

С. О. Кравченко, доктор наук з державного управління, професор, головний консультант відділу правової та антикорупційної політики Національного інституту стратегічних досліджень

В. В. Комашко, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, начальник відділу правової та антикорупційної політики Національного інституту стратегічних досліджень

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ КОЛИШНІХ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемам регулювання обмежень щодо діяльності колишніх публічних службовців в Україні, серед яких виділено: неоднозначність та звужений підхід у формулюванні заборони на працевлаштування колишніх публічних службовців; однаковий підхід щодо цієї заборони для осіб, що працювали на посадах різних категорій; несформованість організаційно-правового механізму реалізації заборони щодо зазначеного працевлаштування, слабка дієвість цієї заборони; неврегульованість питань лобістської діяльності колишніх посадовців; відсутність відповідальності у досить багатьох випадках за неправомірне використання колишніми посадовцями службової інформації. Для вирішення зазначених проблем обґрунтовано наступні основні рекомендації:

– залишити передбачену ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» заборону на працевлаштування лише для колишніх посадових осіб вищого рівня, визначивши їх перелік з використанням поняття «національні публічні діячі»;

– встановити, що зазначена заборона стосується юридичних осіб приватного права та ФОП, щодо яких колишні національні публічні діячі приймали будь-які рішення або з якими вони мали службові стосунки під час перебування на посадах;

– запровадити механізм компенсаційних виплат колишнім національним публічним діячам на період дії заборони на працевлаштування;

– створити спеціальний реєстр колишніх національних публічних діячів з можливістю доступу до нього усіх роботодавців та обов'язком останніх подавати до реєстру дані про прийняття на роботу таких діячів;

– запровадити інститут лобістської діяльності шляхом прийняття спеціального закону, в якому передбачити заборону займатися такою діяльністю на встановлений термін для чітко визначеного кола колишніх посадовців;

– встановити адміністративну відповідальність у вигляді штрафу для колишніх публічних службовців за порушення заборони на працевлаштування, а також для роботодавців за прийом на роботу таких осіб;

– запровадити окремий вид адміністративної відповідальності для колишніх публічних службовців за розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах службової інформації.

Ключові слова: колишній публічний службовець, працевлаштування колишніх публічних службовців, відповідальність роботодавців, реєстр колишніх національних публічних діячів, лобістська діяльність, розголошення інформації з обмеженим доступом.

S. O. Kravchenko, V. V. Komashko. Problems of regulation of restrictions for activity of former public servants in Ukraine

The article is devoted to problems of regulation of restrictions for activity of former public servants in Ukraine. In our opinion, such problems are: ambiguity and narrow approach to formulating the prohibition on employment of former public servants; identical approach on this prohibition for ex-officials with different grades; unformed organizational-legal mechanism for implementation of prohibition on mentioned employment and low efficiency of this prohibition; non-regulation the lobbying activity of former officials; lack of liability in many cases for wrongful using a service information by ex-officials. The following main recommendations are justified for solving mentioned problems, namely:

– to keep prohibition on employment provided by article 23 of the Law of Ukraine “On Corruption Prevention” only for former top officials and to determine list of such officials with using the notion “National public persons”;

– to establish this prohibition on employment concerning legal persons and natural persons - entrepreneurs for which former national public persons made any decisions or with which they had official dealings during their career in government;

– to provide the mechanism of compensatory payments for former national public persons while prohibition on employment;

– to create the special register of former national public persons with access to it for all employers and their obligation to submit data to the register on employment of such persons;

– to provide the lobbying institute through adoption the special law including to it the prohibition for determined list of ex-officials to lobbyist activity during established term;

– to establish the administrative liability as penalty for former public servants breaching the prohibition on employment and for employers engaging such ex-officials;

– to provide the detached kind of administrative liability for former public servants disclosing or using by other way a service information to own advantage.

Key words: former public servant, employment of former public servants, liability of employers, register of former national public persons, lobbying activity, disclosure of information with limited access.

