]. Відповідно, впорядкування діяльності компаній чи приватних підприємців здійснюється, в першу чергу, на основі законів України. Тобто, Президент України фактично залучений до ухвалення рішень, які стосуються функціонування компаній та приватних підприємців, що мають такий статус за законодавством України. Моделювання ситуації з особою, яка набула статусу юридичної особи після того, як особа, що займала посаду Президент припинила її займати, не означає, що на таку юридичну особу не поширюватимуться норми законодавства, прийняті за участі Президента України. Ситуація з особами, зазначеними в п. 1 ч. 1 ст. 3, які проходять службу в Верховній Раді України чи центральних органах виконавчої влади аналогічна через специфіку їх компетенції. Тобто, можливим є розширювальне тлумачення антикорупційної заборони щодо обмеження на укладення правочинів щодо цієї категорії суб'єктів.

На противагу цьому, у випадку здійснення парламентського контролю Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, можна стверджувати, що: парламентський контроль – це різновид контролю; права осіб у взаємодії з компаніями та приватними підприємцями можуть бути порушені (п. 3 ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини») [118]; проте, конкретне застосування контролю відобразатиметься у

конкретних рішеннях щодо конкретних компаній та приватних підприємців; контрагент, за таких умов, може піддаватися встановленню.

Щодо Голови Служби безпеки України, то його повноваження прямо не встановлені Законом України «Про Службу безпеки України». Проте на підставі аналізу повноважень Служби безпеки України (Розділ IV Закону України «Про Службу безпеки України»), можливо виокремити ті, які характеризуватимуть діяльність з контролю та нагляду та прийняття рішень щодо певного суб'єкта підприємницької діяльності, до яких Голова безумовно залучений, а саме: проведення заходів із запобігання правопорушенням у сфері державної безпеки, як це передбачено законом; здійснення запобігання, виявлення, зупинення та розслідування злочинів технологічного тероризму, запобігання терористичним актам, що можуть бути здійснені з використанням небезпечних хімічних речовин, а також диверсіям на підприємствах хімічної промисловості та об'єктах критичної інфраструктури; надання підприємствам, установам та організаціям будь-якої форми власності обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки, включно із захистом державної таємниці тощо [115]. Таким чином, у цьому випадку антикорупційна заборона правочинів не абсолютизована, а може мати конкретний зріз в залежності від фактичного залучення Голови СБУ до діяльності юридичної особи або фізичної особи-підприємця.

До прикладу, категорія колишніх функціонерів, що мали статус державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування достатньо широка. Тому, при визначенні застосовуваної антикорупційної заборони правочинів, доцільно керуватись положеннями законодавства, посадовою інструкцією та службовими обов'язками таких осіб, як вторинного фактору визначення кореляції їх функціональних обов'язків до антикорупційних застережень, а первинно – до конкретного зв'язку з персоніфікованою юридичною особою чи фізичною особою-підприємцем. Наприклад, інспектори праці, що є посадовими особами Держпраці та її територіальних органів є державними службовцями, до посадових обов'язків яких належать повноваження щодо здійснення державного

контролю за додержанням законодавства про працю щодо юридичних осіб (зокрема їх структурних та відокремлених підрозділів, що не мають статусу юридичної особи) та осіб, які мають найманих працівників [68].

Важливим аспектом дослідження є темпоральний вимір постслужбової антикорупційної заборони правочинів. Відповідно до Академічного тлумачного словника поняття «темпоральний» означає такий, що стосується часу або який вказує на часовий період часу [4]. Як вже зверталось увагу, постслужбові антикорупційні обмеження щодо вчинення правочинів, що передбачені п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону № 1700, передбачають строк дії таких обмежень: «протягом року з дня припинення відповідної діяльності» особами, що уповноважені здійснювати державні або муніципальні функції [76]. На нашу думку, вказаний строк було закріплено на нормативному рівні виходячи з того, що саме за цей час має відбуватися поступова втрата владного впливу посадовою особою після припинення останньою публічної служби з метою запобігання появи імовірних корупційних ризиків. Водночас, досить слушним запитанням є те, що вважати днем припинення виконання посадовою особою функцій держави або місцевого самоврядування.

Закон України «Про державну службу» (надалі – Закон № 889-VIII) [74] у розділі IX «Припинення державної служби» передбачає чимало підстав припинення державної служби, а також моментів, коли особа вважається такою, що припинила виконання публічних функцій, зокрема:

у разі припинення посадовою особою громадянства України або набуття громадянства іноземної держави, набрання законної сили обвинувальним вироком суду або рішення суду про притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення та інші підстави, передбачені ст. 84 Закону № 889-VIII, звільнення особи з публічної служби відбувається протягом трьох днів з моменту настання таких обставин;

у разі припинення служби у зв'язку із завершенням терміну повноважень на посаді, згідно ст. 85 Закону № 889-VIII, звільнення особи з публічної служби відбувається в останній день тривалості контракту;

у разі припинення державної служби за власним бажанням службовця або за взаємною згодою сторін, відповідно до ст. 86 Закону № 889-VIII, звільнення відбувається згідно положень Кодексу законів про працю України [34].

У всіх інших випадках підстав припинення державної служби – за рішенням особи, яка призначає на посаду (ст. 87 Закону № 889-VIII), унаслідок незалежних від сторін обставин (ст. 88 Закону № 889-VIII) та припинення державної служби з підстав договору про державну службу (ст. 88¹ Закону № 889-VIII) звільнення також здійснюється у відповідності до положень Кодексу законів про працю України [34].

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (надалі – Закон № 2493-III) [116] серед підстав припинення муніципальної служби наводить наступні: порушення Присяги (стаття 11); невиконання умов, що стосуються права на службу (стаття 5); виявлення або поява обставин, які заважають обіймати посаду, або ж недотримання вимог, пов'язаних із виконанням службових обов'язків в органах місцевого самоврядування (стаття 12); досягнення максимального віку перебування на службі (стаття 18). Окрім того, Закон № 2493-III передбачає, що припинення муніципальної служби може здійснюватися також за підставами, що передбачені Кодексом законів про працю України [34].

Таким чином, незалежно від підстав припинення державної та муніципальної служби, таке припинення має відбуватися з моменту офіційного зупинення виконання особою таких повноважень відповідно до трудового законодавства. Як передбачено Кодексом законів про працю України, звільнення працівника з посади, так само, як і прийняття на посаду здійснюється на підставі наказу роботодавця. Тобто, однорічний строк дії постслужбової антикорупційної заборони правочинів щодо особи, яка припиняє виконання функцій держави або місцевого самоврядування, фактично розпочинається з моменту вступу в законну силу наказу про припинення служби (включаючи, наказ звільнення такої особи) або із тієї дати, що вказана в самому наказі.

Таке правило є чинним для тих службовців, що були призначені на посаду

для реалізації функцій держави або місцевого самоврядування. Якщо ж розмірковувати щодо службовців, які обіймають посади шляхом виборів (є обраними посадами, серед яких Президент України, народні депутати України, депутати місцевих рад, судді тощо), то положення законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Кодексу законів про працю України на них не поширюються. Натомість припинення повноважень таких осіб, та відповідно, початок дії постслужбової антикорупційної заборони правочинів буде регламентуватися спеціальним законодавством.

Наприклад, припинення повноважень Президента України передбачено Конституцією України. Відповідно до положень ст. 108 Основного Закону, підставами припинення виконання обов'язків Президента України є закінчення строку повноважень, відставка, припинення виконання обов'язків у зв'язку зі станом здоров'я, імпічмент або смерть. Відставка Президента України стає чинною з моменту, коли він особисто проголошує заяву про відставку на засіданні Верховної Ради України (ст. 109 Конституції України). У разі припинення повноважень Президента України за станом здоров'я такі обставини мають бути підтвержені медичним висновком та засвідчені більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 110 Конституції України). Припинення виконання обов'язків Президента України у разі ініціювання процедури імпічменту розпочинається з моменту прийняття відповідного рішення Верховною Радою України (ст. 111 Конституції України) [42].

Примітним є те, що відсутньою є деталізована процедура припинення повноважень Президента України, що створює правову невизначеність щодо того, з якого моменту має відліковуватися момент початку дії постслужбової антикорупційної заборони правочинів. З метою вирішення даної правової прогалини, а також прийняття нормативно-правового акту, яким було б врегульовано правовий статус Президента України, було надано на розгляд Верховної Ради України проект Закону України від 31.10.2017 року № 7248 «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» [113]. Наразі

даний проект Закону не прийнято, а тому процедури припинення повноважень Президента України залишається не конкретизованою.

Що стосується проблемних аспектів темпорального виміру постслужбової антикорупційної заборони правочинів, то звернемо увагу, що Законом № 1700 [76] не здійснюється деталізація способу обчислення строку початку дії антикорупційних заборон щодо представників, наділених повноваженнями держави чи місцевого самоврядування, що зумовлює звернення до окремих нормативно-правових актів, а тому може створювати прецеденти колізії. Окрім того, Законом № 1700 [76] не здійснюється вказівка щодо можливості продовження однорічного строку дії постслужбової антикорупційної заборони правочинів у випадку, якщо особа мала високий вплив особи на представників публічної служби.

У цьому дослідженні ми зосередилися на постслужбовій антикорупційній забороні, що стосується правочинів. Ми обґрунтували кілька ключових положень. По-перше, незвична термінологічна конструкція "правочини у сфері підприємницької діяльності", що використовується в пункті 1 частини 1 статті 26 Закону № 1700, охоплює не лише господарські договори, а й ефективно усуває потенційну корупційну лазівку у вигляді односторонніх правочинів у цій сфері. По-друге, ми виявили, що офіційне визначення предмета цієї заборони є вужчим, ніж увесь можливий перелік потенційно небезпечних з точки зору корупції правочинів. Так,

дане положення не поширюється на цивільно-правові угоди про надання послуг, якщо ці угоди не мають підприємницького характеру. Необхідність включення таких договорів підтверджується порівняльним аналізом пункту статті 26 та пунктів 2-8 розділу XIII Закону № 1700. По-третє, українська модель антикорупційної постслужбової заборони правочинів має загалом "точковий" підхід. Вона дозволяє колишньому посадовцю займатися власною підприємницькою або будь-якою іншою діяльністю в тій же сфері, але лише за умови відсутності прямого контакту з суб'єктами, яких він раніше контролював чи щодо яких ухвалював рішення. Цей підхід забезпечує дві основні переваги:

по-перше, він зменшує ризик можливих зловживань владою і ефективно бореться проти специфічних корупційних “домовленостей на майбутнє”; по-друге, це не обмежує права колишнього держслужбовця реалізувати свою професійну та підприємницьку діяльність поза межами попередніх службових зв’язків. Така пропорційність свідчить про доцільність утримання від швидких змін у чинній концепції. Натомість більш актуальним є розширення "договірного кола" предмета постслужбової антикорупційної заборони правочинів замість переходу до повної секторальної заборони активності навіть при існуванні альтернативних міжнародно-правових засад та закордонного досвіду.

Зауважено, що логіка антикорупційного законодавства щодо неврахування окремих категорій суб’єктів, на яких поширюється дія антикорупційних обмежень постслужбового характеру базується на тому, що: 1) у цих суб’єктів відсутні повноваження з контролю, нагляду та прийняття певних юридично значущих рішень щодо діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (наприклад, «олігархи» чи представники громадських організацій); 2) для цих суб’єктів, діяльність щодо прийняття юридично значущих рішень щодо юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців є виразом їх основної діяльності, охопленої наявним професійним статусом (наприклад, нотаріуси, незалежні посередники). Можливим є віднесення окремих суб’єктів до ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» з тих, що є квазі-функціонерами до тих, на кого поширюватиметься антикорупційна заборона правочинів.

2.2. Адміністративно-інформаційне обмеження, його антикорупційний ефект

Пункт «е» ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції та ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» передбачають існування групи постслужбових антикорупційних заборон для публічних службовців, серед яких і заборона: «розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв’язку з виконанням службових

повноважень, крім випадків, встановлених законом» (п. 2 ч. 1 ст. 26) [76]. Цитований припис формалізує ключові параметри застосування відповідного обмеження:

1. *Предмет забороненої активності*: відомості, здобуті в процесі службової діяльності.

Для окреслення інформації, отриманої у ході службової діяльності доцільно це питання розглянути в діалектичному зв'язку з поняттями ширшого порядку. Так, «інформацією» є: «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [99]. В свою чергу, «службова інформація» в значенні положень ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» охоплює:

1) ту, що фігурує у документах суб'єктів владних повноважень та: а) являється внутрівідомчою службовою кореспонденцією, доповідними записками, рекомендаціями; б) стосується формування стратегії установи, здійснення державного контролю чи нагляду, а також процесу прийняття рішень, і є попередньою до публічного обговорення чи офіційного ухвалення рішень. Внутрішньовідомча службова кореспонденція — це документ, який посадова особа органу влади створює й адресує іншій особі чи структурному підрозділу цього ж органу [158]. Отже, листування, що відбувається за межами органу влади, не вважається внутрішньовідомчим. Доповідна записка є службовим документом, що інформує про ситуацію, яка склалася, факти, що мали місце, або виконання роботи. За потреби, у ній також подають висновки та пропозиції. Такий документ формується разом з іншими службовими матеріалами — актами, висновками, довідками, доповідями, листами тощо, які тематично об'єднані за певними напрямками або питаннями діяльності організації. Наприклад: «Документи (акти, доповідні записки, довідки) комплексних перевірок з основних (профільних) питань діяльності організації», «Документи (акти, постанови, рішення, довідки, доповідні та пояснювальні записки, висновки, листи) службових розслідувань», «Документи (акти, доповідні та пояснювальні записки, листи) про втрату посвідчень і перепусток» [29].

Зауважимо, що для того, щоб інформація в означених документах вважалась службовою інформацією, вона має стосуватись діяльності установи або здійсненням державного контролю та нагляду, а також процедурою прийняття рішень, яка відбувається до публічних обговорень та/або їх остаточного затвердження. Виходячи з протилежного, якщо документ, створений посадовою особою владного органу, який адресовано іншій особі або структурному підрозділу цього ж органу не стосувався діяльності установи, або документ було подано після його публічного обговорення, то інформація в таких документах не є службовою.

2) ту, що зібрана в ході оперативно-розшукової, контррозвідувальної або оборонної діяльності країни, яка при цьому не є державною таємницею [75]. На основі аналізу профільного законодавства про оперативну-розшукову та контррозвідувальну діяльність, а також оборонна діяльність країни, можна запропонувати такі визначення: а) інформація, отримана в ході оперативного розшуку – це відомості та/або дані, що можуть бути записані на будь-яких матеріальних носіях чи подані в електронному вигляді. Вона стосується використання гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів, які проводяться із застосуванням оперативних і оперативно-технічних засобів. [109]; б) інформація, зібрана під час контррозвідувальної діяльності, включає будь-які відомості чи дані, що зберігаються як на фізичних носіях, так і в електронному вигляді. Вони стосуються забезпечення державної безпеки через використання комплексу контррозвідувальних, пошукових, режимних та адміністративно-правових заходів. Ці заходи спрямовані на попередження, своєчасне виявлення та запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам безпеці України. Йдеться про боротьбу з розвідувальними, терористичними та іншими протиправними посяганнями іноземних спецслужб, організацій, окремих груп та осіб на інтереси України, за винятком тих відомостей, що є державною таємницею. [100]; в) інформація у сфері оборони країни, що не є державною таємницею, охоплює всі відомості чи дані, які можуть бути збережені на будь-яких носіях – фізичних чи електронних. Вона стосується системи заходів, що

вживаються державою для підготовки до збройного захисту та його здійснення у випадку збройної агресії або конфлікту [108]. Ці заходи включають політичні, економічні, соціальні, військові, наукові, науково-технічні, інформаційні, правові, організаційні та інші аспекти. Використання службової інформації, отриманої в ході оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності та у сфері оборони країни, яка не належить до державної таємниці, регулюється спеціальним наказом Центрального управління Служби безпеки України [84].

Проте, про додаткові критерії віднесення означеної інформації до службової в ньому не йдеться, тобто його орієнтовано на контрольну-наглядову діяльність предметно використанню інформації, а не її змістовного типу. Органи, що уповноважені здійснювати або оперативно-розшукову, або контррозвідувальну діяльність, або діяльність в сфері оборони держави у спеціальних нормативно-правових актах можуть визначати, яка інформація є службовою. Наприклад, у Міністерством оборони України до службової віднесено інформацію про: формування та реалізація державної політики щодо національної безпеки у військовій сфері, оборонній галузі та військовому будівництві. Як приклад, це може стосуватися відомостей про плани роботи міжвідомчої робочої групи, яка розробляє проєкт плану оборони України. Також сюди входить планування заходів Міністерства оборони України з питань національної безпеки у зазначених сферах, наприклад, інформація про місячні плани основних заходів діяльності Міністерства оборони. Важливим аспектом є також бойова готовність, оперативна та бойова підготовка, а також застосування військ та сил. Це охоплює, зокрема, відомості щодо організації використання засобів державного розпізнавання об'єктів та їхнього застосування на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності. Нарешті, до цього переліку належить організація, чисельність та дислокація військ. Наприклад, це можуть бути дійсні найменування з'єднань, військових частин (установ) Збройних Сил України в мирний час, навіть якщо вони мають умовне найменування [89].

Відокремлення службової інформації від інформації у діяльності

публічних інституцій має здійснюватись на основі формули «трискладового тесту», що визнана європейським законодавством та світовою практикою. Це означає застосування наступних правил: 1) коли певні відомості вперше класифікуються як службова інформація, необхідно керуватись ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Документи, що містять службову інформацію, також слід реєструвати в системі обліку, дотримуючись вищезгаданих вимог; 2) під час ухвалення рішення про дозвіл чи відмову в доступі до конкретної інформації (або документа). Рішення про обмеження доступу до інформації переглядається щоразу, коли надходить запит на цю інформацію (або документ). Крім того, розпорядник повинен самостійно переглянути його, щойно закінчиться строк обмеження доступу. Отже, "трискладовий тест" застосовується повторно (або стільки разів, скільки інформація запитується) в кожному окремому випадку для визначення та обґрунтування законності підстав. [138, с. 17].

Фактично означене вказує на те, що окрім формальної відповідності, інформація має відповідати якісним критеріям можливості віднесення її до службової. Їх сформовано у положеннях ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме:

1) доступ до інформації може бути обмежений лише в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку. Це включає запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням. Також можливе введення обмежень для забезпечення охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав осіб з метою уникнення розголошення конфіденційної інформації, а також для підтримання авторитету та неупередженості судочинства;

2) розкриття даної інформації може призвести до суттєвих збитків зазначеним інтересам;

3) негативні наслідки від публічного оголошення такої інформації перевищують суспільний інтерес у її отриманні [75].

В залежності від місця походження публічної служби, додатковим

джерелом встановлення та розуміння службової інформації в цьому органі є окремо прийнятий нормативно-правовий акт, який окреслюватиме предметний зміст службової інформації. Наприклад, відомості, що становлять службову інформацію під час проходження служби в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), стосуватимуться кількох ключових напрямів. По-перше, це організаційно-управлінська діяльність. Сюди входять, наприклад, протоколи та доручення, оформлені за результатами засідань НКРЕКП, які проводилися в закритому режимі, коли розгляд питань був пов'язаний з інформацією з обмеженим доступом. По-друге, це сфера оборони. Прикладом можуть бути зведені відомості про кількість працівників НКРЕКП, що є військовозобов'язаними та заброньованими, а також Перелік посад і професій, за якими вони бронюються. По-третє, це сфера економіки та науки. Тут йдеться, зокрема, про відомості щодо об'єктів критичної інфраструктури, які подаються суб'єктами господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. По-четверте, це сфера зовнішніх відносин. Наприклад, це можуть бути плани забезпечення режиму секретності під час перебування іноземних делегацій. По-п'яте, це сфера державної безпеки. До неї належить, приміром, номенклатура посад працівників НКРЕКП, перебування на яких потребує оформлення допуску та надання доступу до державної таємниці. Нарешті, це сфера протидії корупції. Вона включає, зокрема, персональні дані викривачів та відомості про факти надання ними повідомлень про вчинені корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.[64]. Аналогічні переліки затверджено рядом публічних інституцій, наприклад: Міністерством інфраструктури України на рівні наказу «Про затвердження Переліку відомостей, які містять службову інформацію, і яким надається гриф «Для службового користування»» [91], Міністерством внутрішніх справ України на рівні наказу «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Міністерстві внутрішніх справ України» [90].

Таким чином, службова інформація є: а) інформацією з обмеженим

доступом; б) інформацією, яка може завдати шкоди як державі, так і окремим суб'єктам; в) інформацією, що забезпечується відповідним режимом обліку та використання. Застосовно до антикорупційного законодавства, очевидно, що службова інформація безальтернативно підпадає під дію антикорупційного обмеження, передбаченого ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції».

Незважаючи на схожість формулювань «службова інформація» та «інформація, пов'язана з службовою діяльністю», ці поняття не є тотожними за змістом. Останнє поняття є більш ширшим та може включати не лише службову інформацію. Для проведення паралелей між ними необхідно встановити сутність службової діяльності для цілей антикорупційного законодавства. Тобто, це інформація, яка: а) існувала на момент здійснення особою публічно-владних функцій; б) була набута особою під час реалізації таких функцій; в) була набута у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Охарактеризуємо дані види інформації з позиції моменту їх виникнення. Інформація, що існувала на момент здійснення особою публічно-владних функцій. Особливістю даного виду інформації, що пов'язана із службовою діяльністю є те, що така інформація є попередньо створеною службовою інформацією, що вже знаходилася в обігу (в межах обмеженого доступу) в органі публічної влади до моменту вступу особи на публічну службу та, відповідно, її використання конкретною посадовою чи службовою особою. На сьогодні відсутній чіткий перелік документів, що містять даний вид інформації з обмеженим доступом.

