

УДК 343.352

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.30.12>

АНТИКОРУПЦІЙНЕ ПОСТСЛУЖБОВЕ ОБМЕЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА: СУТНІСТЬ, ДИЛЕМИ ТРАКТУВАННЯ, ПРИКЛАДНІ МЕЖІ

Процюк Едуард Олександрович,
аспірант кафедри адміністративної
діяльності поліції
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

У національному законодавстві закріплена група постслужбових антикорупційних обмежень щодо функціонерів публічного сектору, серед яких – заборона протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах, в яких іншою стороною є інституція – місце колишньої праці. Не дивлячись на детальне нормативне окреслення параметрів цієї заборони, при більш близькому аналізі виникає ряд дилем стосовно її належного розуміння і застосування.

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 (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).

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. Автор висуває та обстоює наступні тези щодо змістовних меж досліджуваного обмеження: його переважну непоширюваність на інститут законного представника; ймовірність виступання в якості “іншої сторони” утворень зі статусами органу, підприємства, установи, організації; недопустимість маніпулятивного підбору агенції, в якій особа працювала “на момент припинення” служби, шляхом короткострокового переведення до іншого органу з подальшим звільненням; 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.

Ключові слова: законний представник, запобігання корупції, орган, постслужбові заборони, представництво, функціонер публічного сектору.

**ANTI-CORRUPTION POST-GOVERNMENT REPRESENTATION RESTRICTION:
ESSENCE, DILEMMAS OF INTERPRETATION, APPLIED LIMITS**

Protsiuk Eduard Oleksandrovich,
Postgraduate Student Department
of Administrative Activities of the Police
(Odesa State University of Internal Affairs,
Odesa, Ukraine)

The national legislation enshrines a group of post-government anti-corruption restrictions on public sector functionaries, including a ban on representing the interests of any person in cases in which the other party is an institution – a place of former work – within a year from the date of termination of the relevant activity. Despite the detailed normative delineation of the parameters of this prohibition, a closer analysis raises several dilemmas regarding its proper understanding and application.

The study of the subjects subject to post-government anti-corruption restrictions (including the prohibition of representation) allowed the author to identify: 1) the incompleteness of the enshrined in Art. 3 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" the range of subjects of regulatory influence of this act of the highest legal force (after all, former functionaries of the public sector are not indicated there); 2) violation of the logic of imposing anti-corruption burdens (the more power, the more ways of influence), when the bans apply to the entire group of former public sector functionaries and only one subspecies of former public sector quasi-functionaries; 3) technical and legal shortcomings of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" (when it refers to "members of the Council of the National Bank of Ukraine", although the specific provision applies to persons who have already left the relevant positions).

The article notes that the countdown of the one-year period of prohibition of representation begins from the moment of termination of publicly significant activity as an integral (even if it is structurally diverse) type of social activity in general, and not its separate component/segment. The author puts forward and defends the following theses regarding the substantive boundaries of the studied restriction: its predominant non-extension to the institution of a legal representative; the likelihood of acting as the "other party" of entities with the status of a body, enterprise, institution, organization; inadmissibility of manipulative selection of the agency in which a person worked "at the time of termination" of service, through a short-term transfer to another body with subsequent dismissal; the expansion of the scope of application of the anti-corruption ban on representation from the body (where the former functionary served) to the entire departmental vertical or the relevant system of bodies carried out by the National Agency on Corruption Prevention is unreasonable.

Key words: legal representative, corruption prevention, state body, post-government prohibitions, representation, public sector functionary.

Постановка проблеми. Відповідно до п. «е» ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції, для запобігання корупції у приватному секторі держави-учасниці, серед іншого, можуть вживати заходів спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадовці виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд [1]. Зазначений міжнародний припис став підґрунтям виникнення у національному законодавстві

групи постслужбових антикорупційних обмежень щодо публічних службовців, серед яких і передбачена пунктом 3 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) заборона: «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» [2].