Постановка проблеми. Серед напрямів запобігання корупції важливе місце посідають питання регулювання етичної поведінки публічних службовців. Так, першим з основоположних двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією Ради Європи 1997 р. є здійснення ефективних заходів для запобігання корупції та, у цьому зв'язку, підвищення суспільного розуміння та просування етичної поведінки [27]. У системі антикорупційної етики публічної служби чільне місце посідають обмеження щодо діяльності колишніх посадовців. Вони покликані, перш за все, усунути поширений ефект «оберткових дверей», що призводить до використання колишніми публічними службовцями можливостей, отриманих під час перебування на посаді, для надання невинуватих переваг певним організаціям та особам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади етики публічної служби та механізми впровадження етичних стандартів поведінки публічних службовців розкривали Т. Василевськ, М.Лахижа, Н. Липовська, Н. Піроженко, М. Рудакевич, О. Серих, Н. Сорокіна, Є. Хриков та ін. При цьому проблематиці регулювання обмежень щодо діяльності колишніх посадовців в Україні приділялося не так багато уваги. Різні аспекти цієї проблематики аналізували, наприклад, Д. Гудков, А. Лупу, С. Пантелеєв, О. Шимон, проте відповідних комплексних досліджень не проводилося.

Мета статті – виділення основних проблем регулювання обмежень щодо діяльності колишніх публічних службовців в Україні, а також обґрунтування рекомендацій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», обмеження щодо діяльності колишніх посадовців включають три складові. Першою з них є заборона особам, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо ці особи протягом року до дня припинення виконання зазначених функцій здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців [16]. Згідно з роз'ясненням Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство), заборона стосується осіб, які не просто формально володіли такими повноваженнями, а фактично реалізовували їх, наприклад, брали участь у контрольно-наглядових заходах щодо певного підприємства [13]. До прикладів правочинів у сфері підприємницької діяльності фахівці відносять договори купівлі-продажу, поставки, контрактації, міни, лізингу тощо [19, с. 122].

Описане регулювання питань працевлаштування колишніх публічних службовців характеризується низкою проблем, що підтверджується у спеціальних дослідженнях, наприклад [3; 14]. Насамперед, доцільно відзначити певну неоднозначність та звужений підхід у формулюванні наведеної вище заборони. По-перше, можливі різні тлумачення вислову «підготовка чи прийняття відповідних рішень». На перший погляд, йдеться про рішення з контролю або нагляду. Проте у науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції» до прикладів підготовки таких рішень віднесено розробку на рівні виконкому проектів рішень щодо державної підтримки підприємництва [9, с. 221]. Дані рішення можна віднести до вироблення стратегії або мотивації щодо розвитку підприємництва, але ніяк не до контрольно-наглядових. Тому видається слушною думка С. Пантелеєва, який вважає розпливчастим формулювання «підготовка чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців» [14, с. 141]. По-друге, заборона охоплює лише контрольно-наглядові повноваження колишніх публічних службовців. Разом з тим, ризик виникнення конфлікту інтересів є таким самим при виконанні посадовою особою багатьох інших функцій щодо діяльності приватних підприємств або ФОП у відповідній сфері, наприклад, розробці або прийнятті рішень щодо політики або розподілу фінансування, регуляторних актів тощо.

Низка зарубіжних країн практикує значно ширший підхід. Так, у Латвії аналогічна заборона поширюється на колишніх публічних службовців, які, крім контрольно-наглядових функцій, приймали рішення щодо відповідних приватних компаній про публічні закупівлі, виділення публічних коштів, приватизацію публічного майна, а у Канаді – на тих, які взагалі мали з приватними компаніями службові стосунки [23; 26]. У США заборона стосується не працевлаштування до певних організацій, а видів діяльності, зокрема, допомагати або консультувати будь-яку приватну структуру щодо торгових операцій або угод, у яких особа брала участь як федеральний службовець (на 1 рік), комунікувати з будь-якими федеральними органами влади з питань, якими вона займалася на державній посаді [21]. У Великобританії та Ірландії заборона має форму необхідності усім колишнім

посадовцям, за наявності визначених обставин, отримувати спеціальний дозвіл на працевлаштування у приватному секторі [22; 31].

Ще однією проблемою в Україні видається відсутність диференційованого підходу щодо заборони на працевлаштування колишніх публічних службовців. Наразі підхід є однаковим для осіб, що працювали на посадах різних категорій та підкатегорій, хоча ці особи мали дуже різний рівень владних повноважень, наприклад, колишній керівник центрального органу виконавчої влади або головний спеціаліст цього органу, міський голова або спеціаліст виконкому міської ради. На думку Д. Гудкова, така ситуація є дискримінаційною щодо публічних службовців нижчих категорій, які не володіють суттєвими можливостями підготувати собі робоче місце у приватному секторі, провокуючи їх безробіття або тіньове працевлаштування. Як приклад, дослідник наводить посаду державного реєстратора, якому щоденно доводиться реєструвати кілька суб'єктів підприємницької діяльності. Тому він пропонує поширювати заборону на працевлаштування лише публічних службовців, які займали керівні посади та були наділені відповідними організаційно-розпорядчими або адміністративно-господарськими повноваженнями [3, с. 101-102]. Зазначимо, що, наприклад, у Словенії аналогічна заборона стосується лише колишніх посадових осіб вищих категорій, таких як депутати парламенту, міністри, державні секретарі, судді вищих судів, державні прокурори та ін. [24]. У Великобританії заборона є диференційованою: для вищих державних службовців – на 2 роки на будь-яке працевлаштування без спеціального дозволу, а для посадовців нижчих категорій – на 1 рік, причому спеціальний дозвіл потрібен тільки за наявності визначених обставин [31].

