

ПРОЦЮК Е. О.,аспірант кафедри адміністративної діяльності поліції
(Одеський державний університет внутрішніх справ)

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.81>**ПОСТСЛУЖБОВІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ
ЩОДО ФУНКЦІОНЕРІВ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ:
СИСТЕМНА НАЛЕЖНІСТЬ ТА ГАЛУЗЕВО-СТАТУСНА СПЕЦИФІКА**

У статті висвітлюються концептуальні засади постслужбових антикорупційних обмежень, адресованих колишнім функціонерам публічного сектору. Автор зосереджується 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). Підкреслюється тісний зв'язок післяслужбових обмежень із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів. Значна увага приділяється органічній належності відповідних приписів до сфери адміністративного права, що виявляється в імперативному способі регулювання та наявності контрольних повноважень у державних органів. Одночасно 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. Стверджується, що постслужбові антикорупційні обмеження в якості субінституту належать до адміністративно-правового інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

У статті 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.

Ключові слова: антикорупційні обмеження, конфлікт інтересів, адміністративне право, превентивний рубіж, субінститут, правовий статус, антикорупційне право.

Protsiuk E. O. Post-employment anti-corruption restrictions for public sector officials: systemic nature and sectoral-status specificity

This article explores the conceptual foundations of post-employment anti-corruption restrictions targeted at former public sector officials. The author focuses on examining the preventive character of these prohibitions, particularly their inclusion in a multi-tiered anti-corruption mechanism where they predominantly serve a preventive role (without being devoid of other anti-corruption functions/effects).



The close connection between post-employment restrictions and the prevention and regulation of conflicts of interest is emphasized. Significant attention is given to the inherent integration of these provisions within the sphere of administrative law, manifested in the imperative mode of regulation and the presence of supervisory authorities within governmental bodies. Simultaneously, the article demonstrates the multidisciplinary nature of post-employment prohibitions, as they are supported by norms from labor, civil, economic, and other legal fields, forming a system aimed at eliminating corruption risks when ex-officials transition to private institutions or engage in entrepreneurial activities. It is asserted that post-employment anti-corruption restrictions, as a sub-institute, belong to the administrative-legal institute of preventing and regulating conflicts of interest.

The article reveals a trend towards the gradual integration and systematization of anti-corruption provisions, moving towards the possible delineation of anti-corruption law as a comprehensive field. It is emphasized, however, that even in the event of such a development, the role of administrative-legal constructs will remain dominant within the field.

A proposed approach is presented for viewing post-employment anti-corruption restrictions as part of status norms that «continue» the operation of the official's status beyond their tenure, serving as a natural component of the temporal chain of framework regulation: pre-employment requirements, in-service restrictions, and post-employment limitations.

Key words: *anti-corruption restrictions, conflict of interest, administrative law, preventive barrier, sub-institute, legal status, anti-corruption law.*

Постановка проблеми. Корупція в Україні залишається однією з найгостріших загроз суспільному розвитку та державній безпеці. Традиційно увага законодавця і науковців зосереджується на запобіганні корупції серед чинних посадових осіб, однак 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 Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700) встановлює низку постслужбових антикорупційних обмежень, які покликані унеможливити перетворення колишнього статусу на джерело особистої вигоди, попередити виникнення конфліктів інтересів та протидіяти недобросесній 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.

Аналіз останніх досліджень. 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 теоретичних здобутків загально-інституційного характеру (зокрема щодо механізмів уникнення конфлікту інтересів, питань системності антикорупційних норм і дієвості механізмів публічно-правової протидії корупції), змушені констатувати, що доктринальне питання постслужбових обмежень (їх системно-інструментальної позиції, прикладної ролі, галузевої та іншої структурно-правової приналежності тощо) залишається практично не вивченим.

Метою цієї статті є виявлення правової природи постслужбових антикорупційних обмежень, їх місця в механізмі публічно-правової протидії корупції, з'ясування галузевої



належності відповідних обмежень, їх зв'язку зі статусними приписами, що визначають правове буття функціонерів публічного сектору.