Цитована норма видається сформованою доволі чітко та містить детальні параметри її практичного застосування: темпоральна складова, предметно-ситуативна сфера, суб'єктні межі. Водночас, при більш близькому праксеологічному пізнанні цієї заборони виникає ряд питань/дилем стосовно належного розуміння і застосування постслужбового антикорупційного обмеження представництва, зокрема, щодо моменту «припинення» службової діяльності та вірного визначення інституції, з якою це припинення пов'язане. Окремі аспекти тлумачення антикорупційної заборони представництва отримали вже принципово різне трактування у наукових працях та роз'ясненнях Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Вирішення ж розходжень має базуватись на розумінні мети постслужбової заборони представництва та більш універсальних доктринальних постулатах, співставленні очікуваного/бажаного антикорупційного ефекту із адекватністю конкретних рішень, обсягів обумовлених ними втручань до правового статусу колишніх функціонерів публічного сектору.

Система антикорупційних обмежень досліджувалась у працях багатьох представників публічно-правової науки, серед яких: В.В. Галуцько, В.М. Довжанин, М.В. Романов, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера та ін. Визнаючи наявність ґрунтовних доктринальних здобутків загально-інституційного характеру, змушені констатувати, що тематичне питання постслужбових обмежень і, тим більше, постслужбової заборони представництва залишається практично не вивченим.

Мета статті полягає у дослідженні змістовних і суб'єктних меж, інтерпретаційних та прикладних дилем постслужбової антикорупційної заборони представництва, пошуку перспектив її позитивно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Суб'єкти, на яких поширюється дія антикорупційного Закону, закріплені у ст. 3 та умовно поділяються науковцями [3, с. 83] на наступні групи: а) функціонери публічного сектору – охоплює всіх публічних службовців від Президента України через державних і муніципальних службовців до членів Наглядової ради Пенсійного фонду України – п. 1 ч. 1 ст. 3; б) квазіфункціонери публічного сектору – особи, які не є публічними службовцями, але прирівнюються до них для цілей антикорупційного регулювання, оскільки виконують відповідні публічні функції або володіють відповідним впливом: посадові особи юридичних осіб публічного права, надавачі публічних послуг, представники громадськості/навчальних закладів/експертного середовища як члени конкурсних і дисциплінарних комісії, олігархи – п. 2 ч. 1 ст. 3; в) функціонери приватного сектору – особи, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції у юридичних особах приватного права – п. 3 ч. 1 ст. 3); г) кандидати на вищі виборні посади (Президента України або народних депутатів – п. 4 ч. 1 ст. 3).

Очевидно, що названі групи осіб різною мірою мають відношення до реалізації публічно-владних функцій, різним є деструктивний вплив їх порушень на досягнення загального блага, тому і обсяг антикорупційних заходів/обмежень до них застосовується не однаковий – така (цілком раціональна, як на нас) логіка Закону та застосованого у ньому розподілу тематичного навантаження, що виражається у покладенні на функціонерів публічного сектору найбільшого обсягу антикорупційних зобов'язань/

заборон, на квазіфункціонерів – відносно меншого обсягу (зокрема, на них не поширюється обмеження щодо сумісництва та суміщення), на функціонерів приватного сектору – ще меншого (зокрема, на них не поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення, обмеження щодо отримання подарунків).

Суб'єкти, на яких поширюються постслужбові антикорупційні обмеження (в т.ч. і заборона представництва), передбачені у ч. 1 і ч. 3 ст. 26 Закону: «Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у п. 1 [функціонери публічного сектору; тут і далі всі уточнення зроблені автором – Е.П.] ч. 1 ст. 3 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). Відмітимо очевидну ознаку – суб'єктами антикорупційної заборони представництва є колишні функціонери публічного сектору (які вже «припинили діяльність, пов'язану із виконання функцій держави і місцевого самоврядування»). Водночас, на основі зазначеного можемо виокремити три недоліки закріплення кола осіб, до яких застосовуються вимоги Закону:

1) Коло суб'єктів регулятивного впливу антикорупційного Закону, що зазначене у ст. 3 цього акту вищої юридичної сили, є неповним. Адже у ст. 3 немає згадки про колишніх функціонерів публічного сектору. Тобто маємо ситуацію, коли у загальних положеннях закону закріплено суб'єктні рамки поширення всіх його вимог (ст. 3), але окрема норма (ст. 26) вводить додаткових суб'єктів. Подібна неузгодженість: а) не є винятковою, поодинокую (оскільки вченими констатувались і інші аспекти неповноти ст. 3; наприклад, відсутність у ній майбутніх публічних службовців [більшості] і майбутніх посадових осіб юридичних осіб публічного права, котрі згідно із ч. 3 ст. 45 Закону повинні подавати декларацію ще будучи претендентами на посаду); б) є, на перший погляд, суто техніко-юридичною проблемою; в) є одним із чергових свідчень суб'єктної безсистемності антикорупційного закону [4, с. 406]; часта мінливість законотворчих «рішень» стосовно помічників суддів і наявність мертвих суб'єктно-ключових норм [5] тощо). Таким чином, виявлена відсутність кореляції між ст. 3 і ст. 26 Закону хоча і видається малосуттєвою, вона значно ускладнює розуміння нормативних текстів, а отже і їх застосування.