Враховуючи проведений аналіз, в Україні видається доцільним виключити передбачену ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» заборону на працевлаштування для колишніх публічних службовців нижчої та середньої ланки. Така заборона має стосуватися лише колишніх посадових осіб вищого рівня, перелік яких можна визначити з використанням поняття «національні публічні діячі», що міститься у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [17]. На наш погляд, встановлена однорічна заборона працевлаштування має поширюватися саме на колишніх національних публічних діячів (народних депутатів, міністрів, державних службовців категорії «А»), суддів вищих судів, керівників органів прокуратури та ін.), оскільки вони виконували визначні публічні функції, мали суттєві повноваження та відповідні можливості. Проте, за прикладом зарубіжних країн, заборона повинна бути загальною, тобто стосуватися юридичних осіб приватного права та ФОП, щодо яких колишні національні публічні діячі приймали будь-які рішення або з якими вони мали службові стосунки під час перебування на посадах. При цьому, беручи до уваги, наприклад, досвід Великобританії, видається важливим запровадити механізм компенсаційних виплат колишнім національним публічним діячам на період дії заборони на працевлаштування, що забезпечить звільненим особам матеріальну підтримку на час вимушеного безробіття, а тому суттєво зменшить їх мотивацію порушувати законодавство.

Доцільно також виділити проблему несформованості організаційно-правового механізму реалізації заборони щодо працевлаштування колишніх публічних службовців, внаслідок чого вона виглядає дещо декларативною. Національне агентство вже постфактум має виявляти порушення цієї заборони та звертатися до суду для припинення трудового договору (контракту) [16]. Разом з тим, як зазначає С. Пантелеев, у процесі працевлаштування колишніх посадових осіб спеціальної перевірки наявності підстав для заборони не передбачено. Така перевірка нерідко потрібна самим посадовим особам, наприклад поліцейським, щоб впевнитися у правомірності переходу на ту чи іншу роботу в приватний сектор [14, с. 139, 142]. У таких умовах спеціальний посібник, підготовлений експертами USAID, рекомендує запроваджувати превентивні заходи на рівні органу публічної влади, такі як роз'яснення працівникам перед звільненням обмежень на подальшу зайнятість, підвищений контроль за їх діяльністю та аудит доступної їм службової інформації, запровадження внутрішнього правила для посадових осіб повідомляти про спроби колишніх колег вплинути на прийняття рішень або одержати службову інформацію [1, с. 54]. На розвиток такого підходу видається доцільним запровадити обов'язкові роз'яснення посадовцям обмежень на зайнятість після припинення служби не перед звільненням, а одразу при прийнятті на посаду.

Але загалом, на наш погляд, доцільно запровадити механізм запобігання порушенням заборони на працевлаштування экс-посадовців шляхом створення спеціального реєстру колишніх національних публічних діячів, що має містити відомості про їх діяльність у державному апараті. Держателем реєстру логічно визначити Національне агентство, а кожен роботодавець повинен мати доступ до реєстру за запитом, щоб перед прийняттям колишньої посадової особи на роботу дізнатися та оцінити, чи не порушує її працевлаштування вимоги ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції». Потрібно також зобов'язати роботодавців подавати до реєстру дані про прийняття на роботу колишніх національних публічних діячів, що дозволить Національному агентству відслідковувати відповідні порушення.

Друга складова законодавчих обмежень щодо діяльності колишніх публічних службовців в Україні передбачає безстрокову заборону розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом [16]. Фахівці роз'яснюють, що йдеться про застосування інформації у господарській чи іншій діяльності для отримання

вигоди, переваги, іншої користі. Заборона не поширюється на випадки, коли суд установлює, що розголошена інформація є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати її переважає потенційну шкоду від її поширення [9, с. 222].

