

Е. О. Процюк

аспірант кафедри адміністративної діяльності поліції  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## НАЦІОНАЛЬНІ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОСТСЛУЖБОВИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ФУНКЦІОНЕРІВ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ

У статті досліджується система національних позитивно-правових засад постслужбових антикорупційних обмежень, що ґрунтуються на конституційних цінностях та формують складну правову конструкцію. Висвітлюється 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. Автор акцентує увагу на ключовій ролі Закону України “Про запобігання корупції”, що встановлює суб’єктне коло, зміст обмежень і механізми гарантування, які забезпечують прикладну реальність постслужбових антикорупційних обмежень.

Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки та Державна антикорупційна програма на 2023-2025 розглядаються як комплексні планувальні документи, що передбачають важливі напрями вдосконалення постслужбових антикорупційних обмежень (в напрямку розбудови їх ефективного адміністративно-деліктного забезпечення). Встановлено, що на теперішній час КУпАП закріплює лише один тематичний склад правопорушення (ст. 172-8-1), а суміжні та/або загальні норми адміністративного, кримінального, трудового, цивільного, господарського та процесуальних галузей права опосередковано підтримують дієвість обмежень. Окреслюється різноспрямований характер статусних законів, котрі інколи дублюють або неточно відтворюють післяслужбові 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. Такий підхід, на думку автора, підвищить передбачуваність правового регулювання і сприятиме посиленню ефективності післяслужбових антикорупційних обмежень.

Стаття пропонує ґрунтовну оцінку законодавчого підґрунтя постслужбових антикорупційних обмежень, фокусуючись на системності, юридичній узгодженості та оптимальному розмежуванні сфери дії різнорівневих нормативних приписів.

**Ключові слова:** антикорупційна політика, антикорупційне обмеження, антикорупційна стратегія, післяслужбове обмеження, Конституція України, первинний закон, статусний закон, підзаконна нормотворчість.

**Постановка проблеми.** 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. Як слушно зазначає Хабарова Т.В., одним із основних аспектів у сфері запобігання корупції є системне дієве законодавство, що не лише закріплює

загальні антикорупційні постулати, зрозумілі та прийнятні суспільству, але й належно визначає механізм їх реалізації, який би змусив посадових осіб дотримуватися цих положень [1, с. 39]. Логічно припустити, що тільки через відпрацьований законодавчий механізм уможливується 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 [2].

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Позитивно-правові засади протидії корупції виступали предметом наукових розробок багатьох фахівців у сфері публічного права, серед яких: Василенко О.Ю., Кравчук М.В., Новіков О.В., Петровська І.І., Хабарова Т.В., Хавронюк М.І. Визнаючи наявність ґрунтовних доктринальних здобутків щодо нормативної підсистеми правової протидії корупції загалом, а також – в зрізі окремих інструментів й інституцій, змушені констатувати, що питання законодавчого підґрунтя постслужбових антикорупційних обмежень залишається практично не вивченим. Це визначає і актуальність обраного напрямку пізнавального пошуку, і його методологічний вектор (від загального до спеціального).

**Мета статті** – виявити та критично оцінити правові підвалини постслужбових антикоруп-

ційних обмежень у національному законодавстві, зокрема їхню структурно-функціональну єдність, ієрархічну узгодженість та регламентаційну ефективність.

**Виклад основного матеріалу.** Кравчук М.В. і Петровською І.І. зазначають: “жодні міркування (прагнення ефективності, результативності) не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону. Відсутність законодавчої основи для вжиття зазначених заходів є підставою для розробки й ухвалення відповідних нормативно-правових актів” [3, с. 54]. Автори акцентують на тому, що, яким би масштабним чи корисним не здавався антикорупційний захід, його впровадження без юридичної легітимації не лише втрачає сенс, а й може призвести до порушення прав людини, породжувати зловживання та правовий нігілізм. Система ж відповідних правових норм щодо протидії корупції повинна діяти як єдиний механізм. Якщо загальнообов'язкові приписи не будуть корелюватися між собою або ж міститимуть суперечливі елементи, застосувати їх на практиці стане складно чи навіть неможливо.