Виклад основного матеріалу. Корупція, як складне соціально-правове явище, становить суттєву загрозу функціонуванню демократичної держави, дотриманню принципів правової державності та реалізації прав і свобод громадян. Корупцію традиційно розглядають як використання службових повноважень із корисливою або іншою особистою метою. Закон № 1700 у ч. 1 ст. 1 визначає корупцію (спрошене відтворення) як дії чи бездіяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на отримання неправомірної вигоди [1]. Важливою ознакою корупції є наявність взаємної зацікавленості, де не лише посадовець, а й ініціатор пропозиції “виграють” від неправомірних переваг. Внаслідок цього відбувається викривлення публічних відносин, підрив авторитету влади та посилення недовіри громадян до державних інституцій. Така комплексна суспільна небезпечність корупції спотворює логіку функціонування суспільних відносин та економіки, фактично створюючи передумови для правового нігілізму, а також сприяє нерівності громадян у доступі до державних послуг. Задля її ефективного усунення правова політика держави поступово доповнюється різноманітними антикорупційними засобами, одним із яких є постслужбові антикорупційні обмеження, передбачені у ст. 26 Закону № 1700.

Відповідні обмеження запроваджені щодо осіб, які раніше перебували на публічній службі, і покликані запобігати спробам використовувати здобутий службовий статус для отримання неправомірних переваг після припинення таких повноважень. Водночас слід підкреслити, що ці обмеження не існують відособлено: вони становлять складову частину цілісної системи протидії корупції, в якій об'єднані й інші правові та позаправові елементи. Адже боротьба з корупцією включає профілактику, виявлення, покарання, а також усунення наслідків корупційних дій. У цьому контексті деякі дослідники пропонують враховувати ще й особливості національного менталітету або суспільної свідомості. Зокрема, Лебедева Т.О. 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” [2, с. 117].

Із наведеним твердженням не можна повністю погодитися, оскільки вплив менталітету не слід розглядати як визначальний або навіть суттєвий чинник боротьби з корупцією. Складні ж економічні обставини безумовно можуть ускладнити протидію цій негативній соціальній загрозі, однак вирішальну роль відіграє дієвість антикорупційних механізмів та наявність чітких і прозорих публічних процедур. При цьому важливо руйнувати інституційну роль корупції шляхом створення швидких і справедливих адміністративних процедур та відповідних важелів викриття і юридичної відповідальності. Як наголошується в літературі, для ефективної протидії корупції необхідно нівелювати (максимально знизити) потенційні вигоди, які вона надає правопорушнику. Так, засоби антикорупційного фінансового контролю суттєво підривають “привабливість” злочинно здобутих цінностей, які стає значно складніше використовувати, конвертувати, інвестувати. Якщо реалізувати купівельну спроможність нелегальних грошей не можливо, якщо кожен випадок такої реалізації перетворюється на чергову загрозу самовикриття – їх персональна вагомість суттєво падає [3, с. 173]. Правове регулювання таким чином виступає фундаментальним важелем протидії корупції, що підтверджує тезу про первинність правових заходів у комплексній системі, яка водночас не виключає використання й інших суспільних інструментів.

Задля більш глибокого осмислення природи постслужбових антикорупційних обмежень і розуміння їхнього місця у механізмі запобігання корупції доцільно звернутися до концепції багаторубіжної правової протидії корупції. Вагому увагу їй приділяє Михайленко Д.Г., який зазначає що багаторубіжний механізм правової протидії корупції має потрібну структуру, де кожен із рубежів включає відповідні елементи (норми права).



Правові норми попереднього рубежу протидії корупції, на думку зазначеного вченого, – це сукупність антикорупційних правових норм, які з метою недопущення виникнення корупційних відносин, усунення корупційного ризику та (або) запобігання корупційним правопорушенням установлюють: 1) превентивні антикорупційні механізми, а також підстави відповідальності за поведінку, яка 2) ще не є корупційним правопорушенням, але формує визначений корупційний ризик, наявність якого вже є суспільно небезпечним (правопорушення, пов'язані з корупцією; делікти, які створюють корупційну загрозу).

Правові норми основного рубежу протидії корупції – це сукупність антикорупційних правових норм, які встановлюють підстави відповідальності за діяння, які є корупційними правопорушеннями. До норм зазначеного вище рубежу належать ті, які передбачені ст.ст. 172-5 і 172-9-1 КУпАП, статтями КК України про корупційні злочини, а також правова норма про квазікримінальну відповідальність юридичних осіб (заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб) на підставі, передбаченій п. 1 ч. 1 ст. 96-3 КК України (вчинення її уповноваженою особою від імені й в інтересах юридичної особи будь-якого зі злочинів, передбачених у ст. ст. 209 і 306, ч. ч. 1 і 2 ст. 368-3, ч. ч. 1 і 2 ст. 368-4, ст. ст. 369 і 369-2 КК України).

