

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

БРАВЕРМАН ОЛЕСЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.97 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВІРКИ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ
ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО
УКРАЇНИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О. О. Браверман**

Науковий керівник: **Пастух Ігор Дмитрович**, кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Браверман О. О. Правове регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2020.

Дисертація є першою спробою визначити особливості правового регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України та сформулювати пропозиції й рекомендації щодо його вдосконалення.

Актуальність теми дисертації зумовлена відсутністю належного дослідження цього правового інструментарію, необхідністю теоретичної розробки понятійного апарату, принципів та методів проведення вказаного заходу запобігання корупції, що фактично паралізує його належне використання та застосування. Особливо, враховуючи загальновідомий конституційний постулат для органів державної влади, передбачений ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

Грунтуючись на результатах вивчення статистичних та емпіричних даних, які характеризують діяльність Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, встановлено, що з початку діяльності вказаним підрозділом внутрішнього контролю вже проведено 54 перевірки на доброчесність, із них чотири – з негативним результатом. Водночас чинним законодавством України функціонування інституту перевірок на доброчесність передбачено також для Державного бюро розслідувань та Національного агентства з питань запобігання корупції, які через відсутність належного розуміння сутності вказаного

заходу до цього часу не здійснили спроб належним чином унормувати порядок його проведення, а відтак – реалізувати на практиці.

Питання виявлення вчинених працівниками правоохоронних органів правопорушень, зокрема корупційних та пов'язаних з корупцією, є складними за своєю суттю та важливими не лише для вітчизняного адміністративного законодавства, а й для законодавства держав світу. Актуальність окресленої проблематики для України посилюється в умовах все інтенсивніших трансформаційних змін, яких зазнають правоохоронні органи та правове регулювання їх діяльності, й зумовлює пошук сучасного та відповідного викликам засобу їх вирішення.

Загалом вивчення українських та зарубіжних наукових розвідок із досліджуваного питання засвідчує відсутність уніфікованого підходу до розуміння доброчесності, перевірки на доброчесність, порядку її проведення, обсягу прав і свобод людини, обмеження яких може допускатися, що негативно позначається на правозастосовній практиці у вигляді функціонування різних моделей перевірки на доброчесність, а тому потребує всебічного вивчення та розроблення пропозицій з удосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

На підставі аналізу як нормативного, так і емпіричного досвіду врегулювання та реалізації перевірок на доброчесність зарубіжних країн запропоновано авторське розуміння доброчесності та перевірки на доброчесність працівника Національного антикорупційного бюро України.

У даному науковому дослідженні також розкрито сутність механізму проведення перевірки на доброчесність та його складових елементів, визначено її мету, принципи, предмет, суб'єктний та об'єктний склад, сформульовано їх взаємні права та обов'язки, форми і методи перевірки, акти її реалізації. Дано визначення та здійснено класифікацію результатів перевірки на доброчесність, проаналізовано їх наслідки для працівників Національного антикорупційного бюро України. Ініційовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, якими врегульовано перевірку на доброчесність працівників Національного бюро.

Запропоновано в окремій статті Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановити порядок проведення перевірки на доброчесність, який складатиметься з таких етапів: 1) збір та обробка даних про кожного працівника Національного антикорупційного бюро України, з метою виявлення інформації, яка може свідчити про його недоброчесну поведінку; 2) складання службової записки з інформацією про можливу недоброчесну поведінку конкретного працівника Національного бюро з дорученням підтверджуючих документів; 3) прийняття рішення Керівником Управління внутрішнього контролю про проведення чи не проведення перевірки на доброчесність; 4) оскарження чи не оскарження рішення Керівника Управління працівником Управління; 5) складання плану перевірки на доброчесність; 6) попереднє моделювання ситуації особами, які будуть проводити перевірку на доброчесність; 7) матеріально-технічне забезпечення перевірки на доброчесність; 8) перевірка на доброчесність; 9) звіт про результати перевірки на доброчесність; 10) інформування про результати перевірки на доброчесність Директора Національного бюро.

Вивчено іноземний досвід застосування перевірки на доброчесність, виокремлено його позитивні аспекти для впровадження в національну правову систему.

Ключові слова: публічна служба, підрозділ внутрішнього контролю, доброчесність, перевірка на доброчесність, стандарт доброчесності, негативні результати перевірки на доброчесність, механізм проведення перевірки на доброчесність, корупція, дисциплінарна відповідальність.

ANNOTATION

Braverman O. O. Legal regulation of the integrity test of employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. – Qualified scientific work as the manuscript.

Thesis research for gaining a scientific degree of the candidate of legal sciences by the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National Academy of Internal Affairs. Kyiv, 2020.

Thesis research is the first attempt to determine peculiarities of the legal regulation of the integrity test of the workers of National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and to define offers and recommendations for its improvement.

The applicability of the thesis research theme is based on the absence of proper research of this legal instrumentarium, the necessity for theoretical development of the conceptual framework, principles and methods of conducting the stated measure of preventing corruption, that actually enables its proper use and application. Especially, considering the well-known constitutional postulate for public authorities, provided by Part 2 of Article 19 of the Constitution of Ukraine, where public and local authorities, their officials are obliged to act only on the basis, within the powers and in the manner provided by the Constitution and laws of Ukraine.

Based on the results of studying statistical and empirical data that characterize the activity of the Department of Internal Control of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, it has been established that the specified internal control division has conducted 54 integrity tests, 4 of which have negative results. The current legislation of Ukraine also provides functioning of the institute of integrity tests for the State Bureau of Investigation and the National Agency for Prevention of Corruption, which due to absence of proper understanding of the meaning of specified measure haven't made any attempts for proper regulation of its conduct, and to implement it in practice accordingly.

The issues of detecting offenses committed by law enforcement officers, including corruption and corruption-related offenses, are complicated and important not only for domestic administrative law, but also for legislation of the world countries. The relevancy of the outlined issues for Ukraine is growing in terms of more intensified transformational

changes, which spread on law enforcement agencies and legal regulation of their activities, and causes a search of a modern way of their solution.

In general, the study of Ukrainian and foreign scientific researches on the subject shows the absence of the unified approach to understanding the integrity, integrity test, the order of its conduct, the range of human rights and freedoms, which can be restricted, which has a negative impact on law enforcement practice as the operation of various models of integrity test, and therefore requires a comprehensive study and development of proposals to improve administrative legislation in this area.

On the basis of analysis of both normative and empirical experience of settlement and realization of integrity tests of foreign countries, the authors understanding of the integrity and integrity test of an employee of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is offered.

This scientific research also reveals the essence of the mechanism of integrity test conduction and its constituent elements, defines its purpose, principles, subject, subject and object composition, formulates their mutual rights and responsibilities, forms and methods of test, acts of its implementation. The results of integrity tests are defined and classified, as well as their consequences were analyzed for the employees of the National Bureau. Offers for making amendments and attachments to legislative and bylaws normative legal acts have been initiated, which regulate the integrity test of employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

It has been suggested to establish a procedure for the integrity test conduct in a separate article of Law of Ukraine “About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine”, which will consist of the following stages: 1) collection and processing of data on each employee of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in order to identify any information that may indicate his non-integrity behavior; 2) making an official note that includes information about possible non-integrity behavior of a specific employee of the National Bureau with the documentary evidences; 3) making a decision by the Head of the Department of Internal Control on whether to conduct the integrity test or not; 4) appeal or non-appeal of the decision of the Head of the Department by an employee of the Department; 5) composing an integrity test plan; 6) preliminary simulation of the

situation by people who will conduct the integrity test; 7) logistical support for the integrity test; 8) the integrity test; 9) a report on the results of the integrity test; 10) informing the Director of the National Bureau about the results of the integrity test.

The foreign experience of applying the integrity test has been studied, its positive aspects for introduction into the national legal system are highlighted.

Key words: public service, internal control deviation, integrity, integrity test, integrity standard, negative results of integrity test, mechanism of integrity test conduction, corruption, disciplinary responsibility.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Рибак (Браверман) О. О. Перевірка на доброчесність працівників правоохоронних органів Чеської Республіки. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 4 (25). С. 44–49.

2. Рибак (Браверман) О. О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії та Молдови. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 140–145.

3. Рибак (Браверман) О. О. Співвідношення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа з перевіркою на доброчесність. *Visegrad journal on human rights*. 2020. № 3. С. 113–118.

4. Браверман О. О. Результати перевірки на доброчесність та їх наслідки для працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 3. С. 132–137.

5. Braverman O. The grounds of the integrity test of employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 132–134.

6. Рибак (Браверман) О. О. Поняття та ознаки доброчесності особи, уповноваженої на виконання функцій держави. *Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України*: електронне видання матеріалів круглого столу (м. Київ, 18 лютого 2018 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 62–67.

7. Рибак (Браверман) О. О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії. *Актуальні питання адміністративного права і процесу*: матеріали наук.-практ. семінару (м. Київ, 24 травня 2018 р.). Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2018. С. 114–118.

8. Рибак (Браверман) О. О. Підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, НП України та*

інших суб'єктів публічної адміністрації: матеріали XIV наук.-практ. семінару (м. Київ, 20 червня 2019 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 164–167.

9. Рибак (Браверман) О. О. Питання трансформації антикорупційних обмежень та інших способів забезпечення доброчесності у сфері публічно-владних відносин. Особливості проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. *Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р. С. Павловського)*: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції (м. Харків, 26 вересня 2019 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 159–162.

10. Браверман О. О. Етапи проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. *Актуальні питання реформування правової системи України*: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції (м. Дніпро, 3–4 липня 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 62–66.

11. Браверман О. О. Співвідношення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа з перевіркою на доброчесність. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, НП України та інших суб'єктів публічної адміністрації*: матеріали XV наук.-практ. семінару (м. Київ, 17 вересня 2020 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2020. С. 257–266.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	11
ВСТУП.....	12
РОЗДІЛ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА ДОБРОЧЕСНОСТІ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ.....	21
1.1. Теоретико-методологічні засади дослідження правової природи доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави	21
1.2. Поняття та ознаки доброчесності й перевірки на доброчесність.....	36
1.3. Зарубіжний досвід правового регулювання перевірки на доброчесність	56
Висновки до першого розділу	74
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРКИ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ	77
2.1. Поняття та складові елементи механізму проведення перевірки на доброчесність	77
2.2. Підстави проведення перевірки на доброчесність	103
2.3. Результати перевірки на доброчесність та їх наслідки для працівника Національного антикорупційного бюро України	121
2.4. Зарубіжний досвід проведення перевірки на доброчесність.....	140
Висновки до другого розділу	162
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПЕРЕВІРКИ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ.....	167
3.1. Напрями вдосконалення матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність.....	167
3.2. Напрями вдосконалення практичної реалізації моделей перевірки на доброчесність.....	185
Висновки до третього розділу	204
ВИСНОВКИ	207
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	211
ДОДАТКИ.....	236

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АСКОД – автоматизована система колективної обробки даних
ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВРП – Вища рада правосуддя
ДАІ – Державна автомобільна інспекція
ДБР – Державне бюро розслідувань
ДК – Дисциплінарна комісія
ЗСУ – Збройні Сили України
ЗУ – Закон України
ЄС – Європейський Союз
ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
КБКП – Комісія по боротьбі з корупцією у поліції
КК – Кримінальний кодекс
КМЄС – Консультативна місія Європейського Союзу
КМУ – Кабінет Міністрів України
КПК – Кримінальний процесуальний кодекс
КСУ – Конституційний Суд України
МВС – Міністерство внутрішніх справ
МОУ – Міністерство оборони України
НАБУ – Національне антикорупційне бюро України
НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції
НАТО – Організація Північноатлантичного договору
ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН – Організація Об'єднаних Націй
ПРООН – Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура
США – Сполучені Штати Америки
УВК – Управління внутрішнього контролю
УНЗ ООН – Управління ООН з наркотиків і злочинності
ФРН – Федеративна Республіка Німеччина
IAB – Internal Affairs Bureau
IAD – Internal Affairs Division
IADITU – Internal Affairs Division Integrity Testing Unit
ILITs – Intelligence-led integrity testing
MPS – Metropolitan Police Service
NYPD – New York Police Department
RIPA – The Regulation of Investigatory Powers Act 2000

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У культурі публічної служби світового співтовариства вже давно сформувалося поняття «доброчесність», визначення якого неможливо знайти в жодному офіційному документі. Це свідчить про те, що вказана категорія носить філософсько-етичний характер та з незапам'ятних часів стала невід'ємною складовою світогляду пересічної особи, уповноваженої на виконання функцій держави.

Так, відповідно до п. 2 Міжнародного кодексу поведінки державних службовців, прийнятого Організацією Об'єднаних Націй 23 липня 1996 р., державні посадові особи виконують свої обов'язки й функції компетентно та ефективно відповідно до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю. Вони постійно прагнуть того, щоб забезпечити найефективніше й вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність.

Уперше в незалежній Україні термін «доброчесність» на законодавчому рівні було вжито у Концепції адміністративної реформи, яка передбачала запровадження у функціонуванні виконавчої влади принципу доброчесності. Водночас за аналогією з міжнародними організаціями дефініцію «доброчесності» не надано.

Поняття «перевірка на доброчесність» одночасно було згадано у законах України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII, «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII та «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-18. Водночас законодавець не дав ані визначення вказаного поняття, ані опису самої процедури проведення перевірки на доброчесність.

Відсутність дослідження вказаного правового інструментарію, необхідність теоретичної розробки понятійного апарату, принципів та методів проведення вказаного заходу запобігання корупції фактично паралізує його належне використання та застосування. Особливо, враховуючи загальновідомий

конституційний постулат для органів державної влади, передбачений ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

З початку діяльності Управлінням внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) розглянуто та вирішено 1,9 тис. скарг громадян на можливі неправомірні дії працівників Національного бюро, проведено 93 службових розслідувань, за результатами яких до дисциплінарної відповідальності притягнуто 35 працівників, у тому числі звільнено зі служби – п'ять осіб. За цей час у провадженні детективів даного підрозділу перебувало 308 кримінальних проваджень за фактами можливого вчинення кримінальних правопорушень працівниками Бюро. Усього проведено вісім моніторингів способу життя та 54 перевірки на доброчесність, із них чотири – з негативним результатом.

Загальнотеоретичні та галузеві питання заходів запобігання корупції розробляли такі вчені-правознавці, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.Г. Братель, І.П. Голосніченко, В.Г. Горшенєв, Р.І. Денісов, А.Ф. Денисов, Ю.Г. Дем'янчук, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, В.В. Коваленко, Л.В. Коваль, А.Т. Ковальчук, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константінов, О.В. Копан, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко, Б.М. Лазарев, М.В. Лошицький, І.О. Луговий, М.М. Максимцов, Е.С. Молдован, І.Д. Пастух, С.В. Петков, Ф.С. Разаренов, К.В. Ростовська, О.П. Рябченко, Р.А. Сербин, Є.Ю. Соболю, М.С. Студенікіна, А.І. Суббот, Ю.О. Тихомиров, В.І. Туровцев, Е.А. Уткін, В.В. Черней, А.Г. Чубенко, І.Б. Шахов, К.В. Шоріна, Х.П. Ярмачі та інші.

Водночас питанню визначення понять доброчесності та перевірки на доброчесність присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: С.В. Глущенко, С.В. Жуков, В.І. Федорович, якими досліджено проблему доброчесності суддів; С.В. Ківалова, В.В. Васильківської, Л.В. Прудіус, що присвятили деякі свої роботи доброчесності як одному із основоположних принципів державної служби; Є.М. Калюжної, А.М. Вовни – доброчесності у

психологічному аспекті; Р.В. Шевченка – доброчесності особистості прикордонників як психологічному феномена; І.М. Бевзюк – таємній перевірці доброчесності прокурорів; Н. Дякону, Дж. Фергюсон, Й. Грудка, Л. Портер, Т. Пренцлер, К. Ронкен, С. Розляйн, Дж. Стівенс – перевірці на доброчесність працівників правоохоронних органів та інші. Спеціальні дослідження правового регулювання перевірки на доброчесність працівників НАБУ відсутні.

Отже, необхідність удосконалення та підвищення ефективності перевірки на доброчесність, недостатня розробленість зазначених питань, з одного боку, та відсутність ґрунтовних досліджень з цієї проблематики – з другого, зумовлюють своєчасність та актуальність комплексного дослідження правового регулювання перевірки на доброчесність працівників НАБУ.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до п. п. 1.2, 4.2, 4.3 довгострокових пріоритетів діяльності Уряду, закріплених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України 12 червня 2020 р. № 471; основних завдань реалізації стратегічних цілей, передбачених Стратегією комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 576-р, п. 5.10 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015; п. п. 3.3, 4.2., 4.5 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України 26 травня 2015 р. № 287; п. п. 1.4.2, 2.2, 2.4 Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII; п. 9 Розділу 1 Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р.; Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом

Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 р. № 454; Стратегічного плану розвитку Національної академії внутрішніх справ на 2018–2024 рр., затвердженого рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 27 лютого 2018 р.; Напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2016–2020 рр. Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2015 р. (протокол № 20).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу законодавства України і зарубіжних держав охарактеризувати сутність та особливості правового регулювання перевірки на доброчесність працівників НАБУ та сформулювати пропозиції і рекомендації щодо його вдосконалення.

Для реалізації зазначеної мети, необхідно розв'язати такі *завдання*:

- з'ясувати теоретико-методологічні засади дослідження правової природи доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави;
- сформулювати поняття й ознаки доброчесності та перевірки на доброчесність;
- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання та реалізації перевірки на доброчесність;
- визначити поняття та складові елементи механізму проведення перевірки на доброчесність;
- з'ясувати сутність та особливості підстав і порядку проведення перевірки на доброчесність;
- охарактеризувати результати перевірки на доброчесність та їх наслідки для працівника Національного антикорупційного бюро України;
- сформулювати напрями вдосконалення матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність;
- визначити парадигми удосконалення практичної реалізації моделей перевірки на доброчесність.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час проведення перевірок на доброчесність працівників НАБУ.

Предмет дослідження – правове регулювання перевірки на доброчесність працівників НАБУ.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є органічне поєднання загальнонаукових та галузевих методів пізнання, об'єднаних системним підходом до правових феноменів і процесів, охоплених предметом та завданнями дослідження. За допомогою методів *аналізу* та *синтезу*, *дедукції* та *індукції* було досліджено методологічні засади правової природи доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, сформульовано поняття та ознаки доброчесності й перевірки на доброчесність (підрозділи 1.1, 1.2). Метод *моделювання* було застосовано під час визначення етапів порядку проведення перевірки на доброчесність, прав та обов'язків суб'єкта і об'єкта перевірки на доброчесність, складових елементів механізму її проведення, а також напрямів удосконалення інституту перевірки на доброчесність працівників НАБУ (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2). *Історико-правовий* та *компаративно-правовий* методи використано під час дослідження генези понять «доброчесність» та «перевірка на доброчесність» і зарубіжного досвіду доктринального та емпіричного розуміння вказаних понять (підрозділи 1.1–1.3, 2.4). *Структурно-функціональний* метод, а також метод *сходження від загального до конкретного* дали змогу структурувати результати перевірки на доброчесність та їх наслідки для працівника НАБУ (підрозділ 2.3).

Емпіричну основу дослідження становлять результати анкетування 287 респондентів (працівників НАБУ, Державного бюро розслідувань, Національного агентства з питань запобігання корупції, суду, органів прокуратури та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави), статистичні дані, матеріали науково-публіцистичного та аналітичного характеру, зарубіжна практика застосування законодавства щодо перевірок на доброчесність, власний досвід роботи у підрозділі внутрішнього контролю НАБУ.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за своїм характером і змістом дисертація є однією із першою в Україні працею, у якій на підставі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення перевірки на доброчесність працівників НАБУ як елементу внутрішнього адміністративного контролю визначені особливості даного адміністративно-правового інституту і сформульовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення його правового регулювання й практичної реалізації. Основними положеннями дисертації, які характеризують рівень її наукової новизни, зокрема, є:

вперше:

- дано визначення перевірки на доброчесність працівників НАБУ, під якою слід розуміти створення й застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника НАБУ, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції й поведінки. Сформовано підстави та порядок її проведення;

- визначено механізм проведення перевірки на доброчесність працівників Національного бюро як сукупність взаємопов'язаних елементів (мета перевірки на доброчесність; принципи, з урахуванням яких проводиться перевірка; суб'єкти проведення перевірки на доброчесність; об'єкти такої перевірки; права та обов'язки суб'єктів та об'єктів перевірки на доброчесність; предмет перевірки на доброчесність; форми та методи перевірки; акти її реалізації), наявність яких дає змогу реалізувати перевірку на доброчесність;

- здійснено розмежування перевірки на доброчесність від психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа, оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій;

- класифіковано та розкрито моделі перевірки на доброчесність, які функціонують в Україні;

удосконалено:

– теоретичне уявлення про права й обов’язки суб’єкта та об’єкта перевірки на доброчесність, які не систематизовані нормативно. За особами, щодо яких проводиться перевірка на доброчесність, запропоновано закріпити загальнолюдські права, як-то на толерантне, неупереджене і справедливе поводження з боку суб’єктів перевірки під час її проведення й повагу їх гідності тощо. Рекомендовано також визначити кореспондуючі вказаним правам обов’язки, що стосуються вимоги дотримуватися законодавства, яке становить предмет перевірки на доброчесність. Крім того, узагальнено й упорядковано права та обов’язки суб’єкта перевірки на доброчесність, які дозволяють якісно, ефективно та з дотриманням вимог чинного законодавства реалізувати останню;

– юридичні (нормативні, правові) та фактичні (матеріальні) підстави для проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ;

– підходи до класифікації результатів перевірки на доброчесність (позитивні, негативні, невизначені) та дефініцію кожного їх виду;

дістали подальший розвиток:

– вчення про правову природу доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за допомогою комплексу підходів, принципів і методів наукового пізнання;

– напрями правового регулювання та практичного застосування перевірки на доброчесність з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Проаналізовано нормативне та теоретичне розуміння перевірки на доброчесність таких країн, як Чеська Республіка, Угорщина, Республіка Молдова, Румунія, США, Великобританія, Австралія та Сербія. Обґрунтовано доцільність перейняття Україною досвіду Республіки Молдова та Румунії щодо врегулювання інституту перевірок на доброчесність в окремому нормативно-правовому акті. Закріплення на законодавчому рівні обов’язкової аудіо-, відеофіксації перевірки на доброчесність з метою уникнення зловживань будь-якого характеру з боку як суб’єктів, так і об’єктів перевірки (Чеська Республіка, Угорщина, Республіка Молдова, Румунія, США, Великобританія, Австралія та Сербія);

– уявлення про мету перевірки на доброчесність: 1) підвищення рівня культури доброчесності у НАБУ; 2) запобігання недоброчесній поведінці працівників НАБУ, яка може полягати у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника НАБУ, скоєнні вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника; 3) визначення відповідності або невідповідності працівників НАБУ займаній посаді; 4) виявлення, оцінка та усунення ризиків, які сприяють недотриманню доброчесності працівниками НАБУ; 5) запобігання неправомірному впливу на працівників НАБУ);

– систематизація принципів перевірки на доброчесність: 1) дотримання основних прав і свобод людини і громадянина; 2) законність; 3) об'єктивність; 4) неупереджене й недискримінаційне поводження з особами, які проходять перевірку; 5) компетентність та ефективність; 6) повага до приватного життя й захист персональних даних;

– пропозиції щодо законодавчого регулювання результатів перевірки на доброчесність та їх юридичних наслідків для працівників НАБУ;

– напрями вдосконалення матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації положення використовуються у:

– *правотворчості* – для розробки законопроекту «Про перевірку на доброчесність», а також змін і доповнень до актів законодавства, які регулюють відносини у сфері перевірки на доброчесність працівників НАБУ, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державного бюро розслідувань;

– *правозастосовній діяльності* – для удосконалення організації та діяльності підрозділу внутрішнього контролю НАБУ з проведення перевірок на доброчесність (акт НАБУ від 02 вересня 2020 р.);

– *освітньому процесі* – під час підготовки та проведення лекційних, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Сучасні аспекти адміністративного права»,

«Антикорупційне законодавство: корупція, поняття, запобігання, відповідальність» (акт Національної академії внутрішніх справ від 09 липня 2020 р.).

Апробація результатів дослідження. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення й висновки було оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: «Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України» (м. Київ, 18 лютого 2018 р.); «Актуальні питання адміністративного права і процесу» (м. Київ, 24 травня 2018 р.); «Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р. С. Павловського)» (м. Харків, 26 вересня 2019 р.); «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпро, 3–4 липня 2020 р.); «Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, НП України та інших суб'єктів публічної адміністрації» (м. Київ, 17 жовтня 2019 р.); «Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, НП України та інших суб'єктів публічної адміністрації» (м. Київ, 17 вересня 2020 р.).

Публікації. Основні положення та висновки, що сформульовані в дисертації, відображено в 11 наукових публікаціях, серед яких чотири статті – у наукових фахових виданнях, визначених МОН України як фахові з юридичних наук, одна – в іноземному юридичному виданні (Словацька Республіка), шість тез доповідей, які оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах.

РОЗДІЛ 1

ПРАВОВА ПРИРОДА ДОБРОЧЕСНОСТІ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

1.1. Теоретико-методологічні засади дослідження правової природи доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави

Формування методологічного інструментарію для дослідження будь-якого правового явища має важливе значення, оскільки визначатиме у подальшому зміст наукового пізнання та якісні характеристики отриманих результатів такого пізнання.

У науковій літературі відповідь на питання про порядок формування методологічного підґрунтя наукового дослідження та вимоги, які до нього висуваються, надається епізодично й неоднозначно. Насамперед, звертається увага на те, що під час формування методологічного інструментарію наукового дослідження слід виокремити ключовий метод наукового дослідження, встановити положення, які характеризують його застосування щодо конкретного предмета наукового пізнання [150, с. 434 – 435].

Питанням дослідження методології наукового пізнання та її складових присвячені праці таких вчених, як: М. І. Байтін, Г. О. Бірта, Ю. Г. Бургу, О. В. Зайчук, Д. А. Керимов, В. П. Кохановський, О. М. Кравченко, Н. М. Крестовська, Т. Г. Лешкевич, В. С. Лук'янець, М. Н. Марченко, Л. В. Озадовська, Н. М. Оніщенко, О. В. Петришин, П. М. Рабінович, Т. Н. Радько, М. М. Рассолов, О. Ф. Скакун, Р. В. Шагінєв, В. А. Штофф та ін.

Приватноправові та спеціальні методи стали предметом вивчення Т. В. Адорно, С. С. Вітвіцького, С. В. Вишновецької, В. Д. Гвоздецького, В. М. Сирих, Н. Н. Тарасова, Р. Циппеліуса та інших.

При цьому слід зауважити, що не знайшли свого належного теоретичного та практичного вирішення питання теоретико-методологічних засад доброчесності

осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що залишились поза полем зору науковців-методологів.

Крім того, здійснюючи гносеологічне дослідження, вчені розкривають проблематику виокремлення методології з позиції її структуризації на два рівні: інструментальний, у межах якого дослідник створює інструментарій (систему методів), що забезпечує йому правильність здійснення розумових і практичних операцій. Іншим рівнем є конструктивний рівень, у межах якого дослідник домагається збільшення знань та отримання нового змістовного знання [152, с. 23].

У літературі також зазначається й про необхідність у процесі визначення методологічного інструментарію дослідження виокремлення взаємопов'язаної системи загальних і спеціальних методів пізнання, які зумовлені особливостями предмета дослідження та забезпечать його вивчення як явища міждисциплінарного плану та як явища галузевого наукового плану.

Тим самим буде дотримано ідеї поєднання загальних і конкретних знань про досліджуване явище. Результати такого дослідження матимуть міждисциплінарне та конкретне значення, забезпечивши розвиток всебічності наукового дослідження [158, с. 56 – 75]. Окрім того, пропонується також у процесі проведення наукового дослідження забезпечити формування його методологічного інструментарію, беручи за основу всю наявну сукупність загальних, спеціальних і одиничних методів, прийомів наукового пізнання [131, с. 33 – 39]. На цьому наполягає і Т.В. Адорно, критикуючи тих дослідників, які «слухняні примату методу, а не предмета» [133, с. 76].

Ми погоджуємося з думкою О.Ф. Скакун, яка зазначає, що методологія теорії держави і права є системою загальних підходів, принципів, методів, способів і засобів пізнання права та держави, реалізованих на засадах знань про закономірності їх застосування, завдяки сукупності юридичних понять і категорій, а також постає вченням про теоретичні засади їхнього пізнавального використання [117, с. 8].

Методологія відображає певний кут зору на предметне поле дослідження, який висвітлює увесь процес досягнення наукового результату, передбачає

використання відповідних засобів, прийомів та способів пізнання [67, с. 32]. Наукове забезпечення державотворчих і правотворчих процесів тісно зв'язане із необхідністю посилення методологічної озброєності юридичної науки, відходу її від застарілих наукових догм [24, с. 40].

Заслуговує на увагу ретельне дослідження проблем методології права, здійснене Д. Керимовим у монографії «Методологія права» (2001). Основою його концепції є визнання методології інтегральним явищем, що поєднало в собі такі компоненти, як світогляд, фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони й категорії, загальнонаукові і приватнонаукові методи. Він зазначає, що методологію не можна зводити до одного з названих компонентів, зокрема до методу чи до вчення про методи, оскільки за її межами залишаться інші компоненти. Методологія зовсім не являє собою просте підсумовування теоретико-світоглядних концепцій, принципів, методів і засобів пізнання, вироблених окремими галузями науки. Як неможливо лише із сукупності емпіричних даних вивести теорію предмета науки, так і сума компонентів методології не утворить її системи [148, с. 46].

Д. Керимов зазначає, що методологія права є не що інше, як загальнонауковий феномен, який поєднує всю сукупність принципів, засобів і методів пізнання (світогляд, філософські методи пізнання та вчення про них, загально- й приватнонаукові поняття і методи), що вироблені усіма суспільними науками, у тому числі й комплексом юридичних наук, і застосовуються у процесі пізнання специфіки правової дійсності, її практичного перетворення [148, с. 52].

Водночас слід погодитись із тим, що активно пропагований методологічний плюралізм не повинен перетворюватись на методологічну анархію (її симптоми можна подекуди спостерігати як у правознавстві, так і в інших суспільних науках), оскільки це віддаляє від положень, адекватних предмету пізнання, гальмує формування практично корисних висновків [17, с. 19].

У правовій науці основною методологічною галуззю виступає теорія держави і права, методологія якої нині трактується переважно із гносеологічних позицій [16, с. 26]. Разом із тим, як слушно вказує В. Лук'янець, сучасна гносеологія

виключає жорстку конкуренцію теоретичних позицій, що визнаються істинними, та передбачає принципове входження суб'єкта пізнання до структури пізнавального об'єкта, розуміння діалогічного характеру наукового пізнання [57, с. 113].

Такий підхід стосовно пізнання сутності правової природи доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, передбачає проведення ґрунтовного аналізу різних наукових підходів з урахуванням генези їх формування та зумовленості зв'язку із загальними соціокультурними й політико-правовими процесами, що відбуваються у суспільстві.

В юридичній літературі зроблено окремі спроби доповнити розуміння змісту методології наукового дослідження не лише сукупністю методів наукового пізнання, а також: принципами та прийомами наукового дослідження [158, с. 48; 159, с. 24]; процедурою наукового пізнання [134, с. 26]; наявністю філософсько-світоглядних підходів наукового дослідження, а також правил їх використання у пізнанні державно-правових закономірностей [95, с. 215]; теоретичними принципами, категоріальним апаратом та логічними прийомами [165, с. 40 – 41]; концепціями та методологічними конструкціями [52, с. 28] тощо.

Зазначимо, що метод (від гр. «спосіб пізнання») – у найбільш широкому сенсі це «шлях до чого-небудь», спосіб діяльності суб'єкта в будь-якій її формі [6, с. 19]. У науковій діяльності – це знання, за допомогою яких добуваються нові знання. Тобто, один і той же фрагмент знання може розглядатись: а) як теорія, як основоположне знання; б) як метод – знання, за допомогою якого розробляється теорія [166, с. 65 – 67]. Головне призначення будь-якого методу – на основі відповідних принципів (вимог, приписів тощо) забезпечити успішне вирішення певних пізнавальних і практичних проблем, приріст знання, оптимальне функціонування й розвиток тих чи інших об'єктів [6, с. 20].

До характерних ознак наукового методу найчастіше відносять об'єктивність, відтворюваність, евристичність, необхідність, конкретність та інші [6, с. 23].

Досить поширеним підходом до характеристики змісту методології є її поділ на окремі рівні наукового пізнання, в основі яких знаходяться та або інша система

методів, а також їх належність до загальнонаукового або конкретно-наукового блоку [148, с. 85 – 87].

Доброчесність як соціальну категорію правового характеру розглядають за допомогою різних підходів, у тому числі характерних саме для юридичної науки.

Слід зазначити, що останнім часом у юридичній літературі спостерігається тенденція до певного синтезу різноманітних поглядів учених щодо розуміння концептуальної єдності ряду компонентів методології юридичної науки [14, с. 29].

М. Байтін виокремлює загальну та конкретну групи методології правознавства [139, с. 22 – 28]. На думку Т. Радька, М. Тарасова та інших науковців, методологія правознавства включає загальнофілософські методи, загальнонаукові та приватноправові методи [160, с. 32; 164, с. 212].

Ще одна група авторів (О. Зайчук, Д. Єрмоленко, В. Червонюк, Е. Юдін та ін.) розширює розуміння методології правових явищ до чотирьох компонентів, що в умовах розвитку методологічного плюралізму видається найбільш доцільним та обґрунтованим, та виділяє такі групи методів: загальнофілософські методи (застосовуються вченими в усіх науках, на кожній стадії дослідження); загальнонаукові методи пізнання (розкривають загальнофілософський метод); спеціальні методи (розроблені конкретними науками та застосовуються у юриспруденції); власні методи правознавства (використовуються на стадії пізнання юридичної практики) [24, с. 50; 20, с. 58; 170, с. 42 – 44; 171, с. 56].

Узагальнюючи представлені погляди науковців щодо компонентів методології юридичної науки, А. Благодарний сформував певну ієрархічно побудовану поліметодологічну систему дослідження, яка включає такі чотири основні рівні:

- 1) загальні (філософські) підходи (діалектика, феноменологія, аксіологія, герменевтика, антропологія, синергетика тощо);
- 2) загальнонаукові методи (логічний, аналізу й синтезу, структуралізм, абстрагування, системного аналізу, класифікації тощо);
- 3) спеціальні методи (анкетування, контент-аналіз, деонтичний);

4) конкретні методи (правові) (формально-догматичний, порівняльно-правовий, соціологічно-правовий, прогностично-правовий, історико-правовий тощо).

Усі названі групи методів, безумовно, необхідні для проведення повноцінного, всебічного, логічно завершеного державно-правового дослідження, кожна з них може знадобитися на якомусь етапі дослідження, тому вже навіть через це методологія має бути множинною, плюралістичною. Проте, роль цих методів у науковому пошуку різна [7, с. 149].

Так, філософсько-світоглядний (загальний) рівень охоплює найзагальніші категорії, положення, ідеї, принципи діалектичного взаємозв'язку, що відтворюють засади будь-якої пізнавальної діяльності та конкретизуються на інших трьох (нижчих) рівнях.

Загальнонаукові методи формуються у логічному взаємозв'язку із філософськими методами і враховують предметну спрямованість наукового пошуку, конкретизують абстрактні філософські конструкції та створюють методологічне підґрунтя формування шляхів вирішення поставленої проблеми. Спеціально-наукові методи можна інтерпретувати як методи пізнання соціальних явищ. Конкретно-науковий рівень становлять методи дослідження об'єктів державно-правової дійсності [16, С. 34 – 35; 162, с. 13]. Розширює вказаний перелік методів М. М. Марченко, доповнюючи його філософським діалектично-матеріалістичним [153, с. 16].

Пізнання теоретико-методологічних засад правових об'єктів ґрунтується на системі вихідних положень, ідей і вимог, які мають науково обґрунтований характер та вживаються в юридичній літературі як принципи наукового пізнання. Принципи наукового пізнання в юридичній літературі переважно розглядаються однозначно та визначаються як вихідні, керівні ідеї, положення, на яких ґрунтується наука [169, с. 18 – 19], з метою забезпечення концептуальності дослідження [161, с. 29]. Саме на принципах наукового пізнання базуються всі дослідження, що охоплюються категорією «наукові», забезпечуючи єдиний підхід до вивчення предмета дослідження, проведення самого дослідження та отримання

наукових результатів. Водночас однозначного переліку принципів, на підставі якого формується сучасна методологія, не існує [142, с. 290; 157, с. 12].

Вивчення доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, потребує застосування методів різних наук. Насамперед – це правові науки, в межах яких може бути визначено, які саме прояви поведінки осіб вказаної категорії можуть охоплюватися межами правового регулювання, моделюватися можливість закріплення вказаних вимог у правових актах, визначатися межі юридичної відповідальності за порушення правових приписів і закладатися фундамент критеріїв їх професійного відбору та контролю за доброчесністю.

Загальний обсяг даного дослідження не дає змоги детально описати застосування всіх наявних методів наукового пізнання для аналізу категорії «доброчесність», тому ми зупинимося лише на декількох із них. Одним із таких методів є історичний, що передбачає дослідження доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в контексті взаємозв'язку з іншими історичними державно-правовими явищами. У процесі пізнання важливо визначити передумови й етапи становлення, поділ на види, а також на засадах історико-емпіричної бази надати юридичну оцінку сучасному стану її вивчення.

