

УДК 342.353:006.(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.23>

АНТИКОРУПЦІЙНІ СТАНДАРТИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Єсімов С.С.,*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Єсімов С.С. Антикорупційні стандарти: правовий аспект.

Аналіз конституційних основ запобігання корупції дозволяє глибше розуміти механізми боротьби з корупцією та правові основи, на яких вона будується. Це дозволяє громадянам та органам влади краще усвідомлювати права і обов'язки, ефективніше протидіяти корупції. Слід враховувати, що більшість положень антикорупційного законодавства України за природою пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, у тому числі шляхом покладання на додаткових обов'язків. У зв'язку з цим, постає питання про знаходження балансу між публічними потребами у запобіганні корупційним проявам та приватними інтересами громадян. Об'єктом статті є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації правових норм, що становлять конституційні основи протидії корупції. Предметом є доктринальні положення теорії, норми міжнародного права, правові акти України пов'язані з запобіганням корупції. Методологічну основу склала група формально-логічних методів, таких як: аналіз, синтез, структурний та системно-функціональний методи. На сьогодні механізми запобігання корупції передбачені переважно адміністративним законодавством, оскільки спочатку вони розроблялися у системі державної служби. Однак дія таких механізмів щодо осіб, які заміщають вищі державні посади, утруднена. Зокрема, щодо вищих посадових осіб та осіб, які обіймають виборні посади, мають передбачатися конституційні механізми забезпечення дотримання ними встановлених антикорупційних стандартів. Затребуваність конституційно-правового підходу до антикорупційного регулювання обґрунтована тим, що таке регулювання має обмежувальний характер. У цьому сенсі завдання конституційного права входить оцінка правомірності та пропорційності обмежень конституційних прав людини і громадянина, які обумовлені введенням тих чи інших заходів запобігання корупції. Правові процедури забезпечення дотримання антикорупційних стандартів особами, які заміщають вищі державні посади, носить переважно внутрішньовідомчий характер, який не відповідає їхньому правовому статусу, визначеному Конституцією України, з позицій вимог принципу поділу влади.

Ключові слова: державні службовці, посади вищого корпусу державної служби, заборона, обмеження, дозвіл, обов'язки.

Yesimov S.S. Anti-corruption standards: legal aspect.

Analysis of the constitutional foundations of corruption prevention allows for a deeper understanding of the mechanisms of combating corruption and the legal foundations on which it is built. This allows citizens and authorities to better understand their rights and obligations and to more effectively combat corruption. It should be taken into account that most of the provisions of the anti-corruption legislation of Ukraine are by nature related to the restriction of the rights and freedoms of citizens, including by imposing additional obligations. In this regard, the question arises of finding a balance between public needs in preventing corruption and private interests of citizens. The object of the article is social relations that arise in the process of implementing legal norms that constitute the constitutional foundations of combating corruption. The subject is the doctrinal provisions of the theory, norms of international law, and legal acts of Ukraine related to the prevention of corruption. The methodological basis is a group of formal-logical methods, such as: analysis, synthesis, structural and system-functional methods. Today, corruption prevention mechanisms are provided for mainly by administrative legislation, since they were initially developed in the civil service system. However, the effect of such mechanisms on persons holding public positions is difficult. In particular, for senior officials and persons holding elected positions, constitutional mechanisms should be provided to ensure their compliance with the established anti-corruption standards. The demand for a constitutional-legal approach to anti-corruption regulation is justified by the fact that such regulation is restrictive in nature. In this sense, the task of constitutional law includes assessing the legality and proportionality of restrictions on the constitutional rights of a person and a citizen, which are due to the introduction of certain measures to prevent corruption. Legal procedures for ensuring compliance with anti-corruption standards by persons holding public positions

are mainly of an internal departmental nature, which does not correspond to their legal status, defined by the Constitution of Ukraine, from the standpoint of the requirements of the principle of separation of powers.

Key words: civil servants, senior civil service positions, prohibition, restrictions, permission, duties.

Постановка проблеми. Корупція є однією з проблем в Україні. Вона торкається всіх сфер життя громадян і держави, від економіки до соціальної сфери. Для боротьби з корупцією вживаються різні заходи. За останнє десятиліття сформовано значний обсяг антикорупційного законодавства. Особлива увага приділяється боротьбі з корупцією у державних органах та органах місцевого самоврядування. Закон «Про запобігання корупції» як один з основних напрямів діяльності державних органів щодо підвищення ефективності запобігання корупції називає запровадження антикорупційних стандартів, тобто встановлення для відповідної сфери діяльності єдиної системи заборон, обмежень та дозволів, що забезпечують запобігання корупції у цій галузі. Водночас слід враховувати, що більшість положень антикорупційного законодавства за природою пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, у тому числі шляхом покладання на них додаткових обов'язків. У зв'язку з цим постає питання про знаходження балансу між публічними потребами у запобіганні корупційним проявам та приватними інтересами громадян.