Доцільно припустити, що оскільки посадова чи службова особа не створює даний вид інформації, натомість отримує до неї доступ у межах своїх повноважень, до такої інформації може бути включено нормативні документи внутрішнього користування; посадові інструкції працівників публічної служби; службові листи, що надійшли до приходу посадової особи; затверджені регламенти та правила внутрішнього трудового розпорядку; архіви справ, договорів, проектів, бази даних тощо. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання

документів, що містять службову інформацію» (який наразі втратив чинність), передбачалося, що вимоги даної Інструкції поширюються на «справи, видання, магнітні та інші матеріальні носії інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» [85].

Чинна Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію» не передбачає переліку документів, що можуть містити інформацію з обмеженим доступом, залишаючи загальну вказівку на накази, інструкції та плани, загально – «документи» (пункт 67). Хоча окремо також згадуються електронні носії інформації, що має службовий характер (пункт 55) [98]. Важливим є те, що така інформація повинна мати матеріальне вираження для того, щоб підпадати під категорію з «обмеженим доступом».

Таким чином, інформацією, що існувала на момент здійснення особою публічно-владних функцій, є інформація, що володіє такими ознаками: 1) вже була створена або систематизована в органі публічної влади; 2) існувала до того, як особа приступила до виконання повноважень; 3) стала доступною для особи в силу займаної посади.

Наступним видом інформації, пов'язаної зі службовою діяльністю, є інформація, що була набута особою під час реалізації своїх функцій на посаді публічної служби. Особливістю даного виду інформації є те, що вона може виступати результатом безпосередньої службової діяльності особи, оскільки виникла або була отримана особою під час здійснення нею службових повноважень та має підвищену цінність, оскільки не є публічною або загальнодоступною інформацією. До даного виду інформації можуть належати наступні документи: результати перевірок та службових розслідувань; відповіді на депутатські запити; службова переписка з іншими органами; доповідні записки, розпорядження; дані, отримані в результаті прийняття управлінських або фінансових рішень; обговорення кадрових або бюджетних питань в органах державної влади або місцевого самоврядування.

Наведений перелік є приблизним. Вказане обумовлене, зокрема специфікою діяльності окремих органів публічної влади та прийнятими ними рішеннями у межах своєї службової діяльності. Так, наприклад, служба в органах Державної податкової служби України передбачає здійснює її посадовими особами в межах їх повноважень службових перевірок по відношенню до платників податків. Відповідно до вимог ст. 75 Податкового кодексу України, такими перевірками є камеральні перевірки, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) перевірки та фактичні перевірки. Стаття 86 Податкового кодексу України передбачає, що результати проведення перевірок оформлюються у вигляді акту (якщо під час проведення було виявлено порушення платника податку щодо ведення звітності чи сплати податків до державного та місцевих бюджетів) або у вигляді довідки (якщо недоліки є відсутніми) [66]. Відповідно до роз'яснення Державної податкової служби України, інформація за результатами камеральної перевірки (копія акту чи довідки) може бути додатково надана суб'єкту господарювання безкоштовно на його вимогу, якщо така інформація стосується таких осіб [150].

Якщо детально досліджувати поведження службовців Державної податкової служби України із службовою інформацією, то даний порядок регламентовано **Інструкцією про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших носіїв службових даних, у ДФС та її територіальних органах**. Даним нормативно-правовим актом передбачено, що документи, що мають службову інформацію не лише містять гриф «Для службового користування», але й додатково мають позначки у вигляді «Літери «М», якщо інформація стосується мобілізаційних питань, або у вигляді «Літери «К», якщо відомості стосуються криптографічного захисту службової інформації (пункт 1.11). Що стосується обліку документів з такою інформацією, то її реєстрація здійснюється у Журналі обліку та розподілу видань з грифом «Для службового користування» (пункт 3.1.) [83].

Примітно, що Типовою інструкцією про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв

інформації, що містять службову інформацію передбачено використання трьох позначок для документів із службовою інформацією: «Літера «М» щодо мобілізаційних питань, «Літера «К» щодо криптографічного захисту службової інформації та «Літери «СІ» для спеціальної інформації [98]. При цьому органи Державної фіскальної служби України використовують лише перших дві умовних позначень.

Таким чином, інформацією, що є набутою особою під час реалізації своїх функцій на посаді публічної служби, є такою, що а) виникла або була отримана особою під час здійснення нею службових повноважень; б) сформувалася як наслідок прийняття рішень, дій чи комунікації з іншими суб'єктами. Також звернемо увагу, що інформація, набута особою під час реалізації своїх функцій на посаді публічної служби, є такою, що особливо може використовуватися в корупційних цілях, оскільки може сприяти маніпуляції службовим становищем після звільнення, а також сприяти уникненню перевірок тощо.

Останнім видом інформації, що пов'язана із службовою діяльністю є інформація, що набута у зв'язку з виконанням службових повноважень особою. На відміну від попередніх двох видів описаної інформації, даний вид інформації є найбільш уразливим, оскільки стосовно нього не завжди здійснюється документальний облік та фіксація. Тобто, це та категорія інформації, яка стала відомою особі під час перебування на публічній службі, проте не мала матеріального вираження. Даний вид інформації є небезпечним як з причини відсутності її документування (про що вже зверталася увага), а також з істотності впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування, можливого лобювання інтересів та використання в приватному секторі як «інтелектуальної зброї». Додатково проблемним видається, з огляду на відсутність спеціального впорядкування, неможливість застосування положень загального інформаційного законодавства через відсутність матеріального відображення.

Чинне законодавство не містить переліки такої інформації, проте на рівні кодексів етичної поведінки, встановлено заборону використовувати персоніфіковану інформацію в особистих цілях. Так, відповідно до Розділу IV

«Використання службового становища, ресурсів та інформації» Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, передбачено, що державні службовці та посадовці місцевого самоврядування зобов'язані використовувати службову інформацію лише для виконання їхніх посадових обов'язків та доручень керівництва [82]. При цьому, доцільно звернути увагу, що Загальними правилами не конкретизована матеріальна форма вираження службової інформації, а тому раціональним буде припустити, що мається на увазі вся інформація, що має службовий характер – як задокументована, так і незадокументована на матеріальному носії.

Кодекси етичної поведінки, прийняті в межах окремих державних органів, передбачають тотожні положення. Кодекс етичної поведінки працівників Міністерства фінансів України прямо передбачає, що принцип доброчесності включає, серед іншого, заборону розголошення інформації, яка стала відома цим особам у зв'язку з виконанням їхніх посадових обов'язків. Це стосується персональних даних, конфіденційної та будь-якої іншої інформації з обмеженим доступом [86]. Аналогічно, Кодекс поведінки працівників, відповідальних за управління кордонами, у пункті 17, що має назву "Використання інформації про діяльність органів державної влади", встановлює обмеження щодо використання службової інформації. Ці обмеження включають дотримання комерційної та службової таємниць (пункт 17.1), нерозголошення інформації з обмеженим доступом, отриманої під час виконання службових обов'язків (пункт 17.3), а також заборону поширювати інформацію про особисте та сімейне життя, місце проживання та телефони фізичних осіб, включаючи співробітників, без їхньої згоди (пункт 17.4) [87].

Кодексом професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України пунктом 3.1.6 «Інформація» встановлено, що співробітникам а) заборонено використовувати державну таємницю, інші конфіденційні дані, у власних інтересах або інтересах інших осіб, зокрема шляхом надання порад чи рекомендацій; б) необхідно здійснювати збереження та нерозголошення інформації з обмеженим доступом; в) заборонено розкривати

інформацію, отриману під час виконання службових обов'язків, у тому числі після припинення служби [35].

Таким чином, інформацією, що була набута у зв'язку з виконанням службових повноважень особою державного чи муніципального органу, є особлива категорія інформації без матеріального вираження, що стала відомою особі під час перебування на публічній службі. Що стосується самого переліку інформації, то припустимо, що сюди відноситься: участь особи у конфіденційних нарадах, засіданнях, переговорах; інформація, що виникає під час особистих взаємодій із підлеглими, іншими державними структурами; інша інформація, яка не фіксувалась у документах, але є службово значущою. Тобто, дана інформація не завжди має формальний статус «службової інформації», проте її розголошення може завдати шкоди інтересам служби, держави або третіх осіб.

Розмірковуючи щодо основних рис представлених вище видів інформації, що пов'язана із службовою діяльністю, є такі:

а) її закріплення не завжди має матеріальний носій, але за своїм змістом вона завжди пов'язана з виконанням повноважень, опосередкованих займаною посадою публічної служби;

б) за її розголошення або використання в особистих інтересах, зокрема, після припинення публічної служби, настає юридична відповідальність;

в) вона не завжди є об'єктивною, так як передбачає логіко-мислений процес обробки інформації публічним функціонером (наприклад, результати службових нарад; сформоване особисте розуміння слабких місць у функціонуванні органу влади), тому є складною для ідентифікації;

г) її зміст не змінюється, хоча ціннісне значення для забезпечення публічних інтересів та приватних може змінюватись в залежності від об'єктивних обставин та строку давності інформації.

Слід зазначити, що не можуть розглядатись в якості предмету постслужбового антикорупційно-інформаційного обмеження фактичні дані, що виникли після припинення публічної служби або хоча й існуючі раніше, але отримані після такого припинення, або існуючі під час служби, але отримані не

у зв'язку із реалізацією відповідної посадової компетенції (наприклад, випадково почуті розсуди/судження колег про їх поточні справи, про особисті відносини, припущення відвідувачів про ймовірнісні події). Як вказують І.П. Кушнір, О.М. Царенко та С.І. Царенко, розповсюдження інформації посадовою особою допускається на законних підставах, якщо інформація стала відомою поза межами посадових повноважень [, с. 250]. Водночас, зазначені вчені, посиляючись на зміст ст.ст. 11 і 12 Кодексу поведінки державних службовців (Рекомендації КМРС, 2000), стверджують: «Державний службовець не повинен використовувати інформацію, яку він може отримати під час або внаслідок своєї роботи, неналежним чином» [48, с. 250].

Підтримуючи судження про неетичність розголошення/використання інформації, здобутої «під час» публічної служби, все ж констатуємо, що Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців вказує публічним функціонерам з належною конфіденційністю застосовувати «всю інформацію і документи, надані йому чи їй у зв'язку з або в результаті його чи її працевлаштування» (ст. 11), встановлюючи темпоральний критерій «під час працевлаштування» лише відносно обов'язку повідомляти компетентні органи щодо доказів/повідомлень/підозр про незаконні чи кримінальні дії (ч. 5 ст. 12) [130]. Саме тому ми трактуємо постслужбове антикорупційно-інформаційне обмеження з акцентом на отриманість інформації «у зв'язку» з виконанням службових обов'язків (а не просто під час перебування у статусі службовця).

2. Форми забороненої активності, до яких належить і розголошення інформації (тобто, її передання стороннім, неуповноваженим, особам або розміщення у вільному доступі, що дозволяє ознайомлення із нею необмеженого кола сторонніх осіб), і використання інформації в інший спосіб у своїх власних інтересах (особисте оперування нею з метою отримання майнової чи немайнової вигоди). Для останньої важливою є наявність/втілюваність «своїх інтересів» ексслужбовця, що може безпосередньо проявлятися у задоволенні його особистісних переваг чи опосередковано через блага для пов'язаних із колишнім

функціонером фізичних і юридичних осіб.

У цьому аспекті М.І. Хавронюк цілком слушно прив'язує контекстне розуміння «своїх інтересів» до сутнісного об'єму розкритої у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» категорії приватного інтересу [56, с. 222], визначаючи описовий нормативний зворот через більш доктринально-офіційно розроблений засіб.

3. *Узагальнено-абстрактне допущення винятків:* «крім випадків, встановлених законом». Що це за винятки, чи існують вони взагалі? У антикорупційному законодавстві зустрічаються випадки, коли абстрактне посилення на нормативну базу не знаходить свого конкретно-прикладного втілення. Так, ч. 2 ст. 53-5 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює процедуру розкриття інформації про викривача у разі «якщо законом дозволяється» це здійснювати без його згоди, але Національне агентство з питань запобігання корупції роз'яснює, що «закон не передбачає випадків, у яких може здійснюватися процедура розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати його особу без згоди викривача» [152, с. 4]. Аналізована ж ситуація інша, оскільки ст. 29 Закону України «Про інформацію» закріплює умови розголошення інформації з обмеженим доступом. Вона може бути оприлюднена, якщо це є суспільною необхідністю, тобто коли інформація викликає суспільний інтерес, і право громадськості на її отримання переважає можливі негативні наслідки від її розповсюдження [99].

До такої інформації належать дані, які свідчать про потенційну загрозу для державного суверенітету чи територіальної цілісності України, сприяють реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків громадян; вказують на ймовірність порушення прав людини та дезінформацію суспільства; а також включають наслідки діяльності або бездіяльності фізичних чи юридичних осіб, що можуть мати шкідливий екологічний вплив або інші негативні результати.

Охарактеризовані позитивістські складові постслужбової антикорупційно-інформаційної заборони не вичерпують її сутнісних ознак, що додатково формуються засобами класичної методології юриспруденції:

1. Системний аналіз дозволяє дійти висновку про те, що не будь-яка інформація, отримана навіть «у зв'язку з виконанням службових повноважень», є предметом розглядуваного обмеження. Адже ст. 43 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язує чинних функціонерів (і деяких квазіфункціонерів) публічного сектору зберігати в таємниці та не застосовувати ніяким іншим способом «конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень». Якщо вид охоронюваних даних уточняється щодо діючих службовців, то (виходячи із логіки основного антикорупційного закону і застосованого у ньому способу розподілу тематичного навантаження [119, с. 102-103]) стосовно колишніх владних агентів заборона тим більше не може встановлюватися відносно всього обсягу отриманої «у зв'язку з виконанням службових повноважень» інформації. Це дозволяє звужувально трактувати п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» і стверджувати, що він стосується лише інформації з обмеженим доступом (конфіденційної, таємної, службової), набутої у зв'язку з реалізацією ретроспективної публічної влади. Відкрита інформація, що розміщена у вільному доступі (або підлягає такому розміщенню за своїми критеріями), становить суттєву складову отримуваних/аналізованих /синтезованих чиновниками відомостей і допустима для використання в особистих інтересах останніми після припинення їх служби. Підтвердження цієї тези знаходимо в наукових роботах, присвячених як вітчизняному законодавству [3], так і зарубіжній антикорупційній практиці [52, с. 31].

2. Застосування формально-логічного інструментарію дає можливість загалом погодитись із позицією Національного агентства з питань запобігання корупції [54, с. 69] та українських правників [56, с. 221; 52, с. 99-102] щодо тривалості досліджуваного постслужбового обмеження: заборона діє безстроково. Оскільки її тривалість, на відміну від двох інших складових групи постслужбових обмежень, нормативно не обмежується, то (йдучи від протилежного) – є постійною.

Разом з тим, антикорупційно-інформаційна заборона покликана забезпечувати режими конфіденційної, службової та таємної інформації. Якщо ж така інформація-режим (навіть «особливої важливості» – ст. 13 Закону України «Про державну таємницю») має темпоральну межу, то забезпечувальний її антикорупційний засіб мусить корелювати з останньою та стає лише умовно «безстроковим». Тобто, якщо інформація втрачає режим обмеженого доступу і підлягає публічному використанню, відповідно колишній функціонер на рівні з іншими громадянами може вільно розпоряджатись цією інформацією. В даному контексті, ключовим буде вид інформації, а не те, що вона стала відомою особі під час виконання службових повноважень. Адже, в подальшому, ця інформація трансформувалась в публічно доступну.

У цій частині дослідження встановлено, що незважаючи на схожість формулювань «службова інформація» та «інформація, пов'язана з службовою діяльністю», ці поняття не є тотожними за змістом. Останнє поняття є більш ширшим та може включати не лише службову інформацію. Для цілей антикорупційного законодавства, інформація, пов'язана з службовою діяльністю визначається як така, що: а) існувала на момент здійснення особою публічно-владних функцій (вже була створена або систематизована в органі публічної влади; існувала до того, як особа приступила до виконання повноважень; стала доступною для особи в силу займаної посади); б) була набута особою під час реалізації таких функцій (виникла або була отримана особою під час здійснення нею службових повноважень; сформувалася як наслідок прийняття рішень, дій чи комунікації з іншими суб'єктами); в) була набута у зв'язку з виконанням службових повноважень (є інформації, що стала відомою особі під час виконання службових обов'язків, передбачених законодавством). Виокремлено характеристики інформації, що пов'язана із службовою діяльністю: а) її закріплення не завжди має матеріальний носій, але за своїм змістом вона завжди пов'язана з виконанням повноважень, опосередкованих займаною посадою публічної служби; б) за її розголошення або використання в особистих інтересах, зокрема, після припинення публічної служби, настає юридична відповідальність;

в) вона не завжди є об'єктивною, так як передбачає логіко-мислений процес обробки інформації публічним функціонером (наприклад, результати службових нарад; сформоване особисте розуміння слабких місць у функціонуванні органу влади), тому є складною для ідентифікації; г) її зміст не змінюється, хоча ціннісне значення для забезпечення публічних інтересів та приватних може змінюватись в залежності від об'єктивних обставин та строку давності інформації.

2.3. Антикорупційне обмеження представництва: сутність і прикладні межі

Згідно з пунктом "е" частини 2 статті 12 Конвенції ООН проти корупції, держави-учасниці мають право вживати заходи для запобігання корупції в приватному секторі. Зокрема, вони можуть встановлювати обмеження на професійну діяльність колишніх державних посадових осіб у приватному секторі. Ці обмеження застосовуються, якщо така діяльність безпосередньо пов'язана з функціями, які посадовці виконували або контролювали під час перебування на державній службі. Такі заходи, у відповідних випадках, мають бути застосовані на обґрунтований термін [38]. Цей міжнародний припис заклав основу для появи в українському законодавстві антикорупційних обмежень, що стосуються публічних службовців після звільнення. Серед цих обмежень — заборона, передбачена пунктом 3 частини 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції»: «протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності» [76].

Наведена норма здається досить чітко сформульованою (з низьким рівнем абстрактності) і містить детальні параметри для її практичного використання. Це включає тимчасові рамки, сферу застосування за предметом і ситуацією, а також

суб'єктні межі. Водночас, при глибшому праксеологічному аналізі цієї заборони виникає низка питань і дилем щодо її належного розуміння та застосування. Це стосується, зокрема, моменту "припинення" службової діяльності та правильного визначення інституції, з якою пов'язане це припинення, що є ключовим для розуміння постслужбового антикорупційного обмеження представництва.

Різні трактування антикорупційної заборони щодо представництва вже виникли як у наукових дослідженнях, так і в офіційних роз'ясненнях Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Щоб вирішити ці розбіжності, необхідно зосередитися на меті такої постслужбової заборони та на більш універсальних доктринальних засадах. Важливо також зіставити очікуваний антикорупційний ефект з адекватністю конкретних рішень і обсягом їхнього впливу на правовий статус колишніх державних службовців (рахуй – вже приватних осіб). При цьому полемічність антикорупційних інструментів (загалом і розглядуваного в т.ч.) може обумовлюватись не лише техніко-правовою якістю конкретного нормативного припису, а й природною протилежністю цілей «дієвих осіб», принциповістю (зокрема, репутаційною значущістю) вироблених позицій/підходів, відмінністю правосприйняття і ціннісних орієнтирів. Тобто, вивчення будь-якого елемента публічно-правового механізму протидії корупції має враховувати, суто методологічно, що виявлені контрверсії детермінуються не лише природним пошуком теоретичної і праксеологічної істини, але й (не виключеного) маніпулятивністю інтерпретацій.

Суб'єкти, на яких поширюється дія антикорупційного Закону, визначені у статті 3 цього Закону. Науковці [56, с. 83] умовно поділяють їх на такі групи:

а) функціонери публічного сектору: до цієї групи належать усі публічні службовці, від Президента України, державних та муніципальних службовців до членів Наглядової ради Пенсійного фонду України (згідно з п. 1 ч. 1 ст. 3);

б) квазіфункціонери публічного сектору - це особи, які не є публічними службовцями, але прирівнюються до них для цілей антикорупційного регулювання. Сюди входять посадові особи юридичних осіб публічного права,

надавачі публічних послуг, представники громадськості, навчальних закладів та експертного середовища як члени конкурсних і дисциплінарних комісій, а також олігархи. Вони включені до цієї категорії, оскільки виконують відповідні публічні функції або мають значний вплив (згідно з п. 2 ч. 1 ст. 3);

в) функціонери приватного сектору: до цієї групи належать особи, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції у юридичних особах приватного права (згідно з п. 3 ч. 1 ст. 3);

г) кандидати на вищі виборні посади : ця категорія охоплює кандидатів на посади Президента України або народних депутатів (згідно з п. 4 ч. 1 ст. 3).

Зрозуміло, що ці групи осіб по-різному залучені до виконання публічно-владних функцій, і ступінь деструктивного впливу їхніх порушень на досягнення суспільного блага також відрізняється. Тому й обсяг антикорупційних заходів та обмежень, що застосовуються до них, неоднаковий. Ця логіка Закону № 1700 видається цілком раціональною, адже вона передбачає розподіл тематичного навантаження. Це виражається у покладанні найбільшого обсягу антикорупційних зобов'язань та заборон на функціонерів публічного сектору. На квазіфункціонерів поширюється відносно менший обсяг обмежень (наприклад, на них не поширюється обмеження щодо сумісництва та суміщення). Натомість функціонери приватного сектору підпадають під ще менші обмеження (зокрема, до них не застосовуються обмеження щодо сумісництва та суміщення, а також обмеження щодо отримання подарунків).