Правові норми завершального рубежу протидії корупції – це сукупність антикорупційних правових норм, які встановлюють підстави відповідальності за поведінку або в разі встановлення фактичного стану, у яких об'єктивно виявляються вчинені в минулому акти корупції (корупційні правопорушення основного рубежу), що залишилися латентними. До правових норм завершального рубежу протидії корупції варто зарахувати норми КК України про: незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України), декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 КК України), а також норму КУпАП про порушення вимог фінансового контролю [4, с. 232-234].

Описаний підхід видається досить ґрунтовним, адже відображає поступові лінії правової протидії корупційним проявам. Проте авторські пропозиції не позбавлені і полемічності (в частині зарахування деяких деліктів переважно превентивної сутності до інших рубежів). Наприклад, ст. 172-5 КУпАП щодо порушення встановлених законом обмежень на одержання подарунків дослідник відносить до основного рубежу. Утім таке порушення першочергово має докорупційний характер (свідчить про формування передумов корупції у вигляді позаофіційного зв'язку приватної особи із представником публічної влади, виникненням залежності останнього), значно рідше виступаючи підтвердженням вже вчиненої корупції. Вказана контрверсія носить ілюстративний, а не вичерпний характер (може бути продовжена і в частині належності ст. 172-6 КУпАП), розкриваючи відносність розмежування засобів протидії корупції, оскільки фактично одна й та сама правова норма (передбачений нею спосіб регулятивного впливу) здатна виконувати різні функції (превентивну, каральну чи допоміжну в притягненні до відповідальності). Аналогічним чином постслужбові антикорупційні обмеження, належачи до превентивного (початкового) рубежу, можуть виявляти латентні корупційні діяння, що відбулися в минулому, а отже, брати участь у механізмах завершального рубежу. З огляду на це місце постслужбових обмежень у системі багаторубіжної протидії корупції визначається їхнім основним превентивним призначенням, котре найяскравіше реалізується в рамках попереднього рубежу, спрямованого на недопущення виникнення корупційних ризиків. Водночас вони можуть функціонувати як інструмент виявлення раніше прихованих порушень, що надає цьому засобу певної гнучкості й комплексного характеру.

Таким чином, постслужбові антикорупційні обмеження вписуються у багаторівневу систему публічно-правової протидії корупції, виконуючи превентивні, викривальні та (за необхідності) допоміжні функції. З погляду превентивних заходів основне покликання постслужбових антикорупційних обмежень полягає у запобіганні потенційним конфліктам інтересів та зловживанням повноваженнями чи довірою, здобутою під час перебування на посаді в органах державної влади або місцевого самоврядування. Подібне тлумачення узгоджується з загальною орієнтованістю правового регулювання саме на недопущення



корупційних відносин та врегулювання конфліктів інтересів там, де вони можуть виникнути. Як зазначає Кухарук А.В., в наукових колах давно обговорюється значимість саме попередження корупційних проявів [5, с. 15]. Саме превенція здатна сформувати такі умови, за яких корупційна діяльність втратить свої переваги й можливості розвитку. Водночас постслужбові обмеження здатні виконувати й інші функції, пов'язані з оцінкою діяльності службовця в минулому, оскільки в процесі перевірки дотримання цих обмежень можливим є виявлення раніше прихованих фактів зловживань. Це узгоджується з комплексним підходом законодавця: у Законі № 1700 передбачені не лише заборони та обмеження, а й способи контролю за їх виконанням, що дозволяє формувати цілісну систему. Виходячи ж за виключно юридично-інструментальні межі пізнання об'єкта вивчення, можна назвати і допоміжні функції постслужбових антикорупційних обмежень: морально-виховна (формує негативне ставлення до спроб “монетизувати” службовий статус, утверджуючи в суспільстві норму про недопустимість використання інсайдерської інформації чи впливу, набутого на державній посаді); розрив потенційних зв'язків (забезпечує “паузу” між державною службою та працевлаштуванням у приватному секторі, мінімізуючи ризик використання колишніх службових контактів у корисливих цілях); охоронно-правова (передбачає покарання за порушення обмежень, що спонукає дотримуватися встановлених правил і знижує імовірність безкарного зловживання колишнім статусом); підвищення прозорості та довіри (демонструє громадянам підконтрольність колишніх чиновників навіть після припинення ними повноважень, що сприяє позитивному ставленню до публічних інституцій загалом).