Вважається, що вперше категорія «доброчесність» була сформульована давньогрецьким філософом Сократом, який обґрунтовував залежність між особистим щастям людини та її вмінням обирати правильний спосіб дій [21, с. 42]. Такі дії, на думку філософа, мають базуватися на знаннях про моральність, про різницю між добром і злом. На пріоритеті морально-етичних та правових норм у процесі організації держави наголошують видатні мислителі античності Платон і Арістотель [4, с. 32].

Для Платона, до прикладу, питання про моральний стан людини та форму організації держави взагалі постають тотожними. Згідно з його поглядами, неможливо вести мову про етичні засади поза проблемами державного управління [68, с.324]. Тому, як писав відомий юрист-учений К. О. Неволін, «предмети законодавства могли належати у нього тільки до однієї етики. Втім, слово етика, тобто наука про мораль, не застосовується у його працях; цьому слову в нього

цілком відповідає слово політика, тобто наука про державу. Досконалість моралі і досконалість держави він вбачав у тісному взаємозв'язку між собою, тому і в своїх дослідженнях не розрізняв між собою» [154, с. 123].

Усі типи взаємозв'язків у людській спільноті Платон ототожнював із сімейними взаємозв'язками, що було зумовлено впливом міфологічного світогляду з притаманними йому родоплемінними поглядами на світ як на велику сім'ю. Відповідно до цього вчення про управління великою сім'єю та вчення про управління невеликою державою розумілись давньогрецьким мислителем як близькі між собою. Відмінність між приватним (сімейні справи) та державним (суспільні справи) тут не проводиться. Отже, у більш вузькому сенсі «політика у Платона є наука, що має своїм предметом упорядковування та управління людським суспільством згідно ідеї доброчесності або ідеї правди» [154, с. 123].

Аналогічно й метою існування держави є правда, що містить у собі всі інші чесноти: мужність, помірність та мудрість. «Тому Платон думає, що держава повинна прагнути не до однієї певної чесноти, а до всіх взагалі і переважно до мудрості... Держава цілком доброчесною, праведною буде, таким чином, за вченням Платона, і цілком блаженною, щасливою» [154, с. 128].

Для давньогрецької культури надзвичайно важливим регулюючим поняттям, за допомогою якого конститується соціальне та індивідуальне життя, була доброчесність [136, с.16]. За допомогою цього поняття позначалось все, що реалізувало в емпіричному існуванні свій внутрішній потенціал. Вища якість людини в моральній сфері постає моральною добротностю (αρετή). Досконалість тіла, або «добротність тіла», що підтримується гімнастикою, також відповідає доброчесності. Ідеальне володіння певним фахом також являє собою αρετή. Якісно побудований будинок, зброя мають αρετή. Плодові дерева, що приносять смачні та привабливі плоди, безсумнівно, мають відношення до αρετή. Все, що завгодно, відмічене вищою, позитивною сутнісною якістю, досягає рівня доброчесності [168, с. 65].

Саме Арістотель став основоположником у вивченні чеснот державницької людини. Аналізуючи його «Етику», В. С. Мовчан акцентує, що, розглядаючи

людину як суспільну істоту, філософ зосереджує увагу на аналізі основних етичних добродішностей, дотримання яких бачиться як шлях досягнення основної мети життя – щастя. У процесі аналізу конкретних видів добродішностей Арістотель виділяє два основні їх типи: діаноетичні (добродішності розуму) та етичні (добродішності волі та характеру). До перших належать: мудрість, знання, поміркованість. До етичних – мужність, помірність, гідність, щедрість, щирість, справедливість тощо. Арістотель називає п'ять різновидів мужності, серед них найцінніша – громадянська. Загальним же принципом визначення сутності добродішностей є поняття «міра» як правильне співвідношення між двома крайнощами. Так, мужність – середина між боягузством і безрозсудною хоробрістю; щедрість – між скупістю і марнотратством [60, с. 69].

О. А. Степанова зазначає, що антична філософія розглядала добродішність як моральну позицію особистості, як шлях до особистого вдосконалення, що дає людині насагу існування, надихає на творче життя [120, с. 263]. Аналогічної думки з цього приводу притримується й А. А. Гусейнов [141, с. 102].

У давньоримській культурі, на підставі розвитку вироблених давньогрецькою філософією здобутків, спостерігається поступова трансформація розуміння концепту «добродішність» («virtus») з військової чесноти на квінтесенцію моральних уявлень римлян, на світоглядний ідеал античної цивілізації. Постаючи втіленням гіперконцепту «добродішність» на давньоримському ґрунті, концепт «virtus» є багатомірним культурним концептом, котрий яскраво виявляє свою специфіку в просторі латинської мови.

Семантична еволюція концепту «virtus» у напрямі генералізації значення як добродішності, моральної чесноти відбулася завдяки осмисленню цієї категорії в руслі стоїцизму. Цей процес збігся у часі з глибокою суспільно-політичною кризою в Римі на межі II-I ст. до н.е., причини якої полягали передусім в руйнації полісної системи управління і перетворенні Риму на величезну імперію. Власне, тоді на римському просторі поширюється вчення стоїків (Сенека, Салюстій, Цицерон), котре «здавалося б, виникло саме для того, щоб виправдати сутність інтуїтивної моралі римлян», адже у ньому римляни впадали в захоплення тих чеснот, «які

можна розвинути в діяльнісному житті: стриманості, мужності, справедливості, самоконтролю» [140, с. 106].

Стоїчна філософія, а особливо її моральна складова, виявилася дієвим світоглядним орієнтиром для римлян. Стоїцизм як прикладна філософія гармонійно поєднався з особливостями національного характеру римлян, адже «до спекулятивної філософії жоден істинний римлянин почуватися схильним не міг. Його могла зацікавити лише філософія практичного спрямування...» [167, с. 3].

Окрім цього, великий внесок у вчення про доброчесність зробив англійський філософ Е. Шефтсбері, написавши працю «Досвід про гідність та доброчесність». Філософ вказує, що гідність чи доброчесність залежать від знання справедливості і від твердості розуму [143, с. 85]. Автор також зазначає, що імені доброчесного заслуговує лише така людина, у якої всі афекти і нахили, всі сердечні й духовні прагнення йдуть на загальне благо її роду, тобто системи істот, в яку її помістила природа і частиною якої вона є [143, с. 109].

Аналізуючи історичне становлення категорії «доброчесності» у вітчизняній юридичній системі часів незалежності, можна виділити декілька основних етапів.

На першому етапі (з початку 1990-х рр. до початку 2000-х рр.) окремі юридичні навчальні заклади започатковують викладання таких обов'язкових навчальних дисциплін (чи однієї з них), як «Юридична деонтологія», «Юридична етика», «Професійна відповідальність правника». Хоча їхній зміст відтворювався й раніше (як-от у «Вступі до спеціальності» з 1970-х рр.), цей етап має власний аспект – акцент викладачів на значенні моралі в юридичній практиці. Це пояснюється триваючою професійною деформацією юристів внаслідок трансформаційних процесів (зокрема, зростаюче домінування економічної доцільності над законністю, поступова централізація влади та відповідно підпорядкування юридичних інститутів держави потребам політиків у владі та опозиції, сервілізм юристів і девальвація юридичної науки). Звідси й спроба окремих сподвижників з відродженням української держави зберегти та закласти моральний фундамент юридичного професіоналізму на етапі здобуття фаху.

Теоретичною базою тодішніх напрацювань, як свідчать бібліографії, слугує переважно доробок зарубіжних авторів та інституцій (зокрема Російської Федерації), який на середину 1990-х рр. відображає і зарубіжний досвід західних країн (зокрема США).

Попри актуальність та критичну важливість, широкої суспільної чи наукової дискусії не відбувається, хоча й з'являється кілька декларативних актів. Зокрема, не знаходить підтримки пропозиція про започаткування Деонтологічного кодексу правничої діяльності [124].

На практиці схвалені акти професійної поведінки залишаються переважно деклараціями, а затверджені правила носять рекомендаційний характер, оскільки не впроваджують механізмів забезпечення. Так і доброчесність (те, що відображається цим термінопоняттям) не стає обов'язковою кваліфікаційною умовою діяльності юриста загалом чи певних видів юридичної професії зокрема.

На другому етапі (2001 – 2014 рр.) відбувається інтерналізація зарубіжного досвіду та приймаються подальші деклараційні акти. Цей етап зумовлюється низкою нових процесів у правовому житті України. Зокрема, нове покоління українських юристів після відновлення Україною незалежності дедалі частіше здобуває юридичний вишкіл у зарубіжних правових системах. Водночас в Україні поширюється діяльність іноземних організацій та підприємств, які привносять та просувають так звані «кращі практики» (успішний досвід) стандартів юридичної професії, власну правову культуру. Це як міжнародні юридичні фірми та корпорації зі своєю корпоративною культурою, так і освітньо-професійні програми міжнародних організацій (як-от Асоціація американських юристів, Рада Європи, Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН), окремих держав (зокрема, США, Канада, ФРН). Виходять і порівняльно-правові дослідження та монографії, відображаючи іноземний і український досвід.

Відбувається активна та пасивна інтерналізація зарубіжних правових стандартів. Якщо здобуття юридичної освіти, фаху за кордоном і робота в міжнародних організаціях залишаються привілеєм небагатьох, то матеріали про професійну відповідальність, зокрема про доброчесність у юридичній професії,

стають доступними і поширюються. Так, навчальні дисципліни із юридичної етики та деонтології теж набувають поширення і стають загальнообов'язковими. Юридична наука теж розвиває відповідні дослідження в межах як традиційних, так і нової спеціальності – філософії права, окремі дослідники якої вважають юридичну деонтологію вступом до неї [118, с. 4].

Третій етап розвитку досліджуваної правової категорії (починаючи з 2014 р.) характеризується юридизацією етики та доброчесності в правовій діяльності. Відбувається практичне впровадження критеріїв юридичної етики та доброчесності в судовій діяльності у зв'язку з кваліфікаційним оцінюванням суддів (зокрема конкурсом до оновленого Верховного Суду). Із початком оголошення та проведення конкурсу до нового Верховного Суду починає формуватися практика впровадження вимоги доброчесності як передумови здійснення правосуддя.

Однією з новел стає створення та функціонування Громадської ради доброчесності з «метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (далі – ВККС) у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання» (ч. 1 ст. 87 Закону України (далі – ЗУ) «Про судоустрій і статус суддів») [25]. Все більше державних структур, насамперед правоохоронних (прокуратура, НАБУ, НАЗК), приймають кодекси поведінки співробітників, юридично закріплюють вимоги до доброчесної поведінки та запроваджують перевірки на доброчесність.

Серед засобів пізнання правової природи доброчесності та перевірки на доброчесність державних службовців особливе місце займає порівняльний метод. На підставі порівняльного вивчення позитивного права декількох держав даються порівняльні догматичні конструкції окремих інститутів або цілої юридичної системи. Такі порівняльно-догматичні побудови формуються як з теоретичною, так і з практичною метою.

У теоретичному аспекті такі конструкції служать для з'ясування типових меж правового устрою, властивих тій чи іншій групі вивчених систем права. У практичному аспекті такі конструкції можуть сприяти відомому рівнянню й

уніфікації національних систем права відповідно до вимог всезростаючого міжнародного звороту світового часу [163, с. 209].

Саме цей метод використаний нами в п. 1.3 даної дисертаційної роботи під час дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання та наукового розуміння перевірки на доброчесність.

Важливим методом дослідження доброчесності також є системний, за допомогою якого можна комплексно здійснити вивчення цього поняття, ураховуючи те, що воно існує в системі державно-правового характеру. Так, О.В. Кустовська визначає системний метод як можливість дослідження об'єкта в разі складної системи [56, с. 5]. За допомогою системного методу можна з'ясувати взаємозв'язок доброчесності з іншими правовими інститутами, а також реалізувати комплексний підхід до їх вивчення.

До того ж дану юридичну категорію необхідно вивчати як явище, не відокремлене від інших державно-правових інститутів, а в тісному взаємозв'язку з ними, тобто комплексно та всебічно. Для комплексного дослідження доброчесності необхідно використовувати також соціолого-правовий метод, оскільки, на думку Г. Еллінек, будь-яке соціальне явище завжди визначають шляхом аналізу специфічних рис інших, подібних йому явищ [144, с. 22]. У цьому контексті ми погоджуємося з позицією Г. Еллінека, адже доброчесність є явищем не лише юридичного характеру, а й загальносоціального. Саме тому запорукою її ґрунтовного пізнання є застосування не лише формально-юридичного методу, а й урахування соціолого-правового контексту зазначеної проблеми.

Крім цього, важливим є виокремлення суттєвих ознак доброчесності, дослідження суспільної необхідності її існування. Усе це вимагає чіткої конкретизації положень, які регламентують існування категорії «доброчесність», зокрема на теоретичному рівні, оскільки кінцевим етапом теоретико-правового дослідження є впровадження його результатів у практику.

Однак необхідно зазначити, що виключно правових методів для цього недостатньо. Причини недоброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, полягають у складному комплексі ставлення особистості до

навколишнього світу, своєї професії та власне до себе, ціннісних орієнтацій особистості, що є предметом вивчення соціальної психології.

Ціннісні орієнтації являють собою особливий компонент духовного світу людини, що є наслідком вільного обрання ціннісних переваг. На відміну від цінностей, що існують як надіндивідуальні суті, ціннісні орієнтації є засобом залучення індивіда до загального, пов'язані з формуванням прихильності його до певних ідеалів, духовних пріоритетів, суспільних вимірів буття.

Людина завжди знаходиться у ситуації вибору, цінність виступає основою особливої визначеності серед існуючих альтернатив. Ціннісні орієнтації дають людині змогу піднятися над сферою вітальності, де вона завжди залежна від необхідності життєзабезпечення і відносять її на рівень самоствердження, свободи. Ціннісні орієнтації виступають основою сили покладання, визначають людські інтереси й потреби, зазнаючи зворотного впливу. Вони ціннісно забарвлюють предмет людських потреб, перетворюючи їх на певні цінності. Залежно від ціннісних орієнтацій будь-який культурний здобуток може втратити ціннісний зміст. Серед інших мотивацій людської поведінки ціннісні орієнтації завжди домінантні, хоча ступінь їх розвиненості та наповненості ними індивідуальних мотивацій завжди має власний вираз. Без ціннісних орієнтацій стан цінностей у суспільства переходить у занепад [119, с. 385 – 386; 114, с. 9].

На думку науковця С. В. Жукова, який присвятив багато часу дослідженню питань забезпечення доброчесності суддів, найбільш доцільним є проведення аналізу даного феномена з використанням наступних методів:

- різних галузевих, правових наук, конституційного права в аспекті закріплення прав і свобод людини та громадянина і загальних принципів функціонування судової системи, включаючи її незалежність та забезпечення гарантій об'єктивності суддів;
- адміністративного права, оскільки публічне управління у сфері забезпечення доброчесності суддів являє собою один із елементів системи публічного управління з усіма притаманними останньому особливостями;

- цивільного права, оскільки порушення норм доброчесності може тягнути за собою настання цивільно-правової відповідальності певного представника судової системи;
- кримінально-правової, оскільки створення небезпеки, порушення прав і свобод людини та громадянина з урахуванням можливих тяжких наслідків такого діяння, а також саме порушення таких прав і свобод може тягнути за собою застосування заходів кримінальної відповідальності;
- фінансово-правової, оскільки низка суспільних відносин, зокрема зв'язаних з оподаткуванням доходів судді та членів його сім'ї, регулюються нормами фінансового права та тягне за собою фінансово-правову відповідальність;
- міжнародно-правову, оскільки низка вимог щодо етичних стандартів здійснення правосуддя встановлена міжнародними правовими актами, додержання яких безпосередньо впливає на економічний розвиток нашої держави та її статус у міжнародно-правових відносинах [21, с. 39 – 40].

У цьому підрозділі дисертаційного дослідження нами здійснено спробу вивчити правову природу доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за допомогою комплексу підходів, принципів і методів наукового пізнання, тобто використано можливості методології.

Детально розглянуто за допомогою історичного принципу доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в контексті взаємозв'язку з іншими історико-правовими явищами та умовно виокремлено такі етапи становлення цього поняття: 1) давньогрецький (філософи Сократ, Платон, Арістотель), для якого було характерно ототожнення доброчесності з формою організації держави, політикою, вищою якістю людини в моральній сфері, детермінантою людського щастя; 2) давньоримський (Сенека, Салюстій і Цицерон) – під доброчесністю розуміють найголовнішу духовну цінність («virtus»); 3) епоха Просвітництва (англійський філософ Е. Шефтсбері) – доброчесність розуміється як спрямованість усіх прагнень та досягнень не на особисте благо, а на досягнення всього роду; 4) трансформаційний період (з початку 1990-х рр. до початку 2000-х рр.) – запровадження моралі, доброчесності, як її складової, у повсякденне

життя правничої спільноти; 5) інтеграційний (2001 – 2014 рр.) – поширення зарубіжного досвіду професійної відповідальності, доброчесності у юридичній професії; 6) сучасний (з 2014 р. – дотепер) характеризується намаганням нормативно упорядкувати доброчесність служби осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та перевірки їх на доброчесність.

Окреслено можливості порівняльного методу в ракурсі ознайомлення із зарубіжним досвідом правового регулювання й наукового розуміння доброчесності та перевірки на доброчесність, а системного методу – на предмет можливості встановлення за його допомогою взаємозв'язку доброчесності з іншими правовими інститутами. Акцентовано увагу також на тому, що доброчесність неможливо розглядати без застосування соціолого-правового методу, принципу плюралізму у поєднанні з аксіологічним підходом.

Таким чином, феномен доброчесності можливо досягнути лише в комплексному застосуванні методів різних галузевих, правових наук, зокрема конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, фінансового та міжнародного права.

1.2. Поняття та ознаки доброчесності й перевірки на доброчесність

Пунктом 2 Міжнародного кодексу поведінки державних службовців, прийнятого Організацією Об'єднаних Націй 23 липня 1996 р., [59], встановлено, що державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно і ефективно відповідно до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю. Вони постійно прагнуть того, щоб забезпечити найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність.

Згідно зі ст. ст. 5, 9 Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнятої Комітетом Міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 р., державний службовець повинен бути доброчесним, безстороннім, ефективним і виконувати свої повноваження найкращим можливим чином, виходячи з його чи її навиків, доброчесності та

розуміння, беручи до уваги публічні інтереси й ті обставини, що стосуються справи.

Державний службовець зобов'язаний завжди поводитись таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у доброчесність, безсторонність і ефективність публічної влади [96].

Статтею 24 вказаної Рекомендації визначено, що державні службовці, до повноважень яких належить прийом на роботу, підвищення та призначення, повинні забезпечити, щоб відповідні перевірки доброчесності кандидатів здійснювались відповідно до вимог закону.

Як слідує із вказаних міжнародних документів, світова спільнота доволі інтенсивно оперує такими поняттями, як «доброчесність» та «перевірка на доброчесність», не розкриваючи при цьому змісту цих категорій, презюмуючи, що для тих, на кого спрямовано дані документи, вони є апріорі зрозумілими.

В Україні, починаючи з 2006 р., здійснено кілька спроб з розробки відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців, що є додатком до даної Рекомендації, законопроектів щодо доброчесності державних службовців, однак вони так і не були прийняті, а саме: «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування»; «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців»; «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» та «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби»; Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Уперше у незалежній Україні термін «доброчесність» на законодавчому рівні було вжито у Концепції адміністративної реформи, яка передбачала запровадження у функціонуванні виконавчої влади принципу доброчесності [127, с. 66]. При цьому за аналогією з міжнародними організаціями дефініцію «доброчесності» не надано.

Поняття «перевірка на доброчесність» одночасно згадано у законах України від 14.10.2014 «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [85], «Про Національне

антикорупційне бюро України» [89] та «Про прокуратуру» [26]. Водночас законодавець не дав ані визначення вказаного поняття, ані опису самої процедури проведення перевірки на доброчесність.

Відсутність дослідження вказаного правового інструментарію, необхідність теоретичної розробки понятійного апарату, принципів та методів проведення вказаного заходу запобігання корупції фактично паралізує його належне використання та застосування. Особливо, враховуючи загальновідомий конституційний постулат для органів державної влади, передбачений ч.2 ст.19 Конституції України [51], відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Насамперед важливим видається дослідження поняття доброчесності та перевірки на доброчесність у світлі того, що ряд зарубіжних країн вже досить тривалий час ефективно застосовують даний інститут, особливо у діяльності правоохоронних органів.

Проблема створення системи доброчесної державної служби, особливо у правоохоронній сфері, в умовах модернізації останньої та розвитку громадянського суспільства відповідно до європейських принципів належного врядування є надзвичайно актуальною та викликає значний інтерес серед вітчизняних науковців. Однак, на жаль, наукові розробки та напрацювання з вказаної теми перебувають на етапі свого становлення.

Зазначені обставини свідчать про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, її теоретичну та практичну значимість.

Загалом питанню визначення понять доброчесності та перевірки на доброчесність присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених як С. В. Глущенко, В. І. Федорович, якими досліджено проблему доброчесності суддів; С. В. Ківалова, В. В. Васильківської, Л. В. Прудіус, що присвятили деякі свої роботи доброчесності як одному із основоположних принципів державної служби; Є. М. Калюжної, А. М. Вовни – доброчесності у психологічному аспекті;

Р. В. Шевченка – доброчесності особистості прикордонників як психологічному феномену; І. М. Бевзюк – таємній перевірці доброчесності прокурорів та інші.

Поняття доброчесності є досить складною категорією. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття доброчесність розглядається як властивість за значенням доброчесний – висока моральна чистота, чесність. Доброчесний – який живе чесно, дотримується всіх правил моралі. Який є проявом чесності, моралі [11, с. 1383].

Серед конкретних теорій доброчесності найбільш значимими, що знаменують найважливіші історичні віхи в її розумінні, є теорії Арістотеля та І.Канта. Арістотель створив теорію доброчесності, конституювавши етику у вузькому значенні слова (в широкому значенні вона є найважливішою політичною наукою, що включає в свій предмет також вчення про вище благо і спосіб життя) як сферу знань, що вивчає етичну (що належить до етосу) доброчесність. Доброчесність у його інтерпретації пов'язується зі щастям (тотожним вищому благу) і являє собою і шлях до щастя, й істотну частину самого щастя. Давньогрецьке слово не мало специфічно морального значення (творіння добра), воно означало добротність речі, частини тіла, живої істоти, їх відповідність своєму призначенню; це основне значення стало початковим для Арістотеля. Розуміючи доброчесність як найкращий, довершений стан душі (добротність душі), Арістотель бачить цей стан в тому, що "вірно спрямований розум буває узгоджений з рухами почуттів" [137, с. 295], або, іншими словами, нерозумно-афективна частина душі слухається вказівок її розумної частини подібно тому, як дитина слухається вказівок батька. Результатом стає оволодіння серединою. При цьому середина являє собою не середнє арифметичне і не загальне правило, а довершений, і при тому кожний раз конкретний вибір, що залежить і від того, хто вибирає, і від конкретних обставин вибору. Але це не означає суб'єктивізму і довільності поведінки, оскільки доброчесність належить вірній думці; тому добродійні уміння (звички) людини співвідносяться зі звичними формами полісного життя, яке також являє собою втілений, предметно розгорнений розум [138, с. 387].

І.Кант розвиває своє вчення про доброчесність у прямій полеміці з Арістотелем і його традицією. Для його позиції істотні наступні моменти: доброчесність зв'язана з такою метою, яка сама по собі є зобов'язанням; вона викристалізовується з чистих основ і зовсім не є навиком, звичкою до добрих справ; доброчесність не можна визначати як середину, відмінність між нею і вадою має якісну природу. Кант розриває зв'язок доброчесності зі щастям і підпорядковує її обов'язку: "доброчесність – це моральна непохитність волі людини в дотриманні нею обов'язку, який є моральним примусом з боку її розуму, оскільки цей розум сам конститується як сила, виконуюча закон" [147, с. 107 – 438].

Як бачимо, саме кантівський підхід до розуміння доброчесності пройшов перевірку часом та розвитком суспільних відносин, викристалізувався у сучасне розуміння доброчесності як поєднання не тільки морального обов'язку з юридичним щодо дотримання букви і духу закону, а й з високим ступенем правосвідомості.

З огляду на викладене можна дійти висновку, що доброчесність – фундаментальне поняття моралі, яке характеризує готовність і здатність особистості свідомо і твердо слідувати добру, а не у зв'язку з наявністю в неї відповідного обов'язку перед соціумом. Доброчесність є однією з двох основних форм об'єктивації моралі нарівні з принципами, нормами, при цьому доброчесність, на відміну від принципів і норм, є внутрішньою формою моралі, тобто мораль, що стала мотивацією поведінки, яка відповідає принципам і нормам.

Крім того, можливо виокремити домінуючі ознаки поняття доброчесності: 1) доброчесність співвіднесена з вищою, самодостатньою метою, яка ніколи не може бути прирівняна до рівня засобу і збігається з людською досконалістю; 2) є зовнішнім виразом внутрішньої якості людини, який завжди відповідає встановленим у суспільстві вимогам законодавства, усталеним нормам, принципам моралі; 3) завжди є добровільним вибором; 4) діяльно протистоїть вадам, які у системі правових координат переростають у категорію проступків та правопорушень.

Після законодавчого закріплення поняття «добročесності» стало предметом нечисленних наукових пошуків. Так, С.В. Глущенко вважає, що добročесність – це глибока категорія, яка включає всі сторони моральності та, по суті, є трансформацією добра в професійну етичну сферу. Поєднання моральності та добра дає можливість окреслити площину добročесності особи, яка здійснює функції держави, зокрема: компетентність, вимогливість до себе, безкорисливість, чесність, твердість, сумлінність. Очевидно, також, на думку вказаного науковця, що добročесність охоплює такі категорії, як добро і чесність. Добро є етичною категорією, за якою здійснюється позитивне оцінювання певної поведінки, явища чи події; це благо, моральне, правильне, стверджувальне, позитивний початок; добро покликане протистояти злу, поганому, руйнівному й негативному. Чесність розуміється як одна із основних граней людських чеснот, що відображає одну з найважливіших вимог моральності; чесність – це вміння визнавати неправоту, здатність ніколи не виправдовуватися, бути щирим у будь-якій ситуації. Вона вважається не правом, а обов'язком високоморальних людей [19].

Важко погодитись із таким спрощеним та вузьким розумінням добročесності. Як ми вже дослідили з часів виникнення філософської думки, добročесність сприймалася як цілісна категорія, як якісна характеристика людини, її внутрішнього (характер, «душа», чесноти), що знаходить свій зовнішній вираз у поведінці, діянні особи, які відповідають зовнішньому прояву моралі, а саме нормам, принципам суспільства. Крім того, якби добročесність була лише трансформацією добра в професійну етичну сферу, то кінцевий продукт професійної діяльності значно відрізнявся б від законодавчо установленого. Наприклад, чи є притягнення до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності добром щодо особи, яка зазнає відповідного процесуального примусу з боку держави, чи є добром процедура евтаназії, чи є добром застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів, заходів фізичного впливу та інше. Зрозуміло, що в такому підході, який демонструє С. В. Глущенко, не вистачає ще однієї координати, а саме принципів, норм моралі, які знайшли своє закріплення в праві та відповідають моралі суспільства.

Крім того, добро – це складова моральності, яка, як ми переконалися раніше, і є доброчесністю як внутрішнього виразу моралі, тому вести мову про добро і моральність як складову доброчесності, на нашу думку, недоречно.

Дещо ближчим до об'єктивного визначення доброчесності є розуміння С.В. Глущенко доброчесності судді, відповідно до якого це морально-етичний фундамент діяльності судді, котрий визначає межу та спосіб поведінки, що має ґрунтуватися на принципах добрих відносин з особами, суспільством і державою, а також чесності в способі життя, виконанні професійних обов'язків та розпорядженні матеріальними ресурсами [19].

Деякі науковці, наприклад О.В. Токар-Остапенко, поняття «доброчесності» зводять виключно до запобігання виникненню конфлікту інтересів. Так, правове закріплення інституту врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі спрямоване на підвищення довіри суспільства до державних інститутів, забезпечення умов для сумлінного та ефективного виконання публічними службовцями посадових обов'язків, а також виключення можливих зловживань на службі [125, с. 41].

У вказаному її також підтримує й корифей вітчизняної адміністративістики С.В. Ківалов, який зазначає, що щодо державної служби і державних службовців принцип доброчесності насамперед полягає в тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Зазначене дає змогу визначити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів під час здійснення своїх службових повноважень [42, с. 10]. Принцип доброчесності знайшов своє відображення у змісті Присяги державного службовця [80].

Законодавством України встановлені загальні вимоги до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, якими ті мають керуватися у своїй службовій діяльності: посадова особа зобов'язана не допускати впливу особистих інтересів чи інтересів пов'язаних із нею фізичних чи юридичних осіб на виконання своїх повноважень [126].

Аналогічної позиції дотримується й Організація економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), зокрема, у Рекомендаціях щодо врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі запропонувала практичні інструменти допомоги для державних інституцій щодо підтримання доброчесності при прийнятті рішень на державному рівні. Загалом цього можна досягти завдяки: 1) переконанню в тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння доброчесності й реалізують їх на практиці; 2) установлення ефективних процесів виявлення ризику й урегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі, а також відповідних механізмів підзвітності й управлінських підходів, що включає санкції не лише для гарантування того, що посадовці несуть персональну відповідальність за повне дотримання таких стандартів, а й для заохочення службовців, діяльність яких засвідчує постійну відповідність таким стандартам.

Під час урегулювання ситуацій конфлікту інтересів з метою підтримання довіри до державних інституцій публічні службовці повинні дотримуватися таких головних принципів: 1) служіння суспільним інтересам; 2) забезпечення прозорості та створення можливості для громадського контролю; 3) посилення персональної відповідальності; 4) розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів [217].

Таку ж позицію перейнято й у ЗУ «Про державну службу». Так, відповідно до п.5 ч.1 ст.4 вказаного Закону принцип доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [80].

Дещо ширше доброчесність у контексті державної служби розглядає В. В. Васильківська, яка до викорінення конфлікту інтересів додає ще й такий компонент, як корупція. Обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції є одним із основоположних у правовому становищі державного службовця, оскільки саме цей обов'язок передусім визначає

добročесність та правомірність діяльності державного службовця, зокрема, авторитетність і престижність державної служби в цілому [10, с. 89].

Є. М. Калюжна стверджує, що добročесність у психологічному аспекті означає чинити правильно, незважаючи на забобони, норми, складність життєвих обставин. Добročесність – це тілесна та душевна чистота у межах, визначених і прийнятних мораллю [40, с. 39].

Однак, на нашу думку, вказана дефініція потребує ще низки уточнень, оскільки незрозуміло, що означає чинити правильно, хто має оцінювати правильність чи неправильність того чи іншого вчинку, оскільки будь-яке визначення має носити об'єктивний характер та бути застосовним до будь-яких релевантних відносин.

На думку Р. В. Шевченка, результат виявлення загальних ознак стійкої позитивної морально-етичної характеристики особистості чи організованої групи людей під час виконання ними певної соціальної функції є добročесністю. В свою чергу, основною детермінантою добročесності професійної групи є філософське тлумачення соціальної природи певної діяльності, яке визначає її культурно-гуманістичне призначення – місію в суспільстві [132, с. 232].

Водночас вказана інтерпретація видається занадто вузькою, оскільки добročесність, на нашу думку, полягає не тільки в морально-етичному аспекті особи, яка виконує певну соціальну функцію, а й у правовому аспекті, а саме щодо дотримання нею норм права та є невід'ємною частиною повсякденного життя.

В. І. Федорович сформувала визначення добročесності як необхідну морально-етичну складову діяльності судді, яка визначає межу і спосіб його чи її поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх службових обов'язків та розпорядженні державними ресурсами [128, с. 186].

Однак вказана дефініція теж викликає багато зауважень, насамперед щодо використання таких оціночних суджень, як «добре ставлення», «чесність» тощо.

Правилами етичної поведінки державних службовців [72], затвердженими постановою КМУ від 11 лютого 2016 р. № 65, які наразі втратили чинність,

визначено основні ознаки доброчесності, це: 1) спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; 3) недопущення наявності конфлікту між публічними й особистими інтересами; 4) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; 5) недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Таким чином, доброчесність, як зазначає Л. В. Прудіус, це базовий принцип здійснення державної служби та основа етичної поведінки державних службовців з метою забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. Сьогодні, в умовах тотальної корупції в Україні, доброчесність є головним інструментом запобігання конфлікту інтересів [94, с. 68].

Теорія розумної поведінки (Гарі Бекер, 1968) говорить про те, що корупція є результатом свідомого вибору, зробленого особистостями після оцінки ними потенційної особистої вигоди, яку вони можуть отримати внаслідок порушення закону, незважаючи на вірогідність арешту, засудження та суворості покарання, яке вони можуть отримати. Відповідно до цього підходу є два стримуючих від корупції фактори: «моральний тягар», який визначається культурою та особистою етикою, а також «очікуване покарання», яке встановлюється правосуддям [13].

Водночас за результатами аналізу вказаної теорії, на нашу думку, доброчесність полягає в тому, що в особи, яка уповноважена на виконання функцій держави, навіть не виникає думки здійснювати оцінку потенційної особистої вигоди, яку вона може отримати внаслідок порушення закону, та тяжкості можливого покарання, яке за цим послідує.

У свою чергу, І. М. Бевзюк доброчесність прокурора розглядає як психологічно-правову установку (атитюд) особистості на недопущення (безумовну

й абсолютну відмову від певних дій) поведінки, яка ганьбить звання прокурора або може зашкодити авторитету прокуратури, в тому числі з питань моралі, чесності, непідкупності, відповідності рівня життя прокурора його статусу, дотримання присяги і правил прокурорської етики [5, с. 36].

Водночас вказана дефініція не зачіпає питання професійності та законності виконання посадових обов'язків, превалювання суспільних інтересів над особистими.

Термін доброчесності, крім чесності та сумлінності, є також синонімом поняття цілісності, яке часто використовується у питаннях національної безпеки: забезпечення цілісності національної території.

Доброчесність як чеснота часто вживається стосовно військових. Наприклад, у Сухопутних військах США доброчесність вважається однією із семи головних чеснот, а в настанові «Основи початкової бойової підготовки Сухопутних військ» зазначається, що «із зростанням твоєї доброчесності зростає довіра оточуючих до тебе» [203].

Встановлення та підтримання атмосфери доброчесності у державних правоохоронних структурах включає в себе багато складових елементів, які разом удосконалюють етичне середовище. До таких елементів належать: 1) норми індивідуальної та колективної поведінки; 2) чітко визначений кодекс поведінки, який користується повагою; 3) лідерство через особистий приклад; 4) нормативно-правова база; 5) ефективні заняття з бойової підготовки і регулярне набуття практичного досвіду; 6) забезпечення законності й правопорядку.

У технічному сенсі, тобто у значенні цілісності, в англійській мові термін «*integrity*» (чесність, цілісність, доброчесність) вживається для оцінки якості системи. Цілісність у цьому разі означає, що система повністю функціональна і неущкоджена. Система є цілісною, якщо вона працює згідно із запроєктованими параметрами, а також якщо вона є частиною більшої системи й органічно сполучається з цією більшою системою.

У сенсі моралі термін «*integrity*» як цілісність і доброчесність означає послідовність дій, цінностей, принципів та результатів. Отже, індивідуальна

добročесність означає, що особа має цінності, в які вона вірить і які вона відстоює. У контексті службової діяльності індивід вважається доброчесним (і цілісним), якщо він виконує свої обов'язки чесно, компетентно й у повному обсязі. У цьому контексті доброчесність, зазвичай, оцінюється шляхом соціологічних досліджень і аудиту [12, с. 93].

Отже, доброчесність – це глибока категорія, яка містить усі сторони моральності та, по суті, є трансформацією добра в професійну етичну сферу.

На думку С. В. Глущенко, поєднання моральності та добра дає можливість окреслити площину доброчесності особи, яка здійснює функції держави, зокрема: компетентність, вимогливість до себе, безкорисливість, чесність, твердість, добросовісність.

З огляду на викладене вказаний науковець під доброчесністю судді розуміє морально-етичний фундамент діяльності судді, який визначає межу й спосіб його чи її поведінки, що має ґрунтуватися на принципах добровідносин із громадянами, суспільством та державою, а також чесності у способі життя, виконанні професійних обов'язків та розпорядженні матеріальними ресурсами [18, с. 80].

Однак не зовсім зрозумілим залишається вживання у вказаному визначенні принципу добровідносин та його значення, а тому, на нашу думку, це є недоречним.

З початком функціонування НАБУ як державного правоохоронного органу, основним завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, перед УВК вказаної установи постала нелегка мета формування доброчесного колективу.

Відповідно до Кодексу професійної етики працівників НАБУ, затвердженого наказом Директора НАБУ від 01 вересня 2016 р. №242 [46], одним із творців якого є автор цього дослідження, основним принципом етичної поведінки працівника НАБУ є чесність та порядність. Це означає, що працівник НАБУ не застосовує такі заходи впливу, як погрози, шантаж, підкуп, введення в оману, не використовує складні матеріальні чи особисті обставини інших осіб або інші протизаконні заходи

для досягнення своїх професійних чи особистих цілей; поважає права, свободи, законні інтереси, честь, гідність, репутацію та почуття осіб, з якими він взаємодіє при здійсненні посадових обов'язків. У коментарі до цього принципу зазначається, що працівник НАБУ повинен бути правдивим і таким, що заслуговує на довіру. Певними обмеженнями цього принципу є застосування криміналістичної тактики під час планування та проведення слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів.

Стандарти етичної поведінки працівника НАБУ визначають стиль професійної поведінки та зумовлюють механізм прийняття рішень, ґрунтуючись на принципах професійної етики працівника НАБУ та вимогах чинного законодавства України.