Суб'єкти, на яких поширюються постслужбові антикорупційні обмеження, включаючи заборону представництва, визначені у частинах 1 та 3 статті 26 Закону № 1700: «Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 [*функціонери публічного сектору*]; тут і далі усі уточнення зроблені автором – Е.П.] частини першої статті 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється ...» (ч. 1); «Обмеження, встановлені цією статтею, поширюються на членів Ради Національного банку України» (ч. 3).

Варто зазначити очевидну особливість: суб'єктами антикорупційної заборони на представництво є колишні функціонери публічного сектору, тобто ті, хто вже "припинив діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування". Проте, на основі цього можна виділити три недоліки у визначенні кола осіб, на яких поширюються вимоги Закону № 1700.

1. Коло суб'єктів, на яких поширюється регулятивний вплив антикорупційного Закону, як зазначено у статті 3 цього нормативно-правового акту, не є повним. Це очевидно, оскільки у статті 3 відсутня згадка про колишніх функціонерів публічного сектору. Таким чином, виникає ситуація, коли в загальних положеннях закону (стаття 3) визначені суб'єктні рамки застосування всіх його вимог, але окрема норма (стаття 26) вводить додаткових суб'єктів. Така розбіжність: а) не є поодинокую. Вчені вже вказували на інші прогалини у статті 3, наприклад, відсутність згадки про майбутніх публічних службовців (більшість з них) та майбутніх посадових осіб юридичних осіб публічного права. Ці особи, згідно з частиною 3 статті 45 Закону № 1700, зобов'язані подавати декларацію ще на етапі претендування на посаду; б) на перший погляд, це лише формальна правова проблема; в) є ще одним свідченням безсистемності антикорупційного закону в частині визначення його суб'єктів. Раніше дослідники вже звертали увагу, наприклад, на сумнівність виключення зі сфери дії закону патронатних службовців, які працюють "на громадських засадах" [2, с. 406]; г) постійна мінливість законодавчих рішень щодо помічників суддів, а також існування недіючих норм, які виключають певні суб'єкти з-під дії закону, є додатковими прикладами цієї безсистемності [145] тощо). Отже, відсутність кореляції між статтями 3 та 26 Закону № 1700, хоч і може здатися незначною, проте разом з іншими суб'єктними розбіжностями та непослідовностями значно ускладнює розуміння нормативних текстів, а відтак і їхнє застосування.

2. Порушується згадана вище загальна логіка покладання передбачених Законом № 1700 обтяжень, яка полягає у тому, що чим більше влади, тим ширші можливості для впливу. Оскільки антикорупційні постслужбові обмеження, такі як заборона на представництво, охоплюють усю категорію колишніх державних

функціонерів (пункт 1 частини 1 статті 3 і частина 1 статті 26). Проте ці обмеження з незрозумілих причин поширюються лише на один тип колишніх квазіфункціонерів — членів Ради Національного банку України (підпункт «а» пункту 2 частини 1 статті 3 і частина 3 статті 26). Це вказує на черговий випадок системної недосконалості нормативного регулювання. Розширення антикорупційних постслужбових заборон щодо членів Ради НБУ було запроваджено змінами від 19 жовтня 2021 року, які мали контекстно-інструментальний характер і не врахували внутрішню логіку антикорупційного законодавства. У цьому зв'язку можна розглянути кілька варіантів вирішення: а) антикорупційні обмеження повинні застосовуватися до всіх квазіфункціонерів публічного сектору, а не тільки до членів Ради НБУ; б) відповідні обмеження слід скасувати стосовно всіх квазіфункціонерів публічного сектору включаючи членів Ради НБУ; в) ці обмеження мають бути поширені на осіб у складі Ради НБУ в іншій ролі, наприклад як функціонери замість квазіфункціонерів публічного сектору.

3. Згідно з частиною 3 статті 26 Закону № 1700, "Обмеження, встановлені цією статтею, поширюються на членів Ради Національного банку України". Проте, враховуючи зміст та назву цієї статті ("Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування"), у частині 3 мали б зазначатися не чинні члени Ради Національного банку України, а особи, які вже залишили ці посади.

Аналіз суб'єктів антикорупційної заборони на представництво, який ми провели, має значення як у конкретному контексті, так і для цілої галузі або інституційної системи. Виявлені проблеми показують нагальну потребу в гармонізації суб'єктної сторони антикорупційного законодавства, зокрема, у взаємозв'язку між статтями 3 та 26 цього закону.

Враховуючи міркування щодо суб'єктної характеристики антикорупційного обмеження щодо укладення правочинів колишніми публічними службовцями (п. 2.1), зауважимо, що віднесення членів Ради Національного банку України є проявом потреби додаткової стратифікації суб'єктів, на яких поширюється дія

антикорупційного законодавства. Вибір законодавця щодо віднесення саме цієї категорії квазі-функціонерів до осіб на яких поширюються постслужбові антикорупційні обмеження опосередковано, з одного боку, удосконаленням діяльності функціонування Національного банку України [72], а з іншого – важливістю функцій, які виконують члени Ради Національного Банку України. Так, у пояснювальній записці до законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань діяльності Національного банку України» відсутня аргументація положення до внесення змін в антикорупційне законодавство, зате ряд тез спрямовані саме на удосконалення роботи НБУ, включаючи зменшення корупційних ризиків в його діяльності. Щодо статусу членів Ради Національного Банку України, то ст. 9 Закону України «Про Національний Банк України» виокремлено повноваження членів Ради НБУ, які свідчать про обізнаність цієї категорії суб'єктів в питаннях, що мають значення для приватного сектору. Означене сприятиме використанню цих переваг і після припинення виконання особою повноважень цього органу, що є суттєвим корупційним ризиком. Підтвердженням означеної тези слугуватимуть конкретні повноваження членів Ради НБУ, наприклад: здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики; внесення рекомендацій Кабінету Міністрів України стосовно дослідження впливу державної боргової та фіскальної політики на монетарну сферу України; підтвердження наявності або відсутності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, погіршення стану платіжного балансу України, виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та (або) фінансової системи держави [103]. Таким чином, йдеться не про важливість повноваження, пов'язаних з внутрішньо-організаційними питаннями функціонування НБУ (хоча це теж важливо), а з повноваженнями, пов'язаними з розумінням функціонування банківської системи, що підтверджено відповідним та визнаним рівнем професійності колишніх членів Ради НБУ.

Розгляньмо докладніше, що таке постслужбове обмеження представництва. Воно полягає в забороні колишньому службовцю протягом

одного року з моменту припинення його службової діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах, включно з тими, що розглядаються в судах. Ця заборона діє в тих випадках, коли іншою стороною у справі є орган, підприємство, установа або організація, де він працював на момент завершення своєї діяльності.

Заборона діє протягом одного року, що є доволі лояльним стосовно колишніх українських функціонерів публічного сектору. Для порівняння, у Сполучених Штатах така заборона може бути встановлена на постійній основі (якщо державний службовець, виконуючи свої обов'язки, "особисто та суттєво" брав участь у вирішенні конкретних питань – в контексті представництва для розв'язання цих же питань) або тривати два роки (у випадку якщо колишній державний службовець не виконував певні обов'язки "особисто і істотно", хоча ці функції фактично входили до його компетенції протягом останнього року служби) [20, с. 104]. Відлік одного року починається "з дня припинення відповідної діяльності". Законодавець під цим розуміє "діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування", як зазначено на початку частини 1 статті 26 Закону № 1700. Важливо підкреслити, що відлік розпочинається саме з моменту припинення такої "діяльності" як цілісного (хоч і поліструктурного) виду соціальної активності загалом, а не окремої її складової чи сегменту.

Отже, якщо державний службовець перейшов з поліцейської служби на прокурорську, це не вважається припиненням виконання "функцій держави або місцевого самоврядування". Це внутрішньосистемний перехід між різними видами однієї й тієї ж соціальної діяльності, тому відлік річного терміну не розпочинається. Аналогічна позиція (хоча й стосовно іншого антикорупційного механізму) прослідковується в роз'ясненнях НАЗК, до прикладу, звільнення особи внаслідок переведення або у разі виграшу конкурсу, що призводить до звільнення з однієї посади в органі (закладі, установі, організації) і протягом 30 календарних днів прийняття на нову посаду із аналогічними обов'язками щодо подання декларації в іншому органі (закладі, установі, організації), не

розглядається як припинення діяльності. У таких випадках фактично відбувається лише зміна позиції чи інших суттєвих умов праці. Тож виникнення обов'язку подавати декларацію при звільненні не відбувається [154, с. 26].

Практичного значення має встановлення інституційної приналежності осіб, що за рахунок займаної посади беруть участь в судових засіданнях. Підтвердженням означеного слугуватиме роз'яснення щодо порушень чинного законодавства у разі прийняття доручень від клієнтів про здійснення захисту в кримінальних провадженнях протягом року після звільнення з органів прокуратури. Відповідно, Рада адвокатів керуючись положеннями ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», зазначила, що принципи адвокатської діяльності включають верховенство права, законність, незалежність, конфіденційність та запобігання конфлікту інтересів. Відповідно до частини 3 статті 7 Правил адвокатської етики (ПАЕ), адвокату заборонено використовувати засоби та методи, що суперечать чинному законодавству у своїй професійній діяльності. Водночас, стаття 9 цих Правил визначає конфлікт інтересів як неприпустиме явище. розбіжність між приватними інтересами адвоката та його професійними зобов'язаннями і правами щодо клієнта. Така суперечність може вплинути на об'єктивність або неупередженість адвоката при виконанні його професійних обов'язків, а також на його дії чи бездіяльність під час адвокатської діяльності.

В підсумку, в роз'ясненні підтверджено пряма заборона для адвокатів приймати доручення на захист у кримінальних провадженнях протягом року після звільнення з органів прокуратури, де процесуальне керівництво чи публічне обвинувачення здійснюють прокурори тієї ж прокуратури, відсутня. Профільні правові акти, що регулюють засади адвокатської етики, обов'язки, заборони та обмеження в адвокатській діяльності, не містять обмежень щодо такої діяльності. Згідно з цим правовим регулюванням, подібна діяльність не порушуватиме правил адвокатської етики та законодавства про адвокатуру. Це можливо за умови неодмінного дотримання принципів недопущення конфлікту інтересів та несумісності, конфіденційності та безпеки адвокатської таємниці,

свободи та незалежності адвоката, а також пріоритету інтересів клієнта. Водночас, антикорупційна складова цієї проблематики регулюється відповідним антикорупційним законодавством.

З погляду антикорупційного законодавства, якщо адвокат, який раніше працював у органах прокуратури, протягом року після звільнення бере на себе захист у кримінальних провадженнях, де обвинувачення ведеться прокурорами з того ж відомства, це може розцінюватися як порушення антикорупційних обмежень [97].

Заборонено представляти інтереси будь-якої особи у справах, зокрема тих, що розглядаються в судах. Отже, антикорупційна заборона на представництво після звільнення:

а) охоплює не лише провадження в судах, але й інші, наприклад адміністративно-процедурні (зокрема, службові розслідування, фінансові перевірки та ін.);

б) поширюється конкретно на "справи", а не лише "спори", оскільки не всі юридичні справи включають правовий спір. Це означає, що обмеження діє і щодо безконфліктних юридичних ситуацій, таких як сервісні процедури з надання адміністративних послуг;

в) охоплює представництво будь-яких осіб, незалежно від його форми.

Щодо останнього, М.І. Хавронюк підкреслює, що заборона на представлення інтересів особи у справах, що розглядаються судами, де іншою стороною виступає орган, підприємство чи установа, в яких ця особа працювала на момент припинення своєї діяльності, також поширюється на випадки, коли даний суб'єкт є законним представником у кримінальному процесі або в справах про адміністративні правопорушення [56, с. 224]. Цитована думка вченого ґрунтується на буквальному тлумаченні статті 26 Закону № 1700, яка справді поширює заборону на всі види представництва. Вона також надає перевагу антикорупційному обмеженню над правами законного представника. Ми ж пропонуємо розглянути цю проблему на ширшому рівні, не обмежуючись кримінальними та адміністративно-деліктними провадженнями. Наша мета —

переглянути питання належного розв'язання "конкуренції" між постслужбовою заборонаю на представництво та інститутом законного представника.

Спочатку, з абстрактно-світоглядного погляду, ми припустили, що право на законне представництво має пріоритет. Це припущення виникло швидше на основі суб'єктивного зіставлення юридичних цінностей, значущості приватних і публічних інтересів, без достатнього обґрунтування. Проте, визнаючи доцільність некласичної (неокласичної) та постнекласичної методології юриспруденції [127; 60; 136], ми вважаємо за необхідне віддати перевагу цій спочатку ірраціонально обраній позиції – примату права на законне представництво. Таке обґрунтування може ґрунтуватися на положеннях частини 1 статті 9 Конвенції про права дитини [37], принципі забезпечення найкращих інтересів дитини, що є основним у будь-яких відносинах за її участю [141, с. 72], а також результатах застосування тесту на пропорційність до цієї ситуації [65]. Ключовою особливістю законного представництва є його виникнення з прямої норми закону або адміністративного акта. Воно передбачає обов'язковість виконання, при цьому воля самого представника не береться до уваги при встановленні правовідносин внутрішнього характеру [51, с. 45] (інакше кажучи між уповноваженим та особою, представництво якої здійснюється). Законне захист інтересів є обов'язковим, а не добровільним і зумовлено законом та не залежить від волі тієї особи, яку представляють.

Слід зазначити, що обов'язковому представництву притаманна наявність певного юридичного зв'язку між відповідними особами. Усталено його може бути спричинено через положення закону, адміністративний акт або судовий акт за наявності таких юридичних обставин, як родинні зв'язки, усиновлення, призначення опікуном чи піклувальником та подібних [15, с. 73].

На доктринальному рівні, законне представництво характеризують через такі ознаки: 1) відображає спрямованість на захист прав та інтересів тих, хто не може піклуватися про себе самостійно через малолітство, недоумство чи психічне захворювання, як у матеріальних, так і в процесуальних відносинах – тому їх воля для встановлення представництва не має значення і не впливає на

діяльність представника; 2) в аспекті внутрішніх відносин представництва завдання представника щодо обстоювання інтересів недієздатних осіб є його обов'язком; 3) обов'язки контролю за діяльністю представника покладаються на спеціальні органи державної влади – органи опіки та піклування, оскільки сама малолітня особа в силу віку або особа, визнана неспроможною внаслідок того, що через хронічний, стійкий психічний розлад людина не може усвідомлювати свої вчинки або керувати ними, з огляду на стан психічного здоров'я не може самостійно здійснювати такий контроль [32, с. 86–87].

Таким чином, законне представництво має бути виведено з антикорупційної заборони для колишніх публічних функціонерів через внесення відповідних змін до положень ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» таким чином: «4. Обмеження, встановлені п.3 ч. 1 цієї статті, не поширюються на випадки законного представництва».

Щодо дії заборони, якщо протилежною стороною є орган, установа, підприємство чи організація, де колишній працівник виконував свої публічні обов'язки до звільнення, зазначимо наступне.

По-перше, іншою стороною є «орган, підприємство, установа, організація» у контексті антикорупційної заборони представництва викликає сумніви. Зокрема, виникає питання, як "підприємства" можуть бути формою працевлаштування функціонерів публічної сфери. Дослідники вже критикували згадування підприємств як недоречне в контексті постслужбового обмеження представництва [147, с. 243]. Однак, глибший аналіз пункту 1 частини 1 статті 3 Закону № 1700 показує, що статус "іншої сторони" може стосуватися й "органів" (як-от парламент чи Пенсійний фонд України), "установ" (наприклад, кримінально-виконавча установа) та "організацій" (скажімо, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття чи Фонд соціального страхування України). До слова, Фонд соціального страхування України припинив свою діяльність з 1 січня 2023 року, але досі згадується у підпункті "и" пункту 1 частини 1 статті 3 Закону № 1700. Це яскравий приклад несистемного підходу до оновлення антикорупційного

законодавства та наявності "мертвих" нормативних текстів. Більше того, термін "підприємство" також може стосуватися, наприклад, підприємств державної лісової охорони, які є частиною відповідної "служби" [93] та місцем роботи галузевих функціонерів публічного сектору, згідно з підпунктом "е" пункту 1 частини 1 статті 3 Закону № 1700.

По-друге, важливо зазначити, що "іншою стороною" є та інституція, в якій суб'єкт працював "на момент припинення" своєї діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Це означає, що для застосування цього постслужбового антикорупційного обмеження формально-юридично враховується лише остання установа (орган, підприємство, організація), з якої особа перейшла у цивільну сферу. Продовжуючи аналіз раніше змодельованого випадку, коли функціонер публічного сектору перейшов з поліцейської служби на прокурорську, а потім звільнився з прокуратури, забороненим буде представляти інтереси будь-якої особи у справах, де іншою стороною виступатиме саме орган прокуратури. Орган поліції стає прийнятним контрагентом для реалізації повноважень представника, навіть якщо особа залишила його менше року тому. Це пояснюється тим, що "момент припинення" публічно-функціонерської активності пов'язаний виключно з органом прокуратури. Однак, таке тлумачення нормативного припису, на наш погляд, надмірно позитивістське та відступає від духу закону. Основна ідея полягає в тому, щоб протягом року не допускати представництва інтересів третіх осіб у справах "проти" установи, де працював функціонер. Це має на меті протидіяти спотворенню публічних процесів через особисті зв'язки з колишніми колегами:

- а) вплив дружніх (або неприязних) стосунків на нові справи;
- б) використання шантажу, що ґрунтується на обізнаності з внутрішніми процесами, порушеннями чи прорахунками сторони-опонента;
- в) легкості у встановленні неправомірних контактів та укладенні злочинних "домовленостей" тощо.

Такий підхід нівелює мету антикорупційного законодавства. Якщо дозволити обходити антикорупційну заборону на представництво шляхом

свідомого переведення з "інституції 1" до "інституції 2" з подальшим звільненням з "інституції 2" через тиждень, це дозволить колишньому функціонеру вільно брати участь у процесах, де "іншою стороною" є "інституція 1". Це аргументується тим, що "інституція 1" не була місцем роботи "на момент припинення" публічно-функціонерської діяльності. Тому, ми переконані, що цей аспект пункту 3 частини 1 статті 26 Закону № 1700 потребує розширювального тлумачення. Річний термін дії заборони слід відряхувати та дотримуватися від кожного органу, підприємства, установи чи організації, у яких суб'єкт працював "до припинення" публічно-функціонерської діяльності. Таке бачення, можливо, має певну граматично-текстову основу: у тексті зазначено, що "іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в «якому (яких)» колишній службовець працював на момент припинення". Множина вжитого займенника "яких" може свідчити: або про декілька публічних інституцій, на службі яких особа одночасно перебувала на момент "припинення" (що цілком можливо [154, с. 26, 35]); і/або про відлік часового критерію застосування антикорупційного обмеження представництва від декількох останніх послідовно змінених інституцій (якщо звільнення з кожної з них відбулося менше року тому). Ми вважаємо обидві ці альтернативи прийнятними.

По-третє, важливо розуміти, що поняття "інша сторона" не охоплює всю ієрархію установ або мережу влади, а стосується конкретних елементів – "органів", підприємств, установ та організацій. У спрощеній формі й з точки зору публічного права варто нагадати про природу цих структур:

Орган — це самостійний компонент владного апарату (один службовець чи їх група), який виконує публічні функції та має відповідну компетенцію.

Підприємство — це незалежний суб'єкт господарювання, створений для регулярної діяльності в сфері виробництва, наукових досліджень, торгівлі чи інших економічних процесах й таким чином реалізує економічну функцію влади.

Установа — це автономна частина публічного механізму, яка спрямована на задоволення нематеріальних потреб населення у сферах культури, медицини освіти тощо.

Організація — це цілеспрямоване об'єднання людей і ресурсів для досягнення спільної мети засновників та учасників; має юридичне оформлення та структурно визначену форму.

У більшості випадків ці утворення мають статус юридичної особи. Саме така, одна та відокремлена, особа має розглядатися як "інша сторона" справи при визначенні сфери дії постслужбової заборони представництва.

Однак, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке є профільним центральним органом виконавчої влади, має іншу думку. У їхніх Методичних рекомендаціях від 19.10.2022 (щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень) вони наводять дві ключові тези стосовно антикорупційного обмеження представництва:

а) згідно з цим, "орган, у якому працювала особа" слід розуміти як державну установу, наділену владними повноваженнями;

б) якщо людина працювала в місцевому відділенні Міністерства юстиції чи Національної поліції, то ця заборона (на представництво інтересів інших осіб) поширюватиметься на справи, де протилежною стороною є як центральні апарати цих міністерств, так і будь-який їхній територіальний підрозділ [155, с. 77].

Додатково означений підхід підтверджується у наведених НАЗК прикладах стосовно прокуратури, Пенсійного фонду України, поліції (в яких «орган» розширюється до меж усієї мережі відповідних органів [16, с. 140-143]). Дослідники вже зазначали (в контексті попередньої редакції методичних рекомендацій), що таке бачення/роз'яснення не відповідає граматично-правовому змісту пункту 3 частини 1 статті 26 Закону № 1700, доктринальному розумінню категорії "орган" та сутності постслужбової заборони представництва (зокрема, її превентивній меті) [147, с. 244-245]. Висловимо лише прикрість стосовно нехтування НАЗК науковими напрацюваннями та продовження відстоювання ним еkleктичної (дещо волюнтаристської) позиції. Створюється враження, що розглядуване постслужбове обмеження замість системного

розширення і укріплення його антикорупційних ефектів перетворюється (шляхом спотворено-гіперболізованого тлумачення) на засіб обмеження доступу обізнаних (як нещодавні працівники сфери) про внутрішні проблеми фахових осіб до ефективної протидії «традиційним» відомчим порушенням.

