



## Тарас СЕМКІВ

начальник відділу  
адміністрування реформ  
управління реформ  
Генеральної прокуратури України  
Tsemkiv@ukr.net

УДК 34

# ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПЕРЕВІРОК НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Корупція значно обмежує конституційні права і свободи людини, перешкоджає ефективному функціонуванню державного апарату та завдає шкоди авторитету держави в цілому. Для запобігання цьому явищу, створення доброчесної публічної служби та відновлення довіри до правоохоронних органів в умовах адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу важливого значення набуває інститут перевірок на доброчесність.

Відповідно до Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки, що затверджені Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [1], одним із пріоритетів для українського суспільства на сучасному етапі розвитку держави визначено розв'язання проблеми корупції. Як спосіб запобігання корупції вказано, зокрема, створення доброчесної публічної служби. При цьому одним із інструментів підвищення резистентності публічної служби до проявів корупції, а також посилення довіри до неї з боку громадян визначено перевірки на доброчесність.

Термін виконання завдань, встановлений для реалізації Антикорупційної стратегії, завершується у 2017 році, однак через недосконале запровадження інституту перевірок на доброчесність у законодавство України в його практичній реалізації виникають певні затримки.

Актуальність теми цієї статті зумовлена відсутністю наукових праць із даної проблематики. Поняття доброчесності як складової запобігання корупції розглядалося під час вивчення принципів державної служби, йому приділяли увагу, зокрема, О. Бандурка, І. Бевзюк, Н. Джух, С. Ківалов, Л. Курочка, В. Соловійов. Водночас комплексні дослідження інституту проведення перевірок на доброчесність не проводились.

Метою статті є аналіз стану імплементації в законодавство України інституту перевірок на доброчесність та пошук шляхів його удосконалення.

Зауважимо, що в жодній міжнародній конвенції не визначено поняття «перевірка на доброчесність» чи «перевірка доброчесності». Водночас міжнародні організації в різний час рекомендували впровадження перевірки на доброчесність як дієвого антикорупційного інструменту. Для прикладу, в розділі II.4.5 Технічного керівництва зі здійснення Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [2], виданого управлінням ООН по боротьбі з наркомафією та злочинністю, відповідно до ст. 50 (спеціальні методи розслідування) вказаної Конвенції [3] перевірку на доброчесність визначено ефективним методом як попередження корупції, так і кримінального переслідування корупціонерів, а також надзвичайно результативним засобом стримування корупції.

В Антикорупційній стратегії наголошено на необхідності законодавчої регламентації порядку проведення перевірок публічних службовців на доброчесність. Водночас у законодавстві України не закріплено поняття, суб'єктний склад, порядок проходження та використання результатів перевірок. Передбачено тільки обов'язок щодо їх проходження для окремих правоохоронців – прокурорів, детективів Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), працівників Державного бюро розслідувань.

Так, у ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» [4] визначено, що прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України. Згідно з ч. 2 ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [5] до одного з обов'язків підрозділу внутрішнього контролю віднесено проведення перевірок працівників Національного антикорупційного бюро України на доброчесність та моніторинг способу їх життя. У пункті 3 ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [6] обов'язком підрозділу внутрішнього контролю цього органу визначено проведення перевірок працівників Державного бюро розслідувань на доброчесність та моніторинг способу їх життя.

Незрозумілим є принцип, яким керується законодавець, закріплюючи перевірки на доброчесність саме щодо цих трьох категорій, адже необхідною є боротьба з корупцією у всіх сферах суспільного життя та публічної служби. Антикорупційною стратегією задекларовано потребу створення доброчесної публічної служби в цілому. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [7] до правоохоронних органів крім вказаних категорій віднесено органи Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи та установи виконання покарань, слідчі

ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Чисельність працівників цих органів є значною, а їхні дії часто пов'язані із ризиком корупційних проявів.

Наприклад, штатна чисельність поліцейських Національної поліції України, стосовно яких проведення перевірки доброчесності не передбачено, згідно з наявною на офіційному веб-сайті цього органу інформацією станом на 1 січня 2016 року становила 119 тисяч осіб, натомість у НАБУ, де такі перевірки повинні проводитись, гранична чисельність працівників становить 700 осіб.

Не знайшов законодавчого відображення обов'язок проходити перевірку доброчесності і для державних службовців із набранням чинності новим Законом України «Про державну службу» [8]. Хоча в ч. 1 ст. 4 вказаного Закону доброчесність визнано одним із принципів, з дотриманням яких здійснюється державна служба, та визначено її як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Окремо слід звернути увагу на законодавче закріплення обов'язку щодо періодичності проведення перевірок доброчесності. Так, щодо працівників НАБУ та Державного бюро розслідувань періоду їх проходження у законодавстві не визначено, натомість кожен прокурор зобов'язаний проходити зазначену перевірку щорічно.

З огляду на концепцію проведення таких перевірок, викладену в Засадах державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки, моніторинг доброчесності має здійснюватися шляхом імітації ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній роботі публічного службовця, метою якої є перевірка доброчесності його поведінки за певних обставин. Тобто йдеться про імітацію ситуацій і відстеження поведінки конкретного чиновника щодо чесності та невідкупності. Підготовка та проведення такої перевірки є складними, а тому для за-

безпечення якісного виконання проводити її варто вибірково.