Вказана легітимація здійснюється на основі чималого масиву актів різного рівня. Зрозуміло, що не кожен із них спрямований безпосередньо на регламентацію постслужбових антикорупційних обмежень і, навіть, не кожен чинить опосередкований вплив та вказані обмеження. Тому для розгляду механізмів, які діють після припинення виконання публічних функцій, потрібен комплексний аналіз документів, пов'язаних із відповідним колом суб'єктів та об'єктів правовідносин.

Основний Закон України відіграє базову роль у формуванні правової системи та визначенні загальних правил регулювання суспільних відносин. Стаття 2 Закону України “Про запобігання корупції” (далі також – Закон № 1700) вказує, що відносини, які виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами [4]. Тобто, саме Конституція закладає фундаментальні принципи, обов'язкові для всіх складових антикорупційного законодавства, зокрема й щодо механізмів, які діють після припинення публічної служби. Водночас Конституція України не містить безпосередніх антикорупційних припи-

сів, у тому числі норм, які б прямо регулювали постслужбові обмеження. Її вплив на конкретні антикорупційні механізми опосередкований через конституційні цінності, принципи і засади діяльності публічної влади та взаємодії держави із суспільством. До ключових засад належать принцип верховенства права, законність, рівність громадян перед законом, гарантії захисту прав, а також основоположні приписи про організацію й функціонування публічних інституцій. Усі ці конституційні положення є орієнтирами для розвитку галузевого законодавства, спрямованого на запобігання корупції й накладання відповідних постслужбових обмежень на колишніх посадових осіб.

На особливу увагу заслуговує постулат про верховенство права (ст.ст. 3 і 8 Конституції України). Цей принцип вимагає пріоритетності прав і свобод людини, виправданого обмеження таких прав лише на підставі закону, а також тлумачення норм у спосіб, максимально сприятливий для приватної сторони публічно-приватних правовідносин. У ч. 2 ст. 2 Закону України "Про запобігання корупції" яскраво представлена відповідна ідея: "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 втілює ідею пріоритету розуміння правил на користь громадянина, що є надзвичайно важливим у юридичній практиці, особливо під час трактування неоднозначних нормативних формулювань, ідентифікації сфери дії нечітко окреслених антикорупційних обмежень постслужбового характеру.

Окремі науковці вважають, що положення Основного Закону прямо чи опосередковано перешкоджають більш рішучим заходам протидії корупції. Так, Новіков О.В. стверджує: "Основний Закон України містить низку норм, що не сприяють швидшому подоланню корупції в державі. Зокрема, на конституційному рівні передбачено для окремих категорій громадян інститут недоторканності (народні депутати, судді), про скасування якої вже довгий час ведуться розмови та даються обіцянки. Варто в Конституції України закріпити відповідальність державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування за протиправне використання наданих їм службових повноважень у будь-який спосіб у власних інтересах

чи в інтересах третіх осіб. Корисним було б, на наш погляд, запровадження обов'язку посадових осіб доводити свою невинуватість (непричетність) до інкримінованих дій (зловживання правом) ..." [5, с. 65]. Утім подібні судження не можуть бути достатньо аргументованими у межах дотичного питання протидії корупції; не те, що вказані твердження абсолютно неспроможні, вони швидше методологічно не можуть висуватися без детального вивчення інституту недоторканності (і його розрізної значущості для різних носіїв публічної влади), без вивчення питання про достатню загальність/фундаментальність окремих пропозицій (для того щоб пропонувати їх включення до Конституції України), без глибинного пізнання цінностей права (щоб з точки зору протидії корупції пропонувати найменші рухи супроти презумпції невинуватості).