Ірха В.Б. зазначає: “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” [6, с. 103]. У цитованому судженні не лише підтверджується профілактична роль постслужбових обмежень як елемента запобігання корупції, а й як засобу уникнення конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів зазвичай визначається (спрощено, без звернення до офіційних ознак та видів) як суперечність між особистою зацікавленістю особи, яка виконує публічні функції, та її офіційними повноваженнями. Насправді конфлікт інтересів є ідейною та конструктивною основою всіх форм корупції, оскільки спокуса зловживання владою найчастіше випливає із зіткнення приватних інтересів із посадовими. Постслужбові антикорупційні обмеження безпосередньо пов'язані з інститутом конфлікту інтересів. По-перше, Національне агентство з питань запобігання корупції у своїх методичних рекомендаціях розглядає механізм застосування постслужбових антикорупційних заборон поряд із процедурами запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [7], що свідчить про доктринальну та практичну близькість відповідних обмежень до даного інституту. По-друге, у наукових джерелах неодноразово підкреслюється, що ці обмеження спрямовані на мінімізацію ризиків виникнення конфліктів інтересів при переході ексслужбовця на іншу роботу, яка може стосуватися тих сфер, де він раніше мав владні повноваження. По-третє, у пункті “е” частини 2 статті 12 Конвенції ООН проти корупції прямо передбачено, що встановлення постслужбових обмежень є одним із способів “запобігання виникненню конфлікту інтересів” [8, с. 107]. Таким чином, постслужбові антикорупційні обмеження слід розглядати не лише у контексті загальної публічно-правової протидії корупції, але й у світлі більш конкретного механізму запобігання та врегулювання конфліктів інтересів. Методологічно цей зв'язок дає змогу ширше оцінити вплив обмежень на діяльність службовців як до, так і після припинення їхніх офіційних повноважень. Аналіз постслужбових обмежень у контексті конфлікту інтересів дає можливість точніше визначити межі обґрунтованості таких заборон, адже саме “конфліктогенність” може слугувати ключовим критерієм оцінки реальної



корупційної загрози. Такий підхід дозволяє вдосконалювати правове регулювання й уточнювати сфери поширення обмежень залежно від того, наскільки реальною є ймовірність використання набутих владних повноважень у корисливих цілях після звільнення. Інакше кажучи, зв'язок із інститутом врегулювання конфлікту інтересів є надзвичайно важливим методологічним інструментом, що підвищує точність і системність аналізу постслужбових антикорупційних обмежень та сприяє оптимальному визначенню їх змісту й меж.

Отже, постслужбові антикорупційні обмеження слід розглядати як один із повноцінних елементів первинного рубежу багаторівневої системи публічно-правової протидії корупції, що найефективніше проявляє себе у взаємодії з іншими правовими інструментами. Зазначене спонукає до подальшого аналізу складових механізму публічно-правового регулювання, його якісної приналежності.

Механізм публічно-правового регулювання протидії корупції в Україні можна розглядати як багаторівневу модель, що охоплює позитивно-правову основу (сукупність Конституції, законів, підзаконних актів), інституційну складову (зокрема, компетенцію та діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізовано антикорупційної прокуратури, Вищого антикорупційного суду та інших суб'єктів), а також передбачені процедурні форми реалізації норм (спеціальні антикорупційні процедури, механізми моніторингу й контролю тощо). Постслужбові антикорупційні обмеження органічно вписуються в кожен із зазначених елементів. На позитивно-правовому рівні вони отримують нормативне закріплення, що виражається у відповідних приписах Закону № 1700, а також у деяких положеннях трудового, цивільного, господарського законодавства тощо. На інституційному рівні такі обмеження реалізуються через повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції (як ключового суб'єкта контролю), а процедурні засоби включають встановлення певних строків для обмежень, спецрегуляторів при працевлаштуванні після звільнення з публічної служби тощо.

Водночас у межах публічно-правового механізму протидії корупції простежується адміністративно-правовий зріз як галузеву пріоритетний (будучи таким щонайменше у контексті запобіжного сегменту антикорупції та досліджуваних нами обмежень). Цей вузький аспект має нормативно-методологічно-суб'єктну специфіку, яка цілком проявляється в постслужбових антикорупційних обмеженнях; останні ж (залишаючись складником загального публічного механізму) набувають чітких адміністративно-правових ознак і укладаються у відповідну галузеву логіку.