Мета дослідження полягає у аналізі правових аспектів антикорупційних стандартів.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження у цій сфері проводили вчені, зокрема Є. Алісов, В. Белевцева, М. Бондаренко, О.В. Валецька, Б. Головкін, О.В. Каплій, О. Клок, С. Лукашевич, В. Мартиновський, В. Настюк, А.С. Олешко, М. Романов, Т. Пуліна, О. Ткаля, М. Хавронюк, О. Шевчук і інші. Реалізація вимог антикорупційного законодавства, його відповідність правовій доктрині Європейського Союзу у даній сфері вимагає проведення теоретико-правових досліджень з метою підвищення ефективності законодавства.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі термін «антикорупційні стандарти» розуміється неоднозначно, як сукупність обов'язків, заборон, обмежень та рекомендацій, що покладаються на осіб, які заміщають посади державної служби та посадив в органах місцевого самоврядування, у тому числі посади вищого корпусу державної служби (далі – вищі державні посади), працівників організацій з метою запобігання корупції. Такий підхід є поширеним у науці адміністративного права [1, с. 102]. Інше розуміння антикорупційних стандартів використовується щодо наднаціональних механізмів запобігання корупції та їх імплементації до законодавства.

Термін «антикорупційний стандарт» (anticorruption standard) у європейській юридичній практиці означає певний набір основоположних, офіційно закріплених правил, яким повинні відповідати нормативні приписи, що регулюють конкретні види державно-владної діяльності, щоб обмежувати корупційні процеси в ній. негативні наслідки [2, с. 473].

У такому широкому розумінні термін «антикорупційні стандарти» застосовується до загальновизнаних механізмів запобігання корупції, вироблених на наднаціональному рівні. Механізми контролю за доходами та витратами або вирішення конфлікту інтересів належать до системи міжнародних антикорупційних стандартів.

Поняття «антикорупційні стандарти» слід розуміти у вузькому та широкому значенні. У вузькому розумінні антикорупційні стандарти є системою заборон, обмежень та обов'язків, встановлених з метою запобігання корупції – антикорупційні стандарти поведінки.

Широке розуміння цього терміну включає сукупність різних антикорупційних механізмів і заходів запобігання корупції – стандарти запобігання корупції. У національному законодавстві подібне широке розуміння призводить до ототожнення антикорупційних стандартів із системою механізмів запобігання корупції, що позбавляє його власного значення [3; 4].

Закон «Про запобігання корупції» як один з основних напрямів антикорупційної діяльності називає запровадження антикорупційних стандартів. У цьому контексті перспективнішим є вузьке розуміння антикорупційних стандартів як системи вимог до поведінки осіб, на яких поширюються передбачені чинним законодавством заходи запобігання корупції [5].

Спочатку антикорупційні стандарти поведінки формувалися у сфері адміністративного права та представляли певні заборони, обмеження та вимоги до службової поведінки державних службовців. Проблема корупції не має галузевої локалізації та запровадження антикорупційних стандартів поведінки не є прерогативою лише адміністративного права. Підтвердженням є активна державна політика останніх років, спрямована на формування різних механізмів запобігання корупції у приватній сфері.

Однак правове регулювання різних сфер суспільних відносин передбачає використання різних методів, і імперативний метод правового регулювання, характерний для адміністративного права, може виявитися неприйнятним. У зв'язку з вищесказаним перспективним напрямом конституцій-

ного регулювання у сфері запобігання корупції представляється розробка антикорупційних стандартів поведінки у щодо осіб, які заміщають вищі державні посади, регулювання владної діяльності яких здійснюється на конституційному рівні.

Закон «Про запобігання корупції» виділяє три елементи, що входять до складу антикорупційних стандартів поведінки: заборони, обмеження, дозволи. З погляду конкретного змісту певні питання викликає виділення такого елемента, як дозволу. Зокрема, заборони і обмеження прямо називаються чинним законодавством, чого не можна сказати про дозволи.