На наш погляд, коріння ефективної реалізації постслужбових антикорупційних обмежень і протидії корупції загалом лежить у відповідності тематичного законодавства конституційним принципам. Правове регулювання антикорупційних постслужбових заходів має бути узгодженим зі змістом і духом Конституції – вона залишається найвищим авторитетом і "основним дороговказом" у сфері правотворчості.

Вітчизняне антикорупційне законодавство охоплює велику кількість положень різних галузей права: конституційного, адміністративного, кримінального, трудового, цивільного тощо. Проте центральне місце в регулюванні постслужбових антикорупційних обмежень займає Закон № 1700. В науковій літературі існує усталена думка про те, що фактичною основою антикорупційного законодавства сьогодні є саме Закон України "Про запобігання корупції" [3, с. 53]. Офіційне підтвердження такої ролі знаходимо вже у 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 маємо базовий ("первинний" – у розумінні ст. 12 Закону України "Про правотворчу діяльність" [6]) закон, що системно регулює сферу запобігання корупції, а решта нормативних актів розвивають або деталізують норми, викладені в ньому.

Саме Закон № 1700: визначає основні категорії суб'єктів, до яких застосовуються антикорупційні постслужбові обмеження (п. 1 ч. 1

ст. 3 і ч. 3 ст. 26); розкриває сутність і прикладні межі базових постслужбових заборон (щодо правочинів, щодо використання інформації, щодо представництва – ч. 1 ст. 26); передбачає інструментарій забезпечення зазначених правил, зокрема шляхи оскарження чи припинення неправомірних договорів (ч. 2 ст. 26). Саме вказаний акт вищої юридичної сили виступає первинним орієнтиром для державних інституцій та інших суб'єктів, котрі прагнуть забезпечити дієву систему боротьби з корупцією й унеможливити протиправну поведінку після припинення особою офіційного статусу.

Окрім актуально-триваючого регулювання, положення щодо постслужбових обмежень знаходять своє місце і в планово-антикорупційних актах законодавства, серед яких ключове місце займають засади державної антикорупційної політики на відповідний період (Антикорупційна стратегія). Зважене планування дає змогу погодити зусилля різних суб'єктів влади, визначити конкретні шляхи й індикатори результативності. Показово, що Антикорупційна стратегія України на 2014-2017 роки не передбачала заходів, спрямованих на удосконалення дієвості постслужбових антикорупційних обмежень; лише в державній програмі реалізації зазначеної стратегії передбачалась необхідність розроблення та впровадження механізму моніторингу дотримання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обмежень після припинення діяльності (як один із кроків розбудови ефектively системи виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [7]). Реалізація цього пункту програми, однак, виявилася доволі умовною. Так, у звіті Комісії з проведення незалежної оцінки діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020–2021 роки зафіксовано, що відповідні положення Антикорупційної стратегії та державної програми виконано [8. с. 31]. Водночас окремого нормативного акта з питань організації моніторингу дотримання постслужбових антикорупційних обмежень так і не з'явилося. Як видається, “виконання” відбулося в межах затвердженого Наказом Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) від 15.04.2020 № 144/20 Порядку проведення контролю та повної перевірки декларацій, який, серед іншого, охоплював перевірку конфлікту інтересів та дотримання пов'язаних із ним постслужбових обмежень (п. 15 розділу III [9]). Проте цей порядок утратив чинність,

а новий (затверджений НАЗК 29.01.2021 [10]) уже не містить інструментів системного моніторингу заборон, що діють після припинення публічних повноважень. Внаслідок цього згадана стратегічна мета залишилася невітленою, а відтак – надалі потребує комплексних рішень і нормативних заходів.