Поняття адміністративно-правового механізму протидії корупції формується на базі розуміння адміністративного права як провідної галузі, що забезпечує організацію діяльності органів виконавчої влади, реалізацію владних повноважень, застосування адміністративних процедур і методів відповідальності. У зв'язку з цим цікавою видається думка Гладуна З.С., який наголошує: “адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією передбачає встановлення норм права, що забороняють учинення корупційних правопорушень, запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності в разі скоєння таких діянь, а також перелік повноважень правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією” [9, с. 169]. Ця позиція узгоджується із суттю адміністративного права, хоча й може бути доповнена в предметному та інструментальному аспектах: адміністративне право запобігає і протидіє також правопорушенням, пов'язаним із корупцією (а не лише “корупційним”, які на момент формулювання твердження науковцем були більш сутнісно наповненими, поєднуючи фактично обидві категорії), шляхом, зокрема, застосування дисциплінарних санкцій, впровадження спеціальних адміністративних процедур (а не лише встановленням адміністративно-деліктних загроз).

Левчук А.О., досліджуючи більш системно адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, які пов'язані з корупцією, зазначає: “Структура адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, складається з таких елементів: 1) норми права (законодавчі акти); 2) суб'єкти запобігання, які реалізують свої повноваження у відповідних адміністративно-правових відносинах; 3) інструменти



публічного адміністрування (відповідні форми та методи діяльності)” [10, с. 119]. Як бачимо адміністративно-правові приписи щодо протидії корупції не обмежуються самим лише фактом встановлення заборон і покарань, а охоплюють широкий спектр профілактичних та процедурних дій.

Виходячи із зазначеного, постслужбові антикорупційні обмеження цілком логічно відносяться до механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції, утворюючи певну “підсистему” в нормативно-суб’єктно-інструментальній структурі останнього. По суті, можна говорити про існування механізму адміністративно-правового регулювання постслужбових антикорупційних обмежень, який має власний набір норм, уповноважених суб’єктів (першочергово – Національного агентства з питань запобігання корупції), а також визначені способи реалізації відповідних приписів (спеціальні засоби реагування, забезпечення відновлення попереднього стану, покарання).

Наявність постслужбових антикорупційних обмежень, адресованих уже колишнім публічним службовцям, засвідчує безпосередній зв’язок між їх попереднім владним статусом і потенційною можливістю використання набутого впливу. Адміністративно-правовий метод регулювання, що передбачає імперативний характер приписів та наявність механізмів державного контролю, якнайповніше розкриває природу таких обмежень. З одного боку, вони покликані унеможливити зловживання колишнім посадовим становищем, а з іншого – демонструють типову для адміністративного права спрямованість на забезпечення публічного інтересу через організаційно-владний вплив суб’єктів публічної влади. Саме тому постслужбові антикорупційні норми логічно належать до сфери адміністративного права, оскільки, попри втрату особою чинного службового статусу, держава продовжує регулювати її поведінку з метою уникнення корупційних ризиків та реалізації управлінських функцій (загалом — забезпечення публічного інтересу).

Постслужбові обмеження, на перший погляд, суто адміністративно-правові, оскільки стосуються імперативної регламентації поведінки осіб, які перебували на публічній службі; проте при детальнішому аналізі з’ясовується, що їх нормативне підґрунтя має й іншогогалузевий сегмент. Так, трудове право встановлює загальні засади щодо укладення трудових договорів, підстави їх розірвання (в т.ч. через порушення антикорупційної заборони на вступ у трудові правовідносини з організаціями, щодо яких колишній службовець приймав управлінські рішення). Цивільне та господарське право регулюють укладення правочинів у сфері підприємницької діяльності та зобов’язального права, забезпечуючи обмеження щодо здійснення певного бізнесу безпосередньо після звільнення з державної служби (наприклад, уникаючи ситуацій, у яких ексслужбовець може використовувати службу таємницю для отримання конкурентних переваг). Таким чином, постслужбові антикорупційні обмеження спираються (субсидіарно) відразу на декілька галузей права. Взаємодоповнювальний характер різних правових приписів зумовлений тим, що сучасні корупційні схеми можуть охоплювати одночасно декілька правових режимів: адміністративний (пов’язаний із державним управлінням), господарсько-правовий (зумовлений діяльністю суб’єктів підприємництва), процесуальний (в частині організації і здійснення правосуддя) та навіть міжнародно-правовий (у частині співробітництва з іноземними компаніями). Залучення норм із різних галузей унеможливорює правові “лакуни” і забезпечує належну регулятивну цілісність.