Дозвіл є способом правового регулювання конституційного статусу особи шляхом закріплення основних прав і свобод. Однак роль дозволів у реалізації антикорупційних заходів є дуже незначною. Вони використовуються як винятки із встановлених законом заборон та обмежень. Особам, які заміщають вищі державні посади, забороняється займатися іншою оплачуваною діяльністю.

Дозволи навряд чи може розглядатися як самостійний засіб правової запобігання корупції та елемент змісту антикорупційних стандартів. Швидше, воно виконує допоміжну функцію, забезпечуючи «не надмірність» обмежень і заборон, встановлених з метою запобігання корупції.

Чинне законодавство містить лише поодинокі правові гарантії, які безпосередньо спрямовані на протидію корупції. Згідно закону «Про запобігання корупції», державний службовець, який повідомив про факти звернення з метою схилення його до вчинення корупційного правопорушення або факти вчинення іншими державними службовцями корупційних правопорушень, знаходиться під захистом держави. Крім подібних гарантій можна говорити про державно-правове гарантування, що охоплює різні інститути: гарантії місцевого самоврядування, гарантії незалежності судової влади.

Ні гарантії, ні дозволи не можуть бути змістовними елементами антикорупційних стандартів. Гарантії представляють право, що захищається, відносяться до третьої особи, а не до суб'єкта, чия поведінка має відповідати антикорупційним стандартам поведінки.

Дозволи не можуть бути елементом антикорупційних стандартів, оскільки у сфері особистої свободи, у тому числі державних службовців та осіб, які заміщають вищі державні посади, діє принцип дозволено все, що не заборонено. На думку Д. Ворона, незважаючи на розвинуту національну законодавчу базу та ратифікацію міжнародних документів, механізми забезпечення прав громадян у сфері протидії корупції перебувають на початковому етапі формування [6, с. 324]. Ця свобода може бути обмежена шляхом законодавчого запровадження певних заборон чи обмежень, але не може бути повністю нівельованою. Антикорупційні стандарти поведінки повинні містити не права чи дозволи, а допустимі та пропорційні обмеження загальних прав, передбачених Конституцією України та чинним законодавством [7].

Елементом антикорупційних стандартів можуть виступати та виступають обов'язки, які встановлюються законодавством з метою запобігання корупції. Чинне законодавство закріплює низку обов'язків, встановлених з метою запобігання корупції. На відміну від заборони (пасивне зобов'язання), що передбачає обов'язок утриматися від здійснення певних дій, позитивне зобов'язання має на меті спонукати суб'єкта діяти відповідно до певної моделі поведінки.

Виконання представляє форму реалізації суб'єктами своїх активних обов'язків. Такі обов'язки вимагають закріплення в диспозиції норми, яка зобов'язує, та активної поведінки особи, яка відповідає характеру правового розпорядження, на відміну від правової заборони, що є різновидом юридичного обов'язку пасивного типу.

Закон «Про запобігання корупції» називає позитивні обов'язки, встановлені з метою запобігання корупції: обов'язок надавати відомості про доходи, витрати, про майно та зобов'язання майнового характеру, про доходи, витрати, про майно та зобов'язання майнового характеру дружини (чоловіка) та неповнолітніх дітей; обов'язок повідомляти про виникнення особистої зацікавленості під час виконання посадових обов'язків, що наводить чи може навести до конфлікту інтересів, вживати заходів щодо запобігання або врегулювання такого конфлікту; обов'язок передачі цінних паперів у довірче управління з метою запобігання конфлікту інтересів; обов'язок державних службовців повідомляти про звернення з метою схилення до вчинення корупційних правопорушень.

Корупційна небезпека для вищих державних посад є значно вищою, ніж для посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Крім названих вище, можна виділити «неявні» обов'язки, існування яких обумовлено введенням у закон «Про запобігання корупції» імперативних норм, що регулюють відповідальність за порушення обмежень і заборон, невиконання обов'язків, встановлених для запобігання корупції.

Наприклад, закон «Про державну службу» передбачає, що за вчинення деяких прямо перерахованих корупційних правопорушень державний службовець підлягає звільненню [7, с. 205].

Розірвання контракту з державним службовцем не належить до розсуду керівника державної служби, а є прямим обов'язком останнього [8]. Складність реалізації таких «неявних» чи «прихо-

ваних» антикорупційних обов'язків зумовлена тим, що вони передбачені спеціальним галузевим законодавством і не узгоджуються з конституційними повноваженнями осіб, які заміщають посади вищого корпусу державної служби.