2) Порушує згадану вище загальну логіку покладання передбачених Законом обмежень (чим більше влади, тим більше способів впливу), адже антикорупційні постслужбові обмеження (в т.ч. заборона представництва) стосуються всієї групи колишніх функціонерів публічного сектору (п. 1 ч. 1 ст. 3 і ч. 1 ст. 26) та чомусь лише одного виду колишніх квазіфункціонерів публічного сектору – членів Ради Національного банку України (пп. “а” п. 2 ч. 1 ст. 3 і ч. 3 ст. 26). Бачимо черговий прояв асистемності нормативного врегулювання. Додаткове поширення постслужбових заборон на членів Ради НБУ відбулось змінами від 19.10.2021, що носили контекстно-інструментальний характер, упускаючи внутрішню логіку антикорупційного законодавства. У цьому контексті виникають наступні мислинневі альтернативи про належне (в якості ймовірних векторів врегулювання): а) або антикорупційні постслужбові обмеження мають поширюватися на всіх квазіфункціонерів публічного сектору (а не лише членів Ради НБУ); б) або відповідні обмеження не мають поширюватися на жодних квазіфункціонерів публічного сектору (в т.ч. членів Ради НБУ); в) або відповідні обмеження мають поширюватися на членів Ради НБУ в іншому статусі (як на функціонерів, а не квазіфункціонерів, публічного сектору). Враховуючи, що вирішення окресленої дилеми потребує врахування якісних ознак усіх постслужбових антикорупційних обмежень, а не лише заборони представництва та звернення до правової

природи посад керівного колегіального органу НБУ – залишимо це для окремого дослідження, поки задовольнившись лише констатацію виявленої неузгодженості.

3) Відповідно до ч. 3 ст. 26 Закону: «Обмеження, встановлені цією статтею, поширюються на членів Ради Національного банку України». Враховуючи зміст відповідної статті та її назву («Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування»), у ч. 3 мали б зазначатись не «члени Ради Національного банку України», а особи що вже залишили відповідні посади.

Зроблений аналіз суб'єктів антикорупційної заборони представництва має як контекстну, так і загальногалузеву чи інституційну значимість. Розкриті дилеми ілюструють нагальність гармонізації суб'єктної сторони антикорупційного закону, зокрема корелювання змісту ст.ст. 3 і 26.

Розглянемо детальніше сутність постслужбового обмеження представництва: забороняється протягом року з дня припинення службової діяльності [темпоральний параметр] представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах) [предметний параметр], в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності [параметр контрсуб'єкта].

Заборона діє протягом року, що доволі лояльно по відношенню до колишніх функціонерів публічного сектору України; наприклад, у США така заборона діє постійно/завжди (якщо державний службовець, перебуваючи на службі, «особисто й істотно» брав участь як посадова особа у вирішенні конкретних проблем – у контексті представництва для вирішення цих самих проблем) або строком на 2 роки (якщо колишній державний службовець «особисто й істотно» не виконував певне коло обов'язків, проте такі обов'язки фактично належали до його компетенції в останній рік проходження служби) [6, с. 104]. Відлік одного року починається «з дня припинення відповідної діяльності»; під останньою законотворець розуміє згадану на початку ч. 1 ст. 26 Закону «діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування». Важливо констатувати, що відлік починається саме з моменту припинення такої «діяльності» як цілісного (хоч і поліструктурного) виду соціальної активності загалом, а не окремої його складової/сегменту. Тобто, якщо функціонер публічного сектору змінив свою поліцейську службу на прокурорську, то припинення виконання «функцій держави або місцевого самоврядування» не відбулось; мав місце внутрішньосистемний перехід між видами однієї соціальної активності, а тому відлік річного терміну не починається. Побідна позиція (хоча й у контексті іншого антикорупційного інституту) простежується у роз'ясненнях НАЗК: «Звільнення особи за переведенням або у разі, якщо особа стала переможцем конкурсу та через це звільнилася з посади в одному органі (закладі, установі, організації) й упродовж 30 календарних днів прийнята на посаду, яка також зумовлює здійснення діяльності, яка передбачає обов'язок подання декларації, в іншому органі (закладі, установі, організації), не вважається припиненням діяльності, оскільки у такому випадку відбувається лише зміна посади або інших істотних умов праці. У таких ситуаціях обов'язку подати декларацію при звільненні не виникає» [7, с. 26].