При цьому дослідники вказують на не зовсім коректне формулювання заборони, оскільки загалом публічна інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом. Заборона на розголошення відкритої інформації суперечить законодавству, тому накладає неправомірні обмеження на діяльність колишніх публічних службовців. Отже, очевидно йдеться про інформацію з обмеженим доступом, а саме, конфіденційну, таємну та службову. Тому видається слушною пропозиція науковців уточнити формулювання п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», зазначивши, що забороняється розголошувати або використовувати саме інформацію з обмеженим доступом [3, с. 104; 14, с. 157].

Третя складова законодавчих обмежень щодо діяльності колишніх публічних службовців в Україні полягає у забороні 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 [16]. За роз'ясненням фахівців, тут мова йде про інтереси як юридичних, так і фізичних осіб [9, с. 223]. Державний орган розуміється як суб'єкт владних повноважень, тому заборона поширюється на всю його систему, наприклад, на Міністерство юстиції України та його територіальні органи [13]. Наведене регулювання цілком відповідає міжнародній практиці. Подібні заборони передбачені, наприклад, у Великобританії, Нідерландах, Туреччині, Японії терміном на 2 роки, у Канаді та Молдові – на 1 рік, у Норвегії – на 6 місяців [7; 12; 23].

У зарубіжних країнах, на відміну від України, поширеними є також заборони колишнім посадовцям здійснювати лобістську діяльність протягом певного часу після залишення посади. Наприклад, така заборона встановлена у Великобританії для колишніх вищих державних службовців на 2 роки, а для державних службовців інших категорій – на 1 рік, у Ірландії для колишніх публічних службовців визначених категорій – на 1 рік, у Канаді для колишніх вищих державних службовців та керівних посадових осіб міністерств – на 5 років, у Словенії для широкого кола колишніх керівних посадових осіб – на 2 роки, у США для колишніх вищих посадовців – на 1 рік [24; 25; 29; 30; 31].

В Україні встановлення подібної заборони наразі є неможливим, оскільки інститут лобіювання залишається не легалізованим. При цьому, за висновками фахівців, він існує у форматі так званого «квазілобіювання», що тісно пов'язане з корупцією [2, с. 11; 11, с. 566]. Це зумовлює потребу законодавчого запровадження інституту лобістської діяльності в нашій державі шляхом прийняття спеціального закону, в якому, серед іншого, доцільно передбачити заборону займатися такою діяльністю на встановлений термін для чітко визначеного кола колишніх публічних службовців, які перебували на керівних посадах.

Окремо доцільно виділити проблеми, пов'язані з недостатньою дієвістю механізмів відповідальності за порушення колишніми публічними службовцями встановлених законодавчих обмежень. Як зазначається у [7], в українському варіанті додержання цих обмежень має бути забезпечене високим рівнем доброчесності зазначених осіб. Щорічні національні доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики та звіти Національного агентства з питань запобігання корупції не містять жодної інформації про виявлені порушення заборон, визначених ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», та притягнення винних осіб до відповідальності. Це непрямо вказує на недоліки механізмів такої відповідальності, у зв'язку з чим у Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки та Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 р. вказується на потребу запровадити адміністративну відповідальність за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [10, с. 382; 18].

Так, на даний час у разі виявлення порушення заборони на укладання трудових договорів (контрактів) або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності суд, за зверненням Національного агентства, припиняє трудовий договір (контракт) або визнає правочин недійсним [9, с. 224]. Згідно зі ст. 36 Кодексу законів про працю України, порушник підлягає звільненню з посади у триденний строк з дня отримання організацією копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили [4]. Іншої відповідальності не передбачається ні для колишніх публічних службовців, ні для їх роботодавців. Виняток становлять колишні члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, для яких встановлений окремий вид адміністративної відповідальності у вигляді штрафу [5].

Описана ситуація породжує проблему слабкої дієвості зазначеної вище заборони, у якій дослідники виділяють два аспекти [3, с. 103, 106; 14, с. 142]. По-перше, припинення незаконних трудових відносин або визнання правочину недійсним, лише ліквідує порушення чинного законодавства, але не дає ефекту запобігання таким порушенням, оскільки відсутня загроза покарання. Тому колишній публічний службовець може, наприклад, свідомо йти на незаконне працевлаштування, оскільки буде отримувати заробітну плату в період до припинення трудового договору, а строк дії цього договору і обов'язкові платежі будуть враховані при призначенні йому пенсії. По-друге, роботодавці не несуть жодної відповідальності за незаконне

прийняття на роботу колишніх публічних службовців, тому також можуть свідомо порушувати законодавчу заборону.