У рекомендаціях міжнародних організацій також відсутні положення про проведення щорічних перевірок на доброчесність стосовно кожної з будь-яких категорій публічних службовців. Більше того, в Посібнику ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією для прокурорів і слідчих [9] рекомендовано проведення перевірок на доброчесність час від часу: цілеспрямованим методом – щодо конкретних осіб, про можливу недоброчесність яких наявні дані, а також вибірково – серед осіб, робота яких пов'язана з певним корупційним ризиком. На прикладі Департаменту поліції Нью-Йорка зазначено про проведення щороку понад 1500 перевірок серед 40 тисяч офіцерів. Такі перевірки ретельно плануються задля відсутності провокації особи до вчинення корупційного діяння.

Якщо ж враховувати досвід країн – членів Європейського Союзу, то, наприклад, у Чехії з 2009 по 2015 рік Генеральною інспекцією сил безпеки, уповноваженою на проведення перевірок 250 осіб [10], всього проведено 226 таких перевірок.

Отже, реалізація положень Антикорупційної стратегії щодо перевірок доброчесності прокурорів із урахуванням вимог ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» є надзвичайно складною. Підрозділ внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури України з грудня 2016 року входить до структури новоствореної Генеральної інспекції, і штатна чисельність його згідно з інформацією, що розміщена на сайті Генеральної прокуратури України [11], становить 41 особу. Вказаний підрозділ разом із виконанням інших функцій повинен упродовж року проводити перевірки доброчесності щодо 10 тисяч прокурорів.

Відсутність законодавчого закріплення механізму проведення таких перевірок має наслідком неоднакове трактування порядку його проведення.

На виконання зазначених норм Закону Генеральним прокурором України 16 червня 2016 року видано наказ № 205 «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в орга-

нах прокуратури України» [12]. Документом передбачено, що кожен прокурор з метою виконання вимог ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» зобов'язаний щороку до 1 лютого подавати до підрозділу внутрішньої безпеки власноруч заповнену анкету доброчесності прокурора за формою, затвердженою вищевказаним наказом, а надалі – у строки, визначені в Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України.

У свою чергу, неподання, несвоєчасне подання анкети прокурором без поважних причин або подання анкети, у якій прокурор не підтверджує вказані у ній відомості, свідчить про невиконання ним обов'язку, передбаченого в ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», та є підставою для притягнення його до відповідальності відповідно до вимог чинного законодавства. Твердження, викладені в анкеті, перевіряються у випадку надходження до підрозділу внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури інформації про їх недостовірність (у тому числі неповноту) шляхом проведення службового розслідування.

Такий механізм забезпечив можливість проведення перевірки доброчесності щодо кожного з прокурорів. Анкети прокурорів оприлюднені на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України. Також створено Реєстр таємних перевірок доброчесності прокурорів, у який внесено 11 201 анкету доброчесності прокурорів.

Від часу запровадження Реєстру протягом 2016–2017 років згідно з інформацією Генеральної прокуратури України стосовно 182 прокурорів обліковано відомості, які можуть свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) їхніх тверджень, зазначених у анкеті. Враховуючи отриману інформацію, призначено службові розслідування стосовно 177 прокурорів, з яких стосовно 133 – завершено. За їх результатами 16 працівників прокуратури не пройшли таємну перевірку доброчесності, оскільки у ході призначених службових розслідувань встановлено ознаки дисциплінарних проступків та порушення правил прокурорської етики. З них 12 притягнуто до дисциплінарної відповідальності, у тому числі

5 – звільнено (стосовно ще 2 працівників питання про звільнення станом на 27 березня 2017 року вирішувалося), 7 працівникам оголошено догани. Ще до 1 працівника застосовано заходи матеріального впливу, а 1 – оголошено застереження про припинення неетичної поведінки.

Натомість порядок проведення перевірок на доброчесність для працівників НАБУ закріплено в Положенні про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, затвердженому наказом Директора Національного бюро від 19 жовтня 2015 року № 2. Згідно із зазначеним Положенням перевірка на доброчесність здійснюється шляхом збирання та обробки даних про працівника Національного бюро, які свідчать про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, що можуть тією чи іншою мірою впливати на виконання ним посадових обов'язків, його об'єктивність та неупередженість під час прийняття рішень, а також шляхом моделювання ситуацій, у яких можлива недоброчесна поведінка працівника Національного бюро. Водночас способи моделювання ситуацій, порядок фіксації, статус та повноваження осіб, які беруть у них участь, у Положенні не визначено.

Згідно з інформацією Національного антикорупційного бюро України з 2015 року Управлінням внутрішнього контролю проведено 9 перевірок на доброчесність, негативних результатів не виявлено. За результатами таких перевірок до відповідальності працівники Національного бюро не притягувались.