Принципу чесності та порядності відповідає такий стандарт етичної поведінки працівника НАБУ, як доброчесність. Вказаний стандарт означає, що працівник НАБУ використовує своє службове становище та подає інформацію про місце роботи, проходження служби, у тому числі шляхом пред'явлення службового посвідчення, з метою виконання службових обов'язків чи у випадках, передбачених чинним законодавством України; не вимагає та не отримує матеріальні або інші блага, пільги та інші переваги з використанням службового становища; утримується від одержання кредитів, позичок, допомоги чи придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, які не доступні іншим особам за рівних умов, не передбачені законодавством або на які працівник НАБУ не має права; не надає необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом прийняття управлінських рішень; не сприяє фізичним чи юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з використанням посадового становища; не втручається у діяльність державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи спонукання до прийняття неправомірних рішень з використанням службового становища; здійснюючи приховану діяльність (оперативно-розшукова діяльність, негласні слідчі (розшукові) дії), неухильно дотримується прав і свобод людини та юридичних осіб, принципів пропорційності

(збалансованості), законності, відповідальності, необхідності та етичності; знищує відомості, які стосуються особистого життя, честі, гідності людини, ділової репутації юридичної особи, одержані внаслідок прихованої діяльності, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій; одержує докази виключно у спосіб, передбачений чинним законодавством України; не застосовує для одержання інформації технічні засоби, психотропні, хімічні та інші речовини, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу; зобов'язаний за першої можливості повідомити Директора НАБУ та спеціально уповноважений підрозділ про затримання, арешт, повідомлення про підозру або притягнення його до кримінальної відповідальності; повідомляє безпосереднього керівника та спеціально уповноважений підрозділ НАБУ про наявність судимості у будь-кого з близьких осіб, перелік яких наведено у ЗУ «Про запобігання корупції», у разі отримання такої інформації; негайно повідомляє Директора НАБУ та спеціально уповноважений підрозділ НАБУ про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника НАБУ.

Отже, під доброчесністю працівника НАБУ ми пропонуємо розуміти таку морально-психологічну установку особистості, за якої працівник НАБУ діє відповідно до вимог чинного законодавства України та норм етики, є зразком для наслідування.

Згідно з Кодексом доброчесної поведінки та професійної етики військових посадових осіб, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, у Міністерстві оборони України (далі – МОУ) та Збройних Силах України (далі – ЗСУ) [44], затвердженого Міністром оборони України С. Т. Полтораком 15 березня 2017 р., визначальним принципом діяльності військовослужбовців, які обіймають штатні посади, зв'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків державних службовців, є чесне і віддане служіння Українському народові, непорушне додержання Конституції України та законів України, виконання зобов'язань, урочисто взятих під час складання Військової присяги або Присяги державного службовця.

Їх діяльність спрямована на забезпечення національних інтересів України під час виконання завдань та функцій держави, сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина, підтримання позитивного іміджу держави та ЗСУ.

Основними принципами доброчесної поведінки військової (цивільної) посадової особи при виконанні службових обов'язків є: 1) пріоритет службових інтересів; 2) політична нейтральність; 3) неупередженість; 4) компетентність і ефективність; 5) прозорість; 6) нерозголошення службової інформації (конфіденційність); 7) утримання від виконання незаконних наказів (розпоряджень); 8) корпоративність.

Перевірка на доброчесність означає, що військова (цивільна) посадова особа усвідомлює та сприймає право суспільства на перевірку непідкупності, чесності й відповідальності своїх громадян, які виконують військовий обов'язок або працюють у сфері оборони. Вказана особа повинна своєчасно та в повному обсязі виконувати вимоги законодавства щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також сприяти в здійсненні фінансового контролю щодо встановлення рівня життя його та членів його сім'ї одержаним ними доходам, проведенні повної перевірки достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення [44].

У ЗУ «Про прокуратуру» [26] закріплено положення щодо таємної перевірки прокурора на доброчесність. Зокрема, згідно з ч. 5 ст. 19 цього Закону прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Таємну перевірку доброчесності прокурорів Офісу Генерального прокурора, обласних і окружних прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором, яким визначаються підстави, процедура проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів.

Надалі з метою виконання обов'язку, покладеного ч. 5 ст. 19 ЗУ «Про прокуратуру», кожен прокурор мусить щороку до 1 лютого подавати до підрозділу внутрішньої безпеки власноруч заповнену анкету доброчесності прокурора за формою, затвердженою наказом Генерального прокурора України від 16 червня

2016 р. № 205 [63]. Вказана анкета складається з відомостей про родинні зв'язки та переліку тверджень, правдивість яких прокурор повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або заперечення.

По-перше, у визначений в нормативно-правовому акті Генерального прокурора спосіб (шляхом заповнення анкети) прокурор демонструє й матеріалізує у письмовій формі відображену в його свідомості установку (атитюд) щодо негативних форм поведінки, несумісної зі статусом прокурора та правилами прокурорської етики. Наприклад, прокурор має підтвердити, що за час перебування на певній посаді він не здійснював дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури.

По-друге, якщо прокурор не підтверджує визначені в анкеті твердження, це свідчить про невиконання ним обов'язку щорічно проходити перевірку доброчесності та є підставою для притягнення його до відповідальності згідно із законом.

По-третє, враховуючи попередню обставину, при заповненні анкети доброчесності твердження прокурора мають бути правдивими. Саме цим демонструється важлива професійна риса характеру та ознака особистості прокурора – чесність.

З огляду на це приводом для проведення таємної перевірки доброчесності прокурора є лише інформація, яка свідчить про недостовірність або неповноту одного чи декількох тверджень, зазначених ним в анкеті доброчесності (п. 8 р. II Порядку).

Врешті, важливою характерною ознакою вказаного виду перевірки є презумпція доброчесності прокурора. Тобто, за відсутності доказів зворотного, зібраних під час службового розслідування, представлені прокурором в декларації доброчесності відомості вважаються достовірними. Також у випадку, якщо протягом дванадцяти місяців після надання інформації про прокурора в підрозділ внутрішньої безпеки Офісу Генерального прокурора не надійшла інформація про недостовірність (у тому числі неповноту) тверджень, зроблених прокурором в

анкеті доброчесності, такі твердження прокурора визнаються достовірними. Сам же прокурор вважається таким, що пройшов таємну перевірку доброчесності (тобто виконав обов'язок, закріплений у ч. 5 ст. 19 ЗУ «Про прокуратуру»).

Про недостовірність (неповноту) одного або декількох тверджень, зазначених конкретним прокурором у анкеті доброчесності, можливо повідомити будь-яким зручним способом (поштовим відправленням, електронною поштою, онлайн-повідомленням) до управління внутрішньої безпеки і захисту працівників прокуратури Офісу Генерального прокурора. Згідно зі встановленим порядком у такому повідомленні мають обов'язково зазначатися прізвище, ім'я та по батькові прокурора, про якого надається інформація, фактичні дані, які можуть бути перевірені, а також твердження, за яким, на думку викривача, прокурором подана недостовірна інформація (наприклад, щодо вчинення прокурором корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення). Лише за таких умов спрямована заінтересованою особою (викривачем) інформація підлягає перевірці.

Другий варіант перебігу перевірки зв'язаний із випадками, якщо протягом дванадцяти місяців після розміщення інформації про конкретного прокурора до підрозділу внутрішньої безпеки Офісу Генерального прокурора не надійшла відповідна інформація щодо тверджень, зроблених прокурором в анкеті доброчесності. З цього моменту такі твердження прокурора визнаються достовірними. Сам же прокурор вважається таким, що пройшов таємну перевірку доброчесності [5, с. 37].

ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» [25] не містить поняття «доброчесності», водночас п. 12 ч. 4 ст. 85 Закону до критерію доброчесності судді відносить, зокрема, відповідність витрат і майна судді та членів його сім'ї задекларованим доходам, у тому числі копії відповідних декларацій, поданих суддею відповідно до цього Закону та законодавства у сфері запобігання корупції, але не обмежується тільки цим.

Крім того, за аналогією із ЗУ «Про прокуратуру» даний нормативно-правовий акт встановлює обов'язок судді щорічно до 1 лютого подати декларацію доброчесності (ч. 7 ст. 56, ст. 62) шляхом заповнення на офіційному вебсайті ВККС.

Декларація доброчесності судді складається з переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або непідтвердження: 1) відповідність рівня життя судді наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам; 2) своєчасне та повне подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та достовірність задекларованих у них відомостей; 3) невчинення корупційних правопорушень; 4) відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; 5) сумлінне виконання обов'язків судді та дотримання ним присяги; 6) невторчання у правосуддя, яке здійснюється іншими суддями; 7) проходження перевірки суддів відповідно до ЗУ "Про відновлення довіри до судової влади в Україні" та її результати; 8) відсутність заборон, визначених ЗУ "Про очищення влади".

Подання вказаної декларації як і у випадку з тотожним процесом в органах прокуратури України видається формальним та недієвим заходом, оскільки абсолютно у кожної людини, а особливо у правника такого рівня кваліфікації, як суддя, спрацює інстинкт самозбереження, оскільки він є невід'ємною складовою психології людини, та вона не зможе заявити про будь-які порушення зі свого боку у такій декларації. З огляду на викладене, на нашу думку, декларації доброчесності є мертвонародженим інструментом перевірки на доброчесність.

У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) тверджень судді у декларації доброчесності, ВККС проводить відповідну перевірку.

Неподання, несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею або декларування в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень мають наслідком дисциплінарну відповідальність, встановлену цим Законом.

Частиною 2 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що підрозділ внутрішнього контролю НАБУ має, зокрема, обов'язок проведення перевірок працівників НАБУ на доброчесність та моніторингу способу їх життя. Однак вказаний Закон не містить визначення даного терміна.

Наказом Директора НАБУ від 29 листопада 2019 р. № 142 «Про затвердження Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України» (далі – Положення) здійснено спробу надати визначення поняттю «перевірка на доброчесність». Так, вказаний нормативний документ під проведенням перевірок працівників НАБУ на доброчесність розуміє збирання та обробку даних про працівника НАБУ, які можуть свідчити про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, що можуть тією чи іншою мірою впливати на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивності та неупередженості під час прийняття рішень, а також моделювання ситуацій, у яких можлива недоброчесна поведінка працівника НАБУ.

Однак у Положенні про УВК, незважаючи на недоліки нормопроєктувальної техніки, фактично йдеться про збір та обробку інформації не як про окрему форму реалізації перевірки на доброчесність, а лише як один із можливих етапів перевірки на доброчесність.

Таким чином, нам здається доречнішим сформулювати перевірку на доброчесність працівників НАБУ як створення і застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника НАБУ, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції і поведінки.

Метою перевірок на доброчесність є запобігання недоброчесній поведінці працівників НАБУ, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника НАБУ, скоєння вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника.

Завданням перевірок на доброчесність є отримання достовірної інформації про фактичне виконання працівником НАБУ правових норм та обмежень, передбачених законодавством України, яке регулює його діяльність [70].

Отже, нами простежено генезу поняття «доброчесність» та «перевірка на доброчесність» від Арістотеля до сучасних міжнародних та вітчизняних

нормативних документів, зокрема Міжнародного кодексу поведінки державних службовців Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), Рекомендацій Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, Рекомендацій ОЕСР щодо врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, законів України «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Національне антикорупційне бюро України» «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки». Встановлено, що запропоновані дефініції та підходи до розуміння доброчесності й перевірки на доброчесність не можуть повною мірою задовольнити потребу НАБУ у належному правовому регулюванні даних адміністративно-правових процесів.

Детально проаналізовано різні наукові погляди на розуміння доброчесності, за результатами чого ми дійшли висновку, що під доброчесністю працівника НАБУ слід розуміти таку морально-психологічну установку особистості, за якої працівник НАБУ діє відповідно до вимог чинного законодавства України та норм етики, є зразком для наслідування.

Отже, доброчесність – це глибока категорія, яка містить всі сторони моральності та, по суті, є трансформацією добра в професійну етичну сферу.

Визначено, що відповідно до Кодексу професійної етики працівників НАБУ, затвердженого наказом Директора НАБУ від 01 вересня 2016 р. № 242 [46], основним принципом етичної поведінки працівника НАБУ є чесність та порядність, якому відповідає такий стандарт етичної поведінки, як доброчесність, що включає в себе невичерпну кількість морально-етичних складових.

Крім того, надано оглядову характеристику розуміння доброчесності та перевірки на доброчесність в МОУ та ЗСУ, органах прокуратури, щодо суддів та працівників НАБУ.

Так, під доброчесністю працівника НАБУ нами запропоновано розуміти таку морально-психологічну установку особистості, за якої працівник НАБУ діє відповідно до вимог чинного законодавства України та норм етики, є зразком для наслідування.

В свою чергу, перевірка на доброчесність, на нашу думку, це створення і застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника НАБУ, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції і поведінки.

1.3. Зарубіжний досвід правового регулювання перевірки на доброчесність

Рівно пів століття минуло з того часу, як правоохоронна спільнота вперше почула про перевірку на доброчесність, що була реалізована Нью-Йоркським департаментом поліції, та дискусії щодо поняття доброчесності, перевірки на доброчесність, необхідності правового регулювання вказаного правового інституту, видів перевірок на доброчесність, забезпечення таємності перевірки на доброчесність тощо тривають і понині.

Питанням вдосконалення правового регулювання доброчесності та перевірки на доброчесність присвячені наукові праці Н. Дякону, Дж. Фергюсона, Й.Грудки, Л. Портера, Т. Пренцлера, К. Ронкена, С. Розляйн, Дж.Стівенса та інших.

Водночас вітчизняні науковці не приділяли увагу цим правовим інструментам, у зв'язку із запровадженням у правовий лексикон вказаних понять лише наприкінці 2014 р. одночасно із затвердженням ЗУ від 14 жовтня 2014 р. Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки (далі – Засади) [85].

Відповідно до вказаного нормативно-правового акта істотно зміцнити резистентність публічної служби проявам корупції, а також довіру до неї з боку громадян можуть перевірки на доброчесність: імітація ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, з метою перевірки доброчесності поведінки службовця за певних обставин. Такі перевірки повинні проводитися для забезпечення професійної непідкупності, запобігання корупції серед публічних службовців, перевірки дотримання ними своїх посадових

обов'язків, етичних стандартів поведінки, виявлення, оцінки та усунення чинників, що призводять до корупції. Водночас перевірки на доброчесність можуть мати характер провокації надання неправомірної вигоди і тому не можуть бути підставою для початку кримінального провадження. З метою забезпечення дотримання прав людини, у зв'язку з проведенням таких перевірок, порядок їх проведення слід визначити законом.

Серед заходів, які покликані забезпечити реалізацію вказаних законодавчих положень, Засадами визначено прийняття закону про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність, у якому слід передбачити правила та порядок проведення таких перевірок, гарантії законності й контролю, наслідки проведення (заохочення або притягнення до дисциплінарної відповідальності), а також те, що такі перевірки не є негласними слідчими діями, їх результати не можуть використовуватися у кримінальному процесі як засоби доказування, за їх результатами кримінальне провадження не розпочинається. Передбачити також у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) положення про те, що не є провокацією на отримання неправомірної вигоди використання спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції ситуації, за якої у суб'єкта вже виник умисел на давання чи отримання неправомірної вигоди.

Незважаючи на актуальність досліджуваної теми, їй на даний час не присвячено жодного наукового дослідження.

Наукова пасивність з досліджуваного питання є цілком закономірною, адже до сьогодні в суспільстві, потреби якого обслуговує наукове співтовариство, планомірно культивувалася відсутність необхідності у застосуванні такої форми контролю, як перевірка на доброчесність.

Вказана теоретична прогалина породжує суттєві правозастосовчі труднощі та перешкоди як в реалізації передбачених чинним законодавством перевірок на доброчесність, так і в забезпеченні прав і свобод людини при їх здійсненні, що однозначно викликає науковий та прикладний інтерес.

Для того, щоб розробити власну концепцію доброчесності та перевірки на доброчесність необхідно ознайомитися з досвідом тих країн, які не одне

десятиліття застосовують та вдосконалюють функціонування даних правових інструментів.

Термін "перевірка на доброчесність" часто використовується для перевірки до прийому на роботу кандидатів на державні посади. У цьому контексті йдеться про механізми, які покажуть, чи будуть кандидати достатньою мірою дотримуватися етичних правил при виконанні посадових обов'язків на майбутній роботі [202].

У рамках Типового кодексу поведінки держслужбовців Ради Європи для таких випадків використовується термін "перевірка на доброчесність" [96]. Однак у контексті практики найму персоналу "перевірка на доброчесність" охоплює різні інструменти, такі як анкети, дискусії в групах без лідера, інсценовані судові процеси, рольові ігри, інтерв'ю, візити додому, перевірки особистих фінансів або тести на поліграфі [179]. Таким чином, більш правильним формулюванням буде "скринінг кандидатів на доброчесність". У будь-якому випадку термін "перевірка на доброчесність", яким ми оперуємо під час даного наукового дослідження, не використовуватиметься для означення перевірки кандидатів при прийомі на роботу.

Дослідження показало, що в ЄС методи тестування доброчесності, зазвичай, використовуються під час кримінальних розслідувань, а не для запобігання корупції або як постійний захід моніторингу. Перевірка доброчесності може бути здійснена за допомогою наступних методів, залежно від рівня вторгнення в особисте життя цільового офіцера: 1) перевірка безпеки потенційних працівників (поліграфічні тести (детектор брехні); моніторинг персональних/кадрових записів посадових осіб; тести на наркотики та алкоголь; 2) моніторинг способу життя, тобто порівняння встановленого рівня доходів з витратами, оцінка боргових зобов'язань; 3) випадкові або цільові перевірки робочого місця чи транспортних засобів; 4) надання хабарів офіцерам, що дає можливість офіцеру долучитися до корупції.

Те, що більшість країн-членів ЄС називають тестами доброчесності, – це детальне обґрунтування або перевірка безпеки перед працевлаштуванням офіцерів.

У деяких країнах-членах не існує традиції використання тестів на поліграфах (Франція, Естонія), тоді як в інших країнах, таких як Німеччина, такі методи заборонені законом. Вказане пояснюється низьким рівнем корупції, а в інших країнах поліграф порушує деякі основні індивідуальні права. Також було висловлено припущення, що тести на поліграф не повністю надійні.

Частина респондентів визнали, що тест на поліграф може бути значною допомогою, але результати не можуть використовуватися як докази (Словаччина). У деяких країнах-членах поліграф використовується тільки в тому випадку, якщо підозрювані офіцери погоджуються на це добровільно (Словаччина, Італія, Болгарія, Латвія), або якщо є підстави для підозри [193].

Жодна міжнародна конвенція, включаючи конвенції Ради Європи, відкрито не згадують "перевірку на доброчесність". Тільки Конвенція ООН проти корупції (пп. пп. 4, 6 ст. 8) закликає держави-члени розглянути "можливість запровадження заходів і систем, які сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій", а також розглянути «можливість вжиття, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, дисциплінарних або інших заходів стосовно державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти, установлені згідно із цією статтею» [49]. Управління ООН по боротьбі з наркоманією і злочинністю (далі – УНЗ ООН) в "Технічному керівництві по реалізації Конвенції ООН проти корупції" включило цільову перевірку на доброчесність в список антикорупційних інструментів і описує її як "метод, який є ефективним в плані як попередження корупції, так і кримінального переслідування корупціонерів і надзвичайно ефективним і результативним засобом стримування корупції» [225].

У керівництві ОЕСР "Вирішення конфліктів інтересів на державній службі" йдеться про те, що «перевірка на доброчесність може бути потужним спеціалізованим інструментом по виявленню корупції» [205]. Водночас вказана дефініція є, звичайно, доволі поверховою, оскільки перевірка на доброчесність, насамперед потужний засіб щодо попередження та стримування корупції й це

функціональне призначення даного антикорупційного інструментарію в рази значущіше за сам факт виявлення поодиноких випадків корупційних проявів. Тому що саме як інструмент виявлення корупції перевірка на доброчесність не є результативною, оскільки в ряді країн (Грузія, Республіка Молдова) результати перевірки на доброчесність не використовуються для кримінального переслідування осіб. Крім того, в середньому відсоток виявлення корупційних діянь за результатами перевірки на доброчесність не перевищує 15 %.

У звіті Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) "Кращі практики по боротьбі з корупцією" зазначається, що «перевірки на доброчесність зараз стали особливо корисним інструментом для очищення корумпованої поліції, а також для підтримки відсутності корупції» [175].

Розмірковуючи про цінність перевірки на доброчесність, автори «Керівництва ООН з практичних заходів боротьби з корупцією для прокурорів і слідчих» підкреслюють наступне: "Зараз стає очевидним, що недостатньо просто очистити корупційну сферу після виявлення проблем. Необхідно розробити системи, які будуть забезпечувати відсутність повторень корупційних діянь та повернення до системної корупції. Саме на етапі подальшого контролю і моніторингу перевірка на доброчесність виступає самостійним інструментом" [189].

Станом на сьогодні правові підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність у **Чеській Республіці** врегульовані ст. 41 розділу VIII «Робота з інформацією» закону «Про Генеральну інспекцію сил безпеки» [233], відповідно до якої перевірка на доброчесність полягає у моделюванні певної ситуації, яку особа, що тестується, зобов'язана вирішити. Вказане законодавче визначення, на нашу думку, є вкрай недосконалим, оскільки не розкриває: моделювання якої саме ситуації можливо розглядати як перевірку на доброчесність, мету такого моделювання тощо.

Важливо зазначити, що в Чеській Республіці тест на доброчесність не реалізується як головний інститут кримінального провадження, тобто як інші методи збору та приховування даних, що регулюються Кримінально-

процесуальним кодексом. Проте, виходячи з прецедентного права, закон, що регулює кримінальний процес, було змінено, обвинувачення може використовувати матеріал, отриманий під час тестування, як доказ, але лише за певних обмежувальних умов [204]. У Чеській Республіці тест на предмет доброчесності найчастіше застосовується для придушення корупції в державній автомобільній інспекції (далі – ДАІ) та визначення доброчесності осіб, зайнятих в поліції, в'язниці, митниці. У деяких випадках цей інструмент також використовується для запобігання витоку інформації з боку поліції.

Угорщина ввела перевірки на доброчесність у 2012 р. [174]. Як зазначено в розділі 7/А п.2 закону «Про поліцію» від 1994 р. [230] та у главі 5 Указу Уряду Угорщини «Про призначення органу, відповідального за запобігання та виявлення внутрішніх злочинів, а також детальні правила виконання його завдань, належний контроль за життям та перевірка на доброчесність» № 293/2010 [197], метою тестування є нагляд за тим, щоб певні особи відповідали встановленим законом вимогам до виконання службових обов'язків у симульованій ситуації. Водночас, на нашу думку, недоречно включати у законодавче визначення весь спектр службових обов'язків осіб, які підлягають перевірці на доброчесність. Для контролю виконання ними службових обов'язків є ряд інших дієвих та не таких витратних інструментів, як перевірка на доброчесність, а саме: оцінювання, атестація, підвищення кваліфікації, розгляд звернень громадян. Перевірка на доброчесність все ж повинна стосуватися дотримання публічними особами своїх службових обов'язків насамперед у сфері запобігання корупції.

У **Республіці Молдова** проведення перевірок на доброчесність, саме поняття доброчесності, а також невідомі світовій науковій спільноті поняття «оцінка інституційної доброчесності» врегульовано окремим законом «Про оцінку інституційної невідкупності» № 325 від 23 грудня 2013 р. [199], до якого у 2016 р. було внесено ряд істотних змін, у зв'язку з визнанням майже всіх положень закону неконституційними.

Молдова – перша країна у світі, яка ввела в законодавчий та практичний обіг концепцію невіддільності доброчесності публічної інституції від доброчесності

рядового її службовця. Тобто, не тільки моральну, а й юридичну відповідальність за доброчесність кожного працівника покладено на інституцію. Навіть один недобросовісний службовець ставить під сумнів доброчесність усього органу та прямо вказує на невжиття чи недостатність вжитих заходів керівником служби.

Адже відповідно до ст. 4 вказаного закону інституційна непідкупність – професійна непідкупність всіх публічних посадових осіб у складі державного органу, культивована, контрольована та зміцнювана керівником, а також нульова терпимість до інцидентів непідкупності публічних посадових осіб.

Професійна непідкупність у свою чергу – це здатність державної посадової особи здійснювати професійну діяльність з дотриманням етики, без неналежного впливу та корупційних проявів, з дотриманням суспільних інтересів, верховенства Конституції Республіки Молдова та закону.

Дуже цікаве визначення, адже йдеться не лише про дотримання етики, незаконний вплив та будь-які корупційні прояви, а й дотримання суспільних інтересів, верховенства Конституції та закону. Доречніше, на нашу думку, було б формулювання щодо верховенства права, адже тоді й адекватно вписувалось дотримання суспільних інтересів. В існуючому ж формулюванні суспільні інтереси дуже часто суперечать законодавчо визначеним і заганняють державну посадову особу в оціночне правове поле, що часто межує, а подекуди й призводить до порушення вимог закону.

Оцінка інституційної непідкупності – здійснюване відповідно до положень цього закону виявлення ризиків корупції в публічному органі з використанням аналітичних і практичних методів (тестування професійної непідкупності), опис факторів, що визначають виявлені ризики та їх наслідки, а також надання рекомендацій для їх зменшення.

Чудовий інструмент, в тому числі для імплементації в українське законодавство, оскільки за результатами аналітичних досліджень, з урахуванням результатів перевірки на доброчесність (тестування професійної непідкупності) формується враження про цілу установу, її репутацію та відповідність антикорупційним вимогам. Адже за підбір персоналу, формування корпоративної

культури нетерпимості до будь-яких проявів корупції, вжиття належних та адекватних процедур до порушників відповідальна інституція в цілому та її керівник зокрема. Оцінка інституційної непідкупності сприятиме збільшенню відповідальності установ, організацій за дії окремих її чиновників.

Тест на професійну непідкупність вказаний закон трактує як створення і застосування тестувальником уявних, імітованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою тестованої державної посадової особи, з метою пасивного спостереження, визначення реакції і поведінки тестованої державної посадової особи з тим, щоб визначити ступінь погіршення атмосфери інституційної непідкупності та ризики корупції в публічному органі в процесі оцінки інституційної непідкупності.

Таким чином, як бачимо, навіть негативний результат тесту на професійну непідкупність зв'язаний насамперед не з конкретним чиновником, а з інституцією в цілому. Безумовно, це є позитивним, бо одна справа, коли корупціонер несе відповідальність виключно за свої дії та зовсім інша за значимістю, коли відповідальність завдяки його протиправним діям настає в цілому для установи, в якій він працював та яку представляв.

Водночас з незрозумілою для нас ціллю молдовський законодавець, крім тесту професійної непідкупності, вводить поняття тестування професійної непідкупності, під яким розуміє сукупність процесів, що стосуються проведення тесту на професійну непідкупність, етап оцінки інституційної непідкупності. Вказане, на нашу думку, є ознакою надмірного законодавчого регулювання.

Досить цікаво також цей нормативно-правовий акт визначає інцидент непідкупності, а саме одночасно як корупційний прояв, що відбувся в реальних обставинах, так і інший прояв, подібний корупційному прояву, що відбувся в ході тесту на професійну непідкупність. Тобто, якщо корупційні дії вчиняються поза тестом на професійну непідкупність, то настає кримінальна відповідальність. Якщо ж ті самі дії відбуваються в ході тесту на професійну непідкупність, то тоді це вже

не корупційний прояв, а інший, подібний корупційному прояв, за який передбачена дисциплінарна відповідальність.

Отже, слід дійти висновку, що законодавство Молдови найбільш чітко та точно регламентує перевірки на доброчесність. До того ж, перевірки на доброчесність по суті піддаються не тільки посадовці публічних інституцій, а й самі інституції в цілому. Таким чином, кожна публічна особа відповідає за інституцію, в якій вона працює та яку представляє, а інституція, в свою чергу, несе повну та беззаперечну відповідальність за такого службовця, який є своєрідним лакмусовим папірцем, що дає змогу оцінити всю установу на предмет дотримання високих антикорупційних стандартів.

Вперше в законодавстві **Румунії** перевірка на доброчесність започаткована ст. 17¹ закону «Про внесення змін до Надзвичайного розпорядження Уряду № 30/2007 щодо організації та функціонування структурних одиниць Міністерства внутрішніх справ» № 38/2011 [200], відповідно до якої перевірка на доброчесність – це метод для виявлення, оцінки та усунення вразливостей і ризиків працівників Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) до вчинення корупції, включаючи моделювання ситуацій, аналогічних до тих, у яких працівники МВС опиняються під час виконання своїх службових обов’язків, яке відбувається негласно з метою спостереження за поведінкою особи та встановлення її реакції.

Румунська поліція є частиною МВС. Доброчесність працівників поліції була введена з 2002 р., використовуючи метод ідентифікації, оцінки та попереджень ризиків корупції [176]. Як і в інших державах, тестування в Румунії передбачає створення віртуальних ситуацій, подібних до повсякденної роботи співробітників поліції, мета яких – приховано зібрати інформацію про їх поведінку. Тестування служить для підтвердження залучення працівників поліції до корупційних дій, а також для посилення сприйняття того, що працівники можуть вчиняти корупційні дії. Закон встановлює, що тестування має здійснюватися з повагою до прав і свобод людини, але також для професійної доброчесності випробуваних.

З таким визначенням, на нашу думку, неможливо погодитися з огляду на те, що у ньому змішалися процес та можливі шляхи застосування його результатів, а

також різні розуміння одного й того ж поняття, які необхідно розглядати окремо. Так, перевірка на доброчесність, на нашу думку, це моделювання ситуацій, аналогічних до тих, у яких працівники МВС опиняються під час виконання своїх службових обов'язків, що відбувається негласно з метою спостереження за поведінкою особи та встановлення її реакції для виявлення, оцінки та усунення вразливостей і ризиків працівників МВС.

США вже багато років проводять перевірки на доброчесність, не маючи чіткої регуляторної основи, що можна пояснити відмінностями в традиціях країн загального права. Однак це призвело до того, що країни, які намагаються ввести цей інструмент на основі законодавчої бази, не мають прикладу як це зробити. Тест на предмет доброчесності – оперативний поліцейський метод прихованого збору інформації, який ведеться з метою запобігання та виявлення корупції у поліції. Він був представлений ще в 70-х рр. для боротьби з корупцією у Департаменті поліції Нью-Йорка (далі – NYPD (New York Police Department)). Найчастіше цей тест описується як симуляція, метою якої є спостереження за поведінкою індивідуума. Він регулярно застосовується в правоохоронних органах, які мають проблеми з корупцією або великою кількістю скарг громадян щодо роботи поліції. Найбільш поширеними об'єктами перевірки на доброчесність є працівники поліції у щоденних контактах із громадянами, наприклад, працівники ДАІ або підрозділи, що, як відомо, особливо вразливі до корупції [206].

Бюро внутрішніх справ (далі – IAB (Internal Affairs Bureau)) визначає тестування доброчесності як створення віртуальних ситуацій або умов, метою яких є спровокувати незаконну реакцію особи, яка піддається випробуванню. Людина, яка проходить випробування, має право вільно виконувати або не виконувати своє робоче завдання відповідно до положень та інструкцій поліцейського відділу, в яких він/вона працює. Більш конкретно, тест на доброчесність служить для перевірки поведінки працівника поліції за типовим робочим завданням, яке було створене IAB. Спостерігаючи та оцінюючи, внутрішній контроль визначає моральність та доброчесність працівника поліції і результати його роботи в цілому [218].

Не існує правової бази, що регулює використання тесту на предмет доброчесності в NYPD, а також немає загальнодоступних даних про кількість проведених випробувань. Весь процес регулюється внутрішньою системою правил, у якій зазначається, що сценарій моделювання повинен бути розроблений лише після того, як всі дані були зібрані, й останні повинні містити інформацію про можливі протиправні дії працівника. Очікується, що тестувальники спроектують сценарій моделювання, який є настільки простим, наскільки це можливо. Крім того, при застосуванні тесту працівник ІАВ повинен мати на увазі його правові наслідки, безпеку, матеріальні ресурси та час.

Отже, не зважаючи на відсутність законодавчого визначення перевірки на доброчесність, доктринально легалізувалось розуміння останньої як симульованої ситуації, в якій перевіряється відповідність поведінки індивідуума антикорупційним стандартам. Водночас перевірка на доброчесність є й методом запобігання та виявлення корупції у правоохоронному органі в цілому. Таким чином, можливо провести теоретичну паралель з молдовською оцінкою інституційної невідкупності.

Тестування доброчесності є спеціалізованим інструментом, призначеним для оцінки загальної відповідності політики відомства, або застосовується в тих випадках, коли звичайні методи розслідування не результативні або можуть не забезпечити переважання доказів, необхідних для досягнення результатів слідства [177].

У 1995 р. ІАВ запровадила програму тестування на доброчесність для подальшого посилення зусиль щодо боротьби з корупцією, відповідно до якої тест на доброчесність – це таємна операція, змодельована, штучна ситуація, призначена для перевірки офіцера поліції щодо дотримання закону чи корпоративної політики. Таємні працівники ІАВ створюють типові поліцейські сценарії перевірки з використанням, наприклад, наркотиків або домашнього насильства, а потім спостерігають за реакцією працівника поліції. Працівники ІАВ також здійснюють аудіо-, відеофіксацію з метою забезпечення об'єктивності тестування.

ІАВ здійснює цільові та випадкові перевірки на доброчесність. Об'єктом цільового тесту є конкретно визначений офіцер поліції, щодо якого, як правило, є конкретне твердження про неправомірні дії. Випадкові тести у свою чергу не націлені на заздалегідь визначених офіцерів, проводяться для вирішення статистично виявлених корупційних тенденцій в NYPD. Мета полягає в тому, щоб виконати достатню кількість тестів для спростування або підтвердження статистично сприйнятих тенденцій корупції в Департаменті. Крім того, програма описує випадкові тести, які служать стримуючим фактором для всіх членів служби [211].

Цільовий тест – це згенерована оперативна комбінація, спеціально орієнтована на окремих осіб або групи та ідентифікування поведінки, зв'язаної з нею. Використовується, як правило, для серйозних порушень або кримінальних справ і передбачає створення ситуації або сценарію, заснованого на тих самих обставинах, що й твердження підозри проти об'єкта перевірки.

Випадкове тестування доброчесності створюється для запобігання неприйнятній поведінці шляхом тестування рутинних ситуацій і запису реакції офіцерів, які беруть участь у цьому тесті. Випадкове тестування, як правило, використовується для виявлення незначних порушень і дисциплінарних правопорушень, а у випадку NYPD використовується як інструмент для визначення потреб у навчанні та пробілів у кваліфікаціях.

Насамперед доцільно визнати, що тестування доброчесності є лише прихованою методикою розслідування, яка повинна використовуватися за результатами оцінки доцільності застосування інших методів розслідування злочину. З цієї причини не доречно розглядати тестування доброчесності як самостійну операцію, і тому «квоти» (тобто узгоджена кількість тестів, проведених протягом визначеного періоду часу) і статистичні дані, що стосуються тестування доброчесності, є непродуктивними і вводять в оману [206].

Сполучене Королівство Великобританії не має спеціальної нормативно-правової бази, яка б регулювала проведення перевірок на доброчесність. Міська поліція Лондона (далі – MPS (Metropolitan Police Service)) спирається при

проведенні перевірок на загальне поліцейське право, зокрема Закон про правове регулювання слідчих повноважень 2000 р. (далі – RIPA (The Regulation of Investigatory Powers Act 2000)) [217]. MPS в даний час налічує понад 30 000 офіцерів і це найбільший правоохоронний орган у Великобританії. Він виконує тест на доброчесність протягом майже двох десятиліть.

У 1999 р. рекомендовано, щоб усі поліцейські департаменти забезпечили доброчесність та високі професійні стандарти [213], після чого почався процес розробки тесту на доброчесність. Ця ініціатива також відповідає принципам політики MPS щодо запобігання та боротьби з корупцією з 1998 року [178].

MPS застосовує перевірки на доброчесність з використанням оперативних даних (далі – ILITs (intelligence-led integrity testing)), які, по суті, є формою цільового тестування та охоплюють широке коло порушень, які підпадають, зокрема, під визначення "неправомірних дій на державній службі". Це правопорушення загального права відбувається в тому випадку, коли: "державний службовець, діє таким чином, що навмисно нехтує виконанням своїх обов'язків і/або навмисно вчиняє неправомірні дії в такий спосіб, що його поведінка рівносильна зловживанню довірою громадськості без поважної причини і видимих підстав" [214].

Як і в Австралії, випадкове тестування заборонено через можливе неправильне використання. Тест на доброчесність визначається як процес створення реалістичної ситуації, спрямованої на провокування реакції особи чи групи осіб і, таким чином, дає змогу оцінювати їхні дії, поведінку та дотримання професійних стандартів.

ILITs ініціюється на підставі достовірної інформації, яка свідчить про наявність підозри, що працівник поліції бере участь у діях, які є незаконними або завдають шкоди репутації поліції. Тестування не повинно підірвати моральний дух поліції, і його реалізація повинна відповідати правам людини та законам, що регулюють дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Австралія. Розділом 207А закону штату Новий Південний Уельс про поліцію 1990 р. [207] визначено, що Комісар може реалізувати або надати будь-якому

поліцейському чи іншій особі дозвіл на реалізацію програми перевірки доброчесності будь-якого конкретного офіцера або групи офіцерів поліції. Програма перевірки доброчесності може включати в себе дію або бездіяльність перевіряючого, які дають можливість поліцейському, чия доброчесність перевіряється, брати участь у поведінці – законній чи незаконній. При цьому будь-яка дія або бездіяльність перевіряючого оголошується законними, незважаючи на положення закону про зворотнє, але тільки в тій мірі, в якій вони відбуваються в процесі і для цілей перевірки на доброчесність.