Зарубіжний досвід дає приклади встановлення законодавчих санкцій для екс-посадовців за порушення обмежень щодо працевлаштування. Зокрема, у Канаді в таких випадках Комісар з питань конфлікту інтересів та етики може своїм наказом заборонити будь-яким діючим посадовим особам мати офіційні справи з порушником [23]. У США для порушників передбачене покарання у вигляді тюремного ув'язнення строком до 1 року (при умисному порушенні – до 5 років) та/або штрафу у розмірі до 50 тис. доларів [20].

У Великобританії дотримання колишніми посадовцями обмежень на роботу в приватному секторі, за відсутності формально встановлених санкцій, забезпечується управлінською культурою та прозорістю. Проте у 2021 р. Комітет зі стандартів у публічному житті піддав жорсткій критиці такий підхід як неефективний та рекомендував запровадити юридичну відповідальність за порушення зазначених обмежень [28].

Враховуючи зазначене, видається слушною викладена у [3, с. 103-104; 14, с. 144] пропозиція встановити адміністративну відповідальність у вигляді штрафу для колишніх публічних службовців за порушення заборони на працевлаштування, а також, що більш важливо, для роботодавців за прийом на роботу таких осіб. Як зазначає Д. Гудков, така відповідальність буде стримуючим фактором для обох сторін, а тому дієво сприятиме запобіганню відповідних правопорушень [3, с. 106].

За порушення екс-посадовцями заборони щодо незаконного використання інформації, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, також немає спеціально встановленої відповідальності. Як зазначають фахівці, ст. 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що передбачає адміністративну відповідальність за порушення зазначеної заборони, стосується лише діючих публічних службовців, а до колишніх посадовців застосовуватися не може [3, с. 104; 8, с. 103; 19, с. 124]. У цьому зв'язку в науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції» показано, що багатьма іншими статтями як зазначеного вище кодексу, так і Кримінального кодексу України, передбачена відповідальність будь-яких осіб, в тому числі екс-посадовців, за незаконне використання різних видів таємної та конфіденційної інформації, зокрема, державної таємниці, таємниці фінансового моніторингу, даних досудового слідства, конфіденційної інформації про фізичну особу, комерційної таємниці та іншої конфіденційної інформації про юридичну особу тощо [9, с. 223].

Разом з тим, видається, що проблемою є *відсутність* відповідальності у досить багатьох випадках за неправомірне використання колишніми посадовцями такого виду інформації з обмеженим доступом як службова інформація. Ст. 330 Кримінального кодексу України та ст. 212-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачають відповідальність за незаконні дії зі службовою інформацією, зібраною у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни. Але, згідно зі ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», до службової може належати також інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень [15]. За неправомірне використання перерахованих видів службової інформації колишні посадовці можуть притягатися до відповідальності лише стосовно службової інформації, що зберігається у електронному вигляді (комп'ютери, автоматизовані системи, комп'ютерні мережі та ін.), згідно зі ст. 361-2 Кримінального кодексу України та ст. 212-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5; 6]. Тому *можна рекомендувати запровадити окремий вид адміністративної відповідальності* для колишніх публічних службовців за розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах службової інформації, якщо за такі дії не встановлено іншого виду кримінальної або адміністративної відповідальності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. У системі антикорупційної етики публічної служби чільне місце посідають обмеження щодо діяльності колишніх посадовців. Регулювання відповідних питань в Україні характеризується низкою проблем, серед яких виділено:

- неоднозначність та звужений підхід у формулюванні заборони на працевлаштування колишніх публічних службовців, а саме, можливість різних тлумачень вислову «підготовка чи прийняття відповідних рішень» та охоплення заборонами лише контрольних-наглядових повноважень;
- відсутність диференційованого підходу щодо заборони на працевлаштування колишніх публічних службовців, що працювали на посадах різних категорій та підкатегорій;
- несформованість організаційно-правового механізму реалізації заборони щодо зазначеного працевлаштування, слабка дієвість цієї заборони;
- нерегульованість питань лобістської діяльності колишніх посадовців, оскільки інститут лобювання залишається не легалізованим;
- відсутність відповідальності у досить багатьох випадках за неправомірне використання колишніми посадовцями такого виду інформації з обмеженим доступом як службова інформація.