Чи відіграють роль посада та обсяг повноважень колишнього функціонера в органі, підприємстві, установі чи організації, коли йдеться про застосування антикорупційної заборони на представництво? З формулювань пункту 3 частини 1 статті 26 антикорупційного Закону це напряду не впливає. Тим часом, в Єдиному державному реєстрі судових рішень ми виявили постанову Київського окружного адміністративного суду від 16 вересня 2022 року у справі № 320/1304/22, що стосувалася такої ситуації:

а) колишній посадовець звернувся до НАЗК за роз'ясненням. Він запитував, чи поширюватиметься на нього обмеження з пункту 3 частини 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» у випадку, якщо він, як колишній начальник Ставищенського РТЦК та СП Київської області, представлятиме чийсь інтереси в справах (включно із судовими), де протилежною стороною буде військова частина, у якій ним не здійснювалося проходження військової служби;

б) Листом від 8 грудня 2021 року за номером 30-24/87221-21 НАЗК повідомило, що інформації, викладеної у зверненні, недостатньо для надання роз'яснення. Щоб сформулювати відповідний висновок, необхідно проаналізувати документи, які регулюють діяльність Ставищенського РТЦК та СП Київської області, а також документи, що визначали повноваження заявника під час його перебування на посаді начальника. Крім того, потрібна інформація про те, до якого військового формування належить згадана військова частина;

в) не задоволений такою відповіддю, заявник подав позов до суду, вимагаючи визнати бездіяльність НАЗК у ненаданні роз'яснень незаконною;

г) суд став на бік НАЗК і відхилив позовні вимоги[133].

Отже, у згаданій ситуації для вирішення питання про застосування постслужбової заборони представництва, НАЗК потребувало вивчення повноважень колишнього службовця. Агентство аналізувало ці повноваження на

предмет можливих корупційних ризиків. Таким чином, НАЗК неявно визнало, що це обмеження не є абсолютним, і для його застосування потрібен аналіз конкретної ситуації. Цей підхід схожий на правила визначення наявності чи відсутності конфлікту інтересів у певній управлінській обстановці. Загалом, зв'язок між цією заборонаю на представництво та конфліктом інтересів видно в кількох аспектах:

а) НАЗК об'єднало роз'яснення щодо застосування постслужбових антикорупційних заборон з рекомендаціями щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в одному документі [155];

б) вчені вважають, що ці обмеження допомагають зменшити ймовірність конфлікту інтересів, коли чиновник змінює роботу на ту, що не пов'язана з державною чи муніципальною службою [135, с. 85-86];

в) пункт "е" частини 2 статті 12 Конвенції ООН проти корупції дозволяє впроваджувати постслужбові антикорупційні обмеження саме як один зі способів "запобігання виникненню конфлікту інтересів" [38].

Зазначене дозволяє запропонувати використання методу модельованого (ретроспективно-перспективного) конфлікту інтересів. Цей метод може слугувати інструментом для прикладного обмеження нормативної універсальності антикорупційної постслужбової заборони представництва, а також для визначення належних і раціональних меж її практичного застосування.

У цій частині дослідження виявлено чимало суперечностей у тлумаченні та застосуванні антикорупційної заборони на представництво. Дослідивши їх, висунуто низку заключних тез: 1) Закон України «Про запобігання корупції» є не гармонізованим у частині закріплення суб'єктної сфери його поширення загалом (ст. 3) та кола осіб, до яких застосовуються постслужбові обмеження (ст. 26); 2) суб'єктні межі постслужбових обмежень порушують загальну логіку покладання антикорупційних обтяжень, охоплюючи усю групу колишніх функціонерів публічного сектору та лише одну із підгруп колишніх квазіфункціонерів; 3) відлік річного терміну заборони представництва починається саме з моменту припинення функціонерської (в одній частині –

квазіфункціонерської) діяльності як єдиного (хоча й багатоскладового) типу суспільної діяльності, тобто – від часу переходу до цивільної сфери трудової активності; 4) антикорупційне післяслужбове обмеження виступу торкається саме «питань», а не «розбіжностей» (адже не всі питання мають у собі правову суперечку), тобто функціонує щодо конфліктних (в т.ч. судових) і безконфліктних юридичних ситуацій; 5) ідейно-регулятивна конкуренція дослідженої постслужбової заборони та інституту законного представника має вирішуватися на користь останнього; 6) здійснюване НАЗК розширення контрсуб'єктного параметру заборони представництва від окремого органу (підприємства, установи, організації) до відповідної системи галузевих агенції спотворює сутність і мету цієї заборони, нехтує доктринальними постулатами; 7) ретроспективно-перспективне моделювання конфлікту інтересів може виступати інструментом прикладної інтерпретації постслужбової заборони представництва, праксеологічно конкретизуючи її (в т.ч. долаючи посадову універсальність-байдужість).

Висновки до другого розділу

1. Акцентовано увагу на ключовій ролі постслужбової антикорупційної заборони правочинів. Вона слугує механізмом стримування корупційних загроз, що з'являються після завершення службової діяльності функціонерів публічного сектору. Виявлено особливе значення трудових договорів та контрактів, оскільки вони є одним із найпоширеніших способів оформлення відносин між колишнім посадовцем і суб'єктом господарювання. Такі угоди можуть широко використовуватися для реалізації прихованих корупційних інтересів. Також розкрито специфіку заборонених «правочинів у сфері підприємницької діяльності». Хоча вони переважно виражаються через договірні форми, вони також включають односторонні вияви волі, здатні генерувати приховані можливості для отримання незаконних вигод.

Було підкреслено, що норма пункту 1 частини 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» не охоплює цивільно-правові угоди про надання

послуг, які не мають ознак підприємництва (наприклад, систематичності). Це залишає їх поза сферою дії антикорупційної заборони та відкриває можливість для прихованих зловживань. Цю прогалину в законодавстві, як зазначено у публікації, особливо помітно на тлі тимчасових антикорупційних приписів на час воєнного стану. Хоча ці приписи встановили ширший перелік регульованих договорів, включивши цивільно-правові договори про надання послуг, вони не змогли повністю охопити всі ризиковані угоди.

Законодавство України не містить абсолютного обмеження на подальшу трудову, професійну або підприємницьку діяльність у тій же галузі. Воно лише забороняє прямі відносини з тими суб'єктами, що були підконтрольними екс-функціонеру до його звільнення. Порівняльний аналіз з Конвенцією ООН та практикою інших країн показав, що українська модель є відносно м'якою, оскільки фокусується на запобіганні «домовленостям на майбутнє», не запроваджуючи при цьому повної постслужбової заборони.

2. Встановлено, що службова інформація є: а) інформацією з обмеженим доступом; б) інформацією, яка може завдати шкоди як державі, так і окремим суб'єктам; в) інформацією, що забезпечується відповідним режимом обліку та використання. Застосовно до антикорупційного законодавства, очевидно, що службова інформація безальтернативно підпадає під дію антикорупційного обмеження, передбаченого ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції». Незважаючи на схожість формулювань «службова інформація» та «інформація, пов'язана з службовою діяльністю», ці поняття не є тотожними за змістом. Останнє поняття є більш ширшим та може включати не лише службову інформацію. Для проведення паралелей між ними необхідно встановити сутність службової діяльності для цілей антикорупційного законодавства. Тобто, це інформація, яка: а) існувала на момент здійснення особою публічно-владних функцій; б) була набута особою під час реалізації таких функцій; в) була набута у зв'язку з виконанням службових повноважень. Постслужбове антикорупційно-інформаційне обмеження з акцентом на отриманість інформації «у зв'язку» з виконанням службових обов'язків (а не просто під час перебування у статусі

службовця).

Зазначено, що не можуть розглядатись в якості предмету постслужбового антикорупційно-інформаційного обмеження фактичні дані, що виникли після припинення публічної служби або хоча й існуючі раніше, але отримані після такого припинення, або існуючі під час служби, але отримані не у зв'язку із реалізацією відповідної посадової компетенції (наприклад, випадково почути розсуди/судження колег про їх поточні справи, про особисті відносини, припущення відвідувачів про ймовірнісні події).

Застосування формально-логічного інструментарію дало можливість визначити слушність безстроковості досліджуваного постслужбового обмеження. Оскільки його тривалість, на відміну від двох інших складових групи постслужбових обмежень, нормативно не обмежується, то (йдучи від протилежного) – є постійною. Разом з тим, антикорупційно-інформаційна заборона покликана забезпечувати режими конфіденційної, службової та таємної інформації. Якщо ж така інформація-режим має темпоральну межу, то забезпечувальний її антикорупційний засіб мусить корелювати з останньою та стає лише умовно «безстроковим». Тобто, якщо інформація втрачає режим обмеженого доступу і підлягає публічному використанню, відповідно колишній функціонер на рівні з іншими громадянами може вільно розпоряджатись цією інформацією. В даному контексті, ключовим буде вид інформації, а не те, що вона стала відомою особі під час виконання службових повноважень. Адже, в подальшому, ця інформація трансформувалась в публічно доступну.

3. Дослідження суб'єктів, на яких поширюються постслужбові антикорупційні обмеження (в т.ч. і заборона представництва), дозволило авторові виявити: 1) неповноту закріпленого у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» кола суб'єктів регулятивного впливу цього акту вищої юридичної сили (адже там не зазначають колишні функціонери публічного сектору); 2) порушення логіки покладання антикорупційних обтяжень (чим більше влади, тим більше способів впливу), коли заборони стосуються всієї групи колишніх функціонерів публічного сектору та лише одного підвиду

колишніх квазіфункціонерів публічного сектору; 3) техніко-юридичні недоліки Закону України «Про запобігання корупції» (коли він посилається на «членів Ради Національного банку України», хоча конкретна норма стосується осіб, що вже залишили відповідні посади).

Наголошено, що відлік річного терміну заборони представництва починається з моменту припинення публічно значимої діяльності як цілісного (хоч і поліструктурного) виду соціальної активності загалом, а не окремої його складової/сегменту. Висунуто та обґрунтовано тези щодо змістовних меж досліджуваного обмеження: 1) його переважну непоширюваність на інститут законного представника; 2) ймовірність виступання в якості «іншої сторони» утворень зі статусами органу, підприємства, установи, організації; 3) недопустимість маніпулятивного підбору агенції, в якій особа працювала «на момент припинення» служби, шляхом короткострокового переведення до іншого органу з подальшим звільненням; 4) необґрунтованість здійснюваного Національним агентством з питань запобігання корупції розширення сфери застосування антикорупційної заборони представництва від органу (де проходив службу колишній функціонер) до всієї відомчої вертикалі чи відповідної системи органів.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОСТСЛУЖБОВИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ФУНКЦІОНЕРІВ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ

3.1. Організаційно-процесуальне та адміністративно-деліктне забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору

Досить важливим аспектом існування постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору є елементи організаційно-процесуального забезпечення їх реалізації. З одного боку, Законом України «Про запобігання корупції» описано три види постслужбових антикорупційних обмежень: постслужбові антикорупційні обмеження щодо вчинення правочинів; розголошення конфіденційної та іншої службової інформації щодо публічної служби; представлення інтересів особи у судових інституціях, якщо опонентом є особа чи орган, в якому попередньо здійснював службу публічних посадовець [76], чим закріплено належну нормативну основу щодо даних видів обмежень. Натомість, лише нормативного аспекту для належного функціонування даних видів обмежень є недостатньо, оскільки за таких умов відповідний механізм притягнення до відповідальності належним чином реалізуватися не буде.

Коли йдеться про організаційно-процесуальне забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору, то воно сформовано з сукупності елементів як: а) організаційного характеру (до яких віднесено, наприклад: нормативну основу діяльності суб'єкта реалізації згаданих обмежень; наявність інформаційного забезпечення та відповідної антикорупційної інфраструктури), так і б) процесуального характеру (до яких віднесемо, наприклад, особливості фіксування фактів порушення обмежень, процедуру доказування, процедуру судового розгляду таких справ), що дозволяють забезпечити втілення у правову дійсність положення,

встановлені ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції». Розглянемо дані елементи детальніше.

Важливим аспектом організаційного забезпечення реалізації постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору є існування самого суб'єкта втілення відповідних обмежень. В Україні наразі існують декілька органів, що уповноважені державою на виконання антикорупційних функцій – Національне антикорупційне бюро України [102], Національне агентство з питань запобігання та протидії корупції України [76] та Спеціалізована антикорупційна прокуратура [73]. Натомість аналіз завдань та функцій даних органів наводить на думку, що здійснення контролю на нагляду за дотриманням відповідних постслужбових антикорупційних заборон покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції України (оскільки функціональне призначення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури полягає у підтриманні державного обвинувачення [73], а Національного антикорупційного бюро України – у «протидії корупційним та іншим кримінальним правопорушенням», що суперечить правовій природі постслужбових антикорупційних обмежень [102]).

Самі по собі постслужбові антикорупційні заборони не можна вважати *кримінальними правопорушеннями*, що обумовлено насамперед відсутність закріплення диспозиції таких норм у Кримінальному кодексі України та відсутністю їх санкцій, а тому фактично відсутністю як такого складу кримінального правопорушення. Водночас не можна не відмітити, що частково виокремлення постслужбових антикорупційних обмежень як складу адміністративних правопорушень, передбачених положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення [36], є більш доцільним.

Повертаючись до функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції України (далі – та/або НАЗК України), відзначимо, що діяльність цього органу регламентовано Законом України «Про запобігання корупції», яким представлено його статус як головної інституції урядової влади з особливим становищем, на якого покладено функції щодо забезпечення

формування та здійснення державної протикорупційної політики [76]. В силу наданих державною повноважень НАЗК виконує превентивну роль у протидії корупції, про що свідчать такі повноваження, як: залучення суспільства до створення, втілення та контролю за антикорупційною політикою; схвалення антикорупційних планів державних установ та органів місцевого самоврядування; забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Об'єднаного державного реєстру декларацій службовців, яким делеговано функції державної влади чи місцевого самоврядування, а також Об'єднаний державний реєстр громадян, що скоїли корупційні або пов'язані з корупцією злочини тощо (п. 9, 12, 17 ч. 1 ст. 11) [76].

Окремо зупинимось на функціонуванні Єдиного державного реєстру правопорушників, причетних до корупції [25], адміністрування якого також покладено на НАЗК України. Фактично виникають запитання щодо такої компетенції, оскільки якщо фактично протидія вчиненням нових корупційних правопорушень покладено на Національне антикорупційне бюро України [102], тоді чому даний орган не здійснює ведення такого реєстру. Відповідь полягає в тому, що управління Єдиним державним переліком осіб, що скоїли корупційні або дотичні до корупції проступки є елементом реалізації все ж превентивної політики. З іншого ж боку, Національне антикорупційне бюро України [102] фактично здійснює досудове розслідування злочинів у сфері корупції, а тому покладення на останнього обов'язку також ведення публічних реєстрів є недоречним та недоцільним.

Пунктом 6-1 частини 1 статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що НАЗК України наглядає та перевіряє дотримання законів про етичну поведінку, попередження та вирішення конфлікту інтересів серед державних службовців, представників місцевого самоврядування та інших категорій, що до них прирівнюються [76]. Фактично у дане формулювання також можна віднести нагляд та контроль за дотриманням публічними службовцями антикорупційних вимог після припинення публічної служби та вчасного реагування на їх порушення, що є одним із повноважень даного органу.

Окремо досить важливим є дослідження внутрішньої структури Національного агентства з питань запобігання корупції України на предмет окремого підрозділу щодо здійснення нагляду та контролю за дотриманням публічними службовцями постслужбових антикорупційних вимог. Загалом, внутрішня структура НАЗК України поєднує у собі чимало підрозділів, такі як департаменти, управління, підрозділи, сектори та служби, що забезпечують його ефективну роботу, серед яких:

1) Департаменти: Департамент моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції; Департамент антикорупційної політики; Департамент інформаційних систем, аналітичної роботи та захисту інформації; Департамент формування доброчесності політичних фінансів;

2) Управління: Управління проведення повних перевірок; Управління проведення моніторингу способу життя та контролю щодо повноти заповнення декларацій; Управління проведення спеціальних перевірок та контролю за своєчасністю подання декларацій; Управління реалізації антикорупційної політики у сферах економіки та правопорядку; Управління реалізації антикорупційної політики у сфері відновлення та соціально-гуманітарній сфері; Управління просвітницької роботи та навчальних програм; Управління формування правових позицій з питань декларування та конфлікту інтересів; Управління формування політики у сфері запобігання корупції тощо;

3) Відділи: Відділ здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб; Відділ цифрової трансформації та інноваційного розвитку; Відділ організації роботи із зацікавленими сторонами та забезпечення прийняття актів антикорупційної політики; Відділ внутрішнього контролю; Відділ координації управлінської діяльності та взаємодії;

4) Сектори: Сектор з питань запобігання корупції; Сектор внутрішнього аудиту; Сектор режимно-секретної роботи;

5) Служби: Патронатна служба [62].

На перший погляд існування окремого підрозділу, на який були б

покладені обов'язки щодо здійснення нагляду та контролю за дотриманням публічними службовцями постслужбових антикорупційних вимог є можливим. Водночас, не можна не відмітити, що такі функції мають бути долучені до повноважень відповідного іншого існуючого підрозділу у сфері запобігання корупції, яким є Департамент моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції (до складу якого входять чотири відділи – Відділ перевірок, Відділ розгляду повідомлень, Відділ моніторингу та Відділ виявлення та документування правопорушень).

Серед основних функцій Департаменту моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції виокремлюємо, зокрема:

а) проведення нагляду та перевірки дотримання публічними службовцями обмежень щодо запобігання корупції, передбачених ст. ст. 22-27 Закону України «Про запобігання корупції»;

б) розгляд повідомлень про можливі факти правопорушень, що стосуються корупції або пов'язані з нею;

в) збір доказів щодо підтвердження чи спростування факту вчинення особою адміністративних правопорушень, зокрема за ст.ст. 172⁻⁴ – 172⁻⁸ КУпАП;

г) початок судового провадження через подання позову (заяви): з питань визнання недійсними правочинів, укладених унаслідок скоєння корупційного або пов'язаного з корупцією злочину; про анулювання трудового договору, визнання угоди недійсною у разі виявлення порушень, передбачених у частині 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» [19].

Тобто, саме на Департамент моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції НАЗК України покладено обов'язки щодо нагляду та контролю за дотриманням публічними службовцями постслужбових антикорупційних вимог, а також у разі необхідності збирання доказів та звернення до суду з метою припинення трудового договору (контракту) або ж визнання правочину недійсним у випадку вчинення публічним службовцем порушень таких обмежень.

За таких умов, доцільно зробити висновок, що невиконання публічними службовцями вимог ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», зокрема в частині укладення договорів (контрактів) або здійснення правочинів у сфері підприємницької діяльності є підставою для:

- а) розірвання відповідного договору (контракту);
- б) визнання правочинів недійсними через судові інституції від імені НАЗК України.

Розглядаючи на практиці дані ситуації, констатуємо, що фактично, найбільш поширеним наслідком порушення публічним службовцем антикорупційних вимог після припинення публічної служби є розірвання такого договору (контракту) зі сторони роботодавця. Звернення ж до суду від імені Департаменту моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції НАЗК України є таким, що може виникнути, але є малоімовірним (що підтверджується відсутністю судових кейсів такого спрямування) з питання неналежного правового регламентування самої процедури такого звернення та супутніх аспектів.

Так, наприклад, чинне законодавство України не регулює саму процедуру виявлення та фіксування порушення постслужбових вимог зі сторони колишнього публічного службовця. Закон України «Про державну службу» передбачає види дисциплінарних стягнень (зауваження, догана та звільнення), що можуть бути застосовані до службовця у разі порушення передбачених законом його прав та обов'язків (ст. 66). Окрім того, передбачено, що у такому випадку обов'язковим є отримання від державного службовця пояснень щодо обставин вчинення дисциплінарного проступку (або акт про відмову від надання таких пояснень) та завірені копії документів, що підтверджують (спростовують) вчинення дисциплінарного проступку, що, зокрема, формують адміністративну справу (стаття 73) [74]. Натомість, такі умови застосовуються до публічних службовців під час проходження ними публічної служби, а тому застосування даних положень після припинення публічної служби не є виваженим підходом.

Відсутність чіткої процедури виявлення та фіксування порушення

постслужбових вимог зі сторони колишнього публічного службовця створює певні правові прогалини щодо етапів збору доказів та доведення факту порушення особою заборон, передбачених ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» [76]. А тому досить складним буде процедура доведення, зокрема того, що особа мала контрольні чи наглядові повноваження щодо того суб'єкта господарювання, з яким було укладено правочин, та відповідно це ускладнює процес збору доказів щодо конкретних функцій особи за її попереднім місцем роботи. Доцільно припустити, що процедура виявлення порушень антикорупційних вимог зі сторони колишнього публічного службовця має поєднувати наступні етапи:

1. Поява інформації щодо того, що публічним службовцем було порушено вимоги постслужбових антикорупційних обмежень (етап інформування). Даний етап розпочинається з моменту повідомлень викривачів про такі порушення колишніх публічних службовців або через платформу анонімних повідомлень про корупцію (що також може мати місце). Окремо звернемо увагу, що така інформація може стати відомою посадовим особам НАЗК України також через відкриті джерела інформації, такі як повідомлення в засобах масової інформації, через оновлення даних у публічних реєстрах (зокрема щодо реєстрації обтяжень рухомого та нерухомого майна), різного роду бізнес-платформи тощо. Важливу роль на етапі інформування відіграватиме наявність належним чином налагодженого моніторингу та з боку уповноважених осіб НАЗК України, а також їх взаємодія з іншими державними та муніципальними органами, інститутами громадянського суспільства.

2. Перевірка та збір доказів щодо підтвердження чи спростування факту того, що публічним службовцем було порушено вимоги постслужбових антикорупційних обмежень (етап перевірки). На даному етапі відбуваються внутрішні перевірки офіційних документів, описів функцій, повноважень, які мав колишній публічний службовець на предмет реального порушення останнім постслужбових антикорупційних обмежень. Також відбувається зіставлення інформації про колишнього публічного службовця з даними про юридичну особу

або фізичну особу-підприємця, з якою ним було укладено договір чи вчинено інший правочин. Даний етап є досить важливим, оскільки саме на ньому закладається фактична основа для подальших правових дій, зокрема притягнення особи до відповідальності або винесення обґрунтованого висновку про відсутність порушень.