Значна частина осіб, які заміщають вищі державні посади, виконують функції керівника державної служби: міністри, голови судів, прокурори. У зазначених осіб з'являється додатковий обов'язок щодо врегулювання конфлікту інтересів співробітників. Невиконання цього обов'язку є корупційне правопорушення, яке тягне звільнення зазначеної особи. Таке звільнення унеможливорює диференціацію дисциплінарної відповідальності в залежності від тяжкості вчиненого правопорушення, що створює труднощі в системі державної служби. Правопорушення корупційного характеру можуть значно відрізнятися за ступенем тяжкості, наприклад, спотворення відомостей про доходи або майно може бути незначним. Відповідно, при застосуванні дисциплінарних стягнень має враховуватись тяжкість корупційного правопорушення.

На формування результату застосування дисциплінарних стягнень впливають численні позитивні та негативні детермінанти, що позначається на стані службової делікатності. Особи, які заміщають вищі державні посади, повинні мати певну свободу маневру у застосуванні дисциплінарної відповідальності, тому інститут безальтернативного звільнення необхідно законодавчо змінити.

Ще однією проблемою, пов'язаною із встановленням антикорупційних стандартів щодо осіб, які заміщають вищі державні посади, є структурно-змістовна не розмежованість обмежень та заборон, встановлених з метою запобігання корупції. Одні й ті самі нормативні положення у різних нормативно-правових актах можуть бути заборони, обмеження чи вимоги до службової поведінки. Складається враження, що законодавець не бачить потреби у термінологічному розмежуванні понять заборон, обмежень і обов'язків.

На перший погляд, від зміни найменування даного правового розпорядження (заборона, обмеження, обов'язок утриматися від певного виду поведінки) його сутність не змінюється.

Однак це зовсім не так. Концепти заборони та обмеження запроваджувалися для того, щоб розмежувати правові наслідки порушення зазначених приписів та сферу їхньої дії. Обмеження, пов'язані зі службою, становлять імперативні підстави для звільнення особи. У таких випадках громадянин не може бути прийнятий на державну службу, а державний службовець не може перебувати на державній службі. Тоді як за порушення заборон службові стосунки можуть бути припинено (диспозитивна норма).

Закон передбачає відмови у прийомі на державну службу внаслідок недотримання заборон, тобто заборони адресуються особам, які вже вступили у службові чи трудові відносини. Обмеження є підставою для відмови у прийнятті на службу чи роботу. Порушення заборон є різновид протиправної поведінки. Обмеження представляють обставини, як можуть бути пов'язані з конкретними діями, але ні з провиною державного службовця, отже, його звільнення з державної служби з цієї підстави перестає бути видом дисциплінарної відповідальності.

З вищесказаного стає очевидною неприпустимість термінологічної плутанини при віднесенні дії до заборон чи обмежень, оскільки це впливає на кваліфікацію та правові наслідки. Подібна термінологічна точність характерна лише для службового права.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» окремо закріплює вимоги до судді та вимоги до кандидатів на посаду судді [9]. Деякі автори, використовуючи загальне поняття обмежень, пов'язаних із заміщенням державної посади, розмежовують на дві групи: обмеження, пов'язані з реалізацією права доступу до служби на державних посадах; обмеження, що виникають у зв'язку з набуттям статусу особи, яка заміщає державну посаду.

Подібний підхід законодавця менш перспективний, ніж диференціація обмежень та заборон. Справа в тому, що обмеження у службовому законодавстві поширюються не тільки на осіб, які надходять на службу, а й на державних службовців. Наприклад, якщо захворювання, що перешкоджає проходженню державної служби, виникло в період перебування на службі, такий державний службовець підлягає звільненню.

Якщо диференціювати окремо вимоги до осіб, які надходять на посаду та посадовцям, то можуть виникати ситуації, коли громадянин, уже призначений на посаду, може не дотримуватись вимог, які є умовою такого призначення.

З метою запобігання корупції чинне законодавство закріплює обмеження, що накладається на громадянина, який раніше заміщав посаду державної служби, під час укладання ним після звільнення зі служби трудового чи цивільно-правового договору. Імовірність конфлікту інтересів та використання службових зв'язків та інформації на користь третіх осіб при неконтрольованому працевлаштуванні після припинення посадових повноважень набагато вища у осіб, які заміщали вищі державні посади.

Неоднозначним є питання про санкції за порушення особами, які заміщають вищі державні посади, передбачені законом антикорупційними стандартами поведінки. Закон «Про запобігання корупції» передбачає, що особи, які заміщають вищі державні посади України, які порушили заборони, обмеження та обов'язки, встановлені цим законом, несуть відповідальність, передбачену законами та іншими нормативно-правовими актами України.