Заслугує критики затяжний період відсутності нової Антикорупційної стратегії в Україні (з 2017 до 2022 року) та програми її реалізації, що породжувало збереженість низки прогалин у системній антикорупційній діяльності, фрагментарність розв'язання окремих регулятивних проблем замість формування комплексного підходу. Про зростання значення постслужбових обмежень в антикорупційному порядку денному свідчить включення положень щодо них у Закон України “Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки”. У пункті 4.2.1 цього закону вказано на стратегічну проблему – “частина правил, заборон та обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, не забезпечені заходами юридичної відповідальності”, а серед запланованих стратегічних цілей – запровадження адміністративної відповідальності за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [11]. Така мета вказує, що законодавець визнає необхідність посилення відповідальності для колишніх посадових осіб, котрі порушують встановлені обмеження. До того ж це засвідчує той факт, що розробники стратегії приділили окрему увагу постслужбовим заходам як ефективному інструменту недопущення конфлікту інтересів і зловживань після звільнення чи завершення повноважень. На нашу думку, це абсолютно виправдано, оскільки будь-які антикорупційні приписи без санкцій чи механізмів юридичної відповідальності нерідко виявляються чистою декларацією, що не працює на практиці.

У березні 2023 року з'явився ще один важливий елемент галузевого планування – Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. Попри те, що між прийняттям нової Антикорупційної стратегії і затвердженням відповідної програми минуло чимало часу (Василенко О.Ю. справедливо називає такий темпоральний проміжок фактором, що ускладнює реалізацію стратегії [12, 78]), її ухвалення слід вітати, адже документ покликаний конкретизувати завдання, визначені стра-

тегією. У самій програмі прямо вказується на проблему (1.3.2): “варто наголосити, що не всі антикорупційні обмеження забезпечені відповідним видом відповідальності. Так, порушення обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, не зумовлює негативних наслідків для порушника, а тому сприяє вчиненню нових порушень такого обмеження. Це відбувається у зв’язку з неможливістю застосування дисциплінарної відповідальності з огляду на специфіку обмеження, яке починає діяти тоді, коли особа вже припинила виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також відсутністю адміністративної відповідальності за порушення зазначеного обмеження. Обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, яке не забезпечено заходами відповідальності, позбавляє державу можливості впливу на його дотримання, а отже і дієвості” [13]. Зазначені судження відображають дійсне становище та загалом заслуговують на підтримку, хоча і можуть бути уточнені (щодо наявності фрагментарного адміністративно-деліктного забезпечення) та розширені (в напрямку законодавчої конкретизації механізму вирішення питань про недійсність укладених усупереч установленим обмеженням договорів).

Нормативні приписи, які деталізують зміст і порядок реалізації постслужбових антикорупційних обмежень, гарантують їх реальність, містяться не лише в базовому Законі № 1700, а й у суміжних актах різної юридичної сили. Виокремимо насамперед КУпАП, який містить статтю, прямо спрямовану на забезпечення дотримання антикорупційної постслужбової 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. Це, по суті, єдина норма КУпАП, яка прямо регламентує постслужбову заборону, причому лише для вкрай вузького кола суб’єктів (членів НКРЕКП). Вона не охоплює ситуацій із колишніми чиновниками інших органів і не передбачає більш загальної заборони чи

відповідальності за порушення постслужбових обмежень. Отже, дійсно відсутній уніфікований механізм покарання колишніх функціонерів публічного сектору, що порушують постслужбове обмеження укладати правочини.

При цьому існує низка статей КУпАП і КК України, які можна розглядати як опосередковане або дотичне забезпечення постслужбових обмежень у сфері збереження, нерозголошення або незаконного використання службової інформації. Як зауважує Хавронюк М.І., такі дії можуть потрапляти під ознаки правопорушень у частині захисту режиму конфіденційності чи інсайдерської інформації (ст. 163-9 КУпАП, ст.ст. 231, 232, 232-1 КК України), даних досудового провадження (ст. 387 КК України), державної або комерційної таємниці (ст. 164-3 КУпАП, ст.ст. 328, 231 КК України) тощо [14, с. 222-223]. Названі норми не сформульовані спеціально для колишніх посадовців, а застосовуються за загальним правилом до всіх суб’єктів. Все ж, якщо екс-посадовець, діючи в приватному секторі, протиправно скористається інформацією, одержаною на державній службі, його дії можуть кваліфікуватися за певною 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” [15]. Тим самим з’являється можливість правочинного вирішення питання недійсності угоди, укладеної із порушенням постслужбових обмежень. Це юридичний механізм, що уможливорює скасування (припинення) правочину, який із самого початку мав корупційний чи інший протиправний елемент.