Точність та повнота збору доказів має вирішальне значення для об'єктивності прийнятих рішень, а також для забезпечення законності. Такими доказами доцільно рахувати, зокрема: наказ про звільнення публічного службовця з посади (із вказівкою щодо моменту припинення служби в органах державної влади чи місцевого самоврядування); документи про службові повноваження, які публічний службовець мав раніше стосовно цієї юридичної особи (накази, посадові інструкції, акти перевірок, листування); копія трудового чи цивільно-правового договору між фізичною особою та юридичною особою приватного права (за можливості); результати службових перевірок, копії поданих декларацій службовцем тощо. Як окремі види доказів можуть бути залучені пояснення колег, які знали про характер повноважень колишнього публічного службовця або ж свідчення працівників нової установи про фактичне виконання особою своїх повноважень. Таким чином, до переліку доказів будуть віднесені письмові та електронні докази (за необхідності), а також показання свідків. Важливу роль у отриманні доказів також відіграє дотримання принципів неупередженості, об'єктивності та повного документального підтвердження виявлених фактів.

3. Підготовка НАЗК України позовної заяви до суду (процесуальний етап). Після підтвердження інформації щодо того, що публічним службовцем було порушено вимоги постслужбових антикорупційних обмежень, а також отримання всіх підтверджуючих для цього документів, відбувається звернення НАЗК України до суду щодо припинення трудового договору (контракту) або ж визнання правочину недійсним з підстав порушення колишнім публічним службовцем ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» [19]. Враховуючи всю специфіку інтересів та залучених сторін, таке звернення НАЗК

України має відбуватися в межах цивільного судочинства у порядку позовного провадження.

Факультативно стадією процедури виявлення порушень антикорупційних вимог зі сторони колишнього публічного службовця є стадія оскарження рішення суду за сторони НАЗК України або ж публічного службовця, що постає невід'ємною частиною забезпечення принципу верховенства права, зокрема права на справедливий суд. Натомість відсутність достатньої судової практики з даного питання не дає повною мірою оцінити правову практичність даної як даної стадії, так і в цілому процедури наслідків порушення службовцем постслужбових антикорупційних обмежень.

Таким чином, організаційно-процесуальне забезпечення виступає ключовим елементом у механізмі реалізації постслужбових антикорупційних обмежень. Ефективність такого механізму та оперативність функціонування надаватиме змогу уповноваженим особам НАЗК України та державі своєчасно реагувати на потенційні або реальні порушення антикорупційних обмежень колишніми публічними службовцями. Водночас, дієвість організаційно-процесуального механізму реалізації постслужбових антикорупційних обмежень наразі є зниженою через цілу низку причин, таких як:

а) відсутність чіткої процедури виявлення та фіксації порушень зі сторони колишніх публічних службовців;

б) недостатній рівень здійснення моніторингу НАЗК України та його структурних підрозділів щодо не порушення колишніми публічними службовцями вимог ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції»;

в) відсутність достатньої правозастосовчої практики в судах, що ускладнює належне впровадження норми щодо постслужбових антикорупційних обмежень.

Для вирішення означених проблем забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень, доцільно розглянути можливості їх адміністративного деліктного забезпечення. Згідно з пунктом "е" частини 2 статті 12 Конвенції ООН проти корупції, країни-учасниці, щоб запобігти

корупції у приватному секторі, можуть, крім іншого, вживати заходів для запобігання конфлікту інтересів. Це може відбуватися шляхом встановлення обмежень на професійну діяльність колишніх державних посадовців у приватному секторі. Ці обмеження застосовуються у належних випадках і на обґрунтований строк після їхнього звільнення або виходу на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, які ці посадовці виконували або за якими здійснювали нагляд під час перебування на посаді[38]. Зазначений міжнародний припис трансформувався (деталізувався) національним законодавством у групу постслужбових антикорупційних заборон для публічних службовців (спрощено): щодо правочинів; щодо використання інформації; щодо представництва. При цьому, гарантування дієвості відповідних заборон (що, переконані, має не лише суттєвий негайно-прикладний ефект у приватному секторі, але й чинить перспективно-превентивний антикорупційний вплив на публічні правовідносини) неодноразово актуалізувалось і науковцями, і профільними інституціями. Навіть Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки визначила в якості одного із очікуваних (нагальних) її результатів введення адміністративної відповідальності за недотримання обмежень після завершення діяльності, пов'язаної з виконанням державних чи муніципальних функцій [78].

Так, щодо заборони укладати трудові угоди чи інші ділові домовленості з приватними компаніями або фізичними особами-підприємцями, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» [76] зазначимо наступне.

Дієвість регулятивного правового припису обумовлюється не лише його соціальною справедливістю, але й значною мірою залежить від існування загрози відповідальності у випадку нехтування таким приписом. Розуміючи негативні сторони маргінального виду законслухняної поведінки і визнаючи некаральні цінності публічного права загалом, вітчизняна юриспруденція неодноразово підтверджувала істотність санкційних механізмів на практиці (наприклад, після запровадження ст. 188-41 КУпАП) та утверджувала їх в теорії (наприклад, через традиційну трьох-елементу структуру правової норми). Якщо немає санкції, то офіційний імператив переходить у сферу бажано-рекомендованого варіанту

поведінки, тяжіючи до сфери етичних регуляторів (що інколи може бути прийнятним, але не у питаннях запобігання корупції і, тим паче, не на даному історичному етапі).

Встановлення на рівні антикорупційної стратегії прагнення до «запровадження адміністративної відповідальності за порушення обмежень після припинення діяльності» не лише втілює глибинні доктринальні ідеї, але й ілюструє унікальність саме такого забезпечувального інструментарію. Річ у тому, що постслужбові антикорупційні заборони (в т.ч. щодо правочинів) поширюються саме на колишніх чиновників. До таких осіб не можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення (враховуючи їх уже неслужбовий статус) або кримінальні стягнення (враховуючи неспіврозмірність останніх із суспільною небезпекою порушень). Тому, для антикорупційних постслужбових приписів адміністративно-деліктне забезпечення стає не просто вагомим, а єдиним юрисдикційним гарантуванням (відрізняючи розглядувані заборони від інших інститутів запобігання корупції, де спостерігається суміжність дисциплінарної та адміністративної відповідальності; наприклад – від конфлікту інтересів). Звертає на себе увагу й інший аспект формулювання стратегічної цілі – «запровадження» адміністративної відповідальності (чим ніби-то стверджується про її повну відсутність). Проте, дещо вже запроваджено.

Статтею 172-8-1 КУпАП передбачено відповідальність за порушення встановлених законом обмежень протягом року після того, як особа перестає бути членом НКРЕКП, їй забороняється укладати будь-які робочі чи підприємницькі угоди з організаціями, які діють у сферах енергетики та/або комунальних послуг, і чия діяльність ліцензується цією ж Комісією [36]. Це єдиний припис КУпАП, що стосується постслужбової заборони правочинів, і він:

є очевидно обмеженим за колом суб'єктів, оскільки стосується лише членів НКРЕКП, залишаючи осторонь (без належного юрисдикційного забезпечення) усіх інших колишніх публічних службовців (поліцейських, військових посадових осіб, муніципальних функціонерів, суддів, народних депутатів тощо). Як справедливо відмічалось у цьому контексті дослідниками, наприкінці 2019

року в законодавстві з'явилася фрагментарна відповідальність за порушення постслужбової антикорупційної заборони на укладення договорів чи правочинів, але вона стосувалася лише одного спеціального виду служби [3, с. 444];

є обмеженим предметно, адже передбачає відповідальність за порушення колишніми членами НКРЕКП заборони укладати правочини із суб'єктами господарювання, діяльність яких ліцензується НКРЕКП. Пункт 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» містить заборону укладати правочини із суб'єктами господарювання, стосовно яких протягом року до припинення служби здійснювались повноваження з перевірки, нагляду або розробки чи ухвалення рішень, які стосуються діяльності цих суб'єктів. Аналіз же правових підстав функціонування вказаного регулятора дозволяє стверджувати наявність у нього контрольно-наглядових повноважень стосовно деяких юридичних осіб, які не ліцензуються НКРЕКП (наприклад, щодо виробників теплової енергії на території м. Київ). Правочини із такими суб'єктами залишаються поза перспективою застосування ст. 172-8-1 КУпАП;

не є масово-ефективним у прикладному зрізі (в т.ч. і через суб'єктну та предметну обмеженість), адже з 29.12.2019 (коли ст. 172-8-1 КУпАП набрала чинності) поки не отримував практичної реалізації (на запит у підрозділі «справи про адміністративні правопорушення» Єдиного державного реєстру судових рішень за параметром «172-8-1» не знайдено жодного результату);

є черговим підтвердженням висловлюваної дослідниками тези про вибірково-хаотичне вирішення законотворцем сегментарних регулятивних завдань, відсутність послідовної розбудови публічно-правової системи протидії корупції [145, с. 157].

У Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки стверджується про незабезпеченість постслужбових антикорупційних заборон заходами правового впливу, що спричиняє низький рівень їх виконання на практиці [80, п. 3.2.]. Таке бачення хоча й може корегуватись у напрямку зменшення його категоричності в частині заборони правочинів (з огляду на існування ст. 172-8-1 КУпАП), але у прикладному зрізі є абсолютно справедливим (враховуючи

суб'єктно-предметну обмеженість та недієвість ст. 172-8-1 КУпАП, ефективність якої носить поки-що лише запобіжний характер на основі факту «існування» юрисдикційної загрози). Зважаючи на неконкретизованість програмної цілі про запровадження юридичної відповідальності за порушення постслужбових антикорупційних заборон та враховуючи висвітлене вище, доцільно запропонувати секторну деталізацію вказаної цілі шляхом встановлення вичерпної адміністративно-деліктної забезпеченості постслужбової антикорупційної заборони правочинів через внесення змін до ст. 172-8-1 КУпАП (розширивши коло її суб'єкти до всіх публічних службовців, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» та гармонізувавши об'єктивну сторону цього правопорушення із предметною шириною п. 1 ч. 1 ст. 26 антикорупційного закону).

Щодо антикорупційної заборони розкривати або застосовувати у власних інтересах службову інформацію, отриману під час виконання обов'язків, крім випадків, передбачених законодавством, яка передбачена п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» [76], зазначимо наступне. Відповідна норма, якою встановлено адміністративну відповідальність за «незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» мститься у ст. 172-⁸ КУпАП [36]. Зіставлення викладу антикорупційної заборони та формулювання використаного в адміністративному деліктному законодавстві, дозволяють констатувати їх діалектичний взаємозв'язок та забезпеченість протидії проступків, змістом яких є «розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень».

Неможливість застосування цих положень до колишніх публічних службовців опосередковано формулюванням Примітки до ст. 172-⁸ КУпАП: «Суб'єктом правопорушень у частині першій цієї статті є особи, зазначені у пункті 1 ... частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»...» [36]. Можливо припустити, зарахування колишніх функціонерів

до суб'єктів вказаного проступку з огляду на те, що:

1) вони набули статусу суб'єкта , уповноваженого виконувати державні або муніципальні функції (частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»);

2) правовий статус суб'єкта , уповноваженого виконувати державні або муніципальні функції є сукупність прав та обов'язків, яких передбачено законодавством;

3) серед обов'язків суб'єктів, уповноважених виконувати державні або муніципальні функції, виділяються ті, які повинні виконуватись після припинення публічної служби;

4) особа, набуваючи статус суб'єкта, уповноваженого виконувати державні або муніципальні функції , усвідомлює обов'язки, які з цим пов'язані;

5) обов'язок щодо незаконного розкриття або використання конфіденційної інформації, отриманої при виконанні службових обов'язків чи інших повноважень, передбачених законом має безстроковий характер.

Тобто, за широкого підходу та з врахуванням принципу універсального правового регулювання, очевидно, що позначення суб'єктів вчинення адміністративного проступку, передбаченого ст. 172-⁸ КУпАП може охоплювати колишніх функціонерів. Проте, подальша логіка законодавця та аналіз правозастосування, свідчить про протилежне.

Так, статтю 172-⁸⁻¹ сформульовано з назвою «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», що аналізувалось вище та, де використано точне формулювання «після припинення повноваження». Положення адміністративного деліктного законодавства щодо порушень вимог фінансового контролю також стосуються колишніх функціонерів. Проте, вказівка щодо суб'єктного поширення зроблена у ст. 172-⁶ КУпАП через відсилання до ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» [36]. Відповідно, положеннями профільного антикорупційного закону до суб'єктів, що зобов'язані подавати декларацію про доходи з метою

запобігання корупції віднесені: «...особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншу діяльність, зазначену у підпунктах «а», «в» – «г» пункту 2 частини першої статті 3, зобов'язані до 1 квітня наступного року після року припинення діяльності подати в установленому частиною першою цієї статті порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік» (ч. 2 ст. 45) [76].

Отже, на рівні адміністративного деліктного законодавства використано або пряме відсилання до колишніх функціонерів через положення Закону України «Про запобігання корупції», або прямо в тексті законодавчих положеннях зроблено вказівку на «припинення функціонування» як ознаку суб'єкта вчинення адміністративного проступку. За таких умов є два варіанти забезпечення антикорупційної заборони щодо нерозголошення інформації:

1) внесення системних змін в Кодекс України про адміністративні правопорушення;

2) внесення змін в окремі положення, що можуть стосуватись адміністративної деліктної забезпеченості антикорупційної заборони на неправомірне розкриття чи інше застосування даних, отриманих під час виконання службових або встановлених законом повноважень.

Для цілей цього дослідження оберемо другий варіант. Відповідно, необхідно сформулювати пропозиції щодо удосконалення формулювання положень ст. 172-⁸ КУпАП та поширення її положень на колишніх функціонерів. Доцільним є внесення змін до положень ст. 172-⁸ КУпАП такого змісту:

«...Примітка. Суб'єктом правопорушень у частині першій цієї статті є особи, зазначені у пункті 1 та підпункті «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», особи, зазначені в частині другій статті 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», а також особи, які відповідно до статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані дотримуватись визначених заборон».

Щодо антикорупційної заборони про представлення інтересів будь-якої людини у судових чи інших справах проти органу чи організації, де вони раніше працювали, то станом на теперішній час в КУпАП такого типу правопорушення не виокремлюються. У випадку представництва в судах, якщо колишній функціонер виконуватиме функцію адвоката, це матиме негативні наслідки безпосередньо для розгляду справи. Підтвердженням означеного є рішення Верховного Суду України у справі, що стосується позову до Пенсійного фонду України про поновлення на роботі. З тексту судового рішення, слідує, що особу представляв колишній функціонер, на якого поширюється дія антикорупційних обмежень, передбачених ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції». Згідно з рішенням суду, позов було подано неправомірно, оскільки представник позивача, будучи колишнім державним службовцем, порушив встановлену законом заборону на представництво в судах проти свого попереднього місця роботи. Через це позовну заяву не розглядали по суті. Суд першої інстанції, рішення якого підтримав апеляційний суд, не став розглядати позов. Причиною стало те, що представник позивача раніше працював заступником начальника відділу представництва інтересів ФССУ в судах. На момент подання позову не минуло й року з дня його звільнення з посади. У касаційній скарзі до Верховного Суду стверджувалося, що договір про надання адвокатської допомоги був дійсним, представника не притягали до відповідальності, і він, на думку заявника, не підпадав під обмеження для посадових осіб згідно з пунктом 3 частини 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» [70]. Незважаючи на всі аргументи, Верховний Суд погодився з попередніми судами. Він підтвердив, що звернення представника до суду в інтересах позивача з позовом проти ФССУ було порушенням. Позивач подав позов раніше, ніж через рік після звільнення з ФССУ, що прямо суперечить пункту 3 частини 1 статті 26 Закону України «Про запобігання корупції». Ця норма забороняє особі протягом року після звільнення представляти чийсь інтереси у справах, де стороною є її колишній роботодавець.

За таких умов, слід акцентувати увагу на тому, що визнання договору про

надання адвокатом правничої допомоги недійсним ніяк не впливають на застосування антикорупційної норми та відсутність будь-якої процесуальної правосуб'єктності у колишнього функціонера з приводу визначеної категорії справ, і відповідно мають наслідком повернення позовної заяви без розгляду.

У аналізованому рішенні Верховного Суду, враховано і роль НАЗК в процесі встановлення об'єктивних обставин справи в частині надання роз'яснень з приводу статусу представника. Як наслідок, було підтверджено застосування до колишнього функціонера обмежень предметно до змісту судової справи [70].

Отже, наявним є непрямий вплив на колишнього функціонера, проте відповідальності за порушення антикорупційного законодавства не має, тому що означене не підкріплено можливістю притягнення до певного виду юридичної відповідальності. Більше того, коли мене однорічний термін, особа зможе представляти інтереси будь-яких суб'єктів, а її поведінка не матиме жодних юридичних підтверджень та не відобразатиметься в її профілі. Доцільним є внесення доповнень та змін до законодавства про адміністративні правопорушення у Главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» через виокремлення окремої статті «Недотримання заборони щодо представництва» з таким змістом:

«Здійснення протягом року з дня припинення діяльності з виконання функцій держави чи місцевого самоврядування представництва інтересів будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) працювала особа, що виконувала функції держави чи місцевого самоврядування на момент припинення зазначеної діяльності - .

тягне за собою накладення штрафу від ста двадцяти п'яти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Та сама дія, вчинена повторно після застосування заходів адміністративного стягнення, -

тягне за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені в статті 26 Закону України «Про запобігання корупції».

Доповнення такої статтею КУпАП дозволить:

а) мінімізувати випадки порушень антикорупційного обмеження, передбаченого п. 3 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції»;

б) підвищить спроможності та дієвість антикорупційного механізму в цілому;

в) відокремить означений проступок від інших антикорупційних постслужбових обмежень, що відрізняються як темпорально, так і змістовно один від одного.

У цій частині дослідження, підкреслено, що дієвість регулятивного правового припису обумовлюється не лише його соціальною справедливістю, але й значною мірою залежить від існування загрози відповідальності у випадку нехтування таким приписом. Відповідно, антикорупційні постслужбові обмеження можна охарактеризувати як такі, що не забезпечуються належним чином юрисдикційним впливом держави. Запропоновано: 1) секторну деталізацію антикорупційного завдання шляхом встановлення вичерпної адміністративної деліктної забезпеченості постслужбової антикорупційної заборони правочинів через внесення змін до ст. 172-⁸⁻¹ КУпАП через розширення кола її суб'єкти до всіх публічних службовців, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» та гармонізувавши об'єктивну сторону цього правопорушення із предметною шириною п. 1 ч. 1 ст. 26 антикорупційного закону; 2) внесення змін в окремі положення, що стосуються адміністративної деліктної забезпеченості антикорупційної заборони на незаконне розголошення або застосування у будь-який інший спосіб відомостей, отриманих під час виконання службових чи законних повноважень через поширення ст. 172-⁸ КУпАП на колишніх функціонерів; 3) виокремлення окремої статті КУпАП «Недотримання заборони щодо представництва».

3.2. Напрямки удосконалення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору

Станом на теперішній час державний та муніципальний сектор влади впроваджує чимало заходів щодо допуску до державної та муніципальної служби осіб, які максимально надають довіру та відповідають критеріям займаної посади. Не можна не звернути увагу на численні заходи, впроваджені законодавцем, зокрема шляхом введення:

щодо державної служби: а) чітких умов вступу осіб на даний вид служби (визначення вичерпних критеріїв, що дають особі право обіймати посаду в органі державної влади, а також навпаки обмежують чи позбавлять такого права (ст. 19-20 Закону України «Про державну службу» [74]); б) встановлення виважених та раціональних для даної категорії посад обмежень під час проходження державної служби, зокрема оцінювання результатів діяльності та обмеження суміщення з іншими оплачуваними видами діяльності (положення Закону України «Про запобігання корупції» [76]); в) конкретизації чинним законодавством вичерпного переліку підстав, що мають наслідком припинення державної служби, зокрема підстав, що сприяють взагалі втраті особою права на державну службу (ст. 83 Закону України «Про державну службу» [74]);

щодо муніципальної служби: а) закріплення умов, що у своїй сукупності сприяють виникненню права на здійснення діяльності у місцевому самоврядуванні (ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [116]); б) встановлення підстав, які призводять до неможливості прийняття та виконання обов'язків в місцевому самоврядуванні (ст. 12, 12-1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [116]); в) визначення підстав припинення виконання обов'язків у місцевому самоврядуванні (ст. 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [116]).

Закріплення відповідних умов та критеріїв більшою мірою дозволяє залучити до державної діяльності та діяльності в органах місцевого

самоврядування лише кваліфікованих осіб, які зможуть добросовісно виконувати покладені на них обов'язки. Водночас, не менш важливим аспектом забезпечення добросовісності поведінки державних та муніципальних службовців що відношенню до наданих їм державою та муніципальною владою повноважень є чітка регламентація постслужбових антикорупційних обмежень, тобто тим заборонам, що поширюються на конкретних осіб після припинення ними публічної служби та які мають антикорупційний характер. Положення Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачають одним із обов'язків публічного службовця дотримання антикорупційного законодавства, у тому числі і постслужбових.