Водночас багатогалузеве походження постслужбових антикорупційних норм не повинно затьмарювати їхнє адміністративно-правове ядро. Іншими словами, визначальним залишається саме публічно-правовий характер обмежень, пов’язаний із заборонаю використання колишнього управлінського авторитету. Як стверджує Вороний О.О., якщо розглянути систему правових засад протидії корупції, то вони здебільшого складаються саме з норм адміністративного права, оскільки регламентують організаційні форми протидії корупції як особливого напрямку діяльності органів державної влади, визначають компетенцію кожного із суб’єктів протидії корупції, встановлюють структурно-системні аспекти такої діяльності, закріплюють особливості контролю та нагляду за процесом її провадження тощо. Зазначені моменти дають підстави стверджувати, що адміністративно-правове регулювання



є домінуючим у системі правових засад провадження діяльності з протидії корупції в Україні [11, с. 62]. Наведена думка напряму підкріплює тезу про превалюючу роль адміністративного права у побудові загальної антикорупційної системи, тож відповідні норми, навіть маючи окремі ознаки міжгалузевості/комплексності, у своїй суті залишаються переважно адміністративними.

Потрібно також враховувати, що наявність в адміністративно-антикорупційних нормативних утвореннях іншогогалузевих вкраплень не є чимось винятковим (вітчизняна правова система цілісна/єдина, її галузі/підгалузі/інститути досягають регулятивної цілі із використанням ресурсів інших елементів системи). Майже кожен інститут адміністративного права у завершеному правовпорядковуючому циклі містить приписи інших галузей (використовує їх, корелюється із ними, межує з ними, діє паралельно і одновекторно тощо). Скажімо, надання адміністративних послуг, будучи типовим інститутом адміністративного права, регулюється додатковими нормами господарського, сімейного, міграційного, земельного права тощо.

Окремої уваги заслуговує “інституційність” постслужбових антикорупційних обмежень. У контексті адміністративного права можемо ставити питання: чи сягнула сукупність цих приписів рівня окремого інституту? Видається, що вони все ж таки становлять собою субінститут адміністративного права (впорядковану сукупність норм права, що регулює різновид суспільних відносин у межах певного інституту [12, с. 230]). Зазначені приписи не існують відокремлено, а тісно переплітаються з інститутом запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, хоча сам конфлікт інтересів (у прямому значенні) стосується насамперед чинних посадовців. Водночас, враховуючи викладені нами вище судження, посилаючись на позицію Рівчаченка С.В. (який обґрунтовує існування окремого інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, розкриває палітру його засобів [13, с. 36-37 і 102-103]), можна дійти висновку, що інструменти післяслужбових обмежень цілком логічно вписуються у цей більш широкий антикорупційний механізм. З одного боку, вони забезпечують “запас часу” перед звільненням із посади, унеможлиблюючи виникнення конфлікту інтересів на фінальному етапі служби, а з іншого – захищають чинних функціонерів від впливу колишніх колег, котрі зберігають неформальні зв’язки чи доступ до конфіденційної інформації. Така наслідкова багатогранність і вузька емпірична спеціалізація одночасно свідчать на користь саме субінститутного характеру постслужбових обмежень у межах антикорупційної системи.

Аналіз правових основ запобігання та протидії корупції дає змогу побачити чітку тенденцію до створення інтегрованого комплексу норм, спрямованих на боротьбу з цим явищем. Деякі дослідники наголошують, що цей комплекс поступово вибудовується в напрямі формування так званої комплексної галузі – антикорупційного права. Зокрема, Кубасенко А.В. та Крижановська О.В. висловлюють досить полемічну, але векторно-концептуально виправдану позицію: “Антикорупційне право – це комплексна галузь національного права, яка являє собою вторинне структурне утворення у системі законодавства, що об’єднує в системній єдності норми різних галузей права, які регулюють відносини, пов’язані із запобіганням корупції (попередження, виявлення та подальше усунення причин корупції), протидією корупції (виявлення, попередження, розкриття та розслідування корупційних правопорушень) та мінімізацією чи ліквідацією наслідків корупційних правопорушень, притягненням винних осіб до юридичної відповідальності” [14, с. 18]. Хоча ця думка може здаватися революційною для традиційної вітчизняної галузевої системи (і сміливою для публікації навчального, а не доктринального, характеру), проте вона відображає об’єктивні процеси: розгалуження норм в антикорупційному напрямку, створення окремих прецедентів спеціалізованого підходу та активне залучення адміністративно-правових, кримінально-правових, цивільно-правових та інших інструментів у межах єдиної “антикорупційної парасольки”.