Тестування доброчесності проводяться насамперед з метою перевірки чесності співробітників/організації в цілому, на відміну від секретних операцій, які проводяться для збору доказів кримінального правопорушення. Докази, зібрані в ході перевірки на доброчесність, є прийнятними в дисциплінарному і кримінальному провадженні тільки тоді, якщо таке провадження є наступним етапом після перевірки на доброчесність.

Перевірка на доброчесність проводиться для: а) виявлення ризиків корупції в державних установах; б) визначення стимулу для повідомлень про порушення правил чесності і непідкупності; в) підвищення ризику виявлення порушень правил доброчесності; г) забезпечення дисципліни в державному секторі щодо дотримання правил чесності і непідкупності.

Водночас не допускається використання результатів та матеріалів перевірки на професійну доброчесність в якості доказів у кримінальному судочинстві проти перевіряючих.

Перевірки на доброчесність імітують контакти громадян і державних службовців з державною установою, яка виконує свої функції, причому тільки перевіряючі особи знають про те, що ситуація моделюється.

Австралійська комісія з правоохоронної доброчесності описує тестування доброчесності як таємне спостереження за працівником у ситуації, яка аналогічна реальній, що служить для перевірки дотримання працівником закону чи принципів поліцейської служби. Особа "проходить" тест, якщо її поведінка відповідає закону

та правилам служби. Він/вона не зможе «пройти» тест, якщо виявиться, що він/вона вчинили корупційні чи кримінальні дії.

Тест на доброчесність регулюється тим же законодавством, що й кримінальне провадження, та є виключно цільовим, а не випадковим. Будь-який працівник Комісії з питань злочинності Австралії, Федеральної поліції Австралії та Департаменту з питань захисту кордону та імміграції може піддаватися перевірці на доброчесність. Тестування починається лише тоді, коли одночасно додержано декількох умов: наявна обґрунтована підозра, що співробітники цих установ вчинили неправомірні дії, вчиняють або можуть вчинити злочин, за який передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк від 12 місяців і більше [196].

У **Сербії** в 2016 р. прийнято закон про поліцію, в якому були введені три превентивні заходи з протидії корупції, включаючи перевірку на доброчесність. Тестування доброчесності співробітників поліції в Сербії публічно описується як "секретний оперативний спосіб, який виявить різні форми зловживань в поліції" і буде використовуватися для спроби "спокусити колег, даючи їм хабара".

Також тест на предмет доброчесності розглядається як інструмент боротьби з корупцією, що передбачає моделювання реальних ситуацій, аналогічних операційній діяльності випробуваної особи, які остання зобов'язана вирішити, даючи уявлення про її реакцію та дії, здійснені за таких обставин.

Тести на доброчесність, як правило, проводяться для виявлення працівників поліції, що схильні до корупційних практик, збирання доказів для обвинувачення або початку дисциплінарного провадження, а також визначення тих, хто є надійним, непідкупним і заслуговує на просування по службі. Тестування створює переконання в поліції, що ризик виявлення корупції є вищим, і працівники поліції, таким чином, не схвалюють хабарі та інші корупційні дії. Оскільки співробітники поліції значно протидіють виявленню корупційної діяльності всередині установи, тестування використовується як стимул для зміни цієї практики. Воно також застосовується для визначення необхідності професійної перепідготовки

працівників поліції та посилу громадськості, що уряд твердо вирішив боротися з корупцією.

Використовуються дві форми перевірки доброчесності: цільовий та випадковий тест. Цільовий тест проводиться на підставі вже зібраного та проаналізованого оперативного матеріалу про окремого поліцейського чи групу працівників поліції, які підозрюються в корупції. Мета такої перевірки – отримати нову інформацію або підтвердити, що підозрювана особа схильна до корупції. Цей метод тестування може призвести до притягнення до кримінальної відповідальності особи або до виявлення нових доказів, які можуть бути використані у кримінальному провадженні. Цільовий тест завжди спрямований на конкретного працівника поліції, який підозрюється у зловживанні повноваженнями [223]. Цільове тестування найчастіше використовується для серйозних або корупційних кримінальних правопорушень. Воно суттєво не відрізняється від негласних слідчих дій чи контролю за вчиненням злочинів як спеціальних слідчих дій, що застосовуються у кримінальному провадженні [180]. Єдина відмінність полягає у тому, що цільове тестування здійснюється внутрішнім контролем поліції або зовнішньою антикорупційною агенцією проти працівників поліції [228].

Випадкове випробування доброчесності проводиться для моніторингу та оцінки роботи працівника поліції у конкретній ситуації, яка вимагає втручання поліції. Цей вид тесту ґрунтується на аналізі ризиків корупції в окремих підрозділах поліції у певній географічній зоні [218].

Наприклад, водій, якому загрожує відповідальність, усно провокує працівника поліції під час контролю за дорожнім рухом, тим самим створюючи можливість для хабарництва; або затриманий провокує поліцію щодо звільнення за гроші [173]. Випадкове тестування найчастіше використовується для виявлення незначних дисциплінарних порушень. Даний правовий інструмент піддається критиці, оскільки на практиці надає безліч можливостей для зловживання.

Тест на доброчесність – тест, призначений для генерування реакції індивідуума або окремих осіб, щоб можна було оцінити їх поведінку, дії або додержання професійних стандартів [193].

Отже, тестування доброчесності – це методологія, що використовується для дослідження корупції. Початково розроблене NYPD в 1970-х рр. тестування на доброчесність описується як створення ситуації, в якій може виникнути корупційна поведінка, під час якої здійснюється моніторинг дій і поведінки учасників ситуації. Симульоване середовище призначене для того, щоб перевірити, чи відповідає учасник незаконним, неетичним або іншим способом, що суперечить необхідним стандартам доброчесності. При цьому такі ситуації моделюються таким чином, щоб була доступна чітка можливість поводитися недоброчесно, недбало або неналежним чином.

Основна мета тестування доброчесності полягає в тому, щоб додати елемент спостереження, не спонукаючи людину діяти неналежним чином. Отже, тест на доброчесність є штучним середовищем, створеним перевіряючими для генерування реакції суб'єктом тесту.

При розробці тесту на доброчесність не може бути ніякого впливу, який міг би мотивувати учасника для поведінки будь-яким чином; скоріше, ситуація повинна забезпечити вільне і незалежне рішення суб'єкта. Аудіо-, відеозапис такої поведінки/вибору, покликані забезпечити переконливі докази, якщо суб'єкт злочину скоїть кримінальне правопорушення або вчинить діяння, яке вважається серйозним порушенням.

Тести на доброчесність є корисним засобом запобігання та виявлення корупції в поліції. Вони можуть бути випадковими або цілеспрямованими і, як правило, є частиною системи внутрішнього контролю поліцейської організації. Цільові тести на доброчесність також можуть бути ефективним методом розслідування корупції в поліції.

Водночас перевірка на доброчесність викликає серйозне занепокоєння щодо конфіденційності, обману, провокації, обмеження та порушення законних прав окремих працівників поліції. Це відносно ризикований метод, який сам по собі є відкритим для зловживань, але тестування доброчесності також досягає декількох цілей, зокрема виступає стримуючим засобом для офіцерів, які побоюються, що вони можуть бути викриті. Такий стримуючий ефект посилюється, якщо

запланована серія випадкових випробувань доводиться до відома працівників у межах поліцейської організації. Наприклад, в Австралії перед тестуванням була проведена велика освітня програма, а лозунг "чесні співробітники поліції не повинні боятися перевірки на доброчесність" був використаний для прийняття програми [229].

У даному підрозділі дисертаційної роботи нами здійснено ознайомлення із підходами міжнародних організацій до розуміння та застосування перевірки на доброчесність. Так, термін «перевірка на доброчесність» використовується на позначення: 1) перевірки до прийому на роботу кандидатів на державні посади; 2) методу, який є ефективним в плані як попередження корупції, так і кримінального переслідування корупціонерів; 3) надзвичайно ефективного і результативного засобу стримування корупції; 4) потужного спеціалізованого інструменту з виявлення корупції.

Проаналізовано правове регулювання та доктринальне розуміння перевірки на доброчесність зарубіжних країн, відповідно до яких останню розуміють як моделювання певної ситуації, що її особа, яка тестується, зобов'язана вирішити (Чеська Республіка); нагляд за тим, щоб певні особи відповідали встановленим законом вимогам до виконання службових обов'язків в симульованій ситуації (Угорщина); створення і застосування тестувальником уявних, імітованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою тестованої державної посадової особи, з метою пасивного спостереження, визначення реакції і поведінки тестованої державної посадової особи з тим, щоб визначити ступінь погіршення атмосфери інституційної непідкупності та ризики корупції у публічному органі в процесі оцінки інституційної непідкупності (Республіка Молдова); метод для виявлення, оцінки та усунення вразливостей і ризиків працівників МВС до вчинення корупції, включаючи моделювання ситуацій, аналогічних до тих, у яких працівники МВС опиняються під час виконання своїх службових обов'язків, яке відбувається негласно з метою спостереження за поведінкою особи та встановлення її реакції (Румунія); створення віртуальних

ситуацій або умов, метою яких є спровокувати незаконну реакцію особи, яка піддається випробуванню (США); процес створення реалістичної ситуації, спрямованої на провокування реакції особи чи групи осіб, що дозволяє оцінювати їхні дії, поведінку та додержання професійних стандартів (Великобританія); дія або бездіяльність перевіряючого, які дають змогу поліцейському, чия доброчесність перевіряється, брати участь у поведінці – законній чи незаконній (Австралія); інструмент боротьби з корупцією, що передбачає моделювання реальних ситуацій, аналогічних операційній діяльності випробуваної особи (Сербія).

Отже, за результатами ознайомлення із зарубіжним досвідом проведення перевірок на доброчесність слід констатувати, що є країни, в яких на законодавчому рівні в окремому спеціалізованому нормативному акті (Республіка Молдова та Румунія) чи в декількох негалузевих нормативних актах (Чеська Республіка, Угорщина, США, Великобританія, Австралія) закріплена процедура проведення перевірки на доброчесність, а також країни, в яких перевірка на доброчесність нелегальна, але реалізується практично (Грузія).

Важливим, на нашу думку, для перейняття Україною, слідувати досвіду Республіки Молдови та Румунії і здійснити повноцінне правове регулювання перевірки на доброчесність в окремому спеціалізованому нормативно-правовому акті, з урахуванням систематично зростаючої кількості суб'єктів, уповноважених проводити перевірку на доброчесність щодо своїх працівників. Також за прикладом Австралії, Великобританії запровадити виключно цільові перевірки на доброчесність та обов'язкову аудіо-, відеофіксацію під час їх здійснення. Крім того, необхідним видається запровадження імунітету від кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності для перевіряючих під час здійснення перевірки на доброчесність за певних умов.

Висновки до першого розділу

1. За результатами аналізу наукових доробків провідних вчених у галузі теорії держави та права встановлено, що дослідження доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, потребує застосування методів різних наук.

Насамперед – це правові науки, в межах яких може бути визначено, які саме прояви поведінки осіб вказаної категорії можуть охоплюватися правовим регулюванням, моделюватися можливість закріплення вказаних вимог у правових актах, визначатися юридична відповідальність за порушення правових приписів і закладатися фундамент критеріїв їх професійного відбору та контролю за доброчесністю.

Констатовано, що неможливо досягнути такої ємкісної юридичної категорії, як доброчесність інакше, як крізь призму історико-правового методу. У зв'язку з чим виокремлено такі етапи становлення даного поняття: 1) давньогрецький (філософи Сократ, Платон, Арістотель), для якого було характерно ототожнення доброчесності з формою організації держави, політикою, вищою якістю людини в моральній сфері, детермінантою людського щастя; 2) давньоримський (Сенека, Салюстій і Цицерон) – під доброчесністю розуміють найголовнішу духовну цінність («virtus»); 3) епоха Просвітництва (англійський філософ Е. Шефтсбері) – під доброчесністю розуміється спрямованість усіх прагнень та досягнень не на особисте благо, а досягнення всього роду; 4) трансформаційний період (з початку 1990-х рр. до початку 2000-х рр.) – запровадження моралі, доброчесності, як її складової, у повсякденне життя правничої спільноти; 5) інтеграційний (2001 – 2014 рр.) – поширення зарубіжного досвіду професійної відповідальності, доброчесності у юридичній професії; 6) сучасний (з 2014 – дотепер) характеризується намаганням нормативно упорядкувати доброчесність служби осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та перевірки їх на доброчесність.

2. Встановлено, що доброчесність та перевірка на доброчесність були предметом наукових пошуків таких вітчизняних вчених, як С. В. Глущенко, В. І. Федорович, якими досліджено проблему доброчесності суддів; С. В. Ківалова, В. В. Васильківської, Л. В. Прудіус, що присвятили деякі свої роботи доброчесності як одному із основоположних принципів державної служби; Є. М. Калюжної, А. М. Вовни – доброчесності у психологічному аспекті; Р. В. Шевченка – доброчесності особистості прикордонників як психологічному

феномену; І. М. Бевзюк – таємній перевірці доброчесності прокурорів та інших. Проте вказані наукові розвідки носять хаотичний, несистемний та неструктурований характер, що зумовило відповідну роль даного дисертаційного дослідження у спробі розв’язання ряду нагальних науково-дослідницьких завдань.

Охарактеризовано етапи історичного і законодавчого становлення доброчесності та перевірки на доброчесність, у зв’язку з чим виокремлено домінуючі ознаки поняття доброчесності: 1) доброчесність співвіднесена з вищою, самодостатньою метою, яка ніколи не може бути прирівняна до засобу і збігається з людською досконалістю; 2) є зовнішнім виразом внутрішньої якості людини, який завжди відповідає встановленим у суспільстві вимогам законодавства, ustalеним нормам, принципам моралі; 3) завжди є добровільним вибором; 4) діяльно протистоїть вадам, які у системі правових координат переростають у категорію проступків та правопорушень.

Запропоновано під доброчесністю працівника НАБУ розуміти таку морально-психологічну установку особистості, за якої працівник діє відповідно до вимог чинного законодавства України та норм етики, є зразком для наслідування. Також дано авторське визначення перевірки на доброчесність працівника НАБУ.

3. На підставі аналізу наукових доробків та законодавчих актів зарубіжних країн констатовано, що є країни, у яких на законодавчому рівні в окремому спеціалізованому нормативному акті (Республіка Молдова та Румунія) чи в декількох негалузевих нормативних актах (Чеська Республіка, Угорщина, США, Великобританія, Австралія) закріплена процедура проведення перевірки на доброчесність, а також країни, в яких перевірка на доброчесність нелегальна, але реалізується практично (Грузія) та запропоновано Україні слідувати досвіду Республіки Молдови та Румунії й здійснити повноцінне правове регулювання перевірки на доброчесність в окремому спеціалізованому нормативно-правовому акті, з урахуванням систематично зростаючої кількості суб’єктів, уповноважених проводити перевірку на доброчесність щодо своїх працівників.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРКИ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

2.1. Поняття та складові елементи механізму проведення перевірки на доброчесність

НАБУ – новостворений державний правоохоронний орган, на який відповідно до ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] покладено попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Водночас часто правоохоронці, які мають справу з розслідуванням корупційних кримінальних правопорушень, переходять межу дозволеного й самі стають по той бік закону. Наявність так званого «blue code of silence» [212] надзвичайно ускладнює запобігання та виявлення вказаних неправомірних дій, а функціонування відносно закритого середовища значно обмежує можливість використання того чи іншого правового інструментарію.

Так, 24 липня 2019 р. під час проведення конференції «Нова антикорупційна стратегія для України: якою вона має бути?» експерти Центру політико-правових реформ презентували альтернативні проєкти Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації на 2019 – 2023 рр. [65]. Участь у розробці цих базових для держави у сфері запобігання корупції документів взяли також керівництво НАБУ та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), судді Вищого антикорупційного суду, представники громадських організацій, експерти проєктів міжнародної технічної допомоги.

Пунктом 2.7 альтернативного проєкту Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації на 2019 – 2023 роки [65] пропонується запровадження інституту перевірок на доброчесність як загальновизнаного у світі

потужного інструменту з виявлення осіб, схильних до вчинення корупційних правопорушень, який засвідчив свою ефективність. Оскільки корупційні злочини вирізняються високим рівнем латентності, то виявлення шляхом проведення перевірок на доброчесність публічних службовців, які не дотримуються стандартів доброчесності та професійної етики, дало б змогу суттєво посилити дотримання зазначених стандартів багатьма категоріями осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Інститут перевірки на доброчесність міг би суттєво вплинути на рівень корупції у тих секторах, в яких публічні службовці через природу своєї діяльності наділені широкою дискрецією та/або в яких неможливо досягнути вищого рівня прозорості.

Окремі закони містять положення щодо проведення перевірок на доброчесність, однак вони не деталізовані, а практика проведення й результативність перевірок на доброчесність у цих органах різні.

Метою запровадження інституту перевірок на доброчесність має стати суттєве підвищення доброчесності і дотримання етичних стандартів працівниками НАБУ, посилення довіри суспільства до даного державного правоохоронного органу.

Серед усіх правоохоронних органів та органів державної влади України саме НАБУ вперше розпочало перевірку на доброчесність у 2016 р.

Згідно з ч. 2 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» підрозділ внутрішнього контролю НАБУ має, зокрема, обов'язок щодо проведення перевірок працівників НАБУ на доброчесність та моніторингу способу їх життя. Частиною 4 ст. 28 Закону передбачено, що негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника є підставою для притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, вказаний Закон не містить дефініції поняття та складових елементів механізму проведення перевірки на доброчесність.

Наукове товариство також залишило поза увагою дослідження вказаних надзвичайно актуальних питань, тим самим позбавивши практиків належного

теоретичного підґрунтя для ефективного застосування інституту перевірок на доброчесність.

Натомість значна увага правознавців, зокрема адміністративістів, акцентована на дослідженні питання механізму правового регулювання, адміністративно-правового регулювання та управління в цілому, виокремленні їх структурних елементів. Так, даній проблемі присвячена значна частина наукових праць С. Алексєєва, В. Кноррінга, Ю. Комара, В. Нерсесянца, Н. Нижника, А. Олійника, Ю. Осипова, А. Шергіна та інших.

Щоб встановити, що ж таке механізм проведення перевірки на доброчесність, слід послуговуватись таким методологічним інструментом, як слідування від загального до конкретного. Так, механізм – це послідовність станів процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; система, пристрій, що визначає порядок якого-небудь виду діяльності [151, с. 401].

Академічний тлумачний словник механізм визначає як внутрішню будову, систему чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [1].

Поступово переходячи до розгляду поняття «механізм проведення перевірки на доброчесність» доречно було б розглянути, що являє собою механізм правового, зокрема адміністративно-правового, регулювання та механізм управління.

Н. Нижник трактує механізм управління наступним чином – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та її зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління соціальним та організаційним потенціалами [64, с. 37]. При цьому, на нашу думку, фінансові ресурси не є обов'язковим елементом даного механізму, оскільки безліч механізмів управління реалізуються без найменшого залучення коштів, зокрема, діяльність громадських рад при органах державної влади та ін.

Також видається слушним зауваження Ю. Комара, що у спеціальній літературі відзначається "тяжіння до механістичного підходу" (за яким механізм державного управління розуміється як пристрій, що приводить його в дію)

[48, с. 80]. Але слід зазначати, що й автор даного дослідження розділяє думку більшості адміністративістів з приводу механістичного підходу до трактування механізму управління.

На противагу механістичному підходу, яскравим противником якого є В. Кноррінг, який глибоко та лаконічно означив суть системного підходу у наступній сентенції: "Управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес" [149, с. 1], все більшого значення в адміністративному праві для тлумачення механізму управління набуває системний підхід.

Ю. Осипов також пов'язує "системність" із предметом нашого дослідження, водночас вважаючи помилковим обмеження механізмів системою "засобів", "методів" і "форм управління" [156, с. 26]. Вчений, зокрема, у зв'язку з таким баченням "механізмів" слушно зауважує: "Це було б лише дещо подібним механістичному знаряддю – але це вже не соціальна система" [156, с. 26]. "Механізм", як стверджував в свою чергу В. Нерсисянц, "це завжди деяка функціональна характеристика об'єкта" [155, с. 567].

На сьогодні в адміністративному праві присутній дихотомічний підхід до визначення елементів механізму правового регулювання, а саме: широкий, що характеризується наявністю сукупності елементів, які беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин (норми права, нормативно-правовий акт, юридичні факти, правовідносини, тлумачення, реалізація права, законність, правосвідомість, правова культура, правомірна поведінка, протиправна поведінка, юридична відповідальність), та вузький, який включає лише елементи, що становлять основу регулятивної функції права (норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізація права, законність) [129, с. 307–308].

Так, яскравими представниками вузького підходу є С. С. Алексєєв та А. П. Шергін [145, с. 102], які структурними елементами механізму правового регулювання називають: а) юридичні норми; б) правовідносини, а саме: суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасника таких відносин; в) акти реалізації прав та обов'язків; г) індивідуальні приписи та акти застосування права [135, с. 364–365].

Позиція даних науковців нам найближча, оскільки, на нашу думку, застосування широкого підходу до тлумачення механізму правового регулювання не є достатньою мірою обґрунтованим та зайвими видаються – тлумачення, законність, правосвідомість, правова культура, правомірна поведінка, протиправна поведінка. Оскільки всі перелічені категорії є суто суб'єктивними та не можуть бути якісними дискримінантами елементів механізму правового регулювання, адже самі по собі є продуктом регуляторного впливу.

Слід зазначити, що сама категорія «механізм правового регулювання» виникла в рамках загальної теорії права для відображення руху, функціонування правової форми. У подальшому дана ідеологія розвинулась, знайшла нових прихильників, що дало змогу науковій проблемі з'явитись у 80-х рр. XX століття як одному із питань навчального курсу теорії держави і права. На сьогодні підручники з теорії права оперують категорією «механізм правового регулювання» [23, с. 413 – 416; 24, с. 400 – 403]. У свою чергу, базуючись, як і інші галузеві дисципліни, на принципах та засадах загальної теорії права, адміністративне право сьогодні механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин розуміє як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, що регулюються нормами цієї галузі права. Таким чином, з деякою мірою умовності можна припустити, що норми адміністративного права – це статика, а механізм адміністративно-правового регулювання – це динаміка [121, с. 63 – 65].

На думку С. Г. Стеценка, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Механізм адміністративно-правового регулювання являє собою внутрішню характеристику даного процесу, де стає зрозумілим, яким чином норма адміністративного права приводиться в рух, починає регулювати суспільні відносини, яким чином суб'єкти адміністративного права можуть впливати на процес правового регулювання.

На думку цього ж автора, їх доцільно розділити таким чином: а) органічні: норми права; акти реалізації норм права; правові відносини; б) функціональні:

юридичні факти (фактичні склади); правова свідомість та правова культура; законність; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права.

Органічні складові частини визначають суть самого механізму, тобто без них не може відбуватись процес адміністративно-правового регулювання. Водночас функціональними складовими частинами можуть вважатись ті, котрі значною мірою впливають на зазначений механізм, його вираженість та ефективність, при цьому вони не є обов'язковими елементами [122, с. 32].

Водночас, як зауважує Х.П.Ярмакі, і з чим неможливо не погодитись, сукупність цих засобів не залишається незмінною, їх набір, поєднання між собою зумовлюються потребою упорядкування відповідного типу суспільних відносин [58, с. 83].

З огляду на необхідність упорядкування суспільних відносин у сфері проведення перевірок на доброчесність працівників НАБУ нами здійснено спробу дати визначення механізму проведення перевірки на доброчесність як сукупності взаємопов'язаних елементів, наявність яких дає змогу реалізувати перевірку на доброчесність.

На нашу думку, як складові елементи механізму проведення перевірки на доброчесність з урахуванням того, що ми все ж є прихильниками вузького підходу до визначення механізму адміністративно-правового регулювання, слід виокремити: 1) мету перевірки на доброчесність; 2) принципи, з урахуванням яких проводиться перевірка; 3) суб'єкти проведення перевірки на доброчесність; 4) об'єкти такої перевірки; 5) права та обов'язки суб'єктів та об'єктів перевірки на доброчесність; 6) предмет перевірки на доброчесність; 7) форми та методи перевірки; 8) акти її реалізації (див. рис. 2.1).

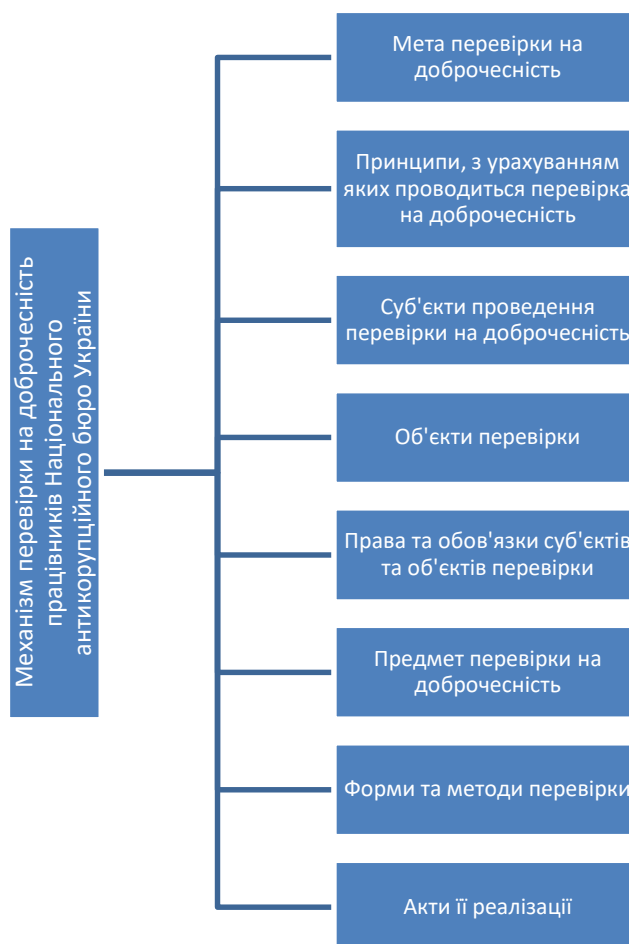


Рисунок 2.1. Механізм перевірки на доброчесність працівників НАБУ
(розроблено автором)

Частиною 6 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] передбачено, що порядок діяльності та повноваження підрозділів внутрішнього контролю НАБУ визначаються положенням, яке затверджується Директором НАБУ.

Відповідно до розділу VII Положення про Управління внутрішнього контролю НАБУ, затвердженого наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 29 листопада 2019 р. № 142 [70], можливо ідентифікувати лише такі елементи запропонованого нами механізму проведення перевірки на доброчесність, як: 1) мета проведення перевірок на доброчесність – запобігання недоброчесній поведінці працівників НАБУ, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника НАБУ, скоєння вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника; отримання достовірної

інформації про фактичне виконання працівником НАБУ правових норм та обмежень, передбачених законодавством України, яке регулює його діяльність; 2) суб'єкт перевірки на доброчесність – УВК НАБУ; 3) об'єкт перевірки – працівники НАБУ; 4) права суб'єкта перевірки на доброчесність: а) збирати, аналізувати, перевіряти дані, які свідчать про моральні, ділові та професійні якості працівника НАБУ; б) моделювати ситуацію, у якій можлива неправомірна поведінка працівника НАБУ; в) використовувати спеціальні речі та документи, у тому числі спеціально виготовлені; г) залучати працівників інших підрозділів НАБУ; г) використовувати добровільну допомогу інших осіб; 5) обов'язки суб'єкта перевірки на доброчесність: а) отримати дозвіл керівника Управління на проведення перевірки; б) за результатами перевірки на доброчесність підготувати доповідну записку на ім'я Директора НАБУ; в) не моделювати ситуації з метою притягнення працівника НАБУ до адміністративної чи кримінальної відповідальності; г) дотримуватися законодавства про захист персональних даних під час проведення перевірки на доброчесність.

Водночас нами метою проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ пропонується розглядати наступне: 1) підвищення рівня культури доброчесності у НАБУ; 2) запобігання недоброчесній поведінці працівників НАБУ, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника НАБУ, скоєнню вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника; 3) визначення відповідності або невідповідності працівників НАБУ займаній посаді, а саме: належного виконання останніми посадових обов'язків щодо запобігання іншим корупційним або пов'язаним з корупцією правопорушенням у зв'язку з виконанням службових обов'язків; попередження порушень правил етичної поведінки; негайне повідомлення безпосереднього керівника, УВК та Директора НАБУ про будь-яку спробу схиляння їх до вчинення корупційних злочинів або правопорушень, пов'язаних з корупцією; 4) виявлення, оцінка та усунення ризиків, які сприяють вчиненню корупції або правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також будь-яких випадків

недотримання доброчесності працівниками НАБУ; 5) запобігання неправомірному впливу на працівників НАБУ.

Крім того, необхідно закріпити на законодавчому рівні, що перевірка на доброчесність проводиться з урахуванням таких принципів, одних зі складових механізму проведення перевірки на доброчесність, як: 1) дотримання основних прав і свобод людини і громадянина; 2) законність; 3) об'єктивність; 4) неупереджене і недискримінаційне поводження з особами, які проходять перевірку; 5) компетентність і ефективність; 6) повага до приватного життя й захист персональних даних.

Суб'єктами проведення перевірок на доброчесність слід визначити працівників підрозділу внутрішнього контролю у складі центрального та територіальних управлінь НАБУ (з урахуванням положень ч. 1 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]).

Об'єктом перевірки на доброчесність, на нашу думку, є працівники НАБУ, які відповідно до ч.1 ст. 10 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] поділяються на осіб, які є гласними і негласними штатними працівниками, з числа осіб начальницького складу, державних службовців та інших працівників, які працюють за трудовими договорами в НАБУ.

За особами, щодо яких проводиться перевірка на доброчесність, доцільно закріпити наступні права: 1) на толерантне, неупереджене і справедливе поводження з боку суб'єктів перевірки під час перевірки й повагу їх гідності; 2) бути повідомленим про можливість проведення перевірки на доброчесність перед призначенням на посаду; 3) на повагу до приватного життя та захист персональних даних; 4) отримувати інформацію щодо проведених стосовно них перевірок на доброчесність та їх результати; 5) отримувати інформацію про процедури оскарження, встановлені законом, щодо дисциплінарних стягнень, застосованих на підставі висновку службового розслідування за результатами перевірки на доброчесність; 6) оскаржити стягнення, накладені на підставі перевірки на доброчесність відповідно до порядку, встановленого законом.

В свою чергу, за вказаною категорією осіб доречно закріпити наступні

обов'язки: 1) неухильно дотримуватися чинного законодавства України, що регулює їх службову діяльність; 2) запобігати допущенню порушення стандарту доброчесності працівника НАБУ; 3) негайно повідомляти безпосереднього керівника, УВК та Директора НАБУ про будь-яку спробу схиляння їх до вчинення корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією; 4) негайно повідомляти про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника НАБУ Директора НАБУ та підрозділ внутрішнього контролю НАБУ (ч. 3 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]).

Суб'єкти проведення перевірки на доброчесність, на нашу думку, повинні мати наступні права: 1) отримувати будь-яким, не забороненим чинним законодавством способом, інформацію про схильність працівника НАБУ до недоброчесної поведінки; 2) отримати спеціальну підготовку, пройти професійне навчання щодо належного застосування методів та засобів, використовуваних при перевірці на доброчесність; 3) виготовляти та використовувати в ході перевірки на доброчесність спеціально виготовлені речі й документи, створювати та використовувати спеціально утворені підприємства, установи, організації; 4) оскаржувати рішення керівника підрозділу внутрішнього контролю про відмову у наданні дозволу на проведення перевірки на доброчесність щодо конкретного працівника НАБУ; 5) використовувати неправдиві твердження або факти; 6) залучати до проведення перевірки на доброчесність працівників інших підрозділів НАБУ, третіх осіб на добровільній основі; 7) мати безпосередній доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування (п.3 ч. 1 ст. 17 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]).

У свою чергу, працівники підрозділів внутрішнього контролю НАБУ під час проведення перевірки на доброчесність зобов'язані: 1) дотримуватися прав і свобод людини та громадянина; 2) вживати заходів для проведення перевірки на доброчесність відповідно до плану, затвердженого керівником підрозділу внутрішнього контролю; 3) дотримуватися в ході перевірок вимог чинного

законодавства; 4) забезпечити конфіденційність перевірки доброчесності та захист персональних даних осіб, які підлягають перевірці, відповідно до ЗУ «Про захист персональних даних» [87]; 5) вживати заходів щодо запобігання можливих негативних наслідків або завдання шкоди об'єкту перевірки чи третім особам у зв'язку з такою перевіркою; 6) забезпечити аудіо- й відеофіксацію ходу перевірки; 7) забезпечити повагу на приватне життя у ході перевірки на доброчесність; 8) скласти звіт за результатами перевірки на доброчесність.

Як нами вже з'ясовано у попередньому розділі даного дисертаційного дослідження, предметом перевірки на доброчесність працівників НАБУ є, зокрема, стандарт етичної поведінки працівника НАБУ у Кодексі професійної етики працівників НАБУ, затвердженого наказом Директора НАБУ від 01 вересня 2016 р. № 242 [46].

На нашу думку, саме вказаний стандарт доброчесності і має бути предметом перевірки на доброчесність як один із елементів механізму проведення перевірки на доброчесність. Водночас він не є вичерпним. Так, вказаний стандарт передбачає, що працівник НАБУ: 1) використовує своє службове становище та подає інформацію про місце роботи, проходження служби, у тому числі шляхом пред'явлення службового посвідчення, з метою виконання службових обов'язків чи у випадках, передбачених чинним законодавством України; 2) не вимагає та не отримує матеріальні або інші блага, пільги й інші переваги з використанням службового становища; 3) утримується від одержання кредитів, позичок, допомоги, чи придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, які не доступні іншим особами за рівних умов, не передбачені законодавством, або на які працівник НАБУ не має права; 4) не надає необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом прийняття управлінських рішень; 5) не сприяє фізичним чи юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з використанням посадового становища; 6) не втручається у діяльність державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи спонукання до прийняття неправомірних рішень з використанням службового становища; 7) здійснюючи

приховану діяльність (оперативно-розшукова діяльність, негласні слідчі (розшукові) дії), неухильно дотримується прав і свобод людини та юридичних осіб, пропорційності (збалансованості), законності, відповідальності, необхідності та етичності; 8) знищує відомості, які стосуються особистого життя, честі, гідності людини, юридичної особи, одержані внаслідок прихованої діяльності, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій; 9) одержує докази виключно у спосіб, передбачений чинним законодавством України; 10) не застосовує для одержання інформації технічні засоби, психотропні, хімічні та інших речовин, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу; 11) зобов'язаний за першої можливості повідомити Директора НАБУ та спеціально уповноважений підрозділ про затримання, арешт, повідомлення про підозру або притягнення його до кримінальної чи адміністративної відповідальності; 12) повідомляє безпосереднього керівника та спеціально уповноважений підрозділ НАБУ про наявність судимості у будь-кого з близьких осіб, перелік яких наведено у ЗУ «Про запобігання корупції» [84], у разі отримання такої інформації; 13) негайно повідомляє Директора НАБУ та спеціально уповноважений підрозділ НАБУ про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника НАБУ.

Форма проведення перевірки на доброчесність – це зовнішній прояв самої перевірки. На нашу думку, перевірки на доброчесність працівників НАБУ доцільно класифікувати за формами проведення на такі: 1) організаційна – залежно від категорії працівників НАБУ (гласні чи негласні штатні працівники); 2) специфічна – з урахуванням кола посадових обов'язків об'єкта перевірки (особи начальницького складу, державні службовці чи працівники, які працюють за трудовими договорами в НАБУ); 3) внутрішня чи зовнішня – залежно від місця проведення перевірки (в адміністративній будівлі НАБУ чи за її межами); 4) короткочасна чи довготривала – залежно від тривалості у часі перевірки на доброчесність; 5) безпосередня та опосередкована – залежно від необхідності прямої взаємодії суб'єкта перевірки чи третіх осіб, залучених до її проведення, з об'єктом перевірки (див. рис. 2.2).