Для вирішення зазначених проблем обґрунтовано наступні основні рекомендації:

– залишити передбачену ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» заборону на працевлаштування лише для колишніх посадових осіб вищого рівня, визначити їх перелік з використанням поняття «національні публічні діячі»;

– встановити, що зазначена заборона стосується юридичних осіб приватного права та ФОП, щодо яких колишні національні публічні діячі приймали будь-які рішення або з якими вони мали службові стосунки під час перебування на посадах;

– запровадити механізм компенсаційних виплат колишнім національним публічним діячам на період дії заборони на працевлаштування;

– створити спеціальний реєстр колишніх національних публічних діячів з можливістю доступу до нього усіх роботодавців та обов'язком останніх подавати до реєстру дані про прийняття на роботу таких діячів;

– запровадити інститут лобістської діяльності шляхом прийняття спеціального закону, в якому, серед іншого, передбачити заборону займатися такою діяльністю на встановлений термін для чітко визначеного кола колишніх публічних службовців;

– встановити адміністративну відповідальність у вигляді штрафу для колишніх публічних службовців за порушення заборони на працевлаштування, а також для роботодавців за прийом на роботу таких осіб;

– запровадити окремий вид адміністративної відповідальності для колишніх публічних службовців за розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах службової інформації.

Крім розглянутої проблематики, регулювання етичних питань публічної служби в Україні характеризується проблемами за іншими напрямками, зокрема, стосовно додаткового працевлаштування публічних службовців, обмежень щодо одержання ними подарунків, їх відносин з лобістами, діяльності викривачів тощо. Потреби вирішення цих проблем визначають перспективи подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Вінборн С., Сисоев В., Ткаченко В. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції. Київ: USAID, 2015. 75 с. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/zapobihannya_koruptsiyi/posibn_USAID.pdf (дата звернення: 28.08.2022).

2. Гричина Н.А. Лобізм як інститут сучасної демократії: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02. Київ, 2009. 19 с.

3. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Суми, 2018. 249 с.

4. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 28.08.2022).

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 25.08.2022).

6. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 27.08.2022).

7. Кухарук А. Антикорупційні обмеження щодо осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_38636 (дата звернення: 28.08.2022).

8. Лупу А.К. Адміністративно-правове забезпечення дотримання антикорупційних обмежень в публічній службі України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Тернопіль, 2020. 214 с.

9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. 472 с.

10. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році. Київ: НАЗК, 2021. 483 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf (дата звернення: 24.08.2022).

11. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка, 2010. 752 с.

12. О конфликте интересов: Закон Республіка Молдова от 15 февраля 2008 г. № LP16/2008, обновленная версия от 1 августа 2016 г. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94174&lang=ru (дата звернення: 29.08.2022).

13. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/11-obmezheniya-pislya-pryynennya-diyalnosti-rov-yazanoyi-z-vykonanniyam-funktsij-derzhavy-mistsevogo-samovryaduvannya/> (дата звернення: 25.08.2022).

14. Пантелеев С.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційних заборон та обмежень у діяльності поліцейських в Україні: дис. ... докт. філософії: спец. 081. Одеса, 2021. 258 с.

15. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2939-17#Text> (дата звернення: 31.08.2022).

16. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 29.08.2022).

17. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 р. № 361-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення: 4.09.2022).

18. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 25.08.2022).

19. Шимон О.М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні: дис. ... докт. філософії: спец. 081. Запоріжжя, 2020. 201 с.

20. 18 U.S. Code Chapter 11 – Bribery, Graft, and Conflicts of Interest, § 216 - Penalties and injunctions. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/216> (дата звернення: 2.09.2022).

21. 18 U.S. Code Chapter 11 – Bribery, Graft, and Conflicts of Interest, § 207 - Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/207> (дата звернення: 2.09.2022).

22. Civil Service Code of Standards and Behaviour Ireland: Updated 9 September 2021. URL: <https://hr.per.gov.ie/en/publications/civil-service-code-of-standards-and-behaviour/> (дата звернення: 21.08.2022).

23. Conflict of Interest Act Canada: Current to March 22, 2022, S.C. 2006, c. 9, s. 2. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/FullText.html> (дата звернення: 28.08.2022).

24. Integrity and Prevention of Corruption Act Slovenia: July 15, 2011, # 3056. URL: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/ZintPK-ENG.pdf> (дата звернення: 1.09.2022).

25. Lobbying Act Canada: Current to June 20, 2022, R.S.C. 1985, c. 44 (4th Supp.). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-12.4/FullText.html> (дата звернення: 1.09.2022).