На сьогодні говорити про антикорупційне право як сформовану галузь ще зарано, однак зібрання норм, процедур і механізмів, зорієнтованих на запобігання, протидію та мінімізацію наслідків корупційної поведінки, дійсно поступово кристалізується в системному



вимірі. Причини цього полягають у збільшенні обсягу антикорупційного законодавства, створенні окремих інституцій і появи розвинених методів консолідованої протидії з боку різних державних структур; загальне регулювання підсилюється специфічним комплексом процесуальних приписів, що уможливають швидке та дієве втручання для розслідування корупційних діянь, блокування незаконних активів та забезпечення належної відповідальності.

Таким чином, небезпідставно припустити, що у майбутньому може бути сформована концепція антикорупційного права як окремої галузі. Проте навіть за умови її відокремлення постслужбові антикорупційні обмеження у методологічному плані залишатимуться тісно пов'язаними з адміністративним правом. Це зумовлено тим, що імперативний характер приписів, логіка контролю з боку держави й суспільства, а також націленість на забезпечення дисциплінарної та адміністративної відповідальності є класичними ознаками адміністративно-правового регулювання. Твердження про провідну роль адміністративних норм в антикорупційному комплексі підтверджується міркуваннями Кубасенко А.В. та Крижановської О.В., які зазначають: “визначаючи імперативний метод правового регулювання та в цілому публічно-правове регулювання як системоутворюючу основу антикорупційної діяльності органів публічної влади та його головні напрямки – запобігання корупції (попередження, виявлення та подальше усунення причин корупції), протидію корупції (виявлення, попередження розслідування корупційних правопорушень), мінімізацію та ліквідацію наслідків корупційних порушень, можна констатувати переважну роль адміністративно-правових норм у системі антикорупційного права” [14, с. 18].

Тож підсумуємо, що антикорупційне право – це сфера майбутнього, яка зароджується вже нині шляхом наповнення великою кількістю взаємопов'язаних антикорупційних норм. Але водночас конкретні механізми, що стосуються постслужбових антикорупційних обмежень, цілком ґрунтуються на адміністративно-правових конструкціях і навіть у разі остаточного виокремлення “антикорупційної галузі” не втратять своєї базової належності до імперативно-публічної природи адміністративного права.

Правові обмеження, встановлені для публічних службовців, традиційно розглядаються і як частина їхнього загального статусу (оскільки визначають межі, в яких службовець реалізує свої права й виконує обов'язки). У науковій літературі часто наголошується, що такий статус включає сукупність прав, обов'язків, гарантій, а також певних заборон і обмежень. Зокрема, Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П. та Федчишин С.А. вказують: “Одним із складових правового статусу державних службовців є їх обмеження; вони пов'язані із певними позбавленнями (заборонами) у реалізації державними службовцями міри їх можливої поведінки та спрямовані на забезпечення ефективної діяльності держслужбовців відповідно до завдань і функцій державної служби та з дотриманням її принципів, мінімізацію можливостей учинення державними службовцями корупційних правопорушень, правопорушень, пов'язаних із корупцією, а також інших протиправних діянь” [15, с. 36]. У процитованому твердженні мовиться про актуальні обмеження, які діють під час перебування особи на державній службі. Водночас залишається відкритим питання, чи можна аналогічно кваліфікувати ті приписи, що реалізуються вже після звільнення зі служби.