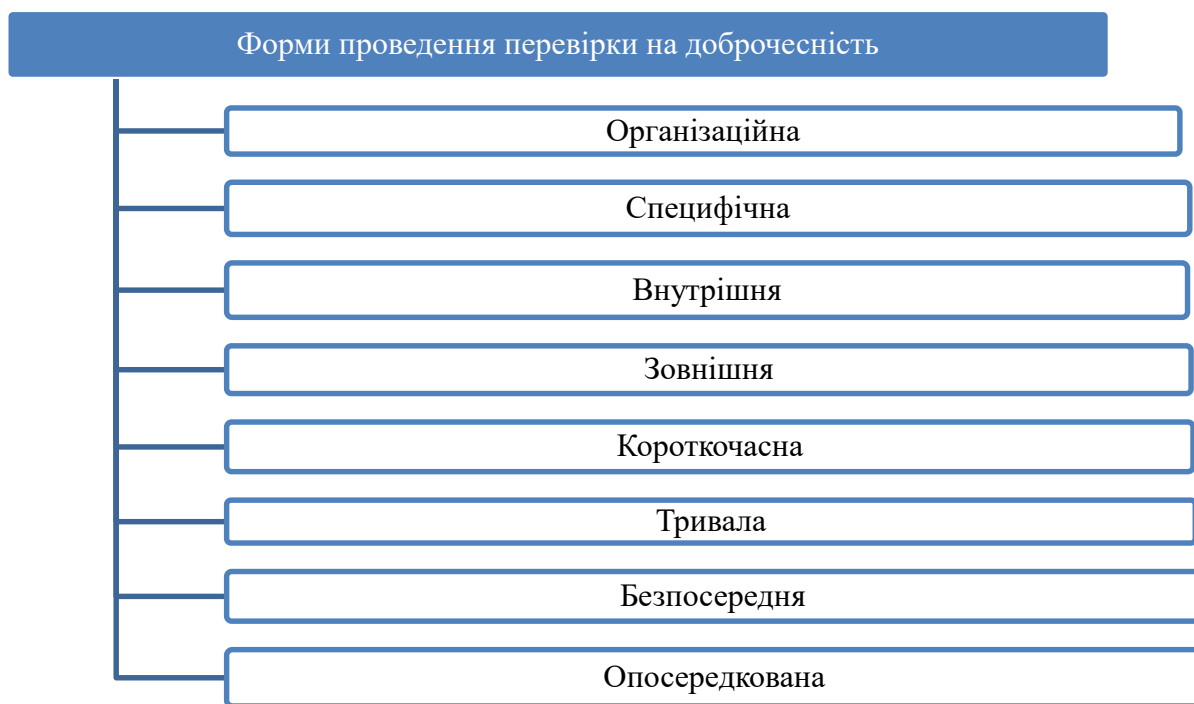


Рисунок 2.2. Форми проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ
(розроблено автором)

Метод проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ – це спосіб її здійснення. Звичайно, що як і в ході будь-якої пізнавальної діяльності під час перевірки на доброчесність використовуються загальнонаукові методи (індукції та дедукції; аналізу; синтезу; аналогії; моделювання; абстрагування) та спеціальні прийоми.

Спеціальні прийоми перевірки на доброчесність можливо поділити на такі групи: 1) органолептичні: а) метод формальної перевірки (наприклад, за допомогою офіційного чи неофіційного листування; шляхом телефонних дзвінків та формулюванням запитань і відповідей на них тощо); б) метод ґрунтовної перевірки (виготовлення імітаційних засобів, необхідність безпосередньої взаємодії); 2) прогнозувально-аналітичні: а) вивчення (збір інформації про об'єкт перевірки та його поведінку); б) аналіз (обробка зібраної інформації); в) моделювання (розробка сценарію перевірки на доброчесність); 3) узагальнення й реалізації: а) спостереження (візуальний нагляд та фіксація ходу перевірки на доброчесність); б) підтвердження чи спростування (отримання суб'єктом перевірки інформації про негативний чи позитивний результат тесту); в) документування результатів перевірки; г) оцінка причин та умов, що сприяли одержанню

негативного результату перевірки та розробка пропозицій щодо їх усунення (див. рис. 2.3).

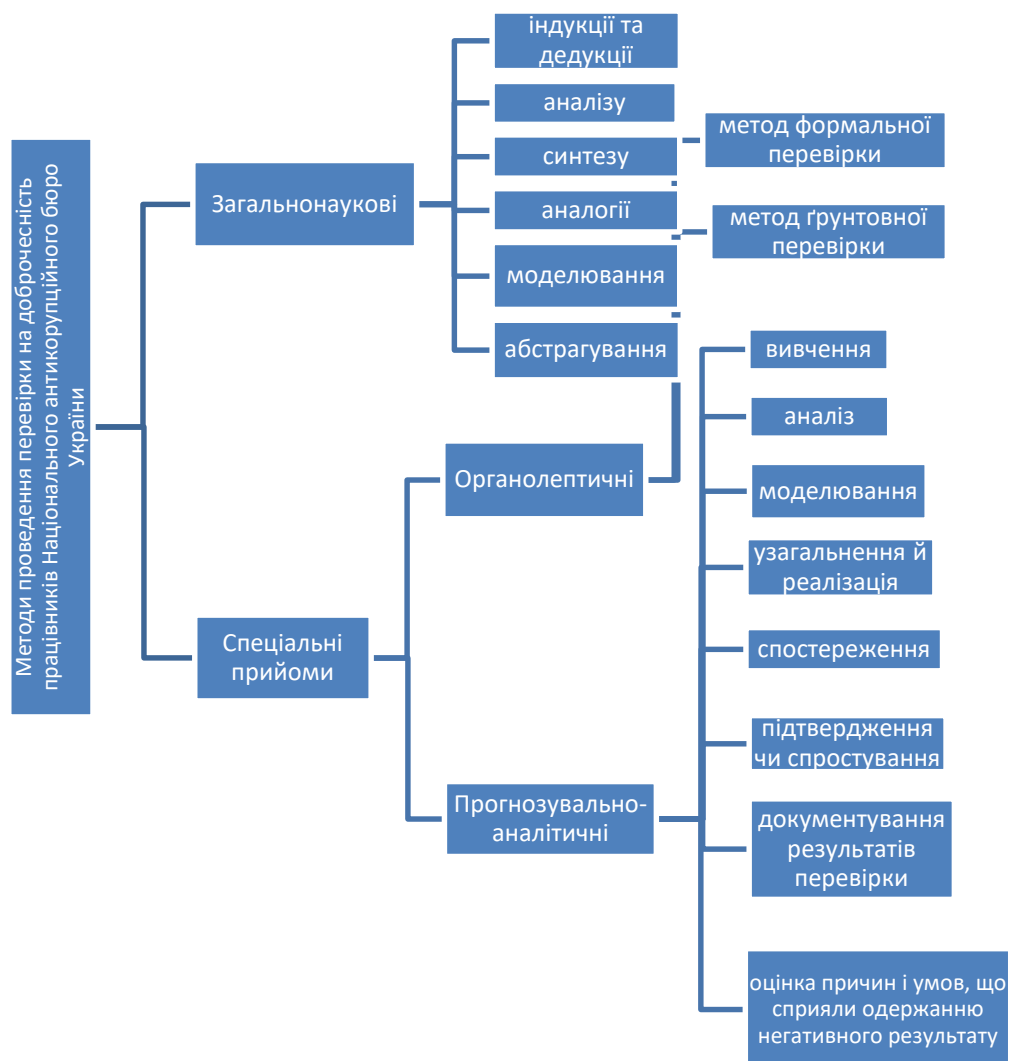


Рисунок 2.3. Методи проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ

(розроблено автором)

Акти реалізації перевірки на доброчесність – це індивідуально-правові акти, інші документи, які складаються під час перевірки на доброчесність, що спрямовані на втілення норм права у безпосередню поведінку учасників такої перевірки.

Так, актом, на підставі якого виникають правовідносини з приводу проведення перевірки на доброчесність, є письмове доручення Керівника УВК НАБУ на її проведення.

Актом, що засвідчує припинення правовідносин з перевірки на доброчесність, є звіт про перевірку на доброчесність, у якому фіксують негативні, позитивні чи невизначені результати перевірки на доброчесність.

Крім того, слід зауважити, що механізм проведення перевірки на доброчесність та його елементи, на нашу думку, мають бути обов'язково врегульовані в нормативно-правовому акті. Недопустимо, щоб вказаний засіб втручання в приватне життя, підстави, порядок та механізм його застосування не були врегульовані взагалі або частково визначалися виключно внутрішньовідомчими документами.

Все частіше у публічному просторі можна почути про нівелювання перевірки на доброчесність у її автентичному, започаткованому нью-йоркською поліцією вигляді [206], та намагання повернути законодавчі симпатії на користь психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа [27], або заперечення необхідності впровадження в українське законодавство та практику інституту перевірки на доброчесність, пояснюючи це тим, що вже існують оперативно-розшукова діяльність та негласні слідчі (розшукові) дії, з чим автор даного дослідження категорично не погоджується з нижченаведених підстав.

Таким чином, вивчення питання співвідношення перевірки на поліграфі, оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій з тестуванням на доброчесність є актуальним та нагальним питанням, яке покращує розуміння й визначає необхідність законодавчого врегулювання механізму проведення перевірки на доброчесність та його елементів.

Отже, розглянемо, чим відрізняються перевірка на доброчесність у її класичному розумінні від психофізіологічного опитування з використанням поліграфа та чи можливо ототожнювати чи використовувати вказані поняття як синонімічні.

В Україні поліграфи активно використовуються: 1) поліцією [33]; 2) органами Державної податкової служби України [39]; 3) МОУ та ЗСУ [35]; 4) НАБУ [38]; 5) ДБР [71], ст.26 ЗУ«Про Державне бюро розслідувань» [79];

6) органами прокуратури [32]; 7) Нацгвардією [34]; 9) Службою безпеки України [36].

Міністерством юстиції України 27 липня 2015 р. було видано наказ № 1350/5 «Про внесення змін в наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 року № 53/5» [78], яким були внесені зміни в науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз і експертних досліджень. Так, Розділ VI "Психологічна експертиза" було доповнено новим п. 6.8, відповідно до якого з метою отримання орієнтувальної інформації можуть проводитися опитування із застосуванням спеціального технічного засобу – комп'ютерного поліграфа.

Натомість перевірка на доброчесність на даний час проводиться виключно НАБУ (ч. 2 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]), при тому, що на законодавчому рівні передбачена також для ДБР (ч. 2 ст. 24 ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» [79]) та НАЗК (ч. 3 ст. 17¹ ЗУ «Про запобігання корупції» [84]).

Незважаючи на широке використання та нормативне регулювання, слід зазначити, що інформація, отримана в результаті використання поліграфа, є суб'єктивною думкою конкретного поліграфолога внаслідок оцінки та аналізу об'єктивних даних, отриманих в результаті проведеного опитування, а тому від рівня кваліфікації поліграфолога залежить і рівень об'єктивності таких результатів [73].

Неможливо також не звернути увагу на низку чинників, що впливають на достовірність результатів перевірки на детекторі брехні, а саме: 1) фізичний та психічний стан випробовуваного; 2) існування психопатичних особистостей, які не демонструють змін фонових фізіологічних параметрів; 3) застосування технік, що дають змогу довільно змінювати фонові характеристики, які реєструються поліграфом – напруга м'язів, покусування язика, канцелярська кнопка в черевикові, надмірне фізичне навантаження, недосипання, недоїдання, переохолодження, прийом великої кількості рідини, кави, чаю тощо [9].

Водночас перевірка на доброчесність повністю позбавлена суб'єктивного фактора та полягає в створенні штучних умов, в яких випробовувана особа може

піддатися спокусі вчинити правопорушення та тільки від її вільного волевиявлення залежить результат тестування та подальше проходження служби.

В Україні на законодавчому рівні виключно у ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» [79] (ст. 26) та ЗУ «Про Національну поліцію» [90] (ч. 2 ст. 50) закріплено, що до вступу на службу, а також не рідше одного разу на рік під час проходження служби (для ДБР) працівники проходять психофізіологічне дослідження із застосуванням поліграфа.

Результати психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа не можуть бути підставою для ініціювання кримінального провадження або провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Натомість результати перевірки на доброчесність є підставою для ініціювання дисциплінарного провадження щодо випробовуваного.

Водночас законодавець у ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» [79] (ч. 2 ст. 24) чітко розмежовує такий захід адміністративного контролю з боку роботодавця, як перевірка на доброчесність від психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа.

Розуміння психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у вищеперелічених органах однакове – нешкідливе для життя і здоров'я людини опитування з використанням комп'ютерного технічного засобу, призначеного для реєстрації психофізіологічних реакцій, під час якого проводиться аналіз динаміки зазначених реакцій суб'єкта дослідження у відповідь на психологічні стимули, представлені у формі варіантів відповідей, предметів, схем, фотографій тощо, що дає можливість виявити симуляцію і представити зареєстровані результати в аналоговій та/або цифровій формі.

Також результати дослідження не є підставою для прийняття рішення про відмову особі у зайнятті посади, а використовуються суб'єктом призначення на посаду під час проведення співбесіди з такою особою лише як інформація ймовірного характеру, яка сприяє її оцінюванню. Таким чином, психофізіологічне опитування із застосуванням поліграфа використовується як до прийому на роботу, так і в процесі виконання службових обов'язків.

В свою чергу, перевірка на доброчесність в Україні проводиться виключно після призначення особи на посаду, про що свідчать положення ч. 2 ст. 13 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89], ч. 2 ст. 15 ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» [79] та п. 3 ч. 3 ст. 17¹ ЗУ «Про запобігання корупції» [84].

Жодна перевірка із застосуванням поліграфа не може бути проведена без письмової заяви випробовуваного, якою надається добровільна згода на проведення дослідження. Відмова від такої перевірки не може тягнути за собою жодних юридичних наслідків для особи. У довідці за результатами такої перевірки обов'язково зазначається, що висновки носять ймовірний та орієнтувальний характер і не можуть бути використані як доказ у будь-якому провадженні, а потребують додаткової перевірки та пошуку доказів в установленому законодавством порядку.

Зрозуміло, що за таких умов матеріальні та інші ресурсні витрати на такий дороговартісний процес, як опитування із застосуванням детектора брехні, може себе виправдати лише як інформація для формування психологічного портрета кандидата на певну посаду та інформація орієнтувального характеру, за результатами яких неможливо прийняти жодного юридично значущого рішення.

На противагу цьому інструменту, перевірка на доброчесність дає змогу виявити правопорушника всередині відповідної організації, особливо за умов, коли існуючі кримінальні процесуальні, у тому числі оперативно-розшукові, та інші законодавчі механізми безсильні, оскільки випробовувані на професійному рівні ознайомлені з методами документування протиправної діяльності. До того ж, саме за результатами перевірки на доброчесність можливе притягнення особи до дисциплінарної відповідальності [99, с.116].

Крім того, слід звернути увагу на те, що поліграфологічне опитування, спрямоване на з'ясування відомих подій, що мали місце в минулому, тоді, як перевірка на доброчесність орієнтована виключно на з'ясування того, чи особа доброчесна на даний час, а також є неупередженою щодо її минулого.

Спільним для обох інструментів адміністративного контролю з боку роботодавця є те, що результати перевірки становлять інформацію з обмеженим

доступом. При цьому дата та час психофізіологічного дослідження, а також питання, досліджувані в його ході, на відміну від перевірки на доброчесність, відомі випробовуваному заздалегідь.

Основними завданнями опитування з використанням поліграфа є:

- 1) забезпечення прозорості, об'єктивності при прийнятті кадрових рішень: приховування чи викривлення анкетних даних, окремих фактів біографії; вчинення суб'єктом опитування злочинних діянь; зловживання алкоголем, вживання наркотичних та (або) психотропних речовин без призначення лікаря; приховані мотиви призначення на посади; наявність конфлікту інтересів; розголошення суб'єктом опитування відомостей, що становлять державну таємницю, службову або конфіденційну інформацію; співпрацю з іноземними спеціальними службами та/або не передбаченими законом воєнізованими або збройними формуваннями; приховування інформації про стан здоров'я, якщо законодавством визначені вимоги щодо придатності за станом здоров'я до певного виду професійної діяльності;
- 2) підвищення ефективності проведення службових розслідувань (перевірок) та здійснення досудового розслідування: звужування кола підозрюваних та ймовірно причетних осіб до події, що перевіряється; оцінювання правдивості свідчень, наданих особою; одержання інформації орієнтувального характеру про підготовку або вчинення правопорушень, щодо напрямів здобуття доказів; отримування ймовірної та орієнтувальної інформації про механізм і спосіб здійснення правопорушення; визначення оперативно-слідчих версій та проведення першочергових оперативно-розшукових заходів для виявлення, розкриття та припинення правопорушень.

В той час, як перевірка на доброчесність має на меті такі завдання: визначити, чи може певний працівник бути залученим до корупційної практики; збільшити реальний і потенційний ризик для корумпованих чиновників бути викритими, стримуючи корупційну поведінку і заохочуючи чиновників повідомляти про випадки пропозиції хабара; ідентифікувати посадових осіб, які працюють у сферах, що потерпають від корупції, як осіб чесних і надійних, і тому, ймовірно, придатних для просування і призначення на керівні посади у чутливих до корупції сферах.

Отже, за результатами даного дослідження слід дійти висновку, що психофізіологічне опитування із застосуванням поліграфа та перевірка на доброчесність є абсолютно різними інструментами адміністративного контролю працівників та потенційних працівників з боку роботодавця, відмінні за формою реалізації, завданнями, які перед ними поставлені, а також юридичною значущістю результатів вказаних процедур. Дані інститути не можуть підміняти один одного, при цьому слід врахувати, що перевірка на доброчесність є предметом регулювання виключно адміністративного права, у той час як перевірка на детекторі брехні – міжгалузеве явище. Єдиною точкою дотику, на нашу думку, є можливість використання результатів психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа як інформації орієнтувального характеру для відбору потенційних об'єктів перевірки на доброчесність.

Оперативно-розшукова діяльність та проведення негласних слідчих (розшукових) дій закріплені у ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» [91] та Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України) [55] відповідно.

Так, згідно зі ст. 8 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» [91] оперативним підрозділам для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності за наявності передбачених ст. 6 цього Закону підстав надається право, зокрема, з метою виявлення та фіксації діянь, передбачених ст.ст. 305, 307, 309, 311, 318, 321, 364-1, 365-2, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК України [54], проводити операції з контрольованого вчинення відповідних діянь. Порядок отримання дозволу, строк його дії та порядок проведення операції з контрольованого вчинення корупційного діяння визначаються КПК України; здійснювати аудіо-, відеоконтроль особи; здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відеоконтроль місця згідно з положеннями ст. ст. 269, 270 КПК України; мати гласних і негласних штатних та позаштатних працівників; використовувати конфіденційне співробітництво згідно з положеннями ст. 275 КПК України; використовувати за згодою адміністрації службові приміщення, транспортні засоби та інше майно підприємств, установ, організацій, а так само за

згодою осіб – житло, інші приміщення, транспортні засоби і майно, які їм належать; створювати та використовувати заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби згідно з положеннями ст. 273 КПК України; створювати і застосовувати автоматизовані інформаційні системи.

Частиною 1 ст. 6 вказаного Закону [91] передбачено, що підставами для проведення оперативно-розшукової діяльності, зокрема, є: наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про: кримінальні правопорушення, що готуються; осіб, які готують вчинення кримінального правопорушення; осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання.

Таким чином, основною відмінністю перевірки на доброчесність працівників НАБУ від проведення оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій щодо останніх є те, що під час оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій ми говоримо виключно про кримінальне правопорушення: у першому випадку – про кримінальне правопорушення, що готується, а в кримінальному провадженні – про вже вчинене кримінальне правопорушення.

На противагу вказаним юридичним інструментам перевірка на доброчесність має місце виключно лише при можливості недоброчесної поведінки працівника НАБУ. Тобто, якщо розподіляти за ступенем «важкості» застосованої правової артилерії, залежно від чинника, що став підставою для їх реалізації, матимемо наступну картину: 1) отримали інформацію будь-яким не забороненим чинним законодавством способом про ймовірну недоброчесну поведінку працівника НАБУ – розпочинаємо його перевірку на доброчесність; 2) отримали інформацію про те, що встановленими чи невстановленими працівниками НАБУ готується вчинення злочину (із чітко визначеного ст. 8 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» [91] переліку джерел отримання такої інформації – в заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації, у письмових дорученнях і постановах слідчого, вказівках прокурора, ухвалах слідчого судді,

суду, матеріалах правоохоронних органів, у запитах і повідомленнях правоохоронних органів інших держав та міжнародних правоохоронних організацій) – заводимо оперативно-розшукову справу, в ході якої здійснюємо оперативно-розшукові заходи щодо працівників НАБУ; 3) і, насамкінець, якщо отримано заяву чи повідомлення про вчинення кримінального правопорушення або самостійно виявлено слідчим чи прокурором обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення – реєструємо кримінальне провадження, в ході якого, за потреби, коли очікувані докази неможливо отримати у інший спосіб, здійснюємо негласні слідчі (розшукові) дії.

Різняться між собою вказані правові інститути і суб'єктом, який легітимізує початок відповідної діяльності чи то з проведення перевірки на доброчесність, чи проведення оперативно-розшукових заходів, чи здійснення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні. Так, для перевірки на доброчесність необхідно отримати дозвіл керівника підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; для проведення оперативно-розшукових заходів – постанову прокурора/ухвалу слідчого судді; для проведення негласних слідчих (розшукових) дій – постанову прокурора/ухвалу слідчого судді.

Водночас ці три правові інструментарії є спорідненими в частині того, що відомості про факт та методи їх проведення не підлягають розголошенню. Однак, відповідно до застосованого режиму обмеження інформації перевірка на доброчесність є відомостями, що віднесені до службової інформації, а оперативно-розшукові заходи та негласні слідчі (розшукові) дії – до державної таємниці.

Різняться дані правові процедури й юридичними наслідками. Так, результати оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій використовуються як докази у кримінальному провадженні. Якщо інформація про готування до вчинення кримінального правопорушення не підтверджується, результати оперативно-розшукової діяльності підлягають знищенню. В свою чергу, ті результати негласних слідчих (розшукових) дій, які прокурор не планує використовувати під час доказування у суді, так само підлягають знищенню. На противагу цьому, результати перевірки на доброчесність не можуть бути

використані як докази у адміністративному чи кримінальному провадженні. Водночас, однозначно, є доказами під час дисциплінарного провадження та подальшого оскарження його результатів у суді.

Особи, які проводили перевірку на доброчесність, оперативно-розшукові заходи та негласні слідчі (розшукові) дії, можуть бути допитані як свідки у відповідному провадженні.

Заборона провокації (підбурювання) поширюється як на проведення перевірки на доброчесність, оперативно-розшукової діяльності, так і негласних слідчих (розшукових) дій.

Також неможливо оминати увагою положення ч. 1 ст. 258 КПК України [55], відповідно до якого ніхто не може зазнавати втручання у приватне спілкування без ухвали слідчого судді.

Вказаний законодавчий постулат здавалося б на сьогодні унеможлиблює здійснення аудіо-, відеофіксації проведення перевірки на доброчесність. Адже цей правовий інструмент застосовується УВК НАБУ виключно на підставі дозволу керівника Управління, а не ухвали слідчого судді.

Водночас ст. 17 ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [76] передбачено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Знаковим щодо визначення меж втручання роботодавця у сферу приватного життя в розумінні ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [50] є рішення «Bărbulescu v. Romania» від 05 вересня 2017 р. (№ 61496/08) [102]. Відповідно до п.п. 119, 121 вказаного рішення Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) вважає, що Договірним Державам повинна бути надана широка свобода розсуду при оцінці необхідності встановлення правових основ, що регулюють умови, при яких роботодавець може контролювати електронні або інші засоби спілкування своїх працівників неробочого характеру, що здійснюються з робочого місця.

ЄСПЛ вважає, що внутрішньодержавні органи влади повинні враховувати такі фактори: 1) чи був співробітник повідомлений про ймовірність того, що

роботодавець може вжити заходів для контролю кореспонденції та інших засобів спілкування, а також про здійснення таких заходів. Хоча на практиці працівників можна повідомляти у різний спосіб, залежно від фактичних обставин кожної справи ЄСПЛ вимагає, щоб заходи відповідали вимогам ст. 8 Конвенції. У повідомленні, зазвичай, повинно бути ясно зазначено характер контролю, а саме повідомлення надсилається заздалегідь; 2) ступінь контролю з боку роботодавця і ступінь втручання в особистий простір працівника. У цьому відношенні слід розрізняти контроль за характером листування і його змістом. Необхідно враховувати, чи контролюються всі повідомлення або тільки частина з них, а також питання про те, чи обмежено контроль за часом і за кількістю осіб, які можуть вивчати його результати. Те ж саме стосується і обсягу контрольованої інформації; 3) чи вказав роботодавець законні причини для виправдання контролю за повідомленнями й оцінки їх змісту. Оскільки контроль змісту листування за своєю природою носить більш агресивний характер, його застосування вимагає більш серйозних виправдань; 4) чи можливо встановити систему контролю, засновану на менш агресивних методах і заходах проникнення в особисте життя людини, ніж прямий перегляд змісту листування працівника. У зв'язку з цим, залежно від обставин кожної справи, повинна проводитися оцінка того, чи могла поставлена роботодавцем мета бути досягнута без прямої оцінки повного змісту листування працівника; 5) наслідки контролю для працівника, щодо якого він здійснюється, й використання роботодавцем результатів контролю, зокрема, чи були ці результати використані для досягнення заявленої мети застосованого заходу; 6) чи були працівнику забезпечені належні гарантії, особливо якщо контроль з боку роботодавця характеризувався заходами втручання в сферу приватного життя. Дані гарантії повинні забезпечити неможливість роботодавця ознайомитися зі змістом розглянутих повідомлень, якщо тільки працівник не був заздалегідь повідомлений про це.

Також важливими є рішення у справі «Libert v. France» від 02 липня 2018 р. (№588/13) [106], в якому суб'єкт публічного права досліджував вміст жорсткого диску на робочому комп'ютері свого працівника; «Körpke v. Germany» [104] від 05

жовтня 2010 р. (№ 420/07), відповідно до якого ЄСПЛ прийшов до висновку, що приховане відеоспостереження на робочому місці в зв'язку з обґрунтованими підозрами в розкраданні не впливає на право особи на повагу до приватного життя до такої міри, яка зобов'язує державу створювати законодавчу основу для дотримання своїх позитивних зобов'язань з точки зору ст. 8 Конвенції; «López Ribalda and others v. Spain» [107] – лише першочергова вимога захисту істотних державних і приватних інтересів може бути виправдана відсутністю попереднього повідомлення про [відеоспостереження].

Водночас відповідно до ч. 1 ст. 273 КПК України [55] прямо заборонено використання заздалегідь ідентифікованих або несправжніх (імітаційних) засобів з іншою метою, ніж для цілей проведення негласних слідчих (розшукових) дій, що блокує можливість застосування та використання таких засобів УВК НАБУ. Навіть незважаючи на те, що Директором НАБУ у п. 7.5 Положення про УВК [70] останньому дозволено застосування вказаних засобів. Оскільки при колізії положень нормативно-правових актів різної юридичної сили застосовуються положення того нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу, в даному випадку ч. 1 ст. 273 КПК України [55].

Таким чином, на сьогодні механізм проведення перевірки на доброчесність та його складові елементи потребують нагального законодавчого врегулювання з метою повноцінної реалізації підрозділом внутрішнього контролю НАБУ покладених на нього завдань та належного виконання обов'язків.

У даному дослідженні наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання, що полягає у визначенні механізму проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ, його складових елементів, а саме: 1) мета перевірки на доброчесність; 2) принципи, з урахуванням яких проводиться перевірка; 3) суб'єкти проведення перевірки на доброчесність; 4) об'єкти такої перевірки; 5) права і обов'язки суб'єктів та об'єктів перевірки на доброчесність; 6) предмет перевірки на доброчесність; 7) форми та методи перевірки; 8) акти її реалізації.

Визначено мету перевірки на доброчесність працівників НАБУ:

1) підвищення рівня культури доброчесності у НАБУ; 2) запобігання недоброчесній поведінці працівників НАБУ, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника НАБУ, скоєнню вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника; 3) визначення відповідності або невідповідності працівників НАБУ займаній посаді, а саме: належного виконання останніми посадових обов'язків щодо запобігання іншим корупційним або пов'язаним з корупцією правопорушенням у зв'язку з виконанням службових обов'язків; попередження порушень правил етичної поведінки; негайне повідомлення безпосереднього керівника, УВК та Директора НАБУ про будь-яку спробу схиляння їх до вчинення корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією; 4) виявлення, оцінка та усунення ризиків, які сприяють вчиненню корупції або правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також будь-яких випадків недотримання доброчесності працівниками НАБУ; 5) запобігання неправомірному впливу на працівника НАБУ.

В ході даного наукового дослідження встановлено також такі принципи як одні зі складових механізму проведення перевірки на доброчесність: 1) дотримання основних прав і свобод людини і громадянина; 2) законність; 3) об'єктивність; 4) неупереджене і недискримінаційне поводження з особами, які проходять перевірку; 5) компетентність та ефективність; 6) повага до приватного життя й захист персональних даних.

Окреслено суб'єктний та об'єктний склад перевірки на доброчесність, їх взаємні права та обов'язки.

Запропоновано предмет перевірки на доброчесність розуміти як дотримання працівниками НАБУ стандарту доброчесності, закріпленому у Кодексі професійної етики працівників НАБУ, затвердженому наказом Директора НАБУ від 01 вересня 2016 р. № 242 [46], при цьому зазначено, що він не є вичерпним.

Також у даному дослідженні розмежовано механізм проведення перевірки на доброчесність та його складових від інституту психофізіологічного опитування із

застосуванням поліграфа, оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій: визначено спільні та відмінні риси.

2.2. Підстави проведення перевірки на доброчесність

Останні події в державі засвідчують, що кожен захід реалізації органами правого примусу чи силового блоку, внаслідок якого можливе істотне втручання в права та свободи людини та громадянина або їх значне чи тривале обмеження, потребують чіткого нормативного регулювання та закріплення. Адже, як свідчить практика ЄСПЛ, це першочергове питання, що стає предметом судового розгляду та дослідження: чи були правові та фактичні підстави для вжиття того чи іншого заходу, тобто з'ясовується питання, чи не перевищено службові повноваження під час обрання тієї чи іншої форми реагування.

Усього за час функціонування УВК НАБУ проведено 54 перевірки на доброчесність працівників НАБУ, при цьому чотири з них виявились з негативним результатом (7,4 % від загальної кількості проведених перевірок) [30].

Наведена статистика вказує на необхідність вдосконалення підстав та порядку проведення перевірки на доброчесність УВК НАБУ.

То що ж таке юридична (нормативна, правова) та фактична (матеріальна) підстава для проведення перевірки на доброчесність?

Юридична (нормативна, правова) підстава відповідає на запитання, чи дозволено законодавцем перевірку на доброчесність взагалі, хто суб'єкт та об'єкт такої перевірки, їх права та обов'язки в ході її проведення тощо. І тут неможливо не звернути увагу на те, що ст. ст. 21-22 Конституції України гарантуються наступні постулати: усі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах. Права й свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Конституційні права і свободи гарантуються та не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [51].

В свою чергу, звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні визначальними поняття змісту прав людини є умови й

засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена [110].

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, який полягає у тому, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки [111].

КСУ вважає, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, мати легітимну мету, бути зумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права [112].

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення.

Отже, положення ч. 3 ст. 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до їх порушення [100].

Водночас на даний час перевірка на доброчесність лише згадується у ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України», однак чітко не врегульована, поняття доброчесності, перевірки на доброчесність, процедури перевірки на доброчесність та її складових не визначені.

Зокрема, ч. 2 ст. 13 Закону передбачає, що при призначенні на посаду у НАБУ особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя.

Пунктом 3 ч. 2 ст. 27 даного нормативно-правового акта встановлено, що підрозділ внутрішнього контролю НАБУ має, зокрема, обов'язок проведення перевірок працівників НАБУ на доброчесність та моніторингу способу їх життя.

Разом із тим правові підстави для проведення перевірки на доброчесність у НАБУ встановлені навіть не в окремому внутрішньовідомчому документі, а в розділі VII Положення про УВК НАБУ, затвердженого наказом Директора НАБУ від 29 листопада 2019 р. № 142 [70], що є неприпустимим, оскільки допускає повну дискрецію Директора НАБУ та керівника підрозділу внутрішнього контролю у визначенні процедури перевірки на доброчесність, її підстав, довільну зміну та визначення даних правових інструментів адміністративного контролю з боку роботодавця, що є надмірним втручанням у права та свободи працівників НАБУ. При цьому порушується принцип правової визначеності.

Тому, на нашу думку, належна юридична підстава для застосування перевірки на доброчесність НАБУ на даний час відсутня. Однак, в Україні вже досить тривалий час, як мінімум останні 5 років, здійснюються поодинокі спроби навести законодавчий лад у цьому питанні.

Так, відповідно до проекту ЗУ «Про перевірку на доброчесність» [182] цей Закон визначає правові засади перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порядок проведення таких перевірок і реєстрації їх результатів, а також правові наслідки таких перевірок.

Водночас, нині, вказаний законопроект, незважаючи на вплив строків, встановлених Засадами державної антикорупційної політики в Україні

(Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки, затверджених ЗУ від 14 жовтня 2014 р. [85], ще навіть не внесений на розгляд Верховної Ради України. При цьому проєкт ЗУ «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» [93] 29 серпня 2019 р. після більше ніж півторарічного блукання кулуарами Верховної Ради України, відкликано. Відповідно до вказаного документа пп.11 п. 3 передбачалося прийняти закон щодо проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

До того ж, НАЗК анонсувало активну діяльність над створенням відповідного законопроєкту [61], однак на даний час відсутні будь-які нормативні напрацювання з вказаного питання.

Слід також звернути увагу на те, що у 2019 р. НАЗК було усунуто громадянським суспільством від доопрацювання чи розробки нової Антикорупційної стратегії на відповідний період як неспроможне виконати свій прямий законодавчий обов'язок.

Так, 24 липня 2019 р. під час конференції «Нова антикорупційна стратегія для України: якою вона має бути?» експерти Центру політико-правових реформ презентували альтернативні проєкти Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації на 2019 – 2023 рр. [65]. Участь у розробці цих базових для держави у сфері запобігання корупції документів взяли також працівники НАБУ та САП, судді Вищого антикорупційного суду, представники громадських організацій, експерти проєктів міжнародної технічної допомоги.

З огляду на викладене слід зауважити, що такі суттєві обмеження прав і свобод людини, яких зазнає працівник НАБУ під час проведення перевірки на доброчесність, на нашу думку, мають бути обов'язково врегульовані в нормативно-правовому акті. Недопустимо, щоб вказаний засіб втручання в особисте життя, підстави, порядок його застосування та межі визначалися виключно внутрішньовідомчими документами.

Що стосується фактичної (матеріальної) підстави для проведення перевірки, то під нею, на нашу думку, слід розуміти певний юридичний факт, з настанням

якого виникає необхідність у проведенні перевірки на доброчесність УВК НАБУ [209, с. 133].

Законом фактична (матеріальна) підстава для проведення перевірки на доброчесність не встановлена.

Водночас Положення про УВК НАБУ, як нам здається, невиправдано розділяє перевірку на доброчесність на декілька форм та способів реалізації, а саме: перевірка на доброчесність здійснюється УВК шляхом: 1) збирання та обробки даних про працівника НАБУ, які можуть свідчити про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, що можуть тією чи іншою мірою впливати на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивності та неупередженості під час прийняття рішень; 2) моделювання ситуацій, у яких можлива недоброчесна поведінка працівника НАБУ (далі – моделювання ситуації).

Однак, неможливо здійснити перевірку на доброчесність виключно шляхом збирання та обробки даних про працівника НАБУ, оскільки за таких умов перевірка на доброчесність зведена до статистичного спостереження за публічною поведінкою об'єкта перевірки та нічим не відрізняється від перевірки за зверненнями та повідомленнями громадян, юридичних осіб про можливу протиправну, неетичну поведінку працівника НАБУ або здійснення оперативної установки в ході реалізації оперативно-розшукових заходів тощо.

З огляду на викладене слід також звернути увагу на те, що у щорічному звіті НАБУ у відповідному розділі щодо діяльності підрозділу внутрішнього контролю відображаються перевірки на доброчесність, проведені шляхом моделювання ситуації, але аж ніяк не збору та обробки інформації. Та це й логічно, адже збір та обробка інформації здійснюються ще при прийомі на роботу щодо кожного працівника НАБУ та правовідносини у вказаній сфері регулюються положеннями окремого профільного нормативно-правового акту, а саме ЗУ «Про захист персональних даних» [87].

Таким чином, в Положенні про УВК, незважаючи на нормопроектувальні неточності, фактично йдеться про збір та обробку інформації не як про окрему

форму реалізації перевірки на доброчесність, а лише як один із етапів перевірки на доброчесність.

Проаналізувавши положення ч. 2 ст. 13 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України», відповідно до якого при призначенні на посаду у НАБУ особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя, положення р.VII Положення про УВК НАБУ стосовно того, що моделювання ситуації здійснюється з дозволу Керівника УВК на підставі службової записки працівника Управління, який отримав інформацію, що свідчить про можливість недоброчесної поведінки працівника НАБУ, слід виокремити наступні фактичні (матеріальні) підстави перевірки на доброчесність: 1) повідомлення працівника НАБУ при призначенні на посаду про можливість проведення щодо нього перевірки на доброчесність; 2) отримання працівником УВК НАБУ інформації, що свідчить про можливість недоброчесної поведінки працівника НАБУ; 3) дозвіл Керівника УВК на таку перевірку.

Щоб зрозуміти, чи наявна така фактична (матеріальна) підстава для проведення перевірки на доброчесність як повідомлення працівника НАБУ при призначенні на посаду про можливість проведення щодо нього такої перевірки слід звернути увагу на два моменти. Так, вказане повідомлення, на нашу думку, повинно бути письмовим з відповідною відміткою новопризначеної особи про ознайомлення зі змістом такого повідомлення. Форма повідомлення, розроблена автором даного дослідження, додається.

Другий момент, на який необхідно звернути увагу, це часове обмеження такого повідомлення, а саме при призначенні на посаду. Логічним законодавчим продовженням було б, на нашу думку, твердження, що факт відмови від підпису не звільняє працівника НАБУ від наслідків негативного результату перевірки на доброчесність та встановленої процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Також невизначені юридичні наслідки у випадку, якщо працівника НАБУ повідомлять про можливість проведення щодо нього перевірки на доброчесність не

при призначенні, а вже після призначення. На нашу думку, такі моменти потребують законодавчого врегулювання.

Розглянемо наступну фактичну (матеріальну) підставу для проведення перевірки на доброчесність, а саме: отримання працівником УВК НАБУ інформації, що свідчить про можливість недоброчесної поведінки працівника НАБУ.