Забороняється представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах). Як бачимо, антикорупційне постслужбове обмеження представництва: а) поширюється не лише на судові, а й на інші, наприклад адміністративно-процедурні, провадження (службові розслідування, фінансові перевірки тощо); б) стосується саме «справ», а не «спорів» (оскільки не всі справи містять у собі правовий спір), тобто діє і стосовно безконфліктних юридичних ситуацій (наприклад, сервісних процедур з надання адміністративних послуг); в) поширюється на

представництво (усіх видів) будь-яких осіб. У зрізі останнього М. І. Хавронюк зазначає: «заборона представляти інтереси особи у справах, що розглядаються в судах, в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) особа працювала на момент припинення зазначеної діяльності, поширюється і на випадки, коли особа є законним представником у кримінальному процесі чи у справах про адміністративні правопорушення» [3, с. 224]. Цитоване судження вченого виходить із буквального розуміння ст. 26 Закону (яка дійсно поширює заборону на всі види/прояви представництва) та віддає перевагу антикорупційному обмеженню перед правами законного представника. Ми ж пропонуємо вивести проблему на більш загальний рівень і переглянути питання про належне вирішення «конкуренції» пост-службової заборони представництва та інституту законного представника. Первинне абстрактно-світоглядне припущення – пріоритет останнього. Воно виникло швидше на основні суб'єктивного співставлення юридичних цінностей, значимості приватних і публічних інтересів (без достатнього мотивувального підґрунтя). Водночас, визнаючи придатність неокласичної (неокласичної) та постнеокласичної методології юриспруденції [8; 9; 10], вважаємо необхідним віддати перевагу ірраціонально обраній позиції (примат права на законне представництво). Маючи на меті обґрунтувати її справедливості у межах окремої публікації, відзначимо лише що для цього існує цілком вагоме юридичне підґрунтя: зміст ч. 1 ст. 9 Конвенції про права дитини [11]; принцип забезпечення найкращих інтересів дитини (що є основним у будь-яких відносинах за участю дітей [12, с. 72]); результати застосування до цієї ситуації тесту на пропорційність [13] тощо.

Заборона діє якщо іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) колишній службовець працював на момент припинення публічно значущої діяльності:

1) Іншою стороною є «орган, підприємство, установа, організація». Ідейне сприйняття місць колишньої служби суб'єктів антикорупційної заборони представництва породжує сумнів щодо доречності подібного формулювання; адже які, наприклад, «підприємства» є організаційною формою працевлаштування функціонерів публічної сфери? Виглядає як абсурд і недоречне згадування такого утворення в контексті пост-службового обмеження представництва, про що критично відмічалось дослідниками цієї тематики [14, с. 243]. Проте, детальний аналіз п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону дозволяє дійти наступного висновку: щодо ймовірності вираження статусу такої «іншої сторони» в категоріях і «орган» (наприклад, парламент чи Пенсійний фонд України), і «установа» (наприклад, кримінально-виконавча установа), і «організація» (наприклад, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття чи Фонд соціального страхування України¹), і навіть «підприємство» (наприклад, підприємства державної лісової охорони, які входять до структури відповідної «служби» [15, п. 1] і також є місцем праці галузевих функціонерів публічного сектору – пп. «е» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону).

2) Іншою стороною є інституція, в якій суб'єкт працював «на момент припинення» (діяльності з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування). Тобто формально-юридично для застосування розглядуваного пост-службового антикорупційного обмеження враховується лише останній орган/підприємство/установа/організація, з якої особа так би мовити перейшла у цивільну сферу. Якщо продовжити

¹ Принагідно відмітимо, що Фонд соціального страхування України, згідно п. 2 Прикінцевих та перехідних положень оновленої редакції Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», припинив своє існування з 01.01.2023, проте досі згадується у пп. «и» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700 – черговий прояв несистемності підходу до розбудови/оновлення антикорупційного акту вищої юридичної сили (і черговий «мертвий» нормативний текст).