26. On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials: Law of the Republic of Latvia, 25 April 2002, Updated 21 May 2015. URL: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/On_Prevention_of_Conflict_of_Interest_in_Activities_of_Public_Officials.pdf (дата звернення: 30.08.2022).

27. On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption: Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 6 November 1997 № (97) 24. URL: http://www.acrc.org.ua/assets/files/biblioteka/CoE_20_principles_on_fighting_corruption.doc (дата звернення: 25.08.2022).

28. Rapinet C., Naidoo L., Vandercruyssen R. The UK's "revolving door" culture is relatively unregulated – but is change on the horizon? URL: <https://www.jdsupra.com/legalnews/the-uk-s-revolving-door-culture-is-7069772/> (дата звернення: 2.09.2022).

29. Regulation of Lobbying Act Ireland: March 11, 2015. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/print.html> (дата звернення: 1.09.2022).

30. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch: Regulation of the U.S. Office of Government Ethics, June 18, 2020, Codified in 5 C.F.R. Part 2635 as amended at 85 FR 36715. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/18/2020-12357/executive-branch-financial-disclosure-and-standards-of-ethical-conduct-regulations> (дата звернення: 20.08.2022).

31. The Civil Service Management Code United Kingdom: Updated 9 November 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> (дата звернення: 20.08.2022).

References:

1. Vinborn S., Sysoiev V. and Tkachenko V. (2015), *Posipnyk z otsinky koruptsiinykh ryzykiv ta rozrobky planiv protydii koruptsii* [Handbook for the evaluation of corruption risks and developing the plans of fighting corruption], Press USAID, Kyiv, 75 p. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/zapobihannya_koruptsiyi/posibn_USAID.pdf [Ukraine].

2. Hrychyna N.A. (2009), *Lobizm yak instytut suchashoi demokratii* [Lobbyism as the institute of modern democracy], Ph.D in politics thesis, specialty: 23.00.02, Kyiv, 19 p. [Ukraine].

3. Hudkov D.V. (2018), *Administratyvno-pravovi zasoby zapobihannia i protydii koruptsii* [Administrative-legal means of prevention and fighting corruption], Ph.D in law dissertation, specialty: 12.00.07, Sumy, 249 p. [Ukraine].

4. VRU, Law of Ukraine (1971), *Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy* [Law of Ukraine "The Code of Laws on Labour of Ukraine"], dated December 10, 1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (related to 28.08.2022) [Ukraine].

5. VRU, Law of Ukraine (1984), *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia* [Law of Ukraine “The Code of Ukraine on Administrative Offences”], dated December 7, 1984 № 8073-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (related to 25.08.2022) [Ukraine].

6. VRU, Law of Ukraine (2001), *Kryminalnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine “The Criminal Code of Ukraine”], dated April 5, 2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (related to 27.08.2022) [Ukraine].

7. Kukharuk A. (2011), *Antykoruptsiini обмеження щодо осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування* [Anti-corruption restrictions for persons who ceased activity related to functions of state or local government]. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_38636 [Ukraine].

8. Lupu A.K. (2020), *Administratyvno-pravove zabezpechennia dotrymanna antykoruptsiinykh обмежен в публічній службі України* [Administrative-legal providing for observance of anti-corruption restrictions in public service of Ukraine], Ph.D in law dissertation, specialty: 12.00.07, Ternopil, 214 p. [Ukraine].

9. Edited by Khavroniuk M.I. (2018), *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy “Pro zapobigannia koryptsii”* [Scientific-practical comment to Law of Ukraine “On corruption prevention”], Press Vaite, Kyiv, 472 p. [Ukraine].

10. National Agency for Corruption Prevention (2021), *Natsionalna dopovid shchodo realizatsii zasad antykoruptsiinoi polityky u 2020 rotsi* [National report on implementation of the bases of anti-corruption policy in 2020], Kyiv, 483 p. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf [Ukraine].

11. Nesterovych V.F. (2010), *Konstytutsiino-pravovi zasady instytutu lobiiuvannia: zarybizhnyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy* [Constitutional-legal basis of the lobbying institute: foreign experience and prospects for Ukraine], Monograph, Press RVV LDUVS im. E.O.Didorenka, Luhansk, 752 p. [Ukraine].

12. Law of Republic Moldova (2008), *O konflikte interesov* [Law of Republic Moldova “On Conflict of Interest”], dated February 15, 2008 № LP16/2008. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94174&lang=ru (related to 29.08.2022) [Moldova].