Якщо опустити нормативну недоречність, допущену у Положенні про УВК щодо можливості проведення перевірки у формі збору та обробки інформації, то слід зауважити, що Управління проводить виключно цільові, а не випадкові перевірки на доброчесність, здійснення яких вимагає належного обґрунтування.

Разом із тим слід зазначити, що вказане формулювання не виключає сваволі з боку працівників УВК, які керуючись неприязними відносинами з певними працівниками НАБУ, що могли скластися під час виконання інших службових обов'язків, вказують завідомо неправдиву інформацію у такій службовій записці про можливість недоброчесної поведінки конкретного працівника.

З огляду на викладене доречним є, на нашу думку, підставою для проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ визначити інформацію про можливість недоброчесної поведінки конкретного працівника НАБУ, що надійшла до УВК телефоном, поштовим зв'язком, на електронну адресу, встановлена працівником Управління у ході службового розслідування, здійснення досудового розслідування чи у ході оперативно-розшукової діяльності та оформлена відповідною службовою запискою з підтверджуючими документами. Тобто, щоб у разі потреби чи сумнівів у неупередженості відповідного працівника підрозділу внутрішнього контролю НАБУ можна було перевірити реальність такої інформації та не допустити зловживання своїми правами з боку працівників Управління.

Наступною фактичною (матеріальною) підставою для проведення перевірки на доброчесність є дозвіл Керівника УВК на таку перевірку.

Однак слід зауважити, що на даний час ні законами України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про державну службу», ні внутрішньовідомчими документами НАБУ така форма розпорядчого документа як

дозвіл не врегульована. У зв'язку з чим нам необхідно звернутися до суміжних галузей права з метою з'ясування даного питання.

При цьому також варто звернути увагу на те, що така правова невизначеність порушує конституційну вимогу, адресовану органам державної влади та передбачену ч. 2 ст.19 Конституції України, а саме: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [51].

Таким чином, виникає запитання, чи зобов'язані працівники УВК отримувати у Керівника Управління не передбачений чинним законодавством дозвіл, яке не є риторичним та з огляду на вищевикладене має однозначну відповідь – ні.

Так, Академічний тлумачний словник дає визначення дозволу як: 1) згода, що дає право на здійснення чого-небудь; 2) документ, який посвідчує таке право [1].

Проаналізувавши дане визначення, стає зрозуміло, що Керівник УВК не може висловлювати свою згоду на здійснення перевірки на доброчесність усно, оскільки у випадку оскарження незгодним з результатами перевірки на доброчесність працівником НАБУ підстав проведення перевірки на доброчесність саме щодо нього незрозуміло буде, а чи мала місце така згода Керівника Управління взагалі.

Відповідно до спеціального нормативно-правового акта, що регулює діяльність УВК НАБУ, ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» (ч. 6 ст. 27), порядок діяльності та повноваження підрозділів внутрішнього контролю НАБУ визначаються положенням, яке затверджується Директором НАБУ. Таким чином, даний нормативно-правовий акт не містить інформації, які акти нормативного чи розпорядчого характеру уповноважений приймати Керівник Управління.

З огляду на викладене слід звернутися до Положення про УВК НАБУ, яким також не визначено, що за документи дозвільного характеру уповноважений приймати Керівник УВК.

Водночас відповідно до ч. 7 ст. 10 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» трудові відносини працівників НАБУ регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами).

Частиною 2 ст. 9 ЗУ «Про державну службу» встановлено, що державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень, крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті.

Отже, за результатами аналізу вказаних нормативно-правових актів та внутрішньовідомчих документів можна дійти висновку, що така фактична (матеріальна) підстава для проведення перевірки на доброчесність як дозвіл Керівника УВК НАБУ, що передбачена Положенням про УВК, не відповідає вимогам чинного законодавства. У зв'язку з чим, на нашу думку, доречнішим було б формулювання, згідно з яким Керівник УВК надає письмове доручення на проведення перевірки на доброчесність, що у свою чергу узгоджується з положеннями п. 27 Інструкції з діловодства у НАБУ, затвердженої наказом Директора НАБУ від 19 лютого 2019 р. № 26 [31] (див. рис. 2.4).



Рисунок 2.4. Підстави проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ
(розроблено автором)

Також неможливо не звернути увагу на наявність корупційного ризику та можливих зловживань з боку очільника підрозділу внутрішнього контролю НАБУ, який вправі навіть за наявності обґрунтованих підстав до перевірки на доброчесність конкретного працівника НАБУ, такого дозволу не надати. При цьому будь-який механізм оскарження вказаного рішення відсутній, так як і зовнішній контроль для забезпечення об'єктивності та неупередженості реалізації таких дискреційних повноважень.

З огляду на викладене доречно, на нашу думку, окремими законодавчими положеннями закріпити можливість працівників УВК оскаржувати як надання дозволу, так і відмову у наданні дозволу на проведення перевірки на доброчесність за зібраними ним матеріалами до Директора НАБУ, який би приймав остаточне рішення за результатами ознайомлення та аналізу зібраних скаржником матеріалів.

Наступним, що з'ясовував би ЄСПЛ у випадку оскарження результату перевірки на доброчесність, чи дотримано встановленого порядку проведення перевірки, чи не допущено істотного порушення прав і свобод людини під час застосування таких інвазивних методів.

Отже, порядок проведення певної процедури – це не проста сукупність дій, а саме послідовність останніх, алгоритм, внаслідок застосування якого можемо отримати наперед визначений, очікуваний результат процедури. Тобто від того, як реалізується певна послідовність дій, об'єднаних можливістю досягнення конкретного результату, ми можемо спрогнозувати наслідок застосування тієї чи іншої процедури.

З огляду на викладене порядок проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ – це законодавчо визначена послідовність дій уповноваженого на таку перевірку працівника підрозділу внутрішнього контролю НАБУ, об'єднаних єдиною метою перевірити доброчесність конкретного, наперед визначеного, працівника НАБУ, за результатами реалізації яких особа, яку піддано перевірці на доброчесність, вважається такою, що отримала позитивний чи негативний результат перевірки на доброчесність.

Порядок як і підстави проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ врегульовано виключно у розділі VII Положення про УВК НАБУ [70].

Так, у вказаному Положенні вказано, що під час моделювання ситуацій допускається використання працівниками УВК спеціальних речей і документів, у тому числі спеціально виготовлених, залучення УВК працівників підрозділів НАБУ та добровільної допомоги інших осіб.

За результатами перевірки на доброчесність готується доповідна записка на ім'я Директора НАБУ, в якій відображаються зміст проведених заходів, їх результати та пропозиції УВК.

Моделювання ситуацій з метою притягнення працівника НАБУ до кримінальної або адміністративної відповідальності заборонено.

На цьому, на жаль, будь-яке нормативне врегулювання порядку проведення перевірки на доброчесність у НАБУ завершено.

Однак, як нами розглянуто раніше, така інвазивна процедура, як проведення перевірки на доброчесність, потребує більш детального врегулювання, особливо, що стосується послідовності її проведення. Саме тому, на наш погляд, доречно в

окремій статті ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» встановити порядок проведення перевірки на доброчесність.

Так, першим етапом вказаної перевірки має бути збір та обробка даних про кожного працівника НАБУ з метою виявлення інформації, яка може свідчити про його моральні, ділові та професійні якості; зобов'язання, що можуть тією чи іншою мірою впливати на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивність та неупередженість під час прийняття рішень; коло спілкування, родинні зв'язки; недостатню професійність; відгуки керівництва та колег за попереднім місцем роботи; інформація з відповідних державних реєстрів про участь працівника НАБУ у судових процесах та кримінальних провадженнях у іншій ролі, ніж передбачено посадовою інструкцією; інформація про перетин державного кордону тощо.

Також детальному вивченню та з'ясуванню підлягає перелік майна (рухомого, нерухомого, готівкові кошти), задекларованого як самим працівником НАБУ, так і членами його родини, на предмет виявлення перевищення витрат над доходами такого працівника та його родини, що може бути свідченням можливої корупційної поведінки працівника НАБУ.

До того ж, доречно ініціювати перевірки на доброчесність за результатами виявлення інформації про можливість недоброчесної поведінки конкретного працівника НАБУ, що надійшла до УВК телефоном, поштовим зв'язком, на електронну адресу, встановлена працівником Управління у ході службового розслідування, здійснення досудового розслідування чи під час оперативно-розшукової діяльності та оформлена відповідною службовою запискою з підтверджуючими документами.

Отже, наступним етапом процедури проведення перевірки на доброчесність слід визначити складання службової записки з інформацією про можливість, ризик, схильність конкретного працівника чи працівників НАБУ до недоброчесної поведінки.

Вказана службова записка складається в письмовому вигляді працівником УВК, якому стала відома така інформація з наступною реєстрацією у електронному журналі внутрішньої кореспонденції НАБУ в закритому сегменті, тобто

недоступному для інших працівників НАБУ, з метою недопущення витоку вказаної інформації.

До службової записки додаються підтверджуючі можливість недоброчесності працівника НАБУ документи. Це можуть бути і декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за відповідний період, і скарга громадян та юридичних осіб, і оперативна інформація, і письмові пояснення іншого працівника НАБУ, одержані в ході службового розслідування чи перевірки за зверненнями громадян тощо.

Рішення про проведення перевірки приймається Керівником УВК шляхом надання дозволу відповідно до Положення про УВК НАБУ. Однак, як нами вже проаналізовано вище, ми пропонуємо надавати доручення на проведення перевірки шляхом письмової резолюції Керівника Управління на відповідній службовій записці. Вказане рішення Керівник Управління приймає самостійно без попереднього повідомлення про інформацію, що надійшла, свого безпосереднього керівника, тобто Директора НАБУ, або безпосереднього керівника того структурного підрозділу, в якому працює працівник НАБУ, обраний для випробування його доброчесності.

При цьому з метою уникнення можливої упередженості Керівника УВК при прийнятті такого рішення слід запровадити можливість працівника підрозділу внутрішнього контролю НАБУ оскаржувати прийняте рішення до Директора НАБУ, рішення якого було б остаточним.

Також слід зазначити, що необхідно запровадити перевірки на доброчесність і за обґрунтованим та мотивованим проханням, оформленим у відповідну службову записку, зареєстровану у журналі внутрішньої кореспонденції УВК (закритий сегмент), керівника чи безпосереднього керівника працівника НАБУ.

Крім того, нами пропонується наступним етапом процедури проведення перевірки на доброчесність запровадити складання відповідного плану проведення перевірки, оскільки планування діяльності з перевірки на доброчесність дасть змогу передбачити можливість різних позаштатних ситуацій, розробити сценарії можливого набору дій працівника Управління з метою доведення перевірки на

добросовісність до логічного завершення, запобігання заподіяння майнової, фізичної та моральної шкоди як учасникам перевірки на добросовісність, так і третім особам, які стали мимовільними свідками чи учасниками перевірки.

План перевірки на добросовісність має бути документом з обмеженим доступом та затверджуватися Керівником Управління. Також вказаний документ повинен, на нашу думку, містити наступну інформацію: 1) юридична та фактична підстави для перевірки, зокрема належним чином мотивоване рішення про її початок; 2) відомості про працівника чи працівників НАБУ, які підлягають перевірці на добросовісність; 3) заплановані заходи або сценарій перевірки на добросовісність; 4) інформація про місце проведення перевірки на добросовісність; 5) заплановану дату чи період проведення перевірки на добросовісність; 6) орієнтовну тривалість; 7) учасників перевірки на добросовісність (як працівників підрозділу внутрішнього контролю НАБУ, інших підрозділів, так і третіх осіб, залучених на добровільній основі); 8) матеріально-технічне забезпечення перевірки; 9) ймовірні сценарії, гіпотетичні моделі поведінки і варіанти заходів у відповідь стосовно осіб, які проводять і проходять перевірку; 10) дії щодо запобігання можливим ризикам; 11) інша інформація, необхідна для перевірки.

Наступним етапом є збір працівників підрозділу внутрішнього контролю та, за необхідності, інших працівників НАБУ чи третіх осіб, які залучаються до проведення перевірки на добросовісність, для обговорення сценарію перевірки на добросовісність, розподілу ролей, визначення обсягу дій кожного учасника та обговорення форс-мажорних обставин і плану дій, у випадку їх виникнення, з метою не розкриття легенди. Вітаються навіть рольові ігри, тренування перед безпосереднім проведенням перевірки на добросовісність. Оскільки так значно легше передбачити можливі варіанти розвитку подій, ймовірні репліки та дії працівника НАБУ, щодо якого заплановано проведення перевірки на добросовісність, та в такий спосіб запобігти завданню матеріальної чи фізичної шкоди державі, юридичним чи фізичним особам відповідно.

Крім того, здійснюється вихід чи виїзд у ймовірне місце проведення перевірки на добросовісність, детально вивчається розташування предметів

інтер'єру на предмет можливості встановлення аудіо-, відеозаписуючих пристроїв, досліджується людинопрохідність місця, тобто скільки сторонніх людей може бути свідком чи мимовільним учасником перевірки тощо, прогнозуються ризики та визначаються запобіжні заходи.

Старший групи працівників НАБУ, яким доручено проведення перевірки на доброчесність, займається питаннями матеріально-технічного забезпечення проведення перевірки на доброчесність, а саме: визначається з бюджетом перевірки, особливо, якщо необхідно залучити до проведення перевірки на доброчесність третіх осіб, придбати чи виготовити імітаційні засоби. Здійснює заходи, спрямовані на розрахунок кількості аудіо-, відеофіксуючих пристроїв, їх виділення на проведення перевірки на доброчесність.

Неврегульованим на даний час залишається й питання аудіо-, відеофіксації перевірки на доброчесність, притому, що на практиці вона обов'язково здійснюється з метою забезпечення об'єктивності та неупередженості під час проведення перевірки.

З огляду на викладене, звичайно, важливо законодавчо закріпити положення щодо обов'язковості здійснення аудіо-, відеофіксації перевірки на доброчесність та її результатів. Оригінали примірників аудіо-, відеоносіїв інформації із записом негативних результатів перевірки на доброчесність в обов'язковому порядку повинні реєструватися та зберігатися протягом строку позовної давності, тобто протягом трьох років, з дотриманням відповідного режиму секретності.

Наступним етапом порядку проведення перевірки на доброчесність слід виокремити безпосередньо перевірку на доброчесність, під час якої реалізується наперед змодельована ситуація, певний сценарій, в ході якого випробувана особа або дотримується вимог чинного законодавства, або порушує їх. Вказаний процес повністю фіксується засобами аудіо-, відеозапису. При цьому ні в ході проведення перевірки на доброчесність, ні одразу по її завершенню ніхто з учасників перевірки не розкриває ні сам факт проведення перевірки на доброчесність, ні свою приналежність до УВК.

Після проведеної перевірки на доброчесність особа, яка її проводила, очікує

на можливість вилучити з місця її проведення аудіо-, відеозаписуючі пристрої, імітаційні засоби тощо та після вилучення забезпечує їх схоронність.

На підставі результатів проведеної перевірки на доброчесність особа, яка її проводила, складає звіт, що є завершальним етапом порядку проведення перевірки на доброчесність та має містити наступну інформацію: 1) дата складання звіту та фактичного проведення перевірки на доброчесність; 2) юридичні та фактичні підстави для перевірки; 3) реквізити мотивованого рішення про її початок; 4) перелік працівників НАБУ та третіх осіб, які залучалися до проведення перевірки на доброчесність; 5) працівник чи працівники НАБУ, щодо якого/яких проводилася перевірка на доброчесність; 6) опис заходів, що проводилися відповідно до плану перевірки та іншої інформації про проведення перевірки; 7) поведінку й дії особи, яка перевірялася під час перевірки на доброчесність; 8) перелік використаних імітаційних засобів, залучених засобів аудіо-, відеофіксації, чеки, квитанції та інші документи, які підтверджують витрати на перевірку на доброчесність та загальний бюджет перевірки на доброчесність; 9) втрати матеріального характеру, понесені внаслідок перевірки на доброчесність, як-то зіпсована апаратура, імітаційні засоби тощо, із зазначенням, з чиєї вини понесені збитки; 10) завдана шкода майнового та немайнового характеру працівнику НАБУ, щодо якого проводилася перевірка на доброчесність чи третім особам; 11) результат перевірки на доброчесність: позитивний, негативний чи невизначений; 12) висновки про уразливості і ризики, які призвели працівників НАБУ до порушення службових обов'язків; 13) висновки й обґрунтовані пропозиції за результатами перевірки.

Про результати перевірки та, за необхідності, з наданням звіту Керівник УВК повинен поінформувати Директора НАБУ. Директор НАБУ, у свою чергу, вирішує питання про призначення службового розслідування за вказаним фактом. Висновок службового розслідування за фактом негативного результату перевірки на доброчесність підлягає передачі до Дисциплінарної комісії НАБУ (далі – ДК НАБУ) для вирішення питання про наявність чи відсутність в діях працівника НАБУ складу дисциплінарного проступку (див. рис. 2.5).



Рисунок 2.5. Порядок проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ
(розроблено автором)

Таким чином, нами досліджено юридичні (нормативні, правові) та фактичні (матеріальні) підстави для проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ. Встановлено, що юридична (нормативна, правова) підстава – це, по суті, законодавчий дозвіл на проведення перевірки на доброчесність.

У ході наукових пошуків також встановлено, що на даний час належна юридична підстава для проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ відсутня, оскільки правові підстави для проведення перевірки на доброчесність у НАБУ встановлені у внутрішньовідомчому документі, а саме Положенні про УВК НАБУ, затверджене наказом Директора НАБУ від 29 листопада 2019 р. № 142 [70].

Також нами запропоновано визначення фактичної (матеріальної) підстави для проведення перевірки як певного юридичного факту, з настанням якого виникає необхідність у проведенні перевірки на доброчесність УВК НАБУ.

Відповідно до Положення про УВК НАБУ виокремлено такі фактичні (матеріальні) підстави перевірки на доброчесність: 1) повідомлення працівника НАБУ при призначенні на посаду про можливість проведення щодо нього перевірки на доброчесність; 2) отримання працівником УВК НАБУ інформації, що свідчить про можливість недоброчесної поведінки працівника НАБУ; 3) дозвіл Керівника УВК на таку перевірку.

Запропоновано підставою для проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ визначити інформацію про можливість недоброчесної поведінки конкретного працівника НАБУ, що надійшла до УВК телефоном, поштовим зв'язком, на електронну адресу, встановлена працівником Управління у ході службового розслідування, здійснення досудового розслідування чи у ході оперативно-розшукової діяльності та оформлена відповідною службовою запискою з підтверджуючими документами.

Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення Положення про УВК, відповідно до якого Керівник УВК надає письмове доручення на проведення перевірки на доброчесність. Висловлено рекомендацію щодо введення такого етапу перевірки на доброчесність як можливість оскарження даного рішення керівника підрозділу внутрішнього контролю.

Дано визначення порядку проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ як законодавчо визначеної послідовності дій уповноваженого на таку перевірку працівника підрозділу внутрішнього контролю НАБУ, об'єднаних єдиною метою перевірити доброчесність конкретного, наперед визначеного, працівника НАБУ, за результатами реалізації яких особа, котру піддано перевірці на доброчесність, вважається такою, що отримала позитивний чи негативний результат перевірки на доброчесність.

Запропоновано в окремій статті ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» встановити порядок проведення перевірки на доброчесність, який складатиметься з таких етапів: 1) збір та обробка даних про кожного працівника НАБУ з метою виявлення інформації, яка може свідчити про його недоброчесну поведінку; 2) складання службової записки з інформацією про можливу

недобросовісну поведінку конкретного працівника НАБУ з дорученням підтверджуючих документів; 3) прийняття рішення Керівником УВК про проведення чи не проведення перевірки на добросовісність; 4) оскарження чи не оскарження рішення Керівника УВК працівником Управління; 5) складання плану перевірки на добросовісність; 6) попереднє моделювання ситуації особами, які будуть проводити перевірку на добросовісність; 7) матеріально-технічне забезпечення перевірки на добросовісність; 8) перевірка на добросовісність; 9) звіт про результати перевірки на добросовісність; 10) інформування про результати перевірки на добросовісність Директора НАБУ.

До того ж, розроблено змістовне наповнення плану перевірки на добросовісність та звіту за її результатами.

Отже, слід зазначити, що УВК НАБУ є першопрохідцями в Україні в частині проведення перевірок на добросовісність у їх класичному «нью-йоркському» розумінні [206]. Водночас процедура перевірки на добросовісність потребує більш виваженого законодавчого врегулювання та подальшого вдосконалення з метою ефективнішого застосування даного інструменту у сфері запобігання корупції серед працівників НАБУ.

2.3. Результати перевірки на добросовісність та їх наслідки для працівника Національного антикорупційного бюро України

Статтею 26 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] встановлено, що Директор НАБУ інформує Президента України, Верховну Раду України та КМУ з основних питань діяльності НАБУ та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб; щороку не пізніше 10 лютого та 10 серпня подає вказаним суб'єктам письмовий звіт про діяльність НАБУ протягом попередніх шести місяців.

Письмовий звіт про діяльність НАБУ повинен, зокрема, містити інформацію про результати проведених перевірок на добросовісність, що свідчить про значущість такого показника роботи даного державного правоохоронного органу.

Водночас вкотре доводиться констатувати відсутність наукового інтересу вітчизняних та зарубіжних науковців до дослідження обраної автором тематики.

Метою даного підрозділу дисертаційного дослідження є чітко та якісно структурувати процес від отримання того чи іншого результату перевірки на доброчесність до визначення конкретного наслідку, який настає у зв'язку з цим для працівника НАБУ.

Дослідницькими завданнями визначено: 1) класифікувати результати перевірки на доброчесність працівників НАБУ; 2) дати визначення кожному виду отриманих результатів; 3) дослідити, які юридичні наслідки для працівника НАБУ настають внаслідок реалізації тих чи інших результатів перевірки на доброчесність.

Пунктом 5 ч. 4 ст. 28 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] встановлено, що підставами для притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності є, зокрема, негативні результати перевірки на доброчесність.

Отже, виходячи з цього положення, логічно припустити, що ще є позитивні й невизначені результати перевірки на доброчесність працівників НАБУ. Однак, якщо законодавець визначив юридичні наслідки для негативних результатів перевірки на доброчесність, а саме як підставу притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності, то сам факт наявності та юридичні наслідки для позитивного чи невизначеного результату перевірки у Законі не встановлені.

Аналізуючи власний практичний досвід з проведення перевірок на доброчесність працівників НАБУ та зарубіжний досвід з досліджуваного питання, на нашу думку, під негативним результатом перевірки на доброчесність слід розуміти результат, відповідно до якого працівнику НАБУ не вдалося продемонструвати доброчесність у ході перевірки, а саме виконати обов'язок щодо запобігання корупції під час виконання службових обов'язків, дотриматись стандарту доброчесності чи правил етичної поведінки.

В свою чергу, позитивний результат перевірки на доброчесність – це результат, відповідно до якого працівник НАБУ продемонстрував зразкове виконання службових обов'язків у сфері, що перевірялася.

Невизначений результат означає, що не вдалося реалізувати сценарій перевірки на доброчесність повною мірою з незалежних від працівників УВК, які її проводили, причин. Наприклад, під час такої ситуації не вдалося належним чином зафіксувати дії працівника НАБУ, який проходив перевірку, як однозначно позитивний чи негативний результат [8, с. 133].

Відповідно до розділу VII Положення про УВК НАБУ [70] за результатами перевірки на доброчесність готується доповідна записка на ім'я Директора НАБУ, в якій відображаються зміст проведених заходів, їх результати та пропозиції Управління.

Негативні результати перевірки на доброчесність можуть бути підставою для проведення службового розслідування та притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності.

Вказане положення, на нашу думку, не відповідає вимогам ч. 4 ст. 28 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89], оскільки дана норма Закону безапеляційно визначає, що підставами для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності є, зокрема, негативні результати перевірки на доброчесність.

З огляду на викладене негативні результати перевірки на доброчесність не можуть бути, а є підставою для проведення службового розслідування та вирішення питання про наявність чи відсутність у діях працівника НАБУ ознак дисциплінарного проступку.

Крім того, вказане Положення визначає, що моделювання ситуацій з метою притягнення працівника НАБУ до адміністративної чи кримінальної відповідальності заборонено.

Результати моделювання ситуацій не можуть бути підставами для початку кримінального провадження та провадження у справі про адміністративне правопорушення, доказами під час проведення досудового розслідування та у суді.

Водночас кожний працівник НАБУ вправі оскаржити накладене на нього дисциплінарне стягнення (ч. 3 ст. 28 у ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]). Таким чином матеріали службового розслідування, які ґрунтуються

на негативних результатах перевірки на доброчесність, в будь-якому випадку стають об'єктом судового дослідження на предмет належності та допустимості, а отже, досліджуються як докази.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України [130] та ч. 6 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України [43] відмова від права на звернення до суду за захистом є недійсною. З огляду на викладене вказане положення наказу Директора НАБУ від 29 листопада 2019 р. № 142 [70] підлягає виключенню.

Чинним законодавством України не заборонена можливість використання матеріалів, отриманих під час проведення перевірок на доброчесність, у ході здійснення оперативно-розшукової діяльності або кримінального провадження з метою одержання інших доказів. Водночас встановлена заборона використання цих матеріалів як доказів у кримінальному провадженні.

При цьому слід наголосити, що перевірка на доброчесність не має на меті розкриття тяжких чи особливо тяжких злочинів, а лише – неналежне виконання службових обов'язків, невідповідність займаній посаді за моральними якостями, не передбачає притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

На підставі результатів проведеної перевірки на доброчесність особа, яка її проводила, складає звіт, що є завершальним етапом порядку проведення перевірки на доброчесність, та який має містити наступну інформацію: 1) дата складання звіту та фактичного проведення перевірки на доброчесність; 2) юридичні та фактичні підстави для перевірки; 3) реквізити мотивованого рішення про її початок; 4) перелік працівників НАБУ та третіх осіб, які залучалися до проведення перевірки на доброчесність; 5) працівник чи працівники НАБУ, щодо якого/яких проводилася перевірка на доброчесність; 6) опис заходів, що проводилися відповідно до плану перевірки та іншої інформації про проведення перевірки; 7) поведінку й дії особи, яка перевірялася під час перевірки на доброчесність; 8) перелік використаних імітаційних засобів, залучених засобів аудіо-, відеофіксації, чеки, квитанції та інші документи, які підтверджують витрати на перевірку на доброчесність та загальний бюджет перевірки на доброчесність;

9) втрати матеріального характеру, понесені внаслідок перевірки на доброчесність, як-то зіпсована апаратура, імітаційні засоби тощо, із зазначенням з чієї вини понесені збитки; 10) завдана шкода майнового та немайнового характеру працівнику НАБУ, щодо якого проводилася перевірка на доброчесність, чи третім особам; 11) результат перевірки на доброчесність: позитивний, негативний чи невизначений; 12) висновки про уразливість й ризики, які призвели працівників НАБУ до порушення службових обов'язків; 13) висновки й обґрунтовані пропозиції за результатами перевірки.

Якщо у звіті за результатами перевірки на доброчесність встановлено ризики та уразливості, у тому числі корупційні, актуальні для всього НАБУ, конкретного підрозділу чи сфери діяльності, УВК НАБУ розробляє план дій зі зменшення ризиків, із зазначенням строків, ідентифікаторів виконання кожного пункту плану, відповідальних осіб. Вказаний план підлягає затвердженню Директором НАБУ.

Підрозділ внутрішнього контролю також забезпечує контроль виконання рекомендацій, сформульованих у звіті. Якщо ризики, зумовлені зовнішніми факторами (прогалина у законодавстві, дії інших органів), Директор НАБУ за пропозицією УВК приймає рішення про підготовчі дії, спрямовані на зменшення таких ризиків, у тому числі звертається, за необхідності, до суб'єктів законодавчої ініціативи.

Доцільно також, на нашу думку, законодавчо закріпити положення, згідно з яким з метою запобігання ідентифікації осіб, які проводили перевірку на доброчесність, аудіо-, відеозаписи перевірки на доброчесність можуть бути оброблені таким чином, щоб зображення та голоси інших осіб, окрім особи, яка проходила перевірку на доброчесність, номерних знаків авто неможливо було впізнати. При цьому оброблені аудіо-, відеозаписи можуть містити субтитри записаних розмов.

Особа, яка проходила перевірку на доброчесність, її представник повинні мати доступ до певних матеріалів перевірки на доброчесність: аудіо-, відеозапису перевірки, частини звіту за результатами перевірки на доброчесність, що її стосується. При цьому таке ознайомлення відбувається виключно в ході

службового розслідування з підстав негативного результату перевірки на доброчесність у порядку та спосіб, передбачені Інструкцією про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників НАБУ, затвердженою наказом Директора НАБУ від 23 жовтня 2015 р. № 4 [37].

Звіт про результати перевірки на доброчесність має передаватися до кадрового підрозділу НАБУ та долучатися до особової справи працівника НАБУ, за винятком інформації з обмеженим доступом. Під час вирішення питання про можливість зайняття працівником НАБУ вищої посади за результатами відкритого конкурсу звіт про результати перевірки на доброчесність обов'язково має враховуватися.

Беручи до уваги негативну практику, яка склалася у нашій державі, за якої працівники, що вчинили дисциплінарний проступок, за який передбачено дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення, звільняються з роботи за власним бажанням ще до притягнення їх до дисциплінарної відповідальності з метою уникнути відповідного запису в трудову книжку, на нашу думку, слід передбачити у відповідній статті ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] положення, згідно з яким із дня отримання звіту про результати перевірки на доброчесність з негативним результатом Керівником УВК НАБУ й до завершення дисциплінарного провадження працівник НАБУ, який не пройшов перевірку на доброчесність, не може бути звільнений з посади за власним бажанням чи з інших підстав інакше, як за результатами застосованого до нього заходу дисциплінарного стягнення, а також призначений на вищу посаду.

Долю майна, отриманого в ході проведення перевірки на доброчесність, як нам здається, має вирішувати Керівник УВК. Якщо йдеться про спеціально виготовлені імітаційні засоби, то вони підлягають знищенню чи подальшому використанню виключно для цілей перевірки на доброчесність. Якщо ж майно належить працівникові НАБУ, який проходив перевірку на доброчесність, чи третій особі, воно за рішенням Керівника Управління повертається власнику. Якщо це спеціально створене для цілей перевірки на доброчесність підприємство чи

організація, то воно підлягає або використанню виключно для цілей перевірки на доброчесність або ліквідації у встановленому чинним законодавством порядку.

Крім того, саме на УВК слід покласти обов'язок щодо належного обліку перевірок на доброчесність та їх результатів шляхом ведення відповідного електронного чи паперового журналу. До вказаного журналу необхідно вносити наступну інформацію: 1) дата доручення Керівника УВК на проведення перевірки на доброчесність; 2) прізвище, ім'я та по батькові працівника НАБУ, щодо якого планується проведення перевірки на доброчесність; 3) прізвище, ім'я та по батькові працівника чи працівників УВК, а також інших підрозділів НАБУ (у разі залучення до перевірки), яким доручено провести перевірку на доброчесність; 4) відомості щодо того, чи залучались треті особи на добровільній основі до проведення перевірки на доброчесність; 5) результат перевірки на доброчесність; 6) дата складання звіту за результатами перевірки на доброчесність; 7) дата передачі звіту до кадрового підрозділу НАБУ; 8) вид дисциплінарного стягнення (у разі застосування) до винної особи; 9) інформація про оскарження дисциплінарного стягнення.

Матеріали перевірки на доброчесність з негативним результатом, на нашу думку, мають зберігатися протягом строків позовної давності. Для трудових спорів це – три місяці для осіб начальницького складу НАБУ, у випадку звільнення – один місяць (ст.233 Кодекс законів про працю України [45]) та шість місяців для державних службовців (ст.99 Кодексу адміністративного судочинства України [43]). Таким чином, оптимальний строк для зберігання матеріалів перевірки на доброчесність з негативним результатом становить один рік – у випадку не оскарження її результатів та три роки – у випадку застосування оскаржувальних процедур.

Також необхідно зазначити, що матеріали перевірки на доброчесність повинні зберігатися згідно з вимогами щодо збереження інформації з обмеженим доступом. Заборонено розкривати, публікувати або надавати будь-які дані, зібрані в ході перевірки, або будь-якої інформації, що стосується перевірки на доброчесність, або рішення не проводити таку перевірку щодо конкретного

працівника НАБУ до затвердження звіту про результати перевірки. Порядок надання такої інформації після затвердження звіту регулюється відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації» [83], «Про інформацію» [88], «Про державну таємницю» [81], «Про захист персональних даних» [87].

Результати перевірки й будь-які дані особистого характеру становлять охоронювану законом таємницю, а тому не підлягають розголошенню або передачі. Особи, які здійснюють перевірку доброчесності, та особи, які були ознайомлені з такими даними в ході перевірки або їм стало відомо про такі дані у зв'язку з виконанням ними своїх службових, професійних або договірних обов'язків, несуть відповідальність в порядку, встановленому законом, за передачу і/або розкриття даних, за винятком випадків розкриття протиправних дій, що полягають в порушенні прав людини (ст. 11 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [83]).

Працівник НАБУ, винний у порушенні режиму зберігання, доступу та знищення матеріалів, за результатами перевірки на доброчесність несе відповідальність, передбачену за порушення ЗУ «Про захист персональних даних» [87], а саме ст. 182 КК України [54] або за порушення законодавства щодо державної таємниці (ст. ст. 328, 329 КК України).

У випадку позитивного результату перевірки на доброчесність зберіганням підлягає лише звіт про результати такої перевірки в особовій справі працівника НАБУ. Працівник НАБУ у разі проходження перевірки на доброчесність про даний факт не повідомляється.

Водночас такі результати повинні враховуватися при претендуванні особи на вищу посаду за результатами відкритого конкурсу, заохоченні за результатами службової діяльності тощо.

Якщо результат перевірки на доброчесність невизначений – такі матеріали зберіганням не підлягають та мають бути знищені за відповідним рішенням керівника підрозділу внутрішнього контролю тією особою, яка проводила перевірку на доброчесність. У такому разі працівник НАБУ підлягає повторному проходженню перевірки на доброчесність. Звіт за такою перевіркою не долучається

до особової справи працівника та не враховується під час службового оцінювання чи просування по службі.

Якщо у ході перевірки на доброчесність будуть встановлені будь-які дані щодо вчинення злочину як особою, що перевіряється, так і третьою особою, перевіряючий зобов'язаний належним чином повідомити відповідний правоохоронний орган у порядку, передбаченому КПК України [55].

Про результати перевірки та, за необхідності, з наданням звіту Керівник УВК повинен поінформувати Директора НАБУ, який у свою чергу вирішує питання про призначення службового розслідування. Висновок службового розслідування за фактом негативного результату перевірки на доброчесність підлягає передачі до ДК НАБУ для вирішення питання про наявність чи відсутність у діях працівника НАБУ складу дисциплінарного проступку.

Інструкцією про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників НАБУ, затвердженою наказом Директора НАБУ від 23 жовтня 2015 р. № 4 [37], передбачено, що службове розслідування може бути проведено, зокрема з підстав негативних результатів перевірки на доброчесність.

У разі встановлення УВК НАБУ підстав, за наявності яких може бути проведено службове розслідування, зазначені підстави разом з пропозиціями УВК НАБУ щодо доцільності проведення службового розслідування відображаються у доповідній записці на ім'я Директора НАБУ або особи, яка виконує повноваження.

Вказані положення Інструкції не відповідають вимогам ч. 4 ст. 28 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89], оскільки негативні результати перевірки на доброчесність є однією з підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників НАБУ.

За результатами розгляду доповідної записки Керівника УВК Директором НАБУ приймається рішення про проведення службового розслідування, що оформлюється наказом, у якому зазначаються: підстава проведення службового розслідування; прізвище, ім'я, по батькові особи, щодо якої проводиться службове розслідування та її посада; підрозділи НАБУ або конкретні особи, яких уповноважено на проведення службового розслідування.

З наказом про проведення службового розслідування під особистий підпис ознайомлюється працівник НАБУ. Про відмову від письмового засвідчення факту ознайомлення з вказаним наказом складається акт, який підписується не менше як двома особами, однією з яких обов'язково повинна бути особа, що проводить службове розслідування.

Службове розслідування стосовно працівників НАБУ проводиться УВК НАБУ. При цьому з метою запобігання виникненню конфлікту інтересів, на нашу думку, проведення службового розслідування за негативним результатом перевірки на доброчесність має бути доручено працівникам Управління, які не залучалися до проведення перевірки на доброчесність.

Керівник УВК НАБУ контролює хід службового розслідування та за потреби дає обов'язкові для виконання доручення.

До проведення службового розслідування можуть залучатись працівники інших структурних підрозділів НАБУ.

Службове розслідування має бути завершене протягом одного місяця з дня його призначення. Початок службового розслідування визначається датою видання наказу про його призначення. У разі необхідності за мотивованою доповідною запискою виконавця визначений строк може бути продовжено Директором НАБУ, але не більш як на один місяць. Період проведення службового розслідування не включає час тимчасової втрати працездатності особою, стосовно якої проводиться службове розслідування, час її перебування у відпустці або службовому відрядженні. Завершення службового розслідування визначається датою погодження висновку службового розслідування Керівником УВК.

Таким чином, загальний строк проведення службового розслідування за негативним результатом перевірки на доброчесність в ідеалі не має перевищувати два місяці, за умови, що особа не перебувала у відпустці, службовому відрядженні чи не була тимчасово непрацездатною.