Чимало інших законодавчих актів, як-от ЦК України, ГК України, процесуальні кодекси, не мають прямих приписів, покликаних спеціально врегулювати постслужбові антикорупційні обмеження, однак вони містять загальні механізми щодо визнання договорів недійсними, порядку звернення до суду для вирішення відповідного питання, правил представництва та процедури заміни представника тощо. У відповідних випадках ці інструменти підлягають застосуванню для нівелювання правочинів, здійснених

в порушення антикорупційних постслужбових заборон. Тобто обмежувальна норма Закону № 1700 отримує прикладне втілення завдяки (на підставі) універсальних засобів цивільного, господарського, адміністративного чи кримінального судочинства, приписів матеріального права інших галузей.

У формуванні правових засад постслужбових антикорупційних обмежень мають також значення статусні закони, які слугують додатковими орієнтирами для правозастосовувачів та (рідше) вводять спеціальні правила щодо окремих суб'єктів обмежень. Заслуговує на увагу думка Новікова О.В.: “спеціальні норми щодо запобігання і протидії корупції також визначені актами законодавства, якими врегульовано діяльність окремих державних органів, служб тощо (в частині визначення їх статусу, функцій, процедур, тощо). Такі норми є важливими з огляду на те, що вони утворюють превентивні механізми неналежної поведінки посадовців. У цій частині національне законодавство є динамічним, воно постійно вдосконалюється і розвивається” [5, с. 58]. Вказане підкреслює, що спеціальні приписи щодо антикорупційної політики у статусних актах утворюють додаткові регулятивні механізми, зокрема і в частині постслужбових обмежень.

Ці акти нерідко по-різному відтворюють, посиляються чи закріплюють постслужбові обмеження. Окремі статусні закони прямо закріплюють вимоги про постслужбові антикорупційні обмеження (наприклад, ст. 65 Закону України “Про Національний банк України”), не додаючи при цьому додаткового регулятивного змісту. Інші ж закони лише зауважують, що їхні суб'єкти підпадають під дію Закону № 1700 (наприклад, ст. 7 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”) або що на представників відповідного органу поширюються передбачені антикорупційним законом обмеження (наприклад, ст. 20 Закону України “Про Бюро економічної безпеки України”) – без деталізації змісту і видів обмежень. Трапляються й ситуації змістовного дублювання, коли в одному й тому ж акті закріплюється поширеність на певну категорію функціонерів і Закону № 1700, і передбачених ним обмежень. Наприклад, у ч. 5 ст. 5 Закону України “Про державну службу” прямо вказано: “на державних службовців поширюється дія Закону України “Про запобігання корупції”; тоді як у ч. 5 ст. 32 цього ж закону зафіксовано майже реплікуючу норму: “на державних службовців поширюються обмеження,

передбачені Законом України “Про запобігання корупції” [16]. Подібна ситуація помітна у Законі України “Про Національну поліцію”, де ч. 2 ст. 3 проголошує поширеність Закону № 1700 на поліцейських та держслужбовців, а ч. 1 ст. 61 знову ж фіксує, що “на поліцейських поширюються обмеження, визначені Законом України “Про запобігання корупції”, цим та іншими законами” [17]. Така фактична повторюваність, з одного боку, може здаватися нейтральною, з іншого – створює загрозу перевантаження нормативного матеріалу, що ускладнює розуміння всіх його приписів.