Важливість дієвості постслужбових антикорупційних обмежень у чинне законодавство України обмовлена, зокрема, декількома важливими причинами, серед яких:

1) захист інтересів держави та місцевого самоврядування від зловживань зі сторони осіб, які припинили публічну службу. Досить частими стаються випадки, коли особа, обіймаючи посаду державної чи муніципальної служби, володіла службовою чи іншою конфіденційною інформацією, яку згодом може використати на шкоду публічних інтересів. Сюди також доцільно віднести запобігання конфлікту інтересів та можливого впливу колишніх представників публічної влади на керівництво того чи іншого органу та прийнятими ним рішеннями;

2) формування культури доброчесності публічної служби. В даному випадку метою означених дій виступає не лише забезпечення уникнення корупційних впливів, а й також формування довіри суспільства до інститутів держави, так зване покращення легітимності;

3) відповідність дій посадовців, у тому числі, після припинення публічної служби, вимогам міжнародних стандартів у сфері протидії та запобігання корупції. Вступ України до Європейського Союзу створює однією з умов імплементацію вимог, у тому числі щодо постслужбових антикорупційних

обмежень, у національне законодавство України, а тому дотримання означених вимог утворює правову основу подальших правових надбань нашої держави.

Описані вище аспекти виступають одночасно як причинами впровадження антикорупційних обмежень, що застосовуються до службовців публічного сектору, так і передумовами подальшого пошуку напрямів удосконалення постслужбових обмежень з метою уникнення корупційних ризиків. Закон України «Про запобігання корупції» для надання опису постслужбових антикорупційних обмежень приділяє виключно ст. 26 та описує три види обмежень: постслужбові антикорупційні обмеження щодо вчинення правочинів; розголошення конфіденційної та іншої службової інформації щодо публічної служби; представлення інтересів особи у судових інституціях, якщо опонентом є особа чи орган, в якому попередньо здійснював службу публічних посадовець [76]. Примітним є те, що з моменту прийняття Закону України «Про запобігання корупції» у редакції від 14.10.2014 року та до її чинної на сьогодні редакції від 04.04.2025 року зміст ст. 26 суттєвому удосконаленню не підлягав, так само як не приймалися окремі уточнюючі статті або підзаконні акти щодо конкретизації постслужбових антикорупційних обмежень у публічній службі.

Численними Антикорупційними стратегіями періодично (кожні 5 років) визначаються проблемні аспекти антикорупційної сфери, шляхи їх подолання та навіть очікувані результати, проте жодна з них суттєво не торкає сферу постслужбових антикорупційних обмежень. Наприклад, Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки у контексті публічної служби звертає увагу виключно на покращення чесності і порядності в роботі органів державної влади та місцевого самоврядування, вдосконаленні етичної поведінки, удосконаленні конкурсного відбору, недопущенні прихованих доходів у публічних службовців, проте не передбачає жодних обмежень щодо діяльності осіб, які припинили публічну службу [104].

Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки підтримує проблему формування в Україні доброчесної публічної служби без корупційних проявів, проте так саме не згадує

проблему удосконалення чинним законодавством України вимог антикорупційних обмежень після припинення публічної служби [77]. Чинною Антикорупційною стратегією на 2021-2025 роки було частково звернено увагу на проблему удосконалення постслужбових антикорупційних обмежень, проте в частині введення в дію підстав для відповідальності за порушення заборон, що зберігаються після завершення роботи в органах влади [78]. Натомість виокремлення більш істотних проблем щодо функціонування постслужбових антикорупційних обмежень у межах публічної служби не відбулось.

На нашу думку, така позиція законодавця щодо ігнорування проблеми удосконалення антикорупційних обмежень після припинення публічної служби стосується більшому приділенню уваги мінімізації корупційних ризиків під час вступу та проходження публічної служби, що є більш нагальною потребою для держави з відносно високим рівнем корупції (згідно даних Transparency International Україна займає 105 місце зі 180 країн [7]). Водночас, з огляду на важливість підтримання стабільності публічної служби після звільнення чи відставки особи зі своєї посади сприяє появі міркувань щодо доцільності питання дотримання даних антикорупційних вимог також.

З огляду на вищезазначене, одним із шляхів удосконалення постслужбових антикорупційних вимог є покращення законодавчої регламентації (конкретизація) вимог, що є забороненими до вчинення особами після припинення публічної служби (організаційне та нормативне удосконалення). Як вже було звернено увагу вище, Закон України «Про запобігання корупції» описує три види обмежень: постслужбові антикорупційні обмеження щодо вчинення правочинів; розголошення конфіденційної та іншої службової інформації; заборона представлення інтересів [76], водночас Закон не відповідає на такі нагальні запитання, як:

«Який момент вважається датою припинення служби в органах державної влади чи місцевого самоврядування? Чи є ця дата універсальною, чи вона залежить від конкретної посади та органу?»;

«Що саме вважається представленням інтересів іншої особи? І як

розрізняти це від звичайних консультацій, коли людина не діє від імені клієнта?»;

«Які санкції чекають на тих, хто порушив обмеження після припинення роботи в органах влади? Чи можуть їх зобов'язати також відшкодувати збитки в рамках цивільного позову?»;

«Як співвідносяться обмеження, встановлені законом, із конституційним правом на працю? Чи можна вважати такі заборони законними, якщо вони обмежують можливість вільного працевлаштування?»;

«Як у законодавстві розрізняються поняття "контролю" і "нагляду" в контексті службових обов'язків? І чи вважається участь у колегіальних органах або ж тільки одноосібне прийняття рішень видом контролю/нагляду?»;

«Наскільки виправданим є існування обмежень, якщо їхні підстави відсутні, але вони все одно застосовуються?».

Окремо сумніви викликають процесуальні тонкощі щодо реалізації постслужбових антикорупційних заборон, серед яких:

«Які докази потрібні, щоб встановити, чи мав публічний службовець повноваження щодо контролю або нагляду за іншою особою впродовж року перед звільненням? Які офіційні документи суд визнає допустимими для підтвердження цього факту?»;

«Як працює механізм розголошення службової інформації? І чи є порушенням, якщо колишній публічний службовець використовує свої знання та досвід, набуті на посаді, а не конкретні конфіденційні дані?»;

«Чи потрібно на законодавчому рівні передбачити компенсацію для людей, яким відмовили в роботі через антикорупційні заборони, що діють після звільнення з посади?».

Отже, до проблемних питань нормативно-правового регулювання постслужбових антикорупційних заборон віднесемо: визначення темпоральних меж припинення виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також можливостей їх диференціації залежно від місця проходження служби; тлумачення представництва та його співставлення з суміжними категоріями;

виокремлення нормативного забезпечення процесуальними та адміністративно-деліктними засобами; можливості встановлення контролю та нагляду з відповідними моніторинговими інструментами; окреслення процедури встановлення факту порушення постслужбових антикорупційних заборон та її складових характеристик тощо.

Наразі дані запитання не мають однозначної відповіді. Відповідь на окремі з них (наприклад, з якого моменту служба вважається припиненою в органах державної влади та місцевого самоврядування) можна знайти шляхом аналізу численних нормативно-правових актів, проте така ситуація досить часто призводить до так званої «правової невизначеності», а також підриву правозаконності у даній сфері. Вказане наводить обґрунтовані підстави щодо того, що одним із способів покращення дієвості постслужбових антикорупційних вимог є створення окремого нормативно-правового акту (шляхом деталізації ст. 26 із Закону України «Про запобігання корупції» [76]), яким було б поєднано та детально описано умови, передумови, особливості доказування та інші специфічні аспекти антикорупційних вимог після припинення публічної служби, оскільки така ситуація не лише сприятиме вирішенню проблеми покращення нормативно-правового підґрунтя протидії та запобігання корупції в державі, але й дасть змогу звернути увагу держави на такий аспект з позиції уникнення корупційних ризиків та покращення доброчесності публічної служби.

Дійсно, впровадження окремого нормативно-правового акту, який би регулював питання антикорупційних обмежень після закінчення служби, є логічним, обґрунтованим та ефективним рішенням у рамках вдосконалення національної антикорупційної політики. Сьогодні правове регулювання цих питань здійснюється лише в рамках кількох статей Закону України «Про запобігання корупції», що створює значну правову невизначеність. Крім того, відсутність чіткого визначення понять (наприклад, що таке «розголошення інформації» або як тлумачити використання службового досвіду в приватних цілях) створює ситуації, коли порушення не може бути формально визнано

таким, що підпадає під дію чинного законодавства.

Ще одним напрямом (окрім нормативно-організаційного) покращення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень є створення Єдиного державного реєстру осіб, що є колишніми функціонерами публічного сектору (надалі – Реєстр колишніх функціонерів). Фактично, в Україні є досвід ведення схожих реєстрів із внесенням даних фізичних осіб залежно від специфічних критеріїв, серед яких Єдиний реєстр зниклих безвісти України [28], Єдиний реєстр зниклих безвісти за особливих обставин [27], Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [25], Єдиний реєстр боржників (у тому числі аліментів) [26] тощо. Досить схожим за специфікою дії Реєстру колишніх функціонерів є Реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Проте у випадку існуючого вже Реєстру, дані про особу будуть підлягати внесенню виключно у разі вчинення такою особою правопорушення (фактично). Натомість у разі запропонованого нами Реєстру відомості про особу будуть вноситися з моменту прийняття на службу в орган державної влади чи місцевого самоврядування незалежно від часу звільнення (оскільки одна передбачена Законом України «Про запобігання корупції» [76] є безстроковими за своєю дією) та незалежно від факту порушення таких заборон.

Важливим буде також передбачити деякі аспекти ведення та функціонування даного Реєстру колишніх функціонерів. Слушною видається думка, що держателем такого Реєстру має бути Національне агентство з питань запобігання корупції, з огляду на його повноваження та завдання [92]. Реєстр колишніх функціонерів змістовно має містити такі дані про осіб, як повне ім'я (прізвище, власне ім'я та по батькові); посада та категорія посади; орган, у якому працювала особа, дати призначення та дата звільнення; сфера повноважень особи (функції контролю, нагляду тощо); а також перелік організацій чи установ, на які посадова особа мала регуляторний вплив. Строк зберігання інформації про колишнього функціонера має бути необмеженим, тобто особа вважається такою, що підпадає під обмеження після закінчення публічної служби довічно (за

винятком постслужбових антикорупційних заборони правочинів, які згідно Закону України «Про запобігання корупції» [76], спливають протягом року після припинення публічної служби).

З метою впровадження систематичного та належного оновлення та перевірки правильності інформації необхідним є впровадження механізму автоматичного оновлення інформації, зокрема шляхом взаємодії з органами прокуратури, судовими органами, підрозділами Міністерства юстиції України (у випадку зміни імені, прізвища або смерті особи) тощо. Способом примушування щодо внесення до реєстру лише актуальної та достовірної інформації про колишнього функціонера є встановлення відповідальності за подання та внесення неправдивої інформації, як зі сторони колишнього функціонера, так і уповноважених осіб Національного агентства з питань запобігання корупції та посадових осіб інших уповноважених органів. Пропонується також зробити доступ до Реєстру колишніх функціонерів вільним для представників громадськості, засобів масової інформації та потенційних роботодавців, проте в тій частині, що не буде обмежувати право таких колишніх працівників державної та муніципальної служби на нерозголошення щодо них конфіденційної інформації.

Тобто, формування та введення в експлуатацію Єдиного державного реєстру осіб, що є колишніми функціонерами публічного сектору постає важливим елементом впровадження доброчесності публічної служби, що матиме на меті уникнення конфлікту інтересів, зловживань та недобросовісного використання службового становища після припинення публічної служби. Створення Єдиного державного реєстру осіб, що є колишніми функціонерами публічного сектору дозволить вирішити такі нагальні проблеми, як: 1) систематизація інформації про осіб, на яких поширюються обмеження після припинення публічної служби (терміни, попередній вид діяльності, повноваження); 2) спрощення потенційним роботодавцям та контролюючим органам проведення перевірок добросовісності колишніх посадовців; 3) посилення превентивної функції, оскільки публічність або доступність даних

про таких осіб сприяє зниженню ризиків недобросовісної поведінки, а також підвищенню прозорості та підзвітності колишніх службових осіб державної та муніципальної служби.

Доцільно відмітити, що в умовах сучасності тренди щодо впровадження обмежувальних вимог після припинення професійної діяльності набувають дедалі глобальнішого значення не лише в межах публічної служби. Наразі актуальними є питання укладання в Україні договорів про нерозголошення конфіденційної інформації після припинення роботи на окремих посадах. Вперше дана новела була передбачена ст. 26 Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» та стосувалася переважно протидії розголошенню комерційної таємниці чи іншої конфіденційної інформації резидента або стосовно резидента Дія Сіті. Цим же Законом вперше було закріплено введення договору про утримання від вчинення конкурентних дій, основним змістом якого стало утримання від вчинення конкурентних дій (у тому числі здійснення конкуруючої діяльності як самозайнятої особи або укладення трудових договорів, що формує зміст конкуруючої діяльності) [117].

Специфічним є те, що в контексті діяльності працівників та суб'єктів господарювання загалом (не лише резидентів Дія Сіті) підписання договору про нерозголошення є правомірним з правової позиції та не викликає чималого розголосу. Натомість договір про утримання від вчинення конкурентних дій є таким, правова чинність якого наразі знаходиться під сумнівом через критерій його оплатності. Іншими словами, якщо працівник та суб'єкт господарювання укладають договір про утримання від вчинення конкурентних дій, проте не передбачають оплатності такого договору – він автоматично є таким, дійсність якого невизнана, оскільки це є порушенням (обмеженням) права особи на працю (Рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 03.02.2020 року по справі № 761/15245/18 [134]). З іншого ж боку, якщо ми говоримо про пряме закріплення оплатності такого договору, тоді виникає ситуація, коли особа (колишній працівник) погоджується не вчиняти окремі дії, що можуть бути розцінені, як конкурентні, протягом певного строку за певну обумовлену плату.

Приклад даних положень представимо нижче:

«1.1. Оплата Винагороди здійснюється Стороною 1 Стороні 2 протягом 5 (п'яти) робочих днів з моменту спливу Строку, протягом якого Сторона 2 мала утримуватися від вчинення конкурентних дій.

1.2. У разі виявлення фактів вчинення Стороною 2 конкурентних дій, Сторона 2 позбавляється права на одержання Винагороди.»

Вище описані новели та роздуми стосовно них дали підстави щодо виокремлення ще одного напрямку удосконалення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору у вигляді підписання угод (договорів) щодо нерозголошення конфіденційної інформації та щодо утримання від дій, що створюють корупційні ризики. Такі угоди (договори) одразу спрямовані на вирішення декількох правових проблем. З одного боку, відбудеться конкретизація переліку конфіденційної інформації, що не підлягає розголошенню (важливим є провести розмежування того, яку інформацію вважати конфіденційною або службовою та не можна використати після звільнення чи відставки з публічної служби), але не загально, а в межах окремого органу державної влади чи місцевого самоврядування (що сприяє подоланню правової невизначеності).

З іншого боку, також відбудеться підтвердження положень чинного законодавства України щодо протидії корупції, оскільки вказані угоди будуть вимагати особистого підпису службовця, а отже сприятимуть кращому формуванню доброчесності публічної служби. Окрім того, оскільки постслужбові антикорупційні обмеження прямо передбачені нормами чинного законодавства України, такі угод (договорів) щодо нерозголошення конфіденційної інформації та щодо утримання від дій, що створюють корупційні ризики не лише не будуть викликати сумнівів щодо їх правової дійсності, але й будуть виключати важливість критерію оплатності (про що згадувалося вище).

Таким чином, запровадження інституту угод (договорів) про нерозголошення та утримання від корупційних дій є ефективним та практично орієнтованим інструментом, який не лише доповнює чинне антикорупційне

законодавство, а й посилює його впровадження в умовах конкретного органу влади. Основними позитивними рисами даного напрямку удосконалення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору є наступні:

а) конкретизація зобов'язань та подолання правової невизначеності (полягає в тому, що такі договори дозволяють індивідуалізувати зобов'язання особи щодо збереження службової чи конфіденційної інформації згідно специфіки конкретного органу);

б) правовий інструмент захисту інтересів держави (договірна форма дозволяє у разі порушення звернутися до суду з чіткою правовою підставою, не обмежуючись загальними нормами права;

в) превентивна функція (навіть факт підписання такої угоди виконує превентивну роль, створюючи у публічного службовця усвідомлення відповідальності після припинення публічної служби.

Ще одним напрямом удосконалення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору є впровадження спеціально призначеної для цього відповідальності. Наразі відповідальність за порушення публічними службовцями вимог постслужбових антикорупційних вимог нормативно не є закріпленою. Загалом, за вчинення корупційних діянь або інших дій, наприклад, порушення вимог щодо зайняття особою іншою оплачуваною діяльністю, передбачена адміністративна відповідальність. Так, наведемо до прикладу наступні положення Кодексу про адміністративні правопорушення України глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»:

стаття 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»;

стаття 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»;

стаття 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю»;

стаття 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання

конфлікту інтересів»;

стаття 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» [36].

Що стосується порушення публічними службовцями антикорупційних постслужбових обмежень, то відповідальність як така чинним законодавством України не передбачена, що проаналізовано в п. 3.1 дисертаційного дослідження.

Такий стан справ призводить до виникнення так званої «сірої» зони відповідальності, коли фактично існує диспозиція правової норми, що встановлює обмеження (наприклад, заборона на укладання правочинів або розголошення інформації), але відсутня санкція, яка б чітко визначала правові наслідки у разі її порушення. Це, у свою чергу, унеможливує повноцінне функціонування механізмів забезпечення постслужбових антикорупційних вимог, знижує превентивну ефективність законодавства та стимулює правовий нігілізм. Більше того, сформувалося «правове» поле для вчинення порушень, коли особа, знаючи про існування заборони, не боїться наслідків через відсутність чітко визначеної відповідальності. Це створює передумови для маніпуляцій та уникнення відповідальності, зокрема через формальну відсутність елементів складу правопорушення.

З метою вирішення даної правової прогалини та забезпечення ефективності механізму запобігання порушення постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору пропонується внести зміни до чинного Кодексу про адміністративні правопорушення України.

Окремо пропонуємо передбачити кримінальну відповідальність за порушення постслужбових антикорупційних обмежень функціонерами публічного сектору, що настає у випадку повторного порушення норм Кодексу про адміністративні правопорушення України або ж у випадку, коли такі дії завдали значної шкоди державним інтересам шляхом доповнення Кримінального кодексу України ст. 366⁴ «Незаконне використання службових повноважень

після припинення публічної служби» наступного змісту:

«Стаття 366⁴. Незаконне використання службових повноважень після припинення публічної діяльності.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, порушення публічним службовцем протягом року з дня припинення публічної служби заборони щодо укладення трудових договорів (контрактів) або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо така особа протягом року до дня припинення публічної служби здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах публічним службовцем інформації, яка стала відома останньому у зв'язку з виконанням ним службових повноважень, крім випадків, встановлених законом, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, порушення публічним службовцем протягом року з дня припинення публічної служби заборони щодо представлення інтересів будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому така особа працювала на момент припинення публічної служби, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

У цій частині дослідження проаналізовано можливі напрями удосконалення правового регулювання та забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень. Обґрунтовано доцільність прийняття окремого

нормативно-правового акту шляхом деталізації ст. 26 із Закону України «Про запобігання корупції», яким було б поєднано та детально описано умови, передумови, особливості доказування та інші специфічні аспекти застосування положень про антикорупційні вимоги після припинення виконання функцій держави та місцевого самоврядування, що сприятиме вирішенню проблеми покращення нормативно-правового підґрунтя протидії та запобігання корупції в державі, мінімізує виникнення корупційних ризиків, покращить рівень сприйняття доброчесності на публічній службі. Запропоновано: а) створити Єдиний державний реєстр осіб, що є колишніми функціонерами публічного сектору (надалі – Реєстр колишніх функціонерів), держателем якого виступить НАЗК; б) додатково забезпечити нерозголошення інформації через підписання спеціальних угод (договорів) про нерозголошення конфіденційної інформації та утримання від дій, що створюють корупційні ризики; в) забезпечити виконання антикорупційних приписів щодо заборон після припинення функцій держави та місцевого самоврядування заходами адміністративно-деліктного та кримінального законодавства.

Висновки до третього розділу

1. Встановлено, що організаційно-процесуальне забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору сформовано з сукупності елементів: а) організаційного характеру (до яких віднесено, наприклад: нормативну основу діяльності суб'єкта реалізації згаданих обмежень; наявність інформаційного забезпечення та відповідної антикорупційної інфраструктури), так б) процесуального характеру (до яких віднесемо, наприклад, особливості фіксування фактів порушення обмежень, процедуру доказування, процедуру судового розгляду таких справ), які дозволяють забезпечити втілення у правову дійсність положення, встановлені ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції».

Зазначено, що наявне адміністративне деліктне забезпечення

постслужбової заборони правочинів характеризується наступним: є очевидно обмеженим за колом суб'єктів, оскільки стосується лише членів НКРЕКП, залишаючи осторонь (без належного юрисдикційного забезпечення) усіх інших колишніх публічних службовців (поліцейських, військових посадових осіб, муніципальних функціонерів, суддів, народних депутатів тощо); є обмеженим предметно, адже передбачає відповідальність за порушення колишніми членами НКРЕКП заборони укладати правочини із суб'єктами господарювання, діяльність яких ліцензується НКРЕКП; не є масово-ефективним у прикладному зрізі (в т.ч. і через суб'єктну та предметну обмеженість), адже станом до теперішнього часу не отримано практичної реалізації; є підтвердженням тези про вибірково-хаотичне вирішення законотворцем сегментарних регулятивних завдань та відсутність послідовної розбудови публічно-правової системи протидії корупції.

Зроблено висновок про те, що за широкого підходу та з врахуванням принципу універсального правового регулювання, очевидно, що позначення суб'єктів вчинення адміністративного проступку, передбаченого ст. 172-⁸ КУпАП може охоплювати колишніх функціонерів з огляду на те, що: 1) вони набули статусу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»); 2) правовий статус особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є сукупність прав та обов'язків, яких передбачено законодавством; 3) серед обов'язків осіб, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виділяються ті, які повинні виконуватись після припинення публічної служби; 4) особа, набуваючи статус особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, усвідомлює обов'язки, які з цим пов'язані; 5) обов'язок щодо незаконного розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах інформації, яка стала відомою у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень має безстроковий характер. Проте, подальша логіка законодавця та аналіз правозастосування, свідчить про протилежне.