Щодо Державного бюро розслідувань, то його створення лише розпочато, протягом 2017 року заплановано формування складу Бюро, а відтак перевірки на доброчесність проводитись не будуть.

Таким чином, перевірки на доброчесність, результатом яких було виявлення осіб, що не повною мірою відповідають критеріям чесності та невідкупності, проводились лише в органах прокуратури в порядку, обумовленому виконанням вимог ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру».

Не повністю конкретизованими та чіткими залишаються механізми використання

результатів таких перевірок та вид відповідальності, що може бути застосовано до особи, щодо якої проводилась перевірка доброчесності.

У другому абзаці ч. 3 ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що заява за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, внаслідок якої встановлено вчинення дисциплінарного проступку, є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора.

У вказаному вище Положенні про Управління внутрішнього контролю НАБУ також передбачено норми про те, що негативні результати перевірки на доброчесність є підставою для проведення службового розслідування та притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності.

Інших норм щодо використання результатів перевірок на доброчесність законодавство України не містить, що може мати наслідком довільне трактування можливості їх використання в тих чи інших цілях.

Для визначення можливості використання результатів перевірок необхідно передусім чітко встановити у Законі України, що регламентуватиме їх проведення, мету таких перевірок.

Відповідно до змісту зазначеного вище Посібника ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією для прокурорів і слідчих вбачаються наступні можливі цілі перевірок на доброчесність:

- заклик до посадових осіб виконувати свій обов'язок і повідомляти про спроби давання неправомірної вигоди (оскільки будь-яка пропозиція давання такої вигоди може бути перевіркою на доброчесність);
- підвищення ризику можливого виявлення і, відповідно, запобігання корупції;
- збір доказів для застосування дисциплінарних процедур;
- виявлення чесних, не схильних до корупційних проявів осіб;
- виявлення потреб у навчанні посадових осіб шляхом встановлення моделей неправильної поведінки, які виникають через відсутність відповідних знань.

Тобто перевірки на доброчесність не завжди обмежуються виключно сферою

запобігання корупції, а їх результати не повинні завершуватись лише притягненням до відповідальності осіб, стосовно яких проводилась перевірка. Процес їх здійснення та результати повинні належним чином опрацьовуватись, аналізуватись із виокремленням проблемних сфер діяльності публічних службовців, розробленням конкретних заходів для зменшення корупційних проявів, що неможливо без законодавчого закріплення порядку проведення таких перевірок.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що підхід до реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки в частині запровадження інституту перевірок на до-

бросність повинен бути переглянутий законодавцем задля забезпечення його функціонування. Враховуючи декларування перевірок на добросовісність як ефективного інструменту протидії корупції, впровадження цього інституту повинно мати системний характер, поширюватись на працівників усіх правоохоронних органів, державних службовців, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мати законодавче підґрунтя з визначенням правових засад організації перевірки, порядку її проведення, суб'єктів, уповноважених на проведення перевірки, а також оформлення її результатів і правових наслідків.

### Список використаних джерел:

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
2. Технічне керівництво зі здійснення Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції / Управління ООН по боротьбі з наркоманією та злочинністю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53208\\_ebook\\_r.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53208_ebook_r.pdf)
3. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року, ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
5. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
6. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-19>
7. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
8. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
9. Посібник ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією для прокурорів і слідчих [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
10. Belgrade Centre for Security Policy\ Sofija Mandić, Saša Djordjević «Testing the Integrity of Police Officers» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bezbednost.org/upload/document/bcbp\\_-\\_police\\_integrity\\_testing\\_-\\_eng.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bcbp_-_police_integrity_testing_-_eng.pdf)
11. Оголошення про проведення добору кандидатів на адміністративні посади, посади прокурорів і слідчих Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/dobir\\_posady.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=196402](http://www.gp.gov.ua/ua/dobir_posady.html?_m=publications&_t=rec&id=196402)
12. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки добросовісності прокурорів в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 16 червня 2016 року № 205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0875-16/paran16>

## ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПЕРЕВІРОК НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Розглянуто стан впровадження інституту перевірок на доброчесність у законодавство України та практичну діяльність прокурорів, працівників правоохоронних органів, державних службовців. Обґрунтовується необхідність удосконалення законодавства у цій сфері.

**Ключові слова:** перевірка на доброчесність; прокуратура; запобігання корупції.

Тарас СЕМКІВ

## ВВЕДЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРОВЕРОК НА ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ УКРАИНЫ

Рассмотрено состояние введения института проверок на добропорядочность в законодательство Украины и практическую деятельность прокуроров, работников правоохранительных органов, государственных служащих. Обоснована необходимость совершенствования законодательства в этой сфере.

**Ключевые слова:** проверка на добропорядочность; прокуратура; предотвращение коррупции.

Taras SEMKIV

## IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTE OF INTEGRITY TESTING INTO THE UKRAINIAN LEGISLATION

The article discuss status of implementation into the law of Ukraine and the practice work of prosecutor's, employees of other law enforcement bodies and government officials Integrity checking institute; the necessity of improvement the legislation in this area.

**Keywords:** integrity checking; prosecution; preventing corruption.