Також у різних статусних актах вживаються відмінні техніко-юридичні формули зв'язування з антикорупційним законом. Якщо в одних випадках законодавець фіксує повне/загальне коло обмежень, то в інших – підкреслює лише частину з них. До прикладу, у ч. 2 ст. 13 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” визначено: “на працівників Національного бюро поширюються інші обмеження та вимоги, встановлені Законом України “Про запобігання корупції” [18]. У той же час, ч. 2 ст. 18 Закону України “Про прокуратуру” містить тільки контекстне формулювання: “на прокурора поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, визначені Законом України “Про запобігання корупції” [19]. При буквальному порівняльному зчитуванні можна дійти хибного висновку, ніби прокурори підпадають під цитоване обмеження, а решта вимог Закону № 1700 для них не діє. Звісно, виходячи зі змісту ст. 3 Закону № 1700, прокурори належать до суб'єктів усього комплексу антикорупційних обмежень. Проте наявність відмінних способів відсилання у різних актах може породжувати маніпуляції чи умисні “помилки”, особливо коли виникають конфліктні правозастосовні ситуації.

Можна підтримати посилання на Закон № 1700 у статусних актах з огляду на прагнення єдності правового регулювання, проте, з іншого боку, надмірне накопичення подібних дублюючих норм (як це видно у законах “Про державну службу” чи “Про Національну поліцію”) створює враження “штучного” обтяження нормативних текстів. Ба більше, непослідовність у техніко-юридичному бланкетному зв'язуванні здатна виступати підґрунтям хибних тлумачень. Практика свідчить: навіть незначні відмінності у формулюваннях, відсиланнях чи термінах можуть слугувати приводом для неправомірного звуження дії антикорупційного законодав-

ства. Тому уніфікація і лаконічність відсилань до Закону № 1700, що фіксують суб'єктну придатність всіх його обмежень, видаються найбільш оптимальним рішенням.

Слід згадати і наявність випадків, коли статусні закони не обмежуються простим відсиленням до антикорупційного законодавства, а додають розширений регулятивний зміст постслужбовим обмеженням. Так, у ч. 8 ст. 8 Закону України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг" визначено постслужбову антикорупційну заборону певних правочинів з одночасним винятком: "не поширюється на особу, яка обіймала посаду члена Регулятора не більше трьох місяців" [20]. Подібний виняток покликаний врегулювати життєві ситуації, при яких особа тимчасово виконувала обов'язки й 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" [21]. У цьому випадку бачимо своєрідний превентивний механізм, що заздалегідь зобов'язує кандидатів погоджуватися на антикорупційне звуження післяслужбової керівної діяльності. Такі додаткові спеціальні інструменти можуть виявлятися ефективними, адже запобігають корупційним ризикам (і артикують їх) ще до того, як особа приступить до виконання повноважень.

У підсумку щодо групи статусних актів допустимо стверджувати: відповідні закони дійсно виступають регулятивним підґрунтям для антикорупційних постслужбових обмежень, але не завжди системно і єдиним способом. Частина з них дублює відомі правила, обтяжуючи нормативну мову; інші – лише формально відсилають до загального антикорупційного регулювання; ще інші – деталізують та розвивають тему постслужбового забезпечення від корупції. З огляду на конфліктність та чутливість цієї сфери, нагальною стає єдність 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 экс-функціонерів доцільно закріплювати лише за умови відтворення у них особливостей/винятків/нових правил, пов'язаних зі специфікою органу.

Незважаючи на вищу юридичну силу законів, практичне здійснення антикорупційної політики неможливе без видання підзаконних актів. Безперервний розвиток суспільних відносин у публічному секторі потребує оперативного нормотворення з боку суб'єктів публічного адміністрування, і саме вони – у межах своєї компетенції – приймають різноманітні документи, що деталізують або конкретизують законодавчі приписи. Відповідно, постслужбові антикорупційні обмеження також упорядковуються цілою низкою підзаконних актів: урядових, відомчих, регіональних та локальних.