Встановлено, що доповнення КУпАП статтею «Недотримання заборони щодо представництва» дозволить: а) мінімізувати випадки порушень антикорупційного обмеження, передбаченого п. 3 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції»; б) підвищить спроможності та дієвість антикорупційного механізму в цілому; в) відокремить означений проступок від інших антикорупційних постслужбових обмежень, що відрізняються як темпорально, так і змістовно один від одного.

2. Обґрунтовано, що важливість дієвості постслужбових антикорупційних обмежень у чинне законодавство України обмовлена декількома причинами, серед яких: 1) захист інтересів держави та місцевого самоврядування від зловживань зі сторони осіб, які припинили публічну службу. Досить частими стаються випадки, коли особа, обіймаючи посаду державної чи муніципальної служби, володіла службовою чи іншою конфіденційною інформацією, яку згодом може використати на шкоду публічних інтересів; 2) формування культури доброчесності публічної служби; 3) відповідність дій посадовців, у тому числі після припинення публічної служби, вимогам міжнародних стандартів у сфері протидії та запобігання корупції. Вступ України до Європейського Союзу створює однією з умов імплементацію вимог, у тому числі щодо постслужбових антикорупційних обмежень, у національне законодавство України, а тому дотримання означених вимог утворює правову основу подальших правових надбань нашої держави.

Виокремлено проблемні питання нормативно-правового регулювання постслужбових антикорупційних заборон: визначення темпоральних меж припинення виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також можливостей їх диференціації залежно від місця проходження служби; тлумачення представництва та його співставлення з суміжними категоріями; виокремлення нормативного забезпечення процесуальними та адміністративно-деліктними засобами; можливості встановлення контролю та нагляду з відповідними моніторинговими інструментами; окреслення процедури встановлення факту порушення постслужбових антикорупційних заборон та її

складових характеристик тощо.

Запропоновано створення Єдиного державного реєстру осіб, що є колишніми функціонерами публічного сектору (надалі – Реєстр колишніх функціонерів), що дозволить вирішити такі нагальні проблеми, як: 1) систематизація інформації про осіб, на яких поширюються обмеження після припинення публічної служби (терміни, попередній вид діяльності, повноваження); 2) спрощення потенційним роботодавцям та контролюючим органам проведення перевірок добросовісності колишніх посадовців; 3) посилення превентивної функції, оскільки публічність або доступність даних про таких осіб сприяє зниженню ризиків недобросовісної поведінки, а також підвищенню прозорості та підзвітності колишніх службових осіб державної та муніципальної служби.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено доктринальний аналіз та запропоновано новий підхід до вирішення наукової проблеми визначення концептуальних засад постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору, а також шляхів удосконалення законодавства з означеного питання. У результаті сформульовано такі основоположні висновки та пропозиції:

1. Встановлено, що історіографія дослідження постслужбових антикорупційних обмежень в Україні включає наукові напрацювання, що стосуються визначення: а) сутності корупції та механізмів запобігання корупції в діалектичному їх розвитку; б) сутності постслужбових антикорупційних обмежень. При цьому, правове регулювання виступає фундаментальним важелем, що підтверджує тезу про первинність правових заходів у комплексній системі, яка водночас не виключає використання й інших суспільних інструментів. Відповідно, до введення постслужбових антикорупційних заходів в правову дійсність, наукові дослідження корупції виступають основою антикорупційної діяльності в цілому, а після впровадження – додатково вказують на специфіку саме цих інструментів впливу на дотримання антикорупційного законодавства.

2. Акцентовано увагу на тому, що: застосування постслужбових антикорупційних обмежень впорядковано нормами публічних галузей права, їх практичне втілення засновано на застосуванні засобів адміністративно-правового впливу, вони є частиною антикорупційного механізму. Обґрунтовано та визначено місце постслужбових антикорупційних обмежень у багаторівневій системі публічно-правової протидії корупції, які втілюються в правову дійсність через використання антикорупційних правових норм, що: а) встановлюють умови недопущення виникнення корупційних відносин, усунення корупційного ризику та (або) запобігання корупційним правопорушенням; б) встановлюють підстави відповідальності за діяння, які є корупційними правопорушеннями; в) встановлюють наслідки вчинення правопорушень, пов'язаних з дотриманням

постслужбових антикорупційних обмежень. Виявлено взаємозв'язок антикорупційних постслужбових обмежень та протидії конфлікту інтересів: антикорупційні постслужбові заборони покликані здійснювати перспективну і ретроспективну превенцію конфлікту інтересів у ендогенному і екзогенному зрізах. Зазначене дозволяє висунути тезу про інструментально-забезпечувальну природу відповідних заборон, їх залежний ідейний зв'язок із більш фундаментальним у сфері запобігання корупції інститутом конфлікту інтересів. Виокремлено специфічні детермінанти антикорупційних постслужбових обмежень в межах антикорупційного механізму: а) їх статусно-суб'єктна застосовуваність до визначеного кола функціонерів публічної служби; б) темпоральна вказівка, з якою пов'язується можливість їх застосування (після припинення публічної служби); в) їх предметний зміст, що виражено в якісних характеристиках застосовуваних обмежень.

3. Для забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень характерним є використання антикорупційних норм різного функціонального спрямування. Окреслюється різноспрямований характер статусних законів, котрі інколи дублюють або неточно відтворюють постслужбові заборони, спричиняючи ризик помилкового тлумачення й ускладнюючи правозастосування. Приділена увага підзаконним актам, які хоч і деталізують антикорупційні приписи, часто містять фрагментарні положення та суперечності, що унеможливають однозначне їх виконання. Результати дослідження підтверджують важливість уніфікації й лаконічних відсилань до антикорупційного закону, з одночасним уведенням вузькоспеціальних положень лише за обґрунтованої потреби. Зазначене сприятиме належній передбачуваності правових вимог, зручності правозастосування, ефективності антикорупційної політики щодо колишніх функціонерів публічного сектору. Окреслено наявні міжнародні стандарти, що стосуються антикорупційних постслужбових заборон.

4. Висунуто та обґрунтовано такі твердження щодо постслужбової антикорупційної заборони правочинів: 1) застосована у п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону № 1700 незвична термінологічна конструкція «правочини у сфері підприємницької

діяльності» не лише охоплює господарські договори, але й унеможлиблює корупціогенну лазівку у вигляді односторонніх правочинів у відповідній сфері; 2) позитивно-правове визначення предмета аналізованої заборони вужче, ніж можливий перелік усіх корупційно небезпечних правочинів (зокрема, воно не охоплює цивільно-правові договори про надання послуг, якщо вони не мають підприємницького характеру; нагальність же такого охоплення підтверджується порівняльним аналізом п. 1 ч. 1 ст. 26 та п. 2-8 розділу XIII Закону № 1700); 3) вітчизняна модель антикорупційної постслужбової заборони правочинів носить переважно «точковий» характер, не перешкоджаючи власній підприємницькій чи будь-якій іншій ініціативній діяльності екс-посадовця у відповідній галузі (якщо це відбувається без прямої взаємодії з тими, кого він донедавна контролював або щодо кого ухвалював рішення). Такий підхід, з одного боку, мінімізує ризик зловживань владою (протидіючи конкретним корупційним «домовленостям на майбутнє»), а з іншого – не обмежує екс-функціонера в реалізації права на самостійну професійну і підприємницьку діяльність поза межами колишніх службових відносин. Подібна пропорційність свідчить на користь утримання від поспішного перегляду концепції: актуальним видається розширення «договірного кола» предмету постслужбової антикорупційної заборони правочинів, а не її перетворення на секторну заборону активності (не дивлячись на наявність інакшого міжнародно-правового підґрунтя та зарубіжного досвіду).

5. Встановлено зміст адміністративно-інформаційного обмеження та виявлено його антикорупційний ефект. Зазначено, що незважаючи на схожість формулювань «службова інформація» та «інформація, пов'язана з службовою діяльністю», ці поняття не є тотожними за змістом. Останнє поняття є більш ширшим та може включати не лише службову інформацію. Для цілей антикорупційного законодавства, інформація, пов'язана з службовою діяльністю визначається як така, що: а) існувала на момент здійснення особою публічно-владних функцій (вже була створена або систематизована в органі публічної влади; існувала до того, як особа приступила до виконання повноважень; стала

доступною для особи в силу займаної посади); б) була набута особою під час реалізації таких функцій (виникла або була отримана особою під час здійснення нею службових повноважень; сформувалася як наслідок прийняття рішень, дій чи комунікації з іншими суб'єктами); в) була набута у зв'язку з виконанням службових повноважень (є інформації, що стала відомою особі під час виконання службових обов'язків, передбачених законодавством). Виокремлено характеристики інформації, що пов'язана із службовою діяльністю: а) її закріплення не завжди має матеріальний носій, але за своїм змістом вона завжди пов'язана з виконанням повноважень, опосередкованих займаною посадою публічної служби; б) за її розголошення або використання в особистих інтересах, зокрема, після припинення публічної служби, настає юридична відповідальність; в) вона не завжди є об'єктивною, так як передбачає логіко-мислений процес обробки інформації публічним функціонером (наприклад, результати службових нарад; сформоване особисте розуміння слабких місць у функціонуванні органу влади), тому є складною для ідентифікації; г) її зміст не змінюється, хоча ціннісне значення для забезпечення публічних інтересів та приватних може змінюватись в залежності від об'єктивних обставин та строку давності інформації.

6. Виявлено контрверсії у інтерпретації та застосуванні антикорупційної заборони представництва. Проаналізувавши їх, висунуто низку заключних тез: 1) Закон України «Про запобігання корупції» є не гармонізованим у частині закріплення суб'єктної сфери його поширення загалом (ст. 3) та кола осіб, до яких застосовуються постслужбові обмеження (ст. 26); 2) суб'єктні межі постслужбових обмежень порушують загальну логіку покладання антикорупційних обтяжень, охоплюючи усю групу колишніх функціонерів публічного сектору та лише одну із підгруп колишніх квазіфункціонерів; 3) відлік річного терміну заборони представництва починається саме з моменту припинення функціонерської (в одній частині – квазіфункціонерської) діяльності як цілісного (хоч і поліструктурного) виду соціальної активності, тобто – з моменту переходу до цивільної сфери трудової активності; 4) антикорупційне

постслужбове обмеження представництва стосується саме «справ», а не «спорів» (оскільки не всі справи містять у собі правовий спір), тобто діє стосовно конфліктних (в т.ч. судових) і безконфліктних юридичних ситуацій; 5) ідейно-регулятивна конкуренція дослідженої постслужбової заборони та інституту законного представника має вирішуватися на користь останнього; 6) здійснюване НАЗК розширення контрсуб'єктного параметру заборони представництва від окремого органу (підприємства, установи, організації) до відповідної системи галузевих агенції спотворює сутність і мету цієї заборони, нехтує доктринальними постулатами; 7) ретроспективно-перспективне моделювання конфлікту інтересів може виступати інструментом прикладної інтерпретації постслужбової заборони представництва, праксеологічно конкретизуючи її (в т.ч. долаючи посадову універсальність-байдужість).

7. Підкреслено, що дієвість регулятивного правового припису обумовлюється не лише його соціальною справедливістю, але й значною мірою залежить від існування загрози відповідальності у випадку нехтування таким приписом. Відповідно, антикорупційні постслужбові обмеження можна охарактеризувати як такі, що не забезпечуються належним чином юрисдикційним впливом держави. Запропоновано: 1) секторну деталізацію антикорупційного завдання шляхом встановлення вичерпної адміністративної деліктної забезпеченості постслужбової антикорупційної заборони правочинів через внесення змін до ст. 172-⁸⁻¹ КУпАП через розширення кола її суб'єкти до всіх публічних службовців, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» та гармонізувавши об'єктивну сторону цього правопорушення із предметною шириною п. 1 ч. 1 ст. 26 антикорупційного закону; 2) внесення змін в окремі положення, що стосуються адміністративної деліктної забезпеченості антикорупційної заборони на незаконне розголошення або використання в інший спосіб інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень через поширення ст. 172-⁸ КУпАП на колишніх функціонерів; 3) виокремлення окремої статті КУпАП «Недотримання заборони щодо представництва».

8. Проаналізовано можливі напрями удосконалення правового регулювання та забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень.. Запропоновано: а) створити Єдиний державний реєстр осіб, що є колишніми функціонерами публічного сектору (надалі – Реєстр колишніх функціонерів), держателем якого виступить НАЗК; б) додатково забезпечити нерозголошення інформації через підписання спеціальних угод (договорів) про нерозголошення конфіденційної інформації та утримання від дій, що створюють корупційні ризики; в) забезпечити виконання антикорупційних приписів щодо заборон після припинення функцій держави та місцевого самоврядування заходами адміністративно-деліктного та кримінального законодавства.

9. Запропоновано внесення змін до:

1) ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» та виклад її змісту наступним чином:

1.1. п. 1 ч. 1:

«1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти), цивільно-правові договори про надання послуг або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців».

1.2. п. 4 «4. Обмеження, встановлені п. 3 ч. 1 цієї статті, не поширюються на випадки законного представництва»;

2) ст. 172⁻⁸⁻¹ КУпАП, розширивши коло її суб'єкти до всіх публічних службовців, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» та гармонізувавши об'єктивну сторону цього правопорушення із предметною шириною п. 1 ч. 1 ст. 26 антикорупційного закону;

3) ст. 172⁻⁸ КУпАП, поширивши її положення на колишніх функціонерів. Доцільним є внесення змін до положень ст. 172⁻⁸ КУпАП такого змісту:

«...Примітка. Суб'єктом правопорушень у частині першій цієї статті є особи, зазначені у пункті 1 та підпункті «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», особи, зазначені в частині другій статті 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», а також особи, які відповідно до статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані дотримуватись визначених заборон»;

4) Глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» КУпАП через виокремлення окремої статті «Недотримання заборони щодо представництва» з таким змістом:

«Здійснення протягом року з дня припинення діяльності з виконання функцій держави чи місцевого самоврядування представництва інтересів будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) працювала особа, що виконувала функції держави чи місцевого самоврядування на момент припинення зазначеної діяльності - .

тягне за собою накладення штрафу від ста двадцяти п'яти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою цієї статті, -

тягне за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені в статті 26 Закону України «Про запобігання корупції»».

5) Кримінальний кодекс України, доповнивши його ст. 366⁻⁴ «Незаконне використання службових повноважень після припинення публічної служби» з наступним змістом::

«Стаття 366⁻⁴. Незаконне використання службових повноважень після припинення публічної діяльності.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, порушення публічним службовцем протягом року з дня припинення публічної служби заборони щодо укладення трудових договорів (контрактів) або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо така особа протягом року до дня припинення публічної служби здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах публічним службовцем інформації, яка стала відома останньому у зв'язку з виконанням ним службових повноважень, крім випадків, встановлених законом, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, порушення публічним службовцем протягом року з дня припинення публічної служби заборони щодо представлення інтересів будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому така особа працювала на момент припинення публічної служби, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

7) прийняття окремого нормативно-правового акту НАЗК, спрямованого на деталізацію положень ст. 26 із Закону України «Про запобігання корупції», яким було б поєднано та детально описано умови, передумови, особливості доказування та інші специфічні аспекти антикорупційних вимог після припинення публічної служби, оскільки така ситуація не лише сприятиме вирішенню проблеми покращення нормативно-правового підґрунтя протидії та

запобігання корупції в державі, але й дасть змогу звернути увагу держави на такий аспект з позиції уникнення корупційних ризиків та покращення доброчесності публічної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. 2-ге вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2019. С. 313–344.
2. Адміністративне право України: Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2020. 584 с.
3. Адміністративне право України: Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2021. 656 с.
4. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?sword=%D1%81%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82>
5. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії: Звіт Комісії з проведення незалежної оцінки діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020-2021 роки. 43 с. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/zvity/> (дата звернення: 30.07.2024).
6. Антикорупційні обмеження щодо осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 25.01.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001323-12#Text>
7. Антикорупція на паузі Україна в Індексі сприйняття корупції – 2024. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>
8. Бельтюкова Є.М. Правова природа ліцензії на використання об'єктів права інтелектуальної власності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 47. Т. 1. С. 101-103.
9. Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П., Федчишин С.А. Публічна служба: посіб. для підготовки до іспиту / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.

10. Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 462 с.
11. Василенко О.Ю. Адміністративно-правові засади запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 “Право”. Державний вищий навчальний заклад “Ужгородський національний університет”, МОН України. Ужгород, 2023. 231 с.
12. Вороний О.О. Правові засади протидії корупції та організованій злочинності й місце серед них адміністративно-правового регулювання. Право і Безпека. 2020. № 2. С. 58–63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2020_2_9
13. Гаращук В.М. та Федчишен С.А. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування як спосіб запобігання конфлікту інтересів. Актуальні питання у сучасній науці. 2023. № 8. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/5810/5843>
14. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. Посібник. Тернопіль: Карт-бланш. 2004. 580 с.
15. Гонгало Р.Ф. Процесуальний статус представників у цивільному процесі. *Новели цивільного процесуального законодавства: представництво*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16 трав. 2019 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф. Н. Ю. Голубевої. Одеса: Фенікс, 2019. 200 с.
16. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 02.06.2024).
17. Гребенюк В.В. Контракт у трудовому праві як особливий вид трудового договору. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 1. С. 237-242.
18. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції: дис... канд. юрид. наук. Суми: Запорізький нац. ун-т, 2018. 249 с.
19. Департамент моніторингу і контролю за виконанням актів

законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції. Офіційний веб-сайт НАЗК України. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-monitoryngu-i-kontrolyu-za-vykonanniam-aktiv-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv-ta-zapobigannya-koruptsii/>

20. Довжанин В.М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2015. № 13. Т. 1. С. 102-106.

21. Дудоров О. Корупція. Варіації на тему хабарництва. Віче. 1994, № 8. С. 51-56.

22. Дьомін І.А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України : автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2011. 18 с.

23. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки 2001 року. URL:

https://cpvo.europa.eu/sites/default/files/documents/lex/Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf

24. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. URL: <https://rm.coe.int/a5-congress-code-of-conduct-ukrainian-version/16809d8368>

25. Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. URL: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>

26. Єдиний реєстр боржників. URL: <https://erb.minjust.gov.ua/#/search-debtors>

27. Єдиний реєстр зниклих безвісти за особливих обставин. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/yedynyi-reiestr-znyklykh-bezvisty-za-osoblyvykh-obstavyn-shcho-potribno-znaty-dlia-otrymannia-vytiahu>

28. Єдиний реєстр зниклих безвісти України. URL: <https://opendatabot.ua/open/missing>

29. Загорецька А. Строки зберігання документів: доповідні й пояснювальні записки. Діловодство. 2013. С. 14-26.

30. Ірха Ю.Б. Поняття, сутність та роль правових заборон і обмежень у

запобіганні та протидії корупції в Україні. *Інформація і право*. 2022. № 3. С. 97–109. URL: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0001355444>

31. Каленіченко Л.І., Слинько Д.В. Поняття, ознаки та види корупції. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 39-46. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.04>

32. Керимов С.Г. Представництво за законом в цивільному праві України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 194 с.

33. Когут О.В. Проблемні питання антикорупційного законодавства. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1. С. 527-535.

34. Кодекс законів про працю України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 10.12.1971 року № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

35. Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/28206/nabu_codeks.pdf

36. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24): Кодекс України; Закон, Кодекс від 07.12.1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

37. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 31.10.2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

38. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text

39. Конвенція про боротьбу з корупцією, до якої причетні посадові особи Європейських Співтовариств або посадові особи держав-членів Європейського Союзу 1997 року. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0625(01))

40. Конвенція проти підкупу іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях: Міжнародний документ від 21.11.1997 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU97640>

41. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями: Європейський Союз, ЄЕС; Договір, Міжнародний документ, Протокол від 07.02.1992 року, 25.03.1957 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
42. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
43. Кравчук М.В., Петровська І.І. Основні напрямки антикорупційної діяльності в Україні та їх правове регулювання. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. № 2 (26). С. 49-56.
44. Криминологія: учебник для юрид. вузов / А. И. Алексеев [и др.]; ред. А. И. Долгова. М.: ИНФРА-МНорма, 1997. 779 с.
45. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 27.01.1999 року № ETS173. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text
46. Кубаєнко А., Крижановська О. Антикорупційне право та основи Е-декларування: навч.-метод. посіб. (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) [Електронне видання]; Нац. ун-т “Одеська юридична академія”. Одеса: Фенікс, 2023. 150 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/39a82ca5-dcfa-485c-92b8-deea426a1960>
47. Кухарук А.В. Запобігання і протидія корупції в Україні: нові акценти та роль Міністерства юстиції. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 1. С. 14–23.
48. Кушнір І.П., Царенко О.М., Царенко С.І. Когнітивний аналіз незаконного використання інформації у контексті правопорушення, пов’язаного з корупцією. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 249-252.
49. Лебедева Т.О. Антикорупційні обмеження державних службовців: поняття та зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юридичні науки*. 2018. № 35. Том 1. С. 115–118.

50. Левчук А.О. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 “Право”. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 260 с.
51. Лисенко Ю.О. Представництво в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя. 2018. 213 с.
52. Лупу А.К. Адміністративно-правове забезпечення дотримання антикорупційних обмежень в публічній службі України: дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.07 / ПВНЗ “Університет сучасних знань”, Західноукраїнський національний університет МОН України. Київ, 2020. 214 с.
53. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). К.: Юридична думка, 2004. 400 с.
54. Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України “Про запобігання корупції” стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції: НАЗК № 2 від 12.01.2024. 138 с. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/>
55. Михайленко Д.Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи : монографія. Одеса: Гельветика, 2017. 582 с.
56. Науково-практичний коментар до Закону України “Про запобігання корупції” / Наук. ред. Хавронюк М.І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.
57. Науково-практичний коментар Закону України “Про запобігання корупції” / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2019. 588 с.
58. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. н: 23.00.02 / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. К., 2009. 34 с.
59. Новіков О.В. Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2020. 209 с.