Відповідальність за порушення антикорупційних стандартів встановлюється спеціальним законодавством, яке регулює статус та діяльність зазначених осіб. Якщо звернутися до спеціальних нормативно-правових актів, то зазначена відповідальність може взагалі не передбачатися чи встановлюватись.

Закон «Про запобігання корупції» містить загальний перелік порушень антикорупційних стандартів, які є імперативними підставами для припинення повноважень особи, яка заміщає державну посаду, та її звільнення у зв'язку зі втратою довіри. Втрата довіри на державній службі – це припинення службових відносин з ініціативи керівника державної служби внаслідок втрати довіри до службовця. Проте законодавство про окремі види державної служби (у поліції, у прокуратурі) не містить вказівки, що при скоєнні корупційного правопорушення втрачається довіра до службовця саме керівником державної служби, і не ідентифікує це звільнення як припинення службових відносин з ініціативи керівника державної служби.

Щодо осіб, які заміщають вищі державні посади України, чинне законодавство не використовує поняття «припинення повноважень через втрату довіри». Необхідно зазначити, що закон «Про запобігання корупції» передбачає, що відомості про застосування до особи, яка заміщає державну посаду України, стягнення у вигляді звільнення (звільнення з посади) у зв'язку зі втратою довіри за вчинення корупційного правопорушення, включаються до реєстру осіб, які *вчинили корупційні* або пов'язані з корупцією *правопорушення*.

Проте якщо спеціальним законодавством щодо осіб, які заміщають вищі державні посади України, не встановлено таку підставу звільнення, як втрата довіри, то й відомості про звільнення такої особи, у тому числі внаслідок вчинення корупційного правопорушення, до реєстру не включатимуться. Це не відповідає загальним завданням запобігання корупції. Необхідно уніфікувати систему підстав для припинення повноважень зазначених осіб, передбачивши, що у разі вчинення передбачених законом корупційних правопорушень особа звільняється з посади у зв'язку із втратою довіри.

Висновки. Антикорупційні стандарти слід розуміти як сукупність певних вимог щодо поведінки суб'єкта, щодо якого вони встановлюються. Зміст антикорупційних стандартів поведінки становить систему обмежень, заборон, обов'язків. Чинне законодавство не проводить розмежування між обмеженнями та заборонами як змістовними конструкціями антикорупційних обов'язків, некритично використовуючи дані поняття. Заборони відрізняються від обмежень наявністю зв'язку з поведінкою суб'єкта. Заборона – це різновид протиправної винної поведінки особи, а обмеження – певна обставина, яка має юридичні наслідки. Обмеження адресуються суб'єктам, які заміщають певні посади та особам, які претендують на їхнє заміщення. За наявності подібних обмежень кандидата не може бути призначено на відповідну посаду, а особа, яка її заміщає, підлягає звільненню з посади.

Існуюча в законодавстві практика окремого закріплення вимог до осіб, які претендують на заміщення посад та суб'єктів, що їх заміщають, є недоцільною.

Недотримання обмежень повинно бути імперативною підставою для відмови у призначенні на посаду або звільнення з відповідної посади. Порушення заборон може розглядатися як основа дисциплінарної відповідальності. Самостійним елементом антикорупційних стандартів є обов'язки, встановлені з метою запобігання корупції. Одним із основних напрямів правової запобігання корупції є закріплення антикорупційних стандартів поведінки для осіб, які заміщають посади вищого корпусу державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Валецька О.В., Каплій О.В., Ткаля. О.В. Антикорупційні європейські стандарти як основа формування громадянського суспільства. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2025. 200 с.
2. Клочко А.М., Зеленський О.В. Європейські стандарти боротьби з корупцією: міжнародно-правові джерела та зобов'язання України. *Держава та регіони*. 2024. № 4 (86). С. 470–477.
3. Глущенко Н.В. Антикорупційна політика України: виклики та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2025. Випуск 88: частина 2. С. 349–354.
4. Драган І.О., Шпак Ю.В. Антикорупційні стандарти в публічному управлінні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління психології права*. 2024. Випуск 6. С. 7–14.

5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1700-18>.
6. Ворон Д.Л. Права людини у сфері запобігання корупції: проблеми реалізації та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2025. Випуск 88: частина 2. С. 320–325.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Гулак Л.С. та інші. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19>.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1402-19>.