аналіз модельованого вище випадку, коли функціонер публічного сектору змінив свою поліцейську службу на прокурорську і звільнився з останньої, то забороненим буде представництво інтересів будь-якої особи у справах, де іншою стороною виступатиме саме орган прокуратури. Орган поліції стає прийнятним контрагентом для реалізації повноважень представника, навіть якщо його залишення відбулося менше одного року тому; адже «момент припинення» публічно-функціонерської активності пов'язаний лише із органом прокуратури. Втім, відчувається надмірний позитивізм у подібному трактуванні нормативного припису, відступ від духу закону. Його ідея полягає у недопущенні протягом одного року представництва інтересів третіх осіб у справах «проти» агенції, де проходив службу функціонер. Це покликано протидіяти спотворенню публічних процесів через особисті відносини із нещодавніми співслужбовцями: впливу товариських (чи нетовариських) відносин на нові справи; застосування шантажу через знання внутрішніх процесів/порушень/прорахунків опонента; легкість налагодження позаправової взаємодії та встановлення злочинної «співпраці» тощо. Подібна мета нівелюватиметься, якщо законодавство дозволить обходження антикорупційної заборони представництва шляхом свідомого переведення із «інституції 1» до «інституції 2» задля залишення останньої через тиждень і спокійної участі у процесах, де іншою стороною є «інституція 1» (посилаючись на те, що вона не була місце, де особа працювала «на момент припинення» публічно-функціонерської активності). Тому, переконані, висвітлений аспект п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону підлягає розширювальному трактуванню, а річний термін дії заборони слід рахувати/дотримуватися від кожного органу/підприємства/установи/організації, в яких суб'єкт працював «до припинення». Для цього бачення, можливо, існує і певна граматично-текстова основа: іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в «якому (яких)» колишній службовець працював на момент припинення. Множина застосованого займенника свідчить або про декілька публічних інституцій, на службі яких одночасно перебувала особа на момент «припинення» (що цілком можливо [7, с. 26 і 35]), і/або про відлік часового критерію застосування антикорупційного обмеження представництва від декількох останніх послідовно змінених інституцій (якщо залишення кожної з них відбулось менше року тому). Визнаємо прийнятність обох альтернатив.

3) Іншою стороною є не відомча вертикаль, владна мережа чи система агенцій, а саме «орган, підприємство, установа, організація». Спрощено (та у зрізі публічного права) нагадаємо сутність подібних утворень: орган – це відносно відокремлений елемент владного апарату (один службовець чи група службовців), що реалізує публічні функції і наділений відповідною компетенцією; підприємство – самостійний суб'єкт господарювання, що створений для систематичного зайняття виробничою, науково-дослідною, торговельною чи іншою господарською діяльністю і реалізації таким чином економічної функції влади; установа – це відносно відокремлений елемент публічного механізму, який покликаний задовольняти нематеріальні (культурні, медичні, освітні тощо) потреби населення; організація – це цільове об'єднання людей і ресурсів для досягнення певної (спільної для засновників і учасників) цілі, що юридично оформлене і структурно відокремлене. У більшості випадків охарактеризовані утворення маю статус юридичної особи. Саме така (одна і відокремлена) особа має розглядатись у якості «іншої сторони» справи під час визначення сфери дії постслужбової заборони представництва.

Проте, профільний центральний орган виконавчої влади дотримується іншої позиції. Так, у Методичних рекомендаціях НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання

конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції» від 19.10.2022 зазначається дві тези відносно антикорупційного обмеження представництва: під поняттям «орган, у якому працювала особа» слід розуміти державний орган як суб'єкт владних повноважень; якщо особа працювала в територіальному органі Міністерства юстиції України або Національної поліції України, вказана заборона поширюється на представлення інтересів осіб у справах, у яких іншою стороною є Міністерство юстиції України та Національна поліція України як центральні органи виконавчої влади або будь-який територіальний орган Міністерства юстиції України та Національної поліції України [16, с. 77]). Дослідниками вже відмічалось (у контексті попередньої редакції методичних рекомендацій), що подібне бачення/роз'яснення не відповідає граматично-правовому змісту п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону, доктринальному розумінню категорії «орган» та сутності постслужбової заборони представництва (її превентивній меті) [14, с. 244–245]).