60. Оборотов Ю.М. Філософія права і методологія юриспруденції. *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 41-43.
61. Особливості конфлікту інтересів у діяльності судді та рекомендації щодо його запобігання і врегулювання у типових ситуаціях: Посібник на допомогу судді / Рада суддів України. 35 с. URL: <https://rsu.gov.ua/uploads/article/posibnikosoblivosti-konfliktu-in-de7be4c810.pdf>
62. Офіційний сайт НАЗК України. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/struktura-nazk/>
63. Пастух І.Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів засобами адміністративного права: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 518 с.
64. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію: Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від [16.10.2018 р. № 40](#) в редакції [15.09.2023 № 65-од](#). URL: <https://www.nerc.gov.ua/dlya-gromadskosti/publiczna-informaciya/perelik-vidomostej-shcho-stanovlyat-sluzhbovu-informaciyu-dsk>
65. Погребняк С.П. Тест на пропорційність. *Юрист України*. 2013. № 2. С. 5-10.
66. Податковий кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 02.12.2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1931>
67. Положення про персонал для посадових осіб та умови найму інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/2014-05-01/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2014-05-01/eng)
68. Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
69. Постанова Бориславського міського суду Львівської області від 08.01.2024 по справі № 438/1896/23. URL:

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/116199948> (дата звернення: 03.06.2024).

70. Постанова Верховного Суду у справі № 758/4453/23 від 10 липня 2024 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120370609>

71. Постанова Корабельного районного суду м. Миколаєва від 07.07.2023 по справі № 488/2009/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112176011>

72. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань діяльності Національного банку України: Закон України від 19.10.2021 р. № 1811. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1811-20#n271>

73. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: Закон України від 08.12.2023 року № 3509-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#Text>

74. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n887>

75. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

76. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

77. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України; Стратегія від 14.10.2014 року № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>

78. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України; Стратегія від 20.06.2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>

79. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 року № 3206-VI. Втрата чинності від 01.09.2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/conv#n30>

80. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-

2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#top>

81. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 [втратила чинність]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#top> (дата звернення: 25.07.2024).

82. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: НАДС; Наказ, Правила від 05.08.2016 року № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

83. Про затвердження Інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, у ДФС та її територіальних органах: Державна фіскальна служба; Наказ, Інструкція, Журнал від 16.01.2017 № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0024872-17#Text>.

84. Про затвердження Інструкції про порядок здійснення Службою безпеки України контролю за додержанням порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни: наказ Центрального управління Служби безпеки України від 18.08.2017 р. № 471. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1127-17#Text>

85. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України Інструкція від 27.11.1998 року № 1893. Втрата чинності від 04.11.2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF#Text>

86. Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Міністерства фінансів України: Мінфін України; Наказ, Кодекс від 15.08.2023

року № 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z151823#Text>

87. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами: МВС України, МЗС України, Мінфін України; Наказ від 05.07.2011 року № 330/151/809/434/146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0922-11#Text>

88. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.07.2017 № 286 [втратило чинність]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0286884-17#n220> (дата звернення: 28.07.2024).

89. Про затвердження Переліку відомостей Міністерства оборони України, які містять службову інформацію (PCI-2023): наказ Міністерства оборони України від 17.10.2023 р. № 605. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0605322-23#Text>

90. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Міністерстві внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 12.07.2023 р. № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0573320-23#Text>

91. Про затвердження Переліку відомостей, які містять службову інформацію, і яким надається гриф «Для службового користування»: наказ Міністерства інфраструктури України від 31.05.2013 р. № URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0355733-13#Text>

92. Про затвердження Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції: НА запобігання корупції; Наказ, Положення від 05.02.2020 року № 30/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0030884-20#Text>

93. Про затвердження Положення про державну лісову охорону, лісову охорону інших лісокористувачів та власників лісів: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF#top>

94. Про затвердження Порядку організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами в Державній службі України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: Наказ Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів від 26.06.2019 № 605. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0605876-19#Text> (дата звернення: 20.07.2024).

95. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2020 № 144/20 [втратив чинність]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0362-20#Text> (дата звернення: 29.07.2024).

96. Про затвердження Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.01.2021 № 26/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-21#Text>

97. Про затвердження роз'яснення щодо порушень діючого законодавства у разі прийняття протягом року після звільнення з органів прокуратури доручень від клієнтів про здійснення захисту у кримінальних провадженнях: рішення Національної асоціації адвокатів України від 14.02.2020 р. № 5 URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2020-02-14-r-shennya-rau-15_5e5d28845d091.pdf

98. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України Інструкція від 19.10.2017 року № 736. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP160736?an=1>

99. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

100. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26.12.2002 р. № 374. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15#n7>

101. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 року № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>
102. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
103. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#n170>
104. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України; Стратегія від 21.10.2011 року № 1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text>
105. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text>
106. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку: Закон України від 16.12.2021 № 1971-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text> (дата звернення: 09.08.2024).
107. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
108. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#n138>
109. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#n12>
110. Про податок на промисел: Декрет Кабінету Міністрів України від 17.03.1993 № 24-93 [втратив чинність]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24-93#Text> (дата звернення: 03.06.2024).
111. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#top> (дата звернення: 10.08.2024).
112. Про практику застосування судами законодавства про відповідальність за окремі злочини у сфері господарської діяльності: Постанова

Пленуму Верховного Суду України від 25.04.2003 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va003700-03#Text>

113. Про Президента України та порядок припинення його повноважень: Проект Закону України від 31.10.2017 року № 7248. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH5LC00A>

114. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

115. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1993 р. № 2229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#n144>

116. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

117. Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні: Закон України від 15.07.2021 року № 1667-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-20#Text>

118. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>

119. Процюк Е.О. Антикорупційне постслужбове обмеження представництва: сутність, дилеми трактування, прикладні межі. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 30. С. 100-109.

120. Процюк Е.О. Антикорупційно-інформаційне обмеження постслужбового характеру. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали XVI Міжнародної науково-практичної інтернет конференції (29 березня 2024р.). Одеса, ОДУВС, 2024, с. 511-514.

121. Процюк Е.О. Деякі аспекти адміністративно-деліктної забезпеченості постслужбової антикорупційної заборони правочинів. Актуальні питання запобігання корупції: міжнародний та національний досвід: Матеріали

всеукраїнського науково-практичного круглого столу (м. Одеса, 16 грудня 2022 р.) Одеса, ОДУВС, 2022. 92 с. С. 77-82.

122. Процюк Е.О. Змістовний зв'язок постслужбових антикорупційних заборон та конфлікту інтересів. Збірник міжнародної науково-практичної конференції «Протидія організованій злочинності і корупції в умовах збройного конфлікту: досвід та перспективи» 3 нагоди 5-річчя створення департаменту стратегічних розслідувань НПУ» (04 жовтня 2024) ДДУВС. С. 396-401.

123. Процюк Е.О. Національні правові засади постслужбових Антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2024. № 3. С. 122-131.

124. Процюк Е.О. Постслужбова антикорупційна заборона правочинів: предметний Вимір. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 385-392.

125. Процюк Е.О. Постслужбові антикорупційні обмеження в Україні у механізмі забезпечення безпеки: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції: міжнародне гуманітарне право та основи безпеки у період збройних конфліктів (6 лютого 2025 року, Київський інститут Національної гвардії України). С. 267-271.

126. Процюк Е.О. Постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору: системна належність та галузевої-статусна специфіка. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 576-586.

127. Рабінович П.М. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції. *Право України*. 2014. № 1. С. 11-21.

128. Рамкове рішення Ради 2003 року про боротьбу з корупцією в приватному секторі. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2003/568/oj

129. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» 1997 року. URL: <https://nkkspk.com.ua/rezolyuciya-97-24-komiteta-ministrov-soveta-evropy-o-dvadcati-principax-borby-s-korrupciej/>

130. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам

Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. 10 с. URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf

131. Рівчаченко С.В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 192 с.

132. Рішення Ради 2008/852/JHA від 2008 року щодо мережі контактних пунктів проти корупції. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008D0852&qid=1655905011063>

133. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 16.09.2022 по справі № 320/1304/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106290730>

134. Рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 03.02.2020 року по справі № 761/15245/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87730510>

135. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції / ГО “Харківська правозахисна група”. Харків: Права людини. 2017. 176 с.

136. Серебро М.В. Постнекласичні тенденції в методології юриспруденції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 54-58.

137. Слаблюк М.С. Адміністративно-правовий статус та особливості трансформації діяльності Державної податкової служби України: дис. ... кю.н. Одеса. 2023. 254 с.

138. Службова інформація: порядок віднесення та доступу. Практичний посібник / За редакцією Д. М. Слизьконіс. Автори-укладачі: О.Л. Огданська, В.В. Таран, В.В. Щербаченко К.: Центр політичних студій та аналітики, 2014. 76 с

139. Теорія держави та права України: підручник для курсантів та студентів вищих навч. закл. / О.М. Бандурка та ін. Харків: Майдан, 2018. 436 с.

140. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Терещук; Одес. Нац. Юрид. акад. Одеса, 2000. 22 с.

141. Томляк Т.С. Генезис принципу забезпечення найкращих інтересів дитини в міжнародному праві. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова*. 2021. Вип. 36. С. 72-80
142. Управління конфліктами інтересів в Україні та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК): висновки і рекомендації / Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні (EUACI). 16 с. URL: <https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/CoisumUA1.pdf>
143. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. канд. юрид. наук (доктора філософії). Харків, 2017. 216 с.
144. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с.
145. Хамходера О.П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіновації. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 77. С. 152-162.
146. Хамходера О.П. Щодо антикорупційної “професійності” президентського опитування (від 25.10.2020 р.). *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика*: матеріали XII науково-практичної конференції (17 грудня 2020 р., м. Дніпро). С. 171–174.
147. Хамходера О.П. Щодо змісту антикорупційної постслужбової заборони на представництво інтересів (спірність позиції НАЗК). *Актуальні проблеми правової науки: матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу*, м. Запоріжжя, 1-2 жовтня 2021 року / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя: ЗНУ. 2021. С. 243-246.
148. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text
149. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

150. Чи мають право податкові органи надати акт камеральної перевірки, який вже був надісланий суб'єкту господарювання? Сайт ДПС України. URL: <https://zp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/615390.html>

151. Шимон О.М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 (Право). Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020. 201 с.

152. Щодо забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність: Роз'яснення НАЗК від 24.02.2021 № 4. 11 с. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Rozyasnennya-4-vid-24.02.21.pdf>

153. Щодо застосування окремих положень Закону України “Про запобігання корупції” стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції: Методичні рекомендації НАЗК від 12.01.2024 № 2. 138 с. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Categories/86/57/86570745e63a30e7b41b230d82b07264b565a1c4a7d9d4829d39f8bee559b73421728918.pdf>

154. Щодо застосування окремих положень Закону України “Про запобігання корупції” стосовно заходів фінансового контролю (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунку): Роз'яснення НАЗК від 01.12.2022. 176 с. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/01/Rozyasnennya_-2022.pdf

155. Щодо застосування окремих положень Закону України “Про запобігання корупції” стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції: Методичні рекомендації НАЗК від 21.10.2023. 153 с. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf>

156. Щодо застосування положень Закону України “Про запобігання

корупції” стосовно дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах воєнного стану: Роз’яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 05.12.2022 № 14. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/12/Rozyasnennya-02.12.2022-po-sum_snytstvu-25-2.pdf

157. Якушик В. Корупція у посткомуністичних країнах. Політологія посткомунізму: політ. аналіз посткомуністичних суспільств. Київ : Політ. думка, 1995. 363 с.

158. Службова інформація та доступ до неї: пояснення основних елементів. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/sluzhbova-informaciya-ta-dostup-do-neyi-poyasnennya-osnovnih-aspektiv

159. Zákon o státní službě ze dne 1. října 2014 № 234/2014: Parlament České republiky. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234#cast3>

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ПО ТЕМІ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Процюк Е.О. Антикорупційне постслужбове обмеження представництва: сутність, дилеми трактування, прикладні межі. *Юридичний бюлетень*. № 30. 2023 С. 100-109. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.30.12>
2. Процюк Е.О. Постслужбова антикорупційна заборона правочинів: предметний вимір. *Право та державне управління*. 2024. № 2 С. 385-392. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.51>
3. Процюк Е.О. Національні правові засади постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 3. С. 122-131. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.3.20>
4. Процюк Е.О. Постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору: системна належність та галузевої-статусна специфіка. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 576-586. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.81>

Публікації, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації та додатково відображають її наукові результати

1. Процюк Е.О. Деякі аспекти адміністративно-деліктної забезпеченості постслужбової антикорупційної заборони правочинів. Актуальні питання запобігання корупції: міжнародний та національний досвід: Матеріали всеукраїнського науково-практичного круглого столу (м. Одеса, 16 грудня 2022 року, Одеса, ОДУВС), 2022. 104с. С. 73-77.
2. Процюк Е.О. Антикорупційно-інформаційне обмеження постслужбового характеру. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали XVI Міжнародної науково-

практичної інтернет конференції (29 березня 2024 року, Одеса, ОДУВС), 2024, С. 511-514.

3. Процюк Е.О. Змістовний зв'язок постслужбових антикорупційних заборон та конфлікту інтересів. Збірник міжнародної науково-практичної конференції «Протидія організованій злочинності і корупції в умовах збройного конфлікту: досвід та перспективи» З нагоди 5-річчя створення департаменту стратегічних розслідувань НПУ» (04 жовтня 2024 року, Донецький державний університету внутрішніх справ).2024 С. 396-401.

4. Процюк Е.О. Постслужбові антикорупційні обмеження в Україні у механізмі забезпечення безпеки: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції: міжнародне гуманітарне право та основи безпеки у період збройних конфліктів (6 лютого 2025 року, Київський інститут Національної гвардії України). С. 267-271.

ПРОЕКТ
внесення змін до
Кодексу України про адміністративні правопорушення
від 07 грудня 1984 року

Главу 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»

1) Доповнити статтею 172⁸⁻² «Недотримання заборони щодо представництва»:

Здійснення протягом року з дня припинення діяльності з виконання функцій держави чи місцевого самоврядування представництва інтересів будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) працювала особа, що виконувала функції держави чи місцевого самоврядування на момент припинення зазначеної діяльності - .

тягне за собою накладення штрафу від ста двадцяти п'яти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою цієї статті, -

тягне за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені в статті 26 Закону України «Про запобігання корупції».

2) положень ст. 172-⁸ КУпАП наступного змісту:

«...Примітка. Суб'єктом правопорушень у частині першій цієї статті є особи, зазначені у пункті 1 та підпункті «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», особи, зазначені в частині другій статті 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», а також особи, які відповідно до статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані дотримуватись визначених заборон».

ПРОЕКТ
внесення змін до
Кримінального кодексу України
від 05 квітня 2005 року

доповнивши його:

статтею 366⁻⁴ «Незаконне використання службових повноважень після припинення публічної служби»:

«Стаття 366⁻⁴. Незаконне використання службових повноважень після припинення публічної діяльності.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, порушення публічним службовцем протягом року з дня припинення публічної служби заборони щодо укладення трудових договорів (контрактів) або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо така особа протягом року до дня припинення публічної служби здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах публічним службовцем інформації, яка стала відома останньому у зв'язку з виконанням ним службових повноважень, крім випадків, встановлених законом, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне або таке, що завдало значної шкоди державним інтересам, порушення публічним службовцем протягом року з дня припинення публічної служби заборони щодо представлення інтересів будь-якої особи у справах (у

тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому така особа працювала на момент припинення публічної служби, -

тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор

Одеського державного
університету внутрішніх справ

полковник поліції

Максим КОРНІЄНКО

Максим Корнієнко 2025 р.



АКТ

**про впровадження в науковий процес Одеського державного університету внутрішніх справ результатів дисертаційного дослідження
Процюка Едуарда Олександровича за темою «Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору»**

м. Одеса

«17» 2025р.

Комісія у складі:

1) начальника відділу організації наукової діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника поліції Домброван Н.В.;

2) начальника відділу докторантури (ад'юнктури) та аспірантури Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук Теслюк І.О.;

3) завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін, інституту права та безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора, Денисової А.В..

склала даний акт про те, що комісією вивчені наукові положення, пропозиції і рекомендації Процюка Едуарда Олександровича щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження за темою «Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право», у наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ при проведенні наукових досліджень за загально-університетською темою науково-дослідних робіт: «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер 0123U103538) та теми науково-дослідних робіт кафедри адміністративно-правових дисциплін інститут права та безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ: «Забезпечення адміністративно-правовими засобами прав і свобод людини і громадянина в Україні» (державний реєстраційний номер 0125U001209).

Комісія дійшла висновку, що дисертаційне дослідження Процюка Е.О. за темою «Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження

щодо функціонерів публічного сектору» становить цінність для наукової діяльності, а надані матеріали мають високий теоретичний рівень та суттєву практичну значущість. Використання матеріалів дисертаційного дослідження, зокрема опублікованих праць:

1. Процюк Е.О. Антикорупційне постслужбове обмеження представництва: сутність, дилеми трактування, прикладні межі. *Юридичний вісник*. №30. 2023 С. 100-109.

2. Процюк Е.О. Постслужбова антикорупційна заборона правочинів: предметний вимір. *Право та державне управління*. 2024. №2 С. 385-392.

3. Процюк Е.О. Національні правові засади постслужбових Антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2024. № 3, С. 122-131.

4. Процюк Е.О. Постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору: системна належність та галузевої-статусна специфіка. *Право і суспільство*. 2024. № 4, С. 576-586.

5. Процюк Е.О. Деякі аспекти адміністративно-деліктної забезпеченості постслужбової антикорупційної заборони правочинів. Актуальні питання запобігання корупції: міжнародний та національний досвід: Матеріали всеукраїнського науково-практичного круглого столу (м. Одеса, 16 грудня 2022р.) Одеса, ОДУВС, 2022. С.89-94

підтвердили високий теоретичний та науково-методичний рівень, практичну доступність і доцільність, використовуються у науково-дослідній роботі профільних кафедр, наукових лабораторій, науковій діяльності постійного та перемінного складу.

Результати дисертаційного дослідження Процюка Е.О. за темою «Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору» впровадженні в наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ.

Члени комісії:

Начальник відділу організації наукової діяльності
Одеського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент
підполковник поліції

Наталія ДОМБРОВАН

Начальник відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури
Одеського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

Ірина ТЕСЛЮК

Завідувач кафедри
адміністративно-правових дисциплін,
інституту права та безпеки
доктор юридичних наук, професор

Аліна ДЕНИСОВА

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор

Одеського державного

університету внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, професор

полковник поліції

Максим КОРНІЄНКО

червня 2025 р.



АКТ

**про впровадження в освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ результатів дисертаційного дослідження
Процюка Едуарда Олександровича за темою «Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору»**

м. Одеса

«25» 06 2025 р.

Комісія у складі:

- начальника відділу організації освітнього процесу ОДУВС, кандидата технічних наук, доцента, полковника поліції Сіфорова О.І.,
 - завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін, інституту права та безпеки, доктора юридичних наук, професора Денисової А.В.,
 - завідувача кафедри адміністративної діяльності поліції, факультету підготовки фахівців для підрозділів поліції превентивної діяльності Національної поліції України, кандидата юридичних наук, доцента Пишної А.Г.
- склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Процюка Едуарда Олександровича за темою «Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право, використовуються в освітньому процесі Одеського державного університету внутрішніх справ, зокрема під час підготовки навчально-методичних комплексів з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Організаційно-правові засади протидії корупції», «Антикорупційне законодавство», «Адміністративна відповідальність».

А саме, публікації Процюка Е.О.:

1.Процюк Е.О. Антикорупційне постслужбове обмеження представництва: сутність, дилеми трактування, прикладні межі. *Юридичний вісник*. № 30. 2023 С. 100-109.

2. Процюк Е.О. Постслужбова антикорупційна заборона правочинів: предметний вимір. *Право та державне управління*. 2024. № 2 С. 385-392.
3. Процюк Е.О. Національні правові засади постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2024. № 3, С. 122-131.
4. Процюк Е.О. Постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору: системна належність та галузевої-статусна специфіка. *Право і суспільство*. 2024. № 4, С. 576-586.
5. Процюк Е.О. Антикорупційно-інформаційне обмеження постслужбового характеру. *Роль та місце правохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали XVI Міжнародної науково-практичної інтернет конференції (29 березня 2024р.)* Одеса, ОДУВС, 2024, с. 511-514.

Враховуючи їх високий теоретичний та науково-методичний рівень, практичну доступність і доцільність, можливо використовувати в освітньому процесі під час підготовки навчально-методичних матеріалів профільних кафедр, а також при підготовці до написання курсових робіт здобувачами вищої освіти.

Комісія відзначила високу актуальність результатів дисертаційного дослідження Процюка Е.О. за темою «Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору», теоретичний досвід, практичну і методологічну значущість висновків дисертанта для впровадження у навчальний процес.

Члени комісії:

Начальник
відділу організації освітнього процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ
кандидат технічних наук, доцент
полковник поліції



Олександр СІФОРОВ

Завідувач кафедри
адміністративно-правових дисциплін,
інституту права та безпеки
доктор юридичних наук, професор



Аліна ДЕНИСОВА

Завідувач кафедри адміністративної
діяльності поліції, факультету підготовки
фахівців для підрозділів превентивної діяльності
Національної поліції України
кандидат юридичних наук, доцент
підполковник поліції



Алла ПИШНА