При цьому в системі підзаконної нормотворчості доволі обмежене коло суб'єктів, чії акти мають міжвідомчий антикорупційний характер. Це Кабінет Міністрів України, Президент України (в окремих випадках), Національне агентство з питань запобігання корупції, чие нормативне поле охоплює публічну службу загалом. Інші ж органи переважно ухвалюють відомчі акти, спрямовані на організацію внутрішнього механізму дотримання антикорупційного законодавства. В усіх же випадках специфічного підзаконного акта, орієнтованого винятково на врегулювання постслужбових обмежень, фактично не існує. Відповідні засоби лише дотично розкриваються в межах більш комплексного впорядкування протидії корупції (наприклад, запобігання конфлікту інтересів) або використовують інструменти/приписи універсальніших механізмів (наприклад, порядку роботи із повідомленнями викривачів).

Відомою проблемою вітчизняного законодавства є асистемність підзаконних актів, їх часті недоліки і протиріччя. Як зазначається у літературі, неузгодженості підзаконних актів стали сьогодні звичністю, перманентною властивістю вітчизняної правової системи. Вона може пояснюватися значною динамічністю оновлень, наявністю відокремлених органів, компетентних в одній сфері суспільного життя, часовим розривом (хоча існують непоодинокі випадки протиріч і між темпорально близькими результатами правотворчості одного суб'єкта) [22, с. 74]. Попри те, що регулювання постслужбових антикорупційних обмежень відносно

“молоде”, подібний недолік фіксуємо і тут. Наприклад, Порядок організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами в Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затверджений Наказом Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів 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 [23]); останній же передбачає “Обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (стаття 26 Закону)”. Очевидно, що дисциплінарна відповідальність не можлива за нехтування постслужбовими антикорупційними обмеженнями (що виходить і з природи відповідних заборон, і офіційно закріплено в чинній Антикорупційній стратегії). Зазначена ж помилка вперше простежується в Рішенні НАЗК від 06.07.2017 № 286 (було чинне з 2017 по 2020 рр.). Хоча вказане рішення і затверджені ним Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами [24] вже втратили чинність, а окреслене теоретичне упущення більше не допускалось НАЗК, – воно відтворюється у рекомендаційно-роз’яснювальних матеріалах на офіційних сайтах багатьох суб’єктів влади та, як бачимо, деяких підзаконних відомчих актах (що не зазнали відповідного оновлення). Динамічність же нормотворчості вимагає постійного перегляду та коригування підзаконних актів, інакше накопичуватимуться прогалини, дублювання або хибні формулювання, котрі спотворюють зміст антикорупційних постслужбових обмежень.

Загалом, комплексне осмислення впливу підзаконних актів у сфері постслужбових обмежень підтверджує їхню важливу роль як інструментів конкретизації вимог статусних законів і Закону № 1700. Ефективність цього механізму залежить від системності та якості нормотворення. Звісно, вся повнота антикорупційних заходів не може бути зведена виключно до змісту законів: гнучке унормування у підзаконних приписах сприяє швидкій реакції на нові виклики. Проте теоретична узгодженість і належна техніко-юридична чистота лишаються пріоритетом, оскільки хаотичні чи застарілі нормативні матеріали можуть звести нанівець увесь потенціал запобігання корупційним загозам після припинення служби.

**Висновки.** Система законодавчого забезпечення постслужбових антикорупційних обмежень виглядає досить складною. Вона базується на конституційних принципах та поєднує спеціальні приписи, вміщені в профільних актах (ст. 26 Закону № 1700), із суміжними нормами адміністративного права, а також загальними положеннями й інструментами інших галузей. Статусні закони та підзаконні акти у сфері постслужбових антикорупційних обмежень демонструють як переваги уніфікованого підходу, так і труднощі, пов’язані із застосуванням відмінних технічних засобів відсилання або чисельних повторювальних приписів. Найбільш адекватний шлях – мінімізація дублювання і лаконічне бланкетне відсилання до Закону № 1700 з одночасним введенням вузькоспеціальних норм лише там, де це дійсно потрібне. Зазначене сприятиме належній передбачуваності правових вимог, зручності правозастосування, ефективності антикорупційної політики щодо колишніх функціонерів публічного сектору.