Працівник УВК НАБУ з метою забезпечення повного, всебічного і об'єктивного дослідження обставин подій, що стали підставою для призначення службового розслідування, має право: виїжджати на місце скоєння

дисциплінарного проступку, іншої події, що стала підставою для призначення службового розслідування; викликати осіб, стосовно яких проводиться службове розслідування, а також інших працівників НАБУ, інших осіб (за їх згодою), які обізнані або мають відношення до обставин, що стали підставою для призначення службового розслідування, й одержувати від них письмові або усні пояснення, а також документи, які стосуються службового розслідування; проводити одночасні опитування осіб, у поясненнях яких про обставини порушення є суттєві розбіжності. Одночасне опитування проводиться за згодою опитуваних осіб, про його проведення складається довідка; здійснювати фіксацію технічними засобами за згодою особи, з якою проводиться бесіда, її усних пояснень; ознайомлюватися і вивчати в установленому порядку відповідні документи, що стосуються службового розслідування, у разі потреби – знімати з них копії і приєднувати до матеріалів службового розслідування; користуватися в установленому порядку обліками та інформаційними базами; залучати в разі потреби відповідних фахівців і отримувати від них консультації, пояснення, роз'яснення з питань, що можуть сприяти проведенню службового розслідування; отримувати та збирати згідно із законодавством України матеріали, що стосуються службового розслідування, у тому числі від інших органів державної влади та місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб.

Права працівника НАБУ, стосовно якого проводиться службове розслідування: отримувати інформацію про підстави проведення такого розслідування; брати участь у службовому розслідуванні, у тому числі надавати усні чи письмові пояснення, робити заяви, в установленому порядку подавати документи, які мають значення для проведення службового розслідування; звертатися з клопотанням про опитування інших осіб, яким відомі обставини, що стосуються предмета службового розслідування; висловлювати письмові зауваження щодо об'єктивності та повноти проведення службового розслідування, дій або бездіяльності службової особи, яка його проводить; звертатися до Керівника УВК НАБУ з обґрунтованим клопотанням про відсторонення від проведення службового розслідування працівників УВК НАБУ, в яких наявний

реальний чи потенційний конфлікт інтересів; відмовлятися давати будь-які пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначено законодавством України; ознайомлюватися з висновком службового розслідування, а також з матеріалами, зібраними в процесі його проведення, та висловлювати письмові зауваження.

За результатами службового розслідування складається висновок, що підписується особами, які його проводили, погоджується Керівником УВК та затверджується Директором НАБУ.

У висновку зазначаються: особи, які проводили службове розслідування, а також залучені фахівці; посада, прізвище, ім'я та по батькові, рік народження, освіта, стаж державної служби чи служби на посаді особи начальницького складу (прирівняний до вказаного стаж служби), щодо якої проводиться службове розслідування; факти і суть подій, які стали підставою для проведення службового розслідування, оцінка результатів службової діяльності такої особи, види заохочення та дисциплінарного стягнення, які раніше застосовувались до працівника; документи та обставини, які підтверджують чи спростовують зазначені факти і події та можуть свідчити про наявність або відсутність у діях працівника правопорушення або дисциплінарного проступку; відомості про наслідки (їх тяжкість) дій або бездіяльності особи, які були підставою для проведення службового розслідування, розмір заподіяної матеріальної шкоди та вину особи; заяви, клопотання, пояснення, а також зауваження працівника, щодо якого вирішується питання про притягнення до відповідальності, обґрунтування про їх відхилення чи взяття за переконання; посилення на положення законодавства та вимоги нормативних документів, порушених працівником НАБУ; причини та умови, що призвели до вчинення дисциплінарного проступку; обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність особи, щодо якої вирішується питання про притягнення до відповідальності, службова характеристика особи; обґрунтовані пропозиції щодо усунення причин, умов та наслідків подій, що були підставою для проведення службового розслідування, а також, у разі необхідності,

вжиття інших заходів; інші відомості, необхідні для прийняття рішення за результатом розгляду матеріалів службового розслідування.

Перед поданням на затвердження Директору НАБУ з висновком та матеріалами службового розслідування ознайомлюється працівник НАБУ, стосовно якого проводилось службове розслідування. Про дату і місце ознайомлення з висновком та матеріалами службового розслідування зазначена особа повідомляється не пізніше, ніж за день до його проведення. Ознайомлення з висновком та матеріалами службового розслідування не може тривати більше ніж три робочі дні. Строк ознайомлення може бути продовжений на підставі заяви на ім'я Керівника УВК, але не більше ніж на п'ять робочих днів. У разі коли під час ознайомлення з висновком службового розслідування до нього не висловлені письмові зауваження або особа не прибула у визначений для ознайомлення час без поважних причин та не повідомила про причини своєї відсутності у день ознайомлення, а також у разі відмови особи підписати його, висновок службового розслідування вважається таким, що не має зауважень, а працівник НАБУ – ознайомленим з висновком і матеріалами службового розслідування. Відмова письмово засвідчити факт ознайомлення з висновком та матеріалами службового розслідування фіксується у такому ж порядку, що й відмова від надання пояснень.

Висновок службового розслідування протягом трьох робочих днів з дня його затвердження Директором НАБУ разом з матеріалами службового розслідування передається ДК НАБУ.

Висновок та матеріали службового розслідування належать до службової інформації, доступ до якої обмежується згідно із ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [83].

Для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників НАБУ утворюється ДК у складі п'яти осіб. До складу ДК входять дві особи, визначені Радою громадського контролю при НАБУ.

ДК на підставі службового розслідування, яке проводиться підрозділом внутрішнього контролю, складає висновок про наявність чи відсутність у діях працівника НАБУ дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до

дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Рішення про застосування дисциплінарного стягнення на підставі висновку ДК приймає Директор НАБУ. Зазначене рішення може бути оскаржено до суду.

Відповідно до Положення про Дисциплінарну комісію НАБУ, затвердженого наказом Директора НАБУ від 14 липня 2020 р. № 77 [69], секретар Комісії не пізніше ніж за п'ять робочих днів шляхом вручення повідомлення або надсилання його поштою за адресою місця проживання/перебування чи на адресу електронної пошти, або з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, а у виняткових випадках, за згодою усіх членів і у стислі строки, повідомляє заінтересованих, на його думку, осіб про основні питання порядку денного запланованого засідання, дату, час і місце його проведення, а також надає/надсилає у разі такої можливості на електронну пошту членам Комісії на їх вимогу необхідні матеріали, окрім тих, які містять інформацію з обмеженим доступом. На засідання Комісії, на якому буде розглянуто документи службового розслідування, можуть запрошуватися: працівник НАБУ, стосовно якого розглядається питання притягнення до дисциплінарної відповідальності; працівник (працівники) підрозділу внутрішнього контролю; інші працівники НАБУ.

Комісія приймає рішення простою більшістю голосів присутніх на засіданні її членів. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови Комісії, а у разі його відсутності – тимчасово обраного головуєчого.

Розгляд матеріалів службового розслідування на засіданні Комісії починається із заслуховування доповіді члена Комісії, який за дорученням голови Комісії вивчав такі матеріали, після чого заслуховуються присутні на засіданні Комісії інші її члени, працівник, за наявності, або інші особи, запрошені Комісією, а також вивчається та аналізується інша інформація.

Під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховується характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередня поведінка державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків.

За результатами розгляду питання порядку денного Комісія може прийняти одне з трьох рішень: 1) про наявність у діях працівника НАБУ дисциплінарного проступку та підстав для притягнення його до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення; 2) у разі спливу строку застосування дисциплінарного стягнення до працівника, який вчинив проступок, Комісія також зазначає причини його пропуску та рекомендує не застосовувати жоден із видів стягнення; 3) відсутність у діях працівника НАБУ дисциплінарного проступку.

У висновку ДК зазначаються: 1) склад членів Комісії, присутніх на засіданні; 2) посада, прізвище, ім'я та по батькові, рік народження, освіта, стаж державної служби – щодо державних службовців та вислуга років – щодо осіб начальницького складу, ранг державного службовця або спеціальне звання особи начальницького складу; 3) факти і суть подій, які стали підставою для проведення службового розслідування, оцінка результатів службової діяльності такої особи, види заохочення та дисциплінарного стягнення, які раніше застосовувались до працівника; 4) заяви, клопотання, пояснення, а також зауваження працівника, щодо якого вирішується питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності, обґрунтування про їх відхилення чи взяття за переконання; 5) причини та умови, що призвели до вчинення дисциплінарного проступку; 6) підстави притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності; 7) обставини, що можуть свідчити про відсутність у діях дисциплінарного проступку; 8) обставини, які пом'якшують або обтяжують відповідальність особи, щодо якої проводиться службове розслідування; 9) висновок про наявність або відсутність у діях такої особи дисциплінарного проступку та підстав для її притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення, якщо такий може бути застосовано; 10) інші відомості, необхідні для прийняття рішення щодо працівника, стосовно якого вирішується питання дисциплінарної відповідальності.

Висновок засідання Комісії, на якому прийнято рішення, складається членом Комісії, який був доповідачем, не пізніше п'яти робочих днів після засідання

Комісії, на якому прийнято відповідне рішення, та підписується присутніми на засіданні членами Комісії і тими, які брали участь у режимі відеоконференції. Висновок засідання Комісії не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дня його підписання секретарем Комісії направляється (надається) Директору НАБУ для прийняття відповідного управлінського рішення. Директор НАБУ протягом 10 календарних днів з дня отримання висновку Комісії приймає відповідне рішення. Пропозиції, викладені у висновку Комісії для Директора НАБУ, мають рекомендаційний характер.

Дисциплінарні стягнення у зв'язку з негативним результатом перевірки на доброчесність, включаючи звільнення працівника НАБУ, застосовуються відповідно до законів України «Про Національне антикорупційне бюро України» [89], «Про державну службу» [80] та Кодексу законів про працю України [45].

Результати перевірки на доброчесність та дисциплінарні стягнення, застосовані до працівника НАБУ, внаслідок негативного результату перевірки на доброчесність може бути оскаржено працівником НАБУ залежно від категорії, до якої він належить – особою начальницького складу – до суду загальної юрисдикції, державним службовцем – до відповідного адміністративного суду.

Після завершення дисциплінарного провадження працівники НАБУ з профілактичною метою інформуються про порушення, встановлені за результатами перевірки на доброчесність та про застосовані до винної особи заходи дисциплінарного стягнення.

Істотні зауваження викликає наявність у чинному законодавстві України двох ідентичних підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників НАБУ за результатами перевірки на доброчесність.

Так, відповідно до ч. ч. 1, 7 ст. 10 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] основна частина НАБУ, а саме детективи, є особами начальницького складу. На спеціалістів НАБУ, які не мають спеціальних звань, поширюється дія ЗУ «Про державну службу» [80].

Пунктом 5 ч. 4 ст. 28 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] передбачено, що однією з підстав для притягнення працівника НАБУ до

дисциплінарної відповідальності є, зокрема, негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника.

Водночас у п. 6 ч. 4 вказаної статті йдеться про те, що перелік підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників НАБУ не є вичерпним та останніх можна притягнути до вказаного виду юридичної відповідальності з інших підстав, передбачених ЗУ "Про державну службу" [80] для працівників НАБУ, які є державними службовцями, або Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України [82] для працівників НАБУ, які є особами начальницького складу.

Так, відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 65 ЗУ «Про державну службу» [80] дисциплінарним проступком є, зокрема, порушення правил етичної поведінки державних службовців.

Статтею 2 ЗУ «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» [82] встановлено, що дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни.

Статтею 7 вказаного Закону встановлено, що службова дисципліна базується на високій свідомості та зобов'язує кожну особу рядового і начальницького складу, зокрема дотримуватися норм професійної та службової етики.

Таким чином, навіть для працівників начальницького складу НАБУ настає дисциплінарна відповідальність за невиконання етичних вимог.

Оскільки предметом перевірки на доброчесність, як ми вже з'ясували, є дотримання етичних норм працівником НАБУ, то, на нашу думку, ці дві підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників НАБУ слід об'єднати в одну, а саме порушення вимог доброчесності.

Крім того, у відповідній статті профільного закону необхідно закріпити положення, згідно з яким спеціальною підставою для припинення проходження служби працівником НАБУ та звільнення його із займаної посади є встановлення під час перевірки на доброчесність вчинення ним діянь, які містять ознаки адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а саме: 1) порушення

обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; 3) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 4) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; 5) невжиття заходів щодо протидії корупції, а також вчинення діяння, яке формально містить ознаки кримінального правопорушення.

За результатами перевірок на доброчесність щороку УВК, на нашу думку, повинно робити аналіз щодо підтримання, покращення чи погіршення атмосфери доброчесності у НАБУ в цілому та його структурних підрозділах зокрема, а також розробляти заходи для покращення атмосфери доброчесності у даній організації. З результатами такого аналізу має бути ознайомлений кожний працівник НАБУ.

Отже, нами у даному підрозділі дисертаційного дослідження встановлено значущість результатів перевірки на доброчесність працівників НАБУ, оскільки останні є окремим пунктом у періодичному звіті про діяльність НАБУ перед Президентом України, Верховною Радою України та КМУ.

Класифіковано результати перевірки на доброчесність на позитивні, негативні та невизначені, залежно від виконання чи невиконання працівником НАБУ своїх службових обов'язків або констатування неможливості однозначно це встановити та дано визначення кожному з них (див. рис. 2.6).

Результати перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України	НЕГАТИВНИЙ - результат, відповідно до якого працівнику Національного бюро не вдалося продемонструвати доброчесність в ході перевірки, а саме виконати обов'язок щодо запобігання корупції під час виконання службових обов'язків, дотриматись стандарту доброчесності чи правил етичної поведінки
	ПОЗИТИВНИЙ - результат, відповідно до якого працівник Національного бюро продемонстрував зразкове виконання службових обов'язків у сфері, що перевірялася
	НЕВИЗНАЧЕНИЙ - результат відповідно до якого не вдалося реалізувати сценарій перевірки на доброчесність повною мірою з незалежних від працівників Управління внутрішнього контролю, які її проводили, причин

Рисунок 2.6. Результати перевірки на доброчесність працівників НАБУ

(розроблено автором)

Також досліджено законодавче регулювання результатів перевірки на доброчесність та їх юридичних наслідків для працівників НАБУ, констатовано фрагментарне і недостатнє нормативне забезпечення даного питання.

Визначено, що результати перевірки на доброчесність мають відображатися у відповідному звіті. Якщо у звіті за результатами перевірки на доброчесність встановлено ризики та уразливості, у тому числі корупційні, актуальні для всього НАБУ, конкретного підрозділу чи сфери діяльності, УВК НАБУ запропоновано розробляти план дій щодо зменшення ризиків, із зазначенням строків, ідентифікаторів виконання кожного пункту плану, відповідальних осіб. Вказаний план підлягає затвердженню Директором НАБУ.

Рекомендовано звіт про результати перевірки на доброчесність передавати до кадрового підрозділу НАБУ та долучати до особової справи працівника НАБУ, за винятком інформації з обмеженим доступом. Враховувати під час вирішення питання про можливість зайняття працівником НАБУ вищої посади за результатами відкритого конкурсу звіт про результати перевірки на доброчесність.

Крім того, запропоновано правове регулювання звільнення працівників НАБУ в період з дня отримання звіту про результати перевірки на доброчесність з негативним результатом Керівником УВК НАБУ й до завершення дисциплінарного провадження; вирішення долі майна, отриманого в ході проведення перевірки на доброчесність; шифрування елементів аудіо-, відеозапису перевірки на доброчесність з метою запобігання ідентифікації працівників УВК, інших підрозділів НАБУ, які її проводили; строків та порядку зберігання матеріалів перевірки на доброчесність, залежно від отриманих результатів.

Також нами рекомендовано обов'язок щодо належного обліку перевірок на доброчесність та їх результатів покласти на УВК шляхом ведення відповідного електронного чи паперового журналу, визначено його змістовне наповнення.

Встановлено, що наслідком для працівника НАБУ, який отримав негативний результат перевірки на доброчесність, є службове розслідування та притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Нами описано процедуру службового розслідування щодо працівників

НАБУ, права й обов'язки кожної з його сторін, складові висновку службового розслідування та порядок передачі останнього на розгляд ДК НАБУ. Визначено порядок розгляду висновку та матеріалів службового розслідування за негативним результатом перевірки на доброчесність даною комісією, окреслено складові висновку за результатами такого розгляду, а також констатовано, що вид дисциплінарного стягнення, запропонованого у такому висновку, носить лише рекомендаційний характер для Директора НАБУ, рішення якого є остаточним.

Рекомендовано закріпити таку підставу для притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників НАБУ як порушення вимог доброчесності.

Запропоновано у профільному Законі закріпити спеціальну підставу для припинення проходження служби працівником НАБУ та звільнення його із займаної посади – встановлення під час перевірки на доброчесність вчинення ним діянь, які містять ознаки адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а саме: 1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; 3) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 4) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; 5) невжиття заходів щодо протидії корупції, а також вчинення діяння, яке формально містить ознаки кримінального правопорушення.

2.4. Зарубіжний досвід проведення перевірки на доброчесність

У той час, як Україна останні декілька років стоїть лише біля витоків розуміння та запровадження інституту перевірки на доброчесність, впроваджуючи поодинокі кволі ініціативи щодо закладення законодавчого фундаменту для належного функціонування останньої (проект ЗУ «Про перевірку на доброчесність» 2015 р. [182], створення міжвідомчої робочої групи при НАЗК для підготовки законопроекту про проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у

2018 р. [62]), важливим є порівняння та імплементація передових зарубіжних практик у цій сфері.

На сьогодні, на жаль, будь-які вітчизняні наукові розробки та напрацювання з вказаної теми відсутні. Водночас серед зарубіжних науковців слід виокремити тих, хто присвятив свої праці фундаментальним дослідженням у цій сфері, а саме: Н. Дякону, Дж. Фергюсон, Й.Грудка, Л. Портер, Т. Пренцлер, К. Ронкен, С. Розляйн, Дж. Стівенс.

Метою даного підрозділу дисертаційного дослідження є ознайомлення з одними із найкращих зарубіжних практик впровадження інституту перевірок на доброчесність у світі, в ході якого будуть виокремлені етапи законодавчого становлення інституту перевірки на доброчесність, з'ясовано суб'єктний та об'єктний склад перевірок на доброчесність, правові підстави та процедуру проведення останніх, визначено позитивні та негативні аспекти вказаного правового інструменту.

Чеська Республіка. Під час конференції 20 червня 2018 р. на тему «Ефективні інструменти боротьби з корупцією – перевірка на доброчесність у правоохоронних органах», організований Консультативною місією ЄС (далі – КМЄС) в Україні, Адам Башни, заступник прокурора м.Праги, Чеська республіка, зазначив, що у 2003 р. у вказаній країні процес впровадження такого інструменту запобігання корупції як перевірка на доброчесність, започатковано створенням урядової Робочої групи з питань проведення перевірок на доброчесність в рамках урядової Антикорупційної програми [192]. Однак уряд Чеської Республіки відмовився врахувати висновки та пропозиції робочої групи [97, с. 44].

Наступною віхою становлення інституту перевірок на доброчесність працівників правоохоронних органів стало прийняття у 2008 р. закону «Про поліцію Чеської Республіки» [92], відповідно до якого створено новий орган нагляду за діяльністю поліції – поліцейську інспекцію, яку уповноважено на проведення перевірок на доброчесність щодо поліцейських та цивільних працівників поліції [97, с. 44 – 45].

З набранням чинності у 2009 р. закону «Про Генеральну інспекцію сил безпеки» [233] проведення перевірок на доброчесність здійснюється виключно Генеральною інспекцією сил безпеки (далі – Генеральна інспекція).

Інспекторам було дозволено використовувати неправдиві твердження. Водночас введено обмеження обов'язку Генеральної інспекції щодо надання особі, яка проходила перевірку, інформації про перебіг та результати перевірки на доброчесність у разі вчинення нею незаконних дій [97, с. 45].

Також пан Адам Башни виокремив етап подальшого розвитку та вдосконалення процедури проведення перевірок на доброчесність, що знайшов свій прояв в Антикорупційній стратегії уряду на 2011 – 2012 рр. [224], яка передбачала можливість проведення перевірки на доброчесність щодо політиків, суддів, прокурорів, вчителів, судових експертів та перекладачів. Водночас вказана стратегія не була повноцінно реалізована через відставку уряду [97, с. 45].

Завданнями Антикорупційної стратегії уряду на 2013 – 2014 рр. [188] стали: проведення оцінювання системи перевірок на доброчесність, яку використовує Генеральна інспекція; розгляд можливості поширення перевірок на доброчесність на працівників інших сфер державної служби.

Станом на сьогодні правові підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність у Чеській Республіці врегульовані ст. 41 розділу VIII «Робота з інформацією» закону «Про Генеральну інспекцію сил безпеки» [233].

У вказаній нормі визначено, що інспектор має право запобігти та виявити порушення, вчинене працівником сил безпеки чи Генеральної інспекції, шляхом проведення перевірки на доброчесність (чеською мовою еквівалентно словосполученню «тест на надійність»). Перевірка на доброчесність полягає у моделюванні певної ситуації, яку особа, що тестується, зобов'язана вирішити [97, с. 45].

Підставами для проведення перевірки на доброчесність є заява, клопотання (керівника УВК, структурних підрозділів, в яких працює особа), що потребують погодження Директора Генеральної інспекції.

Перевірка на доброчесність не повинна проводитися, якщо існує реальна загроза чи безпосередня небезпека життю чи здоров'ю людей, їх власності або обмеження свободи. Здійснення перевірки на доброчесність повинно відбуватися з повагою до людської гідності [97, с. 45].

Після погодження заяви на проведення перевірки на доброчесність формується план (сценарій) проведення перевірки: 1) особа – об'єкт перевірки; 2) місце; 3) час; 4) опис ситуації; 5) опис перебігу тесту; 6) варіанти вирішення ситуації; 7) опис поведінки особи.

Супроводження перевірок на доброчесність здійснює служба зовнішнього спостереження Генеральної інспекції сил безпеки. Крім того, є можливість використання оперативних квартир, повністю залучається оперативна служба.

Під час погодження наявності підстав для проведення перевірки на доброчесність увага зосереджується на такому: витік інформації; корупція; невинуватене застосування сили; зловживання процесуальними повноваженнями та службовим становищем. Найбільш поширені сценарії – крадіжка речових доказів під час проведення обшуків тощо.

Інспектори відділу проведення перевірок на доброчесність приховують своє призначення до відділу та/або Генеральної інспекції. У цілому належність до Генеральної інспекції засекречено.

Документування перевірки на доброчесність здійснюється шляхом фіксації за допомогою відео- та аудіозапису. Обов'язкова умова дійсності тесту – наявність 30 – 60 % особи в полі зору камери [97, с. 45 – 46].

За результатами перевірки на доброчесність складається офіційний протокол. Про результати перевірки повідомляють керівників структурного підрозділу, у якому працює особа, щодо якої проводилась перевірка на доброчесність, які у свою чергу мають право повідомити особу, щодо якої проводилась перевірка на доброчесність, про її результати.

Якщо під час проведення перевірки на доброчесність особа, яка тестується, вчинить кримінальне правопорушення, то Генеральна інспекція без зайвих затримок доводить це до відома вказаної особи та передає копію записів до

належного корпусу сил безпеки, який вносить відповідні записи до особової справи особи, яка тестувалася. Вказана особа в свою чергу має право перевірити здійснені записи перевірки на доброчесність.

Вчинення інспектором або залученою ним особою, які здійснюють перевірку на доброчесність, діяння, яке містить ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення, таким не є, якщо така поведінка покликана досягнути мети перевірки на доброчесність та не створює реальної загрози чи безпосередньої небезпеки життю чи здоров'ю людей, їх власності або обмеження свободи.

Результати перевірки на доброчесність також можуть бути використані у суді. Наприклад, особи, які проводили перевірки на доброчесність, можуть бути допитаними у якості свідків під своїми іменами, але потім їх має бути переведено до іншого органу сил безпеки.

Слід також зазначити, що перевірка на доброчесність у вказаній країні здійснюється окремо, а не в ході здійснення досудового розслідування у кримінальному провадженні. Однак негативні результати перевірки на доброчесність можуть бути підставою для реєстрації кримінального провадження.

За запитом інспектора перевірка на доброчесність може бути проведена третьою особою (за її згодою). У цьому випадку третя особа має виконувати інструкції інспектора, який несе відповідальність за її дії під час проведення перевірки.

Провокації з боку поліції є неприпустимими. Абсолютно неприйнятні навмисні дії з боку поліції, що підштовхують конкретну особу, яка не має наміру вчинити злочин, до скоєння певного кримінального правопорушення, якщо такі дії поліції, спрямовані на отримання викривальних доказів та відкриття кримінального провадження проти цієї особи [97, с. 46].

За інформацією Адама Башни, упродовж 2009 – 2017 рр. Генеральною інспекцією проведено всього 260 перевірок на доброчесність [234]. Рівень виявлення незаконної поведінки (службові, адміністративні та кримінальні порушення) становить приблизно 15 % від загальної кількості.

За результатами наукового дослідження «Перевірка на доброчесність: пояснення, застосування та ефективність» [191] поліцейської академії Чеської Республіки, в ході якого здійснювався збір статистичних даних, анкетування, інтерв'ю загалом 1200 поліцейських та 140 цивільних працівників поліції, підтверджено загальний профілактичний вплив перевірок на доброчесність на осіб, які потенційно можуть стати об'єктом перевірки. Також вказаними особами було підтверджено наявність особливого «антикорупційного ефекту» [97, с. 47].

У нещодавньому дослідженні Світовий банк вивчив основні чинники успішної боротьби з корупцією в **Грузії**. Випадкові перевірки на доброчесність ефективно працюють для викорінення малої корупції у дорожній поліції в дуже стислих часових межах: "Були призначені таємні агенти, які перевіряли, чи дотримується дорожня поліція існуючих правил. Звичайний офіцер міг працювати в парі з таємним агентом, не знаючи про це до порушення правил. Проводилися випадкові перевірки на місцях, щоб зрозуміти, чи дотримуються співробітники протоколу. Таємний агент подавав заяву в місцеве відділення поліції щодо домашнього насильства з метою перевірки подальшого розслідування заяви. Водій міг їздити по району в нічний час доби з вимкненими фарами. Коли його зупиняли, він казав, що якраз їхав ремонтувати фари і пропонував 20 ларі. Тих поліцейських, які брали хабарі, звільняли. Така практика була чітким сигналом новим співробітниками поліції, що міністерство дуже серйозно ставиться до кодексу поведінки співробітників поліції й етичних принципів» [226]. Грузія досягла бажаного результату, не створюючи будь-якого спеціального закону для проведення таких перевірок на доброчесність, а ґрунтуючись тільки на положеннях загальних законів і принципах кримінальних розслідувань. Таким чином, провал такої перевірки означав кримінальні санкції.

Угорщина ввела перевірки на доброчесність у 2012 р. [186]. Національна служба захисту відповідає за проведення таких перевірок [195]. Метою тестування є нагляд за тим, щоб певні особи відповідали встановленим законом вимогам до виконання службових обов'язків у симульованій ситуації. Національна служба захисту має за мету виявляти корупційні кримінальні правопорушення. На підставі

результатів тестування не може бути розпочато дисциплінарне або адміністративне провадження.

Як зазначено в п. 2 розділу 7/А закону «Про поліцію» від 1994 р. [230], та в главі 5 Указу Уряду Угорщини «Про призначення органу, відповідального за запобігання та виявлення внутрішніх злочинів, а також детальні правила виконання його завдань, належний контроль за життям та перевірка на доброчесність» [197] план проведення перевірки на доброчесність включає: ім'я об'єкта перевірки, назву його відділу, службове становище або посаду; причини перевірки на доброчесність; зазначення інструменту, який буде використовуватися для збору конфіденційної інформації, й докладний опис методу; опис симульованої життєвої ситуації; заплановане місце перевірки на доброчесність – дорога, ділянка траси, районний, міський, селищний, патрульний маршрут, службовий кабінет, транспортний засіб; дата початку проведення перевірки на доброчесність; імена та звання слідчих, які проводитимуть перевірку; детальні завдання слідчих; метод документування перевірки на доброчесність; ім'я та посаду осіб, які здійснюють права роботодавця над особами, які мають відношення до перевірки, з метою надання інформації після завершення перевірки.

Якщо слідчий має намір вчинити злочин під час проведення перевірки, детальний план повинен включати: вказівку на злочин або правопорушення; передбачувані підстави для вчинення злочину; докладний опис поведінки під час вчинення кримінального правопорушення.

Якщо тестування записується технічними засобами, детальний план повинен містити посилання на фіксацію, опис місця розташування або розташування транспортного засобу. Під час запису технічним пристроєм необхідно докласти зусиль для того, щоб дані, які не мають відношення до мети перевірки на доброчесність, та дані особи, яка не була залучена до перевірки, не фіксувалися.

Спосіб проведення перевірки на доброчесність не повинен включати приниження честі чи гідності об'єкта перевірки або ставити під загрозу його життя чи фізичну недоторканність.

Тривалість перевірки на доброчесність становить 15 днів, які Генеральний директор Національної служби захисту може продовжити ще на 15 днів. Тест на доброчесність має бути схвалений прокурором.

Якщо в ході перевірки на доброчесність виявлено підозру у вчиненні злочину, після завершення перевірки Національна служба захисту негайно подає до компетентного органу звіт, інакше всі дані повинні бути знищені [195].

У **Республіці Молдова** проведення перевірок на доброчесність врегульовано окремим законом «Про оцінку інституційної невідкупності» [199], який набув чинності 14 лютого 2014 р., та до якого у 2016 р. було внесено ряд істотних змін у зв'язку з визнанням майже всіх положень закону неконституційними.

Відповідно до вказаного нормативного акта тест на професійну невідкупність – створення й застосування тестувальником імітованих ситуацій, подібних тим, що виникають в службовій діяльності та реалізуються шляхом таємних операцій, зумовлених діяльністю й поведінкою публічної посадової особи, яка тестується, з метою пасивного спостереження, визначення реакції й поведінки вказаної особи з тим, щоб встановити ступінь погіршення атмосфери інституційної невідкупності та ризику корупції в публічному органі в процесі оцінки інституційної невідкупності.

Тестування професійної невідкупності ініціюється Національним центром по боротьбі з корупцією стосовно всіх публічних посадових осіб у складі публічних органів, за винятком Служби інформації та безпеки; Службою інформації та безпеки – щодо працівників Національного центру по боротьбі з корупцією; підрозділом внутрішньої безпеки Служби інформації та безпеки – щодо її працівників.

Для забезпечення об'єктивності й конспірації діяльності з тестування професійної невідкупності до тестувальників регулярно застосовуються тести на поліграфі, психологічні тести, моніторинг способу життя й тести на професійну невідкупність, зобов'язання щодо декларування можливих особистих інтересів і конфлікту інтересів.

Публічні посадові особи в разі негативного результату тесту на професійну непідкупність несуть лише дисциплінарну відповідальність. Результати та матеріали тесту на професійну непідкупність не можуть використовуватися як засоби доказування в кримінальному провадженні або провадженні про адміністративне правопорушення.

Методи й засоби тестування та фіксації тестів на професійну непідкупність не належать до спеціальної розшукової діяльності, передбаченої законом про спеціальну розшукову діяльність № 59 від 29 березня 2012 р. [198].

У разі, коли при проведенні тесту на професійну непідкупність тестувальник констатує незаконну діяльність тестованих публічних посадових осіб або третіх осіб, які не викликані реалізацією плану з тестування професійної непідкупності, орган, що оцінює інституційну непідкупність, повідомляє компетентний орган для вжиття заходів, встановлених законодавством у даній сфері.

Мотивоване рішення про ініціювання тестування професійної непідкупності приймається установою, яка оцінюватиме інституційну непідкупність, і затверджується судовою інстанцією. Рішення про ініціювання тестування професійної непідкупності залишаються конфіденційними до передачі звіту про результати оцінки інституційної непідкупності публічному органу або органу самоврядування в установленому порядку.

План тестування професійної непідкупності є документом конфіденційного характеру, який затверджується координатором діяльності з тестування професійної непідкупності на підставі мотивованого рішення, ухваленого судом, та включає наступну інформацію: ініціатор тестування професійної непідкупності й мотивоване рішення про ініціювання тестування; цілі тестування професійної непідкупності; заплановані приховані операції; місце, тривалість, учасники та матеріально-технічне забезпечення тестування професійної непідкупності; імітовані уявні ситуації, гіпотези поведінки й варіанти дій тестувальника та публічної посадової особи, що підлягає тестуванню; інша необхідна інформація.

Термін здійснення тестування професійної непідкупності становить шість місяців, який за мотивованим рішенням суду може бути продовжений не більше ніж на шість місяців.

Тестувальники здійснюють свою діяльність негласно. З цією метою вони можуть вдаватися до використання негласних засобів і методів. У виняткових випадках у проведенні тесту на професійну непідкупність можуть брати участь треті особи за їх попередньої згоди і з поданням гарантій того, що вони не деконспірують здійснювану діяльність.

Фіксація поведінки публічної посадової особи, яка підлягає тесту на професійну непідкупність, проводиться з використанням засобів аудіо-, відеозапису, засобів зв'язку, інших технічних засобів негласного отримання інформації, що є у володінні установ, які оцінюють інституційну непідкупність, за умови їх обов'язкового відображення в мотивувальній частині рішення про ініціювання тестування професійної непідкупності.

Результат тесту на професійну непідкупність визнається: позитивним – у разі, коли публічна посадова особа довела свою професійну непідкупність; негативним – мало місце невиконання службових обов'язків; невизначеним – поведінку публічної посадової особи, яка проходила тестування, не може бути віднесено ні до позитивного, ні до негативного результату, а також у випадках, коли тест на професійну непідкупність проведено з порушенням положень цього закону.

Матеріали тестів на професійну непідкупність перевіряються суддею судової інстанції, який затвердив мотивоване рішення про ініціювання тестування професійної непідкупності. Суддя постановляє ухвалою оцінити результати тестування професійної непідкупності публічних посадових осіб як позитивні, негативні або невизначені. Також суддя постановляє цією ж або іншою ухвалою про повернення/відшкодування майна публічною посадовою особою, яка проходила тестування.

При прийнятті рішень про просування по службі публічних посадових осіб, підданих тесту на професійну непідкупність, публічний орган або, залежно від обставин, орган самоврядування враховує результат тесту.

З дня отримання звіту про результати оцінки інституційної невідкупності з негативним результатом тесту на професійну невідкупність і до завершення дисциплінарного провадження, протягом терміну, що не перевищує трьох місяців, публічна посадова особа не може бути звільнена з посади на підставі заяви про звільнення або переведена на підставі заяви про переведення.

Облік тестування професійної невідкупності публічних посадових осіб ведеться Національним центром по боротьбі з корупцією та Службою інформації та безпеки шляхом внесення відповідних відомостей до реєстру тестування професійної невідкупності з видачею ними інформації на вимогу.

У реєстр вноситься відмітка про дату присвоєння негативного результату судовою інстанцією, дату повідомлення публічній посадовій особі, яка проходила тестування професійної невідкупності, а також включається інформація про оскарження/неоскарження результату цією публічною посадовою особою. Інформація про негативний результат тестування професійної невідкупності виключається з реєстру на підставі остаточного й такого, що вступило в законну силу, рішення судової інстанції.

Загальна кількість тестів, проведених щодо працівників публічних органів, не розголошується, як і отримані результати. Однак, за даними засобів масової інформації, результати тестування в перші кілька місяців показували, що приблизно половина перевірених публічних посадових осіб корумповані, при цьому більшість протестованих проявляли толерантність до хабарництва. Пізніше статистика покращилася. Після низки прецедентів посадові особи стали вести себе акуратніше, побоюючись антикорупційних тестів. Адже в деяких відомствах провалили тестування всі співробітники, які займають відповідальні посади. Крім того, у багатьох установах чиновники вперше почали повідомляти про спроби підкупу, число таких випадків на початковому етапі збільшилася більш ніж у 10 разів – до 40 на місяць [146].

Крім того, до 4 липня 2016 р. 32 державних службовців, які були піддані перевірці, подали скарги в молдовські суди, стверджуючи, що в результаті проведення перевірки на доброчесність вони були незаконно звільнені. З 27 справ,

за якими вже було винесено рішення, судді підтримали звільнення в 17 випадках. Решта 10 справ з ряду причин були виграні державними службовцями (принаймні, в першій інстанції), наприклад, тому, що роботодавці не провели належний розгляд справи перед звільненням, або тому, що на процедуру вплинуло нещодавнє рішення Конституційного Суду [201].

Вперше в законодавстві **Румунії** перевірка на доброчесність започаткована ст. 17¹ закону «Про внесення змін до Надзвичайного розпорядження Уряду № 30/2007 щодо організації та функціонування структурних одиниць Міністерства внутрішніх справ» № 38/2011 [200], відповідно до якої перевірка на доброчесність – це метод для виявлення, оцінки та усунення вразливостей і ризиків працівників Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) до вчинення корупції, включаючи моделювання ситуацій, аналогічних до тих, у яких працівники МВС опиняються під час виконання своїх службових обов’язків, що відбувається негласно з метою спостереження за поведінкою особи та встановлення її реакції.

Наказом МВС Румунії № 256/2011 «Про порядок проведення перевірок професійної доброчесності працівників МВС» [210] впроваджена процедура перевірки на доброчесність. Перевірку на доброчесність відповідно до вказаного наказу проводить Бюро перевірок на доброчесність, яке входить до складу Оперативної служби, що, в свою чергу, є структурним підрозділом Управління кримінальних розслідувань Генерального антикорупційного директорату.

Відповідно до вказаного наказу МВС об’єктом перевірки на доброчесність може бути будь-який працівник МВС.