13. National Agency for Corruption Prevention (2021), *Obmezhenia pislia pryypynennia diialnosti, poviazanoi z vykonanniam funktsii derzhavy, mistsevoho samovriaduvannia* [Restrictions after ceasing the activity related to functions of state or local government]. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/11-obmezhenyapislya-pryypynennya-diyalnosti-pov-yazanoyi-z-vykonanniam-funktsij-derzhavy-mistsevogo-samovriaduvannya/> [Ukraine].

14. Panteleiev S.M. (2021), *Administratyvno-pravove rehyliuvannia antykoruptsiinykh zaboron ta обмежен u diialnosti politseiskyykh v Ukraini* [Administrative-legal regulation of anti-corruption prohibitions and restrictions in activity of police officers in Ukraine], Ph.D in law dissertation, specialty: 081, Odesa, 258 p. [Ukraine].

15. VRU, Law of Ukraine (2011), *Pro dostup do publichnoi informatsii* [Law of Ukraine “On Access to Public Information”], dated January 13, 2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2939-17#Text> (related to 29.08.2022) [Ukraine].

16. VRU, Law of Ukraine (2014), *Pro zapobihannia koryptsii* [Law of Ukraine “On Corruption Prevention”], dated October 14, 2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (related to 29.08.2022) [Ukraine].

17. VRU, Law of Ukraine (2019), *Pro zapobihannia ta protydiuu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyshchennia* [Law of Ukraine “On Prevention and Fighting the Legalization (Laundering) Incomes Received by Criminal Way, the Financing of Terrorism, and the Financing for Spreading of Weapon of Mass Destruction”], dated December 6, 2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (related to 4.09.2022) [Ukraine].

18. VRU, Law of Ukraine (2022), *Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky na 2021-2025 roky* [Law of Ukraine “On Bases of the State Anti-corruption Policy for 2021-2025”], dated June 20, 2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (related to 25.08.2022) [Ukraine].

19. Shymon O.M. (2020), *Obmezhenia ta zaborony yak zasoby zapobihannia administratyvnym pravoporushenniam, poviazanyim z koryptsiiu, u diialnosti derzhavnykh slyzhbovtziv v Ukraini* [Restrictions and prohibitions as means of prevention of administrative offences related to corruption in activity of civil servants in Ukraine], Ph.D in law dissertation, specialty: 081, Zaporizhzhia, 201 p. [Ukraine].

20. 18 U.S. Code Chapter 11 - Bribery, Graft, and Conflicts of Interest, § 216 – Penalties and injunctions. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/216> [USA].

21. 18 U.S. Code Chapter 11 - Bribery, Graft, and Conflicts of Interest, § 207 – Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/207> [USA].

22. Civil Service Code of Standards and Behaviour Ireland: Updated 9 September 2021. URL: <https://hr.per.gov.ie/en/publications/civil-service-code-of-standards-and-behaviour/> [Ireland].

23. Conflict of Interest Act Canada: Current to March 22, 2022, S.C. 2006, c. 9, s. 2. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/FullText.html> [Canada].
24. Integrity and Prevention of Corruption Act Slovenia: July 15, 2011, # 3056. URL: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/ZintPK-ENG.pdf.pdf> [Slovenia].
25. Lobbying Act Canada: Current to June 20, 2022, R.S.C. 1985, c. 44 (4th Supp.). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-12.4/FullText.html> [Canada].
26. On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials: Law of the Republic of Latvia, 25 April 2002, Updated 21 May 2015. URL: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/On_Prevention_of_Conflict_of_Interest_in_Activities_of_Public_Officials.pdf [Latvia].
27. On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption: Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 6 November 1997 № (97) 24. URL: http://www.acrc.org.ua/assets/files/biblioteka/CoE_20_principles_on_fighting_corruption.doc (дата звернення: 25.08.2022).
28. Rapinet C., Naidoo L., Vandercruyssen R. The UK's "revolving door" culture is relatively unregulated – but is change on the horizon? URL: <https://www.jdsupra.com/legalnews/the-uk-s-revolving-door-culture-is-7069772/> [UK].
29. Regulation of Lobbying Act Ireland: March 11, 2015. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/print.html> [Ireland].
30. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch: Regulation of the U.S. Office of Government Ethics, June 18, 2020, Codified in 5 C.F.R. Part 2635 as amended at 85 FR 36715. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/18/2020-12357/executive-branch-financial-disclosure-and-standards-of-ethical-conduct-regulations> [USA].
31. The Civil Service Management Code United Kingdom: Updated 9 November 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> [UK].