#### Список використаної літератури:

1. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 216 с.
2. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top> (дата звернення: 03.11.2023).
3. 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.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 10.11.2023).
5. Новіков О.В. Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 209 с.
6. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#top> (дата звернення: 10.11.2023).
7. 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: 25.10.2023).



8. 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: 30.10.2023).
9. 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: 29.10.2023).
10. 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#top> (дата звернення: 29.10.2023).
11. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top> (дата звернення: 05.11.2023).
12. 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.
13. 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/265-2015-%D0%BF#top> (дата звернення: 27.10.2023).
14. Науково-практичний коментар до Закону України "Про запобігання корупції" / Наук. ред. Хавронюк М.І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.
15. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-08. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 13.11.2023).
16. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 08.11.2023).
17. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 09.11.2023).
18. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 09.11.2023).
19. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 09.11.2023).
20. 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> (дата звернення: 09.11.2023).
21. 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: 09.11.2023).
22. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с.
23. Про затвердження Порядку організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами в Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Наказ Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 26.06.2019 № 605. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0605876-19#Text> (дата звернення: 20.10.2023).
24. 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: 28.10.2023).

---

**Protsiuk E.O. National Legal Foundations for Post-Employment Anti-Corruption Restrictions Concerning Public Sector Officials**

*This article investigates the system of national positive-law foundations for post-employment anti-corruption restrictions, which are grounded in constitutional values and form a complex legal construct. It highlights the influence of the fundamental principles of the Constitution of Ukraine—most notably the rule of law and legality—on delineating the scope of such prohibitions, notwithstanding*

the clear absence of explicit provisions on post-employment anti-corruption regulation in the text of the Fundamental Law. The author emphasizes the pivotal role of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption,” which determines the range of covered subjects, the substantive content of the restrictions, and the mechanisms of guarantee that ensure the practical enforceability of post-employment anti-corruption constraints.

The Anti-Corruption Strategy for 2021–2025 and the State Anti-Corruption Program for 2023–2025 are treated as comprehensive planning instruments that prescribe pivotal directions for improving post-employment anti-corruption restrictions (particularly with respect to establishing an effective administrative-offense framework). It is established that, at present, the Code of Ukraine on Administrative Offenses (CUAO) stipulates only one relevant corpus delicti (Article 172–8<sup>1</sup>), whereas associated and/or general rules in administrative, criminal, labor, civil, commercial, and procedural branches of law indirectly foster the effectiveness of these restrictions.

The analysis highlights the divergent nature of status-based legislation, which at times duplicates or inaccurately reproduces post-employment prohibitions, thus creating a risk of erroneous interpretation and complicating law enforcement. Attention is drawn to subordinate regulations that, although they elaborate on anti-corruption provisions, often contain piecemeal provisions and contradictions, making unambiguous compliance unachievable. The findings of this study confirm the need for unification and concise cross-referencing to the anti-corruption law, with narrowly tailored provisions introduced only upon a well-substantiated necessity. Such an approach, in the author’s opinion, will enhance the predictability of legal regulation and promote greater effectiveness of post-employment anti-corruption restrictions.

Overall, the article offers a thorough assessment of the legislative underpinnings of post-employment anti-corruption constraints, focusing on systemic coherence, legal consistency, and the optimal delineation of the scope of multi-level regulatory directives.

**Key words:** anti-corruption policy, anti-corruption restriction, anti-corruption strategy, post-employment restriction, Constitution of Ukraine, primary legislation, status-based legislation, subordinate lawmaking.