Чи має значення для застосування антикорупційної заборони представництва посада, яку займав колишній функціонер у органі, підприємстві, установі, організації, обсяг повноважень, якими він володів? Із формулювань п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону цього прямо не витікає. Водночас, в Єдиному державному реєстрі судових рішень виявляємо рішення Київського окружного адміністративного суду від 16.09.2022 по справі № 320/1304/22, яким вирішено наступну фабулу: а) колишній функціонер звернувся до НАЗК і повідомив, що він проходив службу на посаді начальника Ставищенського РТЦК та СП Київської області, у зв'язку з чим просив роз'яснити чи будуть стосуватись його обмеження, визначені п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону у випадку представлення ним інтересів будь-якої особи у справах (у тому числі тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є військова частина, у якій він не проходив військову службу; б) Листом НАЗК від 08.12.2021 № 30-24/87221-21 повідомило, що зазначеної у зверненні інформації недостатньо для надання роз'яснення. Для надання відповідного висновку необхідно проаналізувати документи, які визначають діяльність Ставищенського РТЦК та СП Київської області, документи якими визначались повноваження заявника під час перебування на посаді начальника, а також необхідна інформація до якого військового формування належить військова частина; в) не погоджуючись із такою відповіддю суб'єкта владних повноважень, заявник звернувся до суду з вимогою визнати протиправною бездіяльність НАЗК щодо ненадання роз'яснень; г) суд підтримав позицію НАЗК на відмовив у задоволенні позову [17]. Тобто, у описаній ситуації для надання відповіді про поширення/непоширення постслужбової заборони представництва агентство мало необхідність у вивченні повноважень колишнього функціонера та аналізу їх на предмет породження ситуативних корупційних ризиків, чим ніби визнало посадову неабсолютність обмеження, потребу його правозастосовно-прикладної локалізації. Така модель пізнання подібна до правил встановлення наявності/відсутності конфлікту інтересів у конкретній управлінській обстановці. Взагалі, зв'язок досліджуваної заборони представництва із інститутом конфлікту інтересів простежується у ряді моментів: а) роз'яснення щодо порядку застосування постслужбових антикорупційних заборон викладені НАЗК у одних методичних рекомендаціях разом із роз'ясненнями щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [16]; б) науковці стверджують, що відповідні обмеження мають на меті мінімізувати ризики виникнення конфлікту інтересів при переході службовця на іншу, не пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, роботу [18, с. 85–86]; в) п. «е» ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції допускає встановлення постслужбових антикорупційних обмежень саме як один із шляхів «запобігання виникненню конфлікту інтересів» [1]. Зазначене дозволяє

пропонувати використання методу модельованого (ретроспективно-перспективного) конфлікту інтересів у якості інструменту прикладного обмеження нормативної універсальності антикорупційної постслужбової заборони представництва, визначення належних/раціональних меж її прикладного застосування.

Висновки. Є чимало контроверсій у інтерпретації та застосуванні антикорупційної заборони представництва. Проаналізувавши їх, вважаємо за можливе висунути низку заключень: 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 всю 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 припинення службових повноважень; 4) антикорупційне постслужбове обмеження представництва стосується саме «справ», а не «спорів», 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.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#o113 (дата звернення: 13.09.2023).
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 13.09.2023).
3. Науково-практичний коментар до Закону України “Про запобігання корупції” / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. 472 с.
4. Адміністративне право України: Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2020. 584 с.
5. Хамходера О.П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіновації. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 77. С. 152–162.
6. 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.
7. 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 (дата звернення: 15.08.2023).
8. Рабінович П.М. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції. *Право України*. 2014. № 1. С. 11–21.
9. Оборотов Ю.М. *Філософія права і методологія юриспруденції. Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 41–43.

10. Серебро М.В. Постнекласичні тенденції в методології юриспруденції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 54–58.
11. Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 23.08.2023).
12. 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.
13. Погребняк С.П. Тест на пропорційність. *Юрист України*. 2013. № 2. С. 5–10.
14. 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. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ. 2021. С. 243–246.*
15. 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> (дата звернення: 01.09.2023).
16. Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції: Методичні рекомендації НАЗК від 21.10.2022. 153 с. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Methodichni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf> (дата звернення: 08.09.2023).
17. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 16.09.2022 по справі № 320/1304/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106290730> (дата звернення: 18.08.2023).
18. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції / ГО “Харківська правозахисна група”. Харків: Права людини. 2017. 176 с.