На перший погляд, віднесення постслужбових обмежень до категорії статусних виглядає дещо нехарактерним, адже такі заборони діють у період, коли особа вже не має відповідного статусу службовця. Проте в цьому й полягає їх специфіка: такі норми забезпечують “продовжений” антикорупційний ефект, запобігаючи потенційній можливості використання знань, зв'язків чи впливу, сформованих у попередній статусній позиції. Фактично, ми можемо говорити, що статус публічного службовця “поширюється в часі”, оскільки його деякі юридичні наслідки мають ефект навіть після виходу особи з даної сфери. Отже, видається цілком обґрунтованим визнання постслужбових антикорупційних обмежень складовою правового статусу публічних службовців у розширеному розумінні цього поняття. Зрештою, правовий статус не обмежується лише фактом перебування у штаті органу, а охоплює і до-, і після-службові моменти (процедуру добору/конкурсу, пенсійне забезпечення колишніх функціонерів тощо). Тож післяслужбові приписи розглядаються як складова статусних норм, а постслужбові антикорупційні обмеження



логічно завершують темпоральний ланцюг статусного-рамкового регулювання: до-службові вимоги (наприклад, спецперевірка), службові обмеження (конфлікт інтересів, сумісництво, дарунки) і післяслужбові обмеження (заборона розголошення службової інформації тощо). Хоча формально людина вже не є службовцем, вона на певний час ще “пов’язана” з державою в плані захисту публічного інтересу. У такій парадигмі постслужбові обмеження логічно заповнюють певний інтервал часу, протягом якого зберігається ризик зловживань. Вони забезпечують завершеність антикорупційного захисту, доповнюючи систему запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у період фактичного виконання службових повноважень. Постслужбові антикорупційні обмеження, які системно належать до статусних норм, є специфічним різновидом правових “обмежень”, а тому мають корелювати із природою та термінологічними особливостями останніх, обумовлюючи важливість продовження дослідження саме у цьому напрямку.

Висновки. Є чимало полемічних аспектів у розумінні доктринальних засад системної належності постслужбових антикорупційних обмежень. Проаналізувавши їх, вважаємо за можливе висунути декілька заключних теоретичних узагальнень: 1) постслужбові антикорупційні обмеження найпоспідовніше реалізують себе у площині превентивного (початкового) рубежу багаторівневої системи протидії корупції, однак можуть виявитись ефективним й у виявленні прихованих порушень; 2) вказані обмеження органічно вплетені у публічно-правовий (конкретніше – адміністративно-правовий) механізм запобігання корупції, будучи нерозривно пов’язаними із засобами врегулювання конфлікту інтересів; 3) адміністративно-правова природа постслужбових обмежень є домінуючою: саме імперативний метод і наявність контрольних повноважень з боку уповноважених органів найбільше резонують із завданням збереження публічного інтересу, при цьому субсидіарне значення мають норми трудового, цивільного, господарського та інших галузей права; 4) спостерігається тенденція до формування антикорупційного права як комплексної галузі, що інтегрує різні нормативні блоки (водночас адміністративно-правовий “стрижень” постслужбових обмежень залишатиметься фундаментальним навіть у разі втілення перспектив подальшої консолідації антикорупційного законодавства, їх переростання у якісні зміни системи вітчизняного права); 5) за змістом і функціями постслужбові обмеження можуть розглядатися як субінститут адміністративного права, який (виконуючи роль “захисного бар’єра” в антикорупційній системі, протидіючи виникненню конфлікту інтересів, укріплюючи статусно-правову послідовність і відповідальність ексслужбовців) належить до інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 6) не дивлячись на темпоральну відірваність від факту перебування на штатній посаді, зміст постслужбових антикорупційних заборон логічно вписується у поняття “статусних норм” (подібно до інших до- та після- службових складових наскрізно-часового правового буття державних службовців, народних депутатів, суддів тощо).

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 10.05.2024).
2. 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.
3. 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.
4. Михайленко Д.Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи : монографія. Одеса: Гельветика, 2017. 582 с.
5. Кухарук А.В. Запобігання і протидія корупції в Україні: нові акценти та роль Міністерства юстиції. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 1. С. 14–23.
6. 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.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001355444> (дата звернення: 08.05.2024).



7. 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> (дата звернення: 08.05.2024).
8. Процюк Е.О. Антикорупційне постслужбове обмеження представництва: сутність, дилеми трактування, прикладні межі. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 3. С. 100–109.
9. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. Посібник. Тернопіль: Карт-бланш. 2004. 580 с.
10. 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.
11. 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 (дата звернення: 11.05.2024).
12. Теорія держави та права України: підручник для курсантів та студентів вищих навч. закл. / О.М. Бандурка та ін. Харків: Майдан, 2018. 436 с.
13. Рівчаченко С.В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 192 с.
14. Кубасенко 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> (дата звернення: 28.04.2024).
15. 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.