Перевірка професійної доброчесності проводиться із суворим додержанням основоположних прав і свобод людини й громадянина, а також з повагою до людської гідності й професійної честі осіб, щодо яких проводиться перевірка на доброчесність. Крім того, під час проведення перевірки на доброчесність заборонена провокація об’єкта перевірки на скоєння кримінального або дисциплінарного правопорушення.

Здійснення перевірок професійної доброчесності проходить відповідно до попередньо затвердженого керівником Генерального антикорупційного

директорату плану. У плані зазначаються працівники МВС – об'єкти перевірок на доброчесність, працівники Бюро перевірок на доброчесність, які будуть здійснювати перевірку на доброчесність, та змодельована ситуація.

Перевірка на доброчесність здійснюється негласно, тобто відповідно до вимог українського законодавства є оперативно-розшуковим заходом чи негласною слідчою (розшуковою) дією, під час якої використовуються транспортні засоби, засоби зв'язку, документи прикриття. Перевірка на доброчесність здійснюється винятково працівниками Бюро перевірок на доброчесність, без залучення третіх осіб.

Працівників МВС для перевірки на доброчесність відбирають залежно від: 1) сфери виконання службових обов'язків з високим рівнем корупційних ризиків та вразливостей до корупції; 2) у разі отримання інформації від керівництва структурного підрозділу МВС щодо недотримання вимог антикорупційного законодавства під час виконання службових обов'язків; 3) за результатами розгляду й вирішення звернень та повідомлень громадян.

За результатами перевірки на доброчесність можливо спостерігати три ситуації: 1) працівник МВС дотримується вимог закону та належним чином виконує свої службові обов'язки (позитивний результат); 2) об'єкт перевірки порушує вимоги антикорупційного законодавства та отримує хабар (негативний результат); 3) поліцейський порушує вимоги іншого законодавства, що регулює здійснення ним службових обов'язків.

Керівник Бюро перевірок на доброчесність Адріан Балу (Adrian Balu) під час свого виступу на конференції, організованій КМЄС в Україні 08 червня 2018 р. «Ефективні інструменти боротьби з корупцією – перевірка на доброчесність у правоохоронних органах» [98, с. 141], зазначив, що «за результатами перевірки на доброчесність вживаються такі заходи: у разі позитивного результату – здійснюється інформування структурного підрозділу, в якому працює особа, щодо якої здійснювалася перевірка; у разі негативного результату перевірки на доброчесність – Бюро перевірок на доброчесність повідомляє компетентний орган прокуратури, який вирішує питання про початок кримінального провадження.

Якщо прокуратура не вбачає підстав для кримінального переслідування особи, то здійснюється інформування структурного підрозділу, в якому працює особа, щодо якої здійснювалася перевірка, та вирішується питання про притягнення такої особи до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності.

У разі коли прокурор вбачає підстави для здійснення кримінального переслідування особи, то надає дозвіл працівникам Бюро перевірок на доброчесність, які одночасно є слідчими «під прикриттям», дозвіл на проведення негласних чи інших слідчих дій, після чого останні проводять ту ж перевірку на доброчесність, але вже в ході здійснення кримінального провадження та яка оформлюється як негласна слідча дія».

При цьому аудіо-, відеозаписи, здійснені під час перевірки на доброчесність, не можуть бути доказами у суді, а використовуються як приводи для початку кримінального переслідування.

Керівники структурних підрозділів МВС зобов'язані за результатами відповідного інформування обговорювати зі своїми підлеглими головні проблеми, вразливості до корупції, виявлені під час перевірок на доброчесність, з метою запобігання вчиненню виявлених порушень у майбутньому, а також вжити заходів щодо накладення дисциплінарного стягнення на працівника відповідно до вимог закону.

Вказаний наказ МВС не передбачає обов'язкового інформування працівника МВС, щодо якого здійснювалася перевірка на доброчесність, про результати такої перевірки, що дає змогу зберігати анонімність працівникам Бюро перевірок на доброчесність.

За словами Адріана Балу, Бюро перевірок на доброчесність у середньому проводить 56 перевірок на рік, при цьому негативними є 15 % таких перевірок.

На даний час в Конституційному Суді або в ЄСПЛ не було випадків успішного оскарження валідності румунської законодавчої бази з питань перевірок на доброчесність. Навпаки, суди вищих інстанцій підтримали заходи, прийняті проти тих державних службовців, які не пройшли перевірку. В одному випадку, який стався в 2015 р., поліцейський взяв хабар під час перевірки на доброчесність.

Генеральний антикорупційний директорат повідомив про цей факт державному прокурору, який почав розслідування. Під час розслідування посадова особа взяла ще один хабар. Апеляційний суд м. Альба Джулія залишив у силі обвинувальний вирок, ухваливши остаточне рішення [172]. У наукових колах пояснюють відсутність правових колізій, *inter alia*, обережністю, з якою Генеральний антикорупційний директорат підходить до провокацій державних службовців [181].

Співробітник поліції обґрунтовував свою скаргу в ЄСПЛ на порушення принципу справедливого судового розгляду через провокацію. Однак суд вказав, що перед пропозицією хабара він вже заявив про свою готовність закрити очі на правопорушення перевіряючих, питав про їхнє фінансове становище й вказував на незручності, які їх очікують у разі вилучення водійських прав. Тому перевіряючі не «вийшли за рамки пасивного ставлення» до провокації відповідно до вимог практики Суду [219].

Випадкові перевірки на доброчесність широко й постійно використовуються у багатьох юрисдикціях **США** [187]. Деякі управління поліції, включаючи Управління поліції Лос-Анджелеса; NYPD; Управління поліції Нового Орлеана постійно проводять випадкові перевірки на доброчесність своїх поліцейських, щоб визначити, чи є їхня поведінка при виконанні службових обов'язків належною [220]. Практика NYPD є найкращою в плані документування на міжнародному рівні. З 1994 р. NYPD проводить цільові й випадкові перевірки на доброчесність у рамках наступних аспектів [175]. Реальні сценарії, наприклад, пропозиція хабара від заарештованого "торговця наркотиками", якого грає таємний агент відділу, що проводить таку перевірку. Перевірки на доброчесність записуються з використанням електронної аудіо- та відеоапаратури, а на місці проведення перевірок розставляються свідки. Цільові перевірки спрямовані на конкретних осіб, яких підозрюють в корупційних діяннях на підставі попередніх показань громадян, злочинців або колег.

Випадкові перевірки спрямовані на випадкових поліцейських. Усі офіцери поліції знають про існування таких програм, але не мають інформації про те,

наскільки часто й де проводяться такі перевірки. Таким чином, жоден поліцейський не може знати, чи є запропонований хабар елементом перевірки на доброчесність. На даний момент такі перевірки мали наступний ефект [175]. Поліцейські вважають, що краще не ризикувати й повідомити про інцидент, ніж промовчати або взяти хабар. Близько 20 % поліцейських, які пройшли цільову перевірку в зв'язку з попередніми підозрами, не пройшли тест і були звільнені з поліції. Тільки 1 % поліцейських, які проходили випадкову перевірку, не пройшли її.

Перевірки на доброчесність проводилися під час моніторингу Комісії по боротьбі з корупцією в поліції (далі – КБКП). КБКП була створена на основі рекомендацій 1994 р. Комісії з розслідування заяв про корупцію в поліції й антикорупційним процедурам Управління поліції ("Комісія Моллена") [208]. Випадкові перевірки проводяться навіть нині [231]. У той час, як інформація щодо цільових та випадкових перевірок є не зовсім публічною, Комісія опублікувала інструктивне резюме [208].

Отже, перевірка на доброчесність працівників поліції відбувається за таким алгоритмом. Після того, як зібрано всі оперативні дані, слідчий розробляє відповідний сценарій, який повинен відображати попередні звинувачення. Згідно з внутрішніми стандартами обстеження на майбутньому місці проведення перевірки повинно включати надання в межах ІАВ інформації, чи будуть інші розслідування в цьому районі перешкоджати тесту, перевірку для забезпечення, що жоден працівник служби тут не проживає (з метою запобігти випадковому втручання в тестування), фізичний огляд місця проведення перевірки в той же день тижня й час доби, як і запланований тест. Будь-яке електронне обладнання, що планується використовуватись, має бути протестоване на запланованій ділянці.

Секретні агенти ІАВ повинні бути впевнені в ролі, яку вони грають, і тому мають бути знайомі зі сценарієм й місцем проведення тесту, бажано, шляхом рольової гри до тесту.

Як тільки тест буде завершено, робота тестової команди не закінчується. Обладнання має бути обліковане, записи зареєстровані й збережені, а відповідні робочі аркуші заповнені всіма членами команди. Довідник з питань проведення

перевірок на доброчесність надає зразки всієї документації, яка повинна бути представлена в тестовій теці.

За результатами ознайомлення з вибілковими перевітками на доброчесність Комісія визначила кілька проблем у виконання цих тестів: 1) відсутність реалістичності та творчості в сценаріях тестів; 2) неможливість зберігання та документування тестів через аудіо- та відеозйомку; 3) відсутність післятестових звітів [208].

При конструюванні сценарію випадкової перевірки на доброчесність слідчий вільний уявити сценарій, який є реалістичним, але не обмежується фактичними твердженнями про підозру конкретного працівника.

Під час підготовки до проведення перевірки керівництво Департаменту з тестування доброчесності визначає кілька кроків для планування перевірки. Тактичний план має бути схвалений до виконання тесту. Тактичний план – це робочий лист, який деталізує специфіку таємної операції, що включає, зокрема, ідентифікацію та ролі осіб, які мають брати участь в операції, точне місце розташування операції та найближчої лікарні у випадку надзвичайної ситуації. Крім того, тактичний план забезпечує всіх членів команди розумінням своїх обов'язків під час проведення тестування, ознайомлення з місцем його проведення [208].

На відміну від випадкових тестів, цільові тести, зазвичай, проводяться в контексті розслідування звинувачення в порушенні вимог законодавства та внутрішніх політик поліції конкретного працівника. З огляду на викладене, цільові тести повинні бути точно адаптовані до основного звинувачення. Наприклад, якщо основне звинувачення включає в себе вживання наркотиків, тест повинен включати взаємодію між об'єктом перевірки, перевіряючим та наркотиками, або імітованими наркотиками. Крім того, чим ближче тест пристосований до специфічного методу корумпованої поведінки, більш імовірно, що корумпований офіцер повторить неправильну поведінку під час випробування [208].

Сполучене Королівство Великобританії. MPS – єдиний поліцейський підрозділ в Сполученому Королівстві, відповідальний за проведення перевірок на

добročесність (входять до складу Департаменту професійних стандартів). Великобританія не має спеціальної нормативно-правової бази, яка б регулювала проведення перевірок на добročесність. MPS спирається при проведенні перевірок на загальне поліцейське право, зокрема RIPA [217].

ILITs охоплюють широке коло порушень, які підпадають, зокрема, під визначення "неправомірних дій на державній службі". Це правопорушення загального права відбувається в тому випадку, коли: "державний службовець, діє таким чином, що навмисно нехтує виконанням своїх обов'язків і/або навмисно вчиняє неправомірні дії в такий спосіб, що його поведінка рівносильна зловживанню довірою громадськості державній посадовій особі без поважної причини й видимих підстав" [214].

Приблизно 95 % перевірок ILITs, що проводяться в даний час MPS, виконуються з використанням уповноважених агентів під прикриттям та прихованих записуючих пристроїв і, як наслідок, використовують оперативні дані.

Застосування підходу, що ґрунтується на використанні оперативних даних, привело до значного підвищення якості перевірок, а також до кращого сприйняття в MPS, оскільки оперативні дані, наявні перед перевіркою, виправдовують доцільність перевірки.

У Великобританії не потрібно інформувати осіб, які підлягають перевірці, або їх керівників про проведення перевірки. Проведення перевірки ILITs проходить приховано, якщо за результатами не буде застосовано адміністративні/дисциплінарні заходи. Отже, це дає змогу за необхідності повторно використовувати тактику перевірки, оскільки існує лише кінцеве число сценаріїв, які можуть бути задіяні.

MPS використовує внутрішні й зовнішні засоби масової інформації щоразу, коли перевірки ILITs приводять до результативних кримінальних переслідувань. Як наслідок, працівники поліції стали широко обізнані про ризик піддатися такій перевірці. Позитивним результатом цього страху й повсюдності перевірок є підняття рівня надання послуг при взаємодії широкої громадськості й поліції. Згодом значно зріс ступінь суспільної довіри до поліції й державного сектору.

Австралія. Перевірки на доброчесність в поліції Нового Південного Уельсу почалися в 1996 р., після рекомендацій Королівської Комісії Вуда (Wood Royal Commission). У повноваження Комісії входило розслідування випадків корупції та масштабів корупції в поліції [221]. Комісія підкреслила, що цільові перевірки на доброчесність є тільки однією зі стратегій для виявлення корупції, й цей метод не варто використовувати в тих випадках, коли є серйозні підозри, оскільки тоді офіцери поліції знають, що існує великий ризик проведення розслідування [190].

Особи, які підлягають перевірці, не отримують інформацію, що вони проходять таку перевірку, за винятком випадків, коли вони отримують негативний результат перевірки на доброчесність. Поліцейським не повідомляють, що вони пройшли перевірку, з метою захисту життєздатності таких перевірок: в іншому випадку поліцейський відчуватиме себе в безпеці, тому що він/вона вже будуть впевнені, що їх не перевірятимуть, якщо тільки не з'явиться нова причина для проведення такої перевірки [190].

Розділом 207А закону штату Новий Південний Уельс «Про поліцію» 1990 р. [207] визначено, що Комісар може здійснювати або дозволяти будь-якому поліцейському або іншій особі здійснювати програму перевірки доброчесності для перевірки доброчесності будь-якого конкретного офіцера поліції або групи офіцерів поліції. Програма перевірки доброчесності може включати в себе дію або бездіяльність перевіряючого, які дають можливість поліцейському, чия доброчесність перевіряється, можливість брати участь в поведінці – законній чи незаконній. Будь-яка така дія або бездіяльність оголошуються законними, незважаючи на будь-який інший закон про зворотнє, але тільки в тій мірі, в якій вони відбуваються в процесі, й для цілей перевірки доброчесності.

Сертифікат, виданий комісаром або заступником комісара або помічником комісара, уповноваженим комісаром у цій справі, є сертифікатом, який стверджує, що в певний день або протягом певного періоду зазначеному офіцерові поліції або іншій особі дозволено брати участь в програмі перевірки доброчесності, зв'язаної з незаконною дією або бездіяльністю, що може бути використаний в будь-якому судочинстві та є переконливим доказом встановлених фактів.

Перевірки на доброчесність можуть включати, але не обмежуються цим: крадіжку; несанкціонований інформаційний реліз; справжні показання або фальшиві показання; підкидання або виготовлення доказів.

Керівник підрозділу повинен підготувати та передати запит на реалізацію перевірок на доброчесність через Відділ перевірки доброчесності підрозділу внутрішніх справ (далі – IADITU (Internal Affairs Division Integrity Testing Unit)) та керівника підрозділу внутрішніх справ (далі – IAD (Internal Affairs Division)) начальника поліції або помічника начальника поліції для остаточного затвердження.

Після затвердження призначений слідчий з числа працівників підрозділу повинен розробити план операцій, який переглядається та затверджується відповідним органом до його впровадження.

Призначений слідчий повинен: заповнити меморандум про відсутність конфлікту інтересів; здійснити відповідно до законодавства повідомлення у разі виявлення злочину у ході перевірки на доброчесність; підтримувати протокол хронологічної активності всіх заходів перевірки на доброчесність; переконатися, що тривалість перевірки на доброчесність не перевищує 14 календарних днів з дати схвалення. Клопотання про продовження строку перевірки на доброчесність надсилається безпосередньо керівнику IAD для затвердження.

Призначений слідчий повинен підготувати та подати звіт про перевірку на доброчесність, який повинен включати: 1) передумови; 2) резюме операції; 3) зібрані докази; 4) загальні витрати на операцію; 5) дослідницький аналіз, який включає наступне: а) питання політики; б) питання навчання; в) управління ризиками; г) виявлення будь-якого порушення настанов, стандартів, правил служби; 6) рекомендації включити наступне: а) не потрібно вживати жодних подальших заходів; б) необхідно провести додаткове тестування; в) необхідне проведення навчально-тренувальних заходів підрозділу чи направлення з питань відомчої підготовки в Секцію підготовки; г) переконатися, що Департамент з кримінальних розслідувань повідомлено, якщо було виявлено кримінальне правопорушення.

Слідчий повинен передати заповнений протокол (Integrity Test After Action) для перевірки та схвалення керівнику підрозділу, який в свою чергу передає його через IADITU керівнику IAD для схвалення.

Керівник IAD повинен: 1) у випадку, якщо за результатами перевірки на доброчесність виявлено "невдале" або "нездійснене" адміністративне правопорушення: а) направити призначеного слідчого на проведення додаткових перевірок на доброчесність; б) ініціювати внутрішнє розслідування, коли виявлено порушення відповідного класу; в) визначити найкращий комплекс дій (наприклад, недисциплінарну корекційну дію, офіційне внутрішнє розслідування); 2) переслати затверджену доповідь про перевірку на доброчесність після закінчення дії звіту начальнику поліції або помічнику начальника поліції для розгляду та остаточного затвердження.

Керівник IADITU перевіряє затверджений звіт про перевірку на доброчесність та визначає, чи може інформація у звіті поставити під загрозу існуючі або майбутні перевірки на доброчесність перед пересиланням до таких підрозділів: 1) рекомендації щодо подальших дій стосовно навчально-тактичних питань Секції підготовки; 2) відповідна інформація для відділу внутрішніх розслідувань для проведення відкритого внутрішнього розслідування [194].

Поліція Нового Південного Уельсу повідомила, що у 1992 р. з 90 випадків розслідувань прихованої корупції, в яких були проведені цільові тести доброчесності, 37 % виявили неправомірні дії, 27 % не виявили порушень, 12 % були направлені для подальших розслідувань, а 24 % – безрезультативні або були припинені. Негативні результати тестування, де члени церкви поводитися корупційно, призвели до порушення 51 кримінальної справи: 54 % проти поліції, 23 % проти співробітників поліції і 23 % проти цивільного населення [228].

Отже, за результатами ознайомлення із зарубіжним досвідом проведення перевірок на доброчесність слід констатувати, що є країни, в яких на законодавчому рівні в окремому спеціалізованому нормативному акті (Республіка Молдова та Румунія) чи в декількох негалузевих нормативних актах (Чеська Республіка, Угорщина, США, Великобританія, Австралія) закріплена процедура

проведення перевірки на доброчесність, а також країни, в яких перевірка на доброчесність нелегальна, але реалізується практично (Грузія).

Крім того, слід виокремити держави, в яких окремий орган державної влади уповноважено на проведення перевірок, тобто наявна спеціалізація (Великобританія, Чеська Республіка, Грузія, Угорщина, Румунія), а також країни, в яких декілька органів можуть проводити перевірки на доброчесність (Молдова, США, Австралія).

Також ознайомлення із зарубіжною практикою проведення перевірок на доброчесність дало нам змогу здійснити класифікацію країни залежно від того, проводять вони виключно цільові перевірки (Угорщина, Великобританія, Австралія), випадкові (Грузія, Румунія) чи одночасно цільові та випадкові (Чеська Республіка, Молдова, США).

В ході дослідження виявлено, що частина держав світу використовує результати перевірки на доброчесність як докази у кримінальному провадженні (Великобританія, США, Австралія, Чеська Республіка, Угорщина, Румунія, Грузія), а інша – виключно для цілей дисциплінарного переслідування (Молдова).

На нашу думку, перевірки на доброчесність є значним втручанням у права людини, з огляду на викладене потребують детальної правової регламентації в Україні шляхом розробки окремого нормативно-правового акта.

Також, з урахуванням того, що наша держава не може дозволити собі невинуватених грошових витрат, слід запровадити спеціалізацію на проведення перевірок на доброчесність одного правоохоронного органу, а саме НАБУ.

Важливим є перейняття та впровадження в українське законодавство такої мети перевірки на доброчесність, як виявлення вчинення корупційного кримінального правопорушення, а не будь-якого порушення антикорупційного законодавства, зокрема правил етичної поведінки. Оскільки витрати на проведення перевірки на доброчесність будуть неспівставні з досягнутими внаслідок її проведення результатами. Тому з урахуванням вказаних причин Україні слід надати перевагу цільовим перевіркам на доброчесність перед випадковими.

Концептуальним для напрацювання української моделі перевірки на доброчесність є обов'язкова аудіо-, відеофіксація останньої з метою уникнення будь-яких зловживань як з боку осіб, які будуть її проводити, так і з боку особи, яка підлягатиме тестуванню.

Також вважаємо за необхідне звернути увагу на доцільність використання результатів перевірки на доброчесність для початку кримінального переслідування за прикладом Румунії.

Доречним також є перейняття досвіду Молдовської Республіки в частині поширення перевірок на доброчесність не тільки на працівників правоохоронної сфери, а й на весь сектор публічної служби, у зв'язку з ендемічним характером корупції в Україні.

Таким чином, дуже важко переоцінити важливість тривалого (з 1970 р.) витореного практикою зарубіжного шляху опробування перевірок на доброчесність для законодавчого становлення та практичної реалізації вказаного інституту в Україні, а також його значення для викриття корупції у найбільш складній з професійної точки зору правоохоронній сфері. Оскільки саме правоохоронці покликані забезпечувати запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, кожний з них ознайомлений з найкращими й найсучаснішими методами та тактиками виявлення і розслідування корупційних кримінальних правопорушень, що тривалий час дозволяло їм уникати кримінальної відповідальності, почувати себе безкарно. Водночас не можна стверджувати, що перевірка на доброчесність є панацеєю від внутрішньої корупції тих осіб, які уповноважені державою боротися з нею, але часто – це єдиний засіб для виявлення корумпованих професіоналів, здобуття доказів їх протиправної діяльності.

Висновки до другого розділу

1. Проаналізовано результати наукових розвідок у сфері визначення механізму правового регулювання, адміністративно-правового регулювання та управління в цілому С. Алексєєва, В. Кноррінга, Ю. Комара, В. Нерсисянца, Н. Нижника, А. Олійника, Ю. Осипова, А. Шергіна та інших, за результатами чого

встановлено, що під механізмом проведення перевірки на доброчесність слід розуміти сукупність взаємопов'язаних елементів, наявність яких дозволяє реалізувати перевірку на доброчесність.

Складовими елементами механізму проведення перевірки на доброчесність визначено: 1) мету перевірки на доброчесність; 2) принципи, з урахуванням яких проводиться перевірка; 3) суб'єкти проведення перевірки на доброчесність; 4) об'єкти такої перевірки; 5) права та обов'язки суб'єктів та об'єктів перевірки на доброчесність; 6) предмет перевірки на доброчесність; 7) форми та методи перевірки; 8) акти її реалізації.

Виокремлено ряд принципів з неухильним додержанням яких має проводитися перевірка на доброчесність: 1) дотримання основних прав і свобод людини і громадянина; 2) законність; 3) об'єктивність; 4) неупереджене і недискримінаційне поводження з особами, які проходять перевірку; 5) компетентність та ефективність; 6) повага до приватного життя й захист персональних даних.

Розмежовано механізм проведення перевірки на доброчесність та його складових від інституту психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа, оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій: визначено спільні та відмінні риси.

2. Доведено, що належне законодавче врегулювання підстав перевірки на доброчесність набуває виключного характеру для необхідного розуміння та правозастосування даного юридичного інструменту з виявлення і запобігання службовим правопорушенням. З урахуванням чого нами наведено визначення юридичних (нормативних, правових) та фактичних (матеріальних) підстав для проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ. Констатовано, що на даний час належна юридична підстава для проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ відсутня, оскільки правові підстави для проведення перевірки на доброчесність у НАБУ встановлені у внутрішньовідомчому документі, незважаючи на обмеження прав і свобод людини й громадянина, що здійснюються під час цієї процедури.

Виділено такі фактичні (матеріальні) підстави перевірки на доброчесність:

1) повідомлення працівника НАБУ при призначенні на посаду про можливість проведення щодо нього перевірки на доброчесність; 2) отримання працівником УВК НАБУ інформації, що свідчить про можливість недоброчесної поведінки працівника НАБУ; 3) дозвіл Керівника УВК на таку перевірку.

Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення Положення про УВК, відповідно до якого Керівник УВК надає письмове доручення на проведення перевірки на доброчесність. Висловлено пропозицію щодо введення такого етапу перевірки на доброчесність, як можливість оскарження даного рішення керівника підрозділу внутрішнього контролю.

Дано визначення порядку проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ та запропоновано в підзаконному нормативному акті встановити порядок проведення перевірки на доброчесність, який складатиметься з таких етапів: 1) збір та обробка даних про кожного працівника НАБУ з метою виявлення інформації, яка може свідчити про його недоброчесну поведінку; 2) складання службової записки з інформацією про можливу недоброчесну поведінку конкретного працівника НАБУ з долученням підтверджуючих документів; 3) прийняття рішення Керівником УВК про проведення чи не проведення перевірки на доброчесність; 4) оскарження чи не оскарження рішення Керівника Управління працівником Управління; 5) складання плану перевірки на доброчесність; 6) попереднє моделювання ситуації особами, які будуть проводити перевірку на доброчесність; 7) матеріально-технічне забезпечення перевірки на доброчесність; 8) перевірка на доброчесність; 9) звіт про результати перевірки на доброчесність; 10) інформування про результати перевірки на доброчесність Директора НАБУ.

3. Запропоновано під негативним результатом перевірки на доброчесність розуміти ситуацію, за якої працівнику НАБУ не вдалося продемонструвати доброчесність в ході перевірки, а саме виконати обов'язок щодо запобігання корупції під час виконання службових обов'язків, дотриматись стандарту доброчесності чи правил етичної поведінки. В свою чергу позитивний результат

перевірки на доброчесність – це ситуація, за якої працівник НАБУ продемонстрував зразкове виконання службових обов’язків у сфері, що перевірялася. Невизначений результат означає, що не вдалося реалізувати сценарій перевірки на доброчесність повною мірою з незалежних від працівників УВК, які її проводили, причин.

Проаналізовано, які юридичні наслідки настають для працівника НАБУ внаслідок реалізації тих чи інших результатів перевірки на доброчесність та констатовано недостатнє правове регулювання досліджуваного питання.

Рекомендовано звіт про результати перевірки на доброчесність передавати до кадрового підрозділу НАБУ та долучати до особової справи працівника НАБУ, за винятком інформації з обмеженим доступом. Враховувати під час вирішення питання про можливість зайняття працівником НАБУ вищої посади за результатами відкритого конкурсу звіт про результати перевірки на доброчесність.

Крім того, запропоновано правове регулювання звільнення працівників НАБУ в період з дня отримання звіту про результати перевірки на доброчесність з негативним результатом Керівником УВК НАБУ й до завершення дисциплінарного провадження; розпорядження майном, отриманим у ході проведення перевірки на доброчесність; шифрування елементів аудіо-, відеозапису перевірки на доброчесність з метою запобігання ідентифікації працівників підрозділу внутрішнього контролю, інших підрозділів НАБУ, які її проводили; строків та порядку зберігання матеріалів перевірки на доброчесність залежно від отриманих результатів.

Доведено необхідність покладання обов’язку щодо належного обліку перевірок на доброчесність та їх результатів на УВК шляхом ведення відповідного електронного чи паперового журналу, визначено його змістовне наповнення.

4. Проаналізовано зарубіжний досвід проведення перевірок на доброчесність та доведено, що концептуальним для напрацювання української моделі перевірки на доброчесність є обов’язкова аудіо-, відеофіксація останньої з метою уникнення будь-яких зловживань як з боку осіб, які будуть її проводити, так і з боку особи, яка підлягатиме тестуванню. Доречним також є перейняття досвіду Молдовської

Республіки в частині поширення перевірок на доброчесність не тільки на працівників правоохоронної сфери, а й на весь сектор публічної служби, у зв'язку з ендемічним характером корупції в Україні.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПЕРЕВІРКИ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

3.1. Напрями вдосконалення матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність

Для результативного, а не формального функціонування такого важливого інструменту для виявлення корупції та інших службових зловживань, особливо в діяльності правоохоронних органів, як перевірка на доброчесність, необхідне одночасне додержання декількох умов.

Працівники підрозділів внутрішнього контролю, які підпорядковуються очільнику відповідного правоохоронного органу, дуже часто зіштовхуються із ситуацією щодо витоку інформації про заплановані слідчі (розшукові) дії чи негласні слідчі (розшукові) дії, подекуди навіть про наявність оперативно-розшукової справи та заплановані оперативно-розшукові заходи. Вказане, звичайно, призводить до неможливості проведення відповідних заходів або до отримання нульового результату у разі їх проведення.

Така ситуація стає можливою з цілого ряду причин. Відносно невеликий колектив, де всі одне одного знають, в силу чого між людьми так чи інакше виникають різноманітні симпатії, антипатії, дружні, а подекуди й родинні зв'язки, як-от кумівство, яке неможливо підтвердити жодним юридичним документом, а тим паче простежити чи облікувати, щоб враховувати всі ризики зриву досудового розслідування чи оперативно-розшукової діяльності наперед.

Також ще одним фактором наявності таких складних для належного функціонування підрозділів внутрішнього контролю факторів є небажання керівника відповідного органу, щоб протиправна діяльність підпорядкованих працівників набула суспільного розголосу, тому зручніше вжити заходів щодо

попередження відповідних фігурантів про заплановані заходи, щоб вони пройшли як належить, тобто безрезультативно.

Черговим фактором ризику є пряма залежність між витоком інформації про заплановані слідчі чи оперативні заходи та кількістю людей, яким про це стає відомо в силу виконання ними своїх службових обов'язків.

І ось тут всю свою значимість та можливості демонструє такий внутрішній інструмент виявлення «ракових пухлин» на тілі правоохоронного органу, як перевірка на доброчесність. Про заплановану перевірку та обраний об'єкт знає виключно дві людини: працівник підрозділу внутрішнього контролю та керівник цього підрозділу. Звичайно, що негативні результати перевірки на доброчесність не дають можливості притягнути особу до адміністративної чи кримінальної відповідальності, однак за належного правового регулювання дозволили б припинити проходження таким працівником служби у НАБУ та звільнити із займаної посади.

З огляду на викладене дослідження напрямів вдосконалення матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність є надзвичайно актуальним та нагальним для задоволення потреб і запитів суспільства на «чистоту» лав антикорупціонерів в особі працівників НАБУ.

Усі питання вдосконалення матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність доцільно ранжувати залежно від мети та спрямування такого поліпшення: 1) законодавче врегулювання перевірки на доброчесність, а не внутрішньовідомче; 2) змістовне наповнення перевірки на доброчесність; 3) автономність та фінансова самостійність підрозділу внутрішнього контролю; 4) закономірність між результатами перевірки на доброчесність та просуванням кар'єри в НАБУ; 5) наявність захисних механізмів від зловживання під час перевірки на доброчесність; 6) забезпечення таємності перевірки на доброчесність, конфіденційності, захисту персональних даних; 7) судовий контроль за законністю перевірок на доброчесність; 8) принцип «розсудливої» звітності; 9) імунітет від кримінальної чи адміністративної відповідальності працівників підрозділу внутрішнього контролю.

Деталі перевірки на доброчесність, на нашу думку, однозначно повинні регулюватися законом, а не підзаконним актом. Так, ч. 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини 1948 р. [22] передбачає, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання й поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві.

Згідно з неодноразово сформульованою позицією ЄСПЛ, все, що може поставити під загрозу права людини, має регулюватися законом, а не підзаконним чи іншим актом меншої юридичної сили.

Конституція України передбачає, що обмеження прав і свобод людини повинні встановлюватися законом, і це може бути зроблено лише за умови, що Конституція допускає такі обмеження (ст.ст. 22, 64 Конституції України [51]). Крім того, обмеження має бути встановлено з метою, передбаченою Конституцією, тією мірою, в якій це необхідно для досягнення цієї мети в демократичному суспільстві, не посягаючи на суть гарантованих прав. Компетентні органи також зобов'язані при обмеженні прав брати до уваги сутність права, що існує.

Під час перевірки на доброчесність можуть бути обмежені наступні права й свободи людини: 1) недоторканність місця проживання; 2) свобода від втручання в особисте життя; 3) таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; 4) право на працю; 5) рівні конституційні права і свободи, рівність перед законом; 6) право на професійну правничу допомогу.

Однак дані права та свободи на сьогодні обмежені не законом, як цього вимагає Конституція, а внутрішнім документом, а саме розділом VII Положення про УВК НАБУ [70].

Водночас нам доречно піти шляхом Чеської Республіки [233], Угорщини [230] та Румунії [200], які окремими статтями і розділами у профільних законодавчих актах передбачили процедуру проведення перевірки на доброчесність.

Так, ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] має бути доповнений ст. 27¹ «Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України», яка обов'язково має включати мету перевірки на доброчесність; визначення перевірки на доброчесність; підстави та принципи проведення перевірки на доброчесність; обмеження прав і свобод людини, які допускаються під час проведення перевірки на доброчесність.

Також у вказаній статті доцільно визначити, що під час перевірки на доброчесність працівники внутрішнього контролю вправі використовувати неправдиві твердження та факти, спеціально виготовлені речі й документи, створювати та використовувати спеціально утворені підприємства, установи, організації. При цьому перевірка на доброчесність не є оперативно-розшуковою діяльністю чи негласною слідчою (розшуковою) дією та на неї не поширюється ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» [91] і положення КПК України [55]. Результати перевірки на доброчесність обов'язково враховуються під час вирішення питання про просування по службі у НАБУ.

Негативні результати перевірки на доброчесність та матеріали такої перевірки використовуються як докази у суді під час процедури оскарження.

У ході перевірки на доброчесність обов'язково здійснюється аудіо-, відеофіксація.

При цьому, порядок проведення перевірки на доброчесність стосовно працівників НАБУ та повноваження підрозділу внутрішнього контролю під час такої перевірки затверджується Директором НАБУ.

У відповідному Порядку проведення перевірки на доброчесність стосовно працівників НАБУ доречно передбачити: 1) взаємні права та обов'язки підрозділу внутрішнього контролю та працівників НАБУ під час проведення перевірки на доброчесність; 2) підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність; 3) етапи проведення перевірки на доброчесність; 4) класифікацію результатів перевірки на доброчесність (позитивний, негативний, невизначений); 5) юридичні наслідки для кожного з одержаних результатів; 6) порядок збирання, поводження, зберігання та поширення інформації щодо запланованої перевірки на

добročесність; 7) порядок зберігання та знищення матеріалів перевірки на добročесність; 8) облік перевірок на добročесність; 9) положення щодо здійснення аналізу атмосфери добročесності в НАБУ та розробка заходів до її покращення; 10) відповідальність працівників підрозділу внутрішнього контролю за порушення у сфері перевірки на добročесність; 11) зразки процедурних документів.

Крім того, пропонуємо абзац 3 ч. 2 ст. 13 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] доповнити наступним реченням: «Факт ознайомлення з вказаним повідомленням така особа підтверджує власним підписом. При цьому факт відмови від підпису не звільняє її від наслідків негативного результату перевірки на добročесність та встановленої процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності».

Зміні редакції підлягає також положення ч. 1 ст. 258 КПК України [55]: «Ніхто не може зазнавати втручання у приватне спілкування без ухвали слідчого судді, крім випадків, прямо передбачених законом» та положення ч. 1 ст. 273 КПК України: «За рішенням керівника органу досудового розслідування, прокурора під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій можуть бути використані заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби. З цією метою допускається виготовлення та використання спеціально виготовлених речей і документів, створення та використання спеціально утворених підприємств, установ, організацій. Використання заздалегідь ідентифікованих або несправжніх (імітаційних) засобів з іншою метою забороняється, крім випадків, прямо передбачених законом».

Статтю 28 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] доповнити ч. 5 такого змісту: «Спеціальною підставою для припинення проходження служби працівником НАБУ та звільнення його із займаної посади є встановлення під час перевірки на добročесність вчинення ним діянь, які містять ознаки адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а саме: 1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; 3) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту

інтересів; 4) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; 5) невжиття заходів щодо протидії корупції, а також вчинення діяння, яке формально містить ознаки кримінального правопорушення».

Частину 4 ст. 27 «Види співучасників» КК України [54] необхідно доповнити реченням такого змісту: «Проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ не є підбурюванням до вчинення злочину».

Статтю 370 «Провокація підкупу» КК України доповнити приміткою такого змісту: «Не є провокацією підкупу перевірка на доброчесність працівників НАБУ, під час якої використовується ситуація, за якої у працівника вже виник умисел на давання чи отримання неправомірної вигоди».

Автономність та фінансова самостійність УВК НАБУ. Україна ратифікувала Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією [53] та Конвенцію ООН проти корупції [49] у 2006 році, які встановлюють зобов'язання держав щодо впровадження координованої політики запобігання корупції, яка сприяє участі суспільства у боротьбі з корупцією. Ця політика також повинна відображати принципи верховенства права, належного управління державними справами та державною власністю, доброчесності, прозорості та підзвітності. Аналогічно вказані Конвенції встановлюють, використовуючи майже ідентичний текст, обов'язок підписантів створювати спеціалізовані органи по боротьбі з корупцією.

Вказані органи влади повинні бути: 1) спеціалізованими; 2) самостійними й такими, що не піддаються тиску; 3) мати достатні фінансові ресурси для виконання поставлених завдань; 4) персонал цих органів повинен пройти відповідну підготовку для боротьби з корупцією.

Отже, необхідно з'ясувати, наскільки відповідає підрозділ внутрішнього контролю НАБУ вимогам до органу, відповідального за боротьбу з корупцією.

Виходячи з положень ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] підрозділ внутрішнього контролю НАБУ є спеціалізованим структурним підрозділом по боротьбі з корупцією всередині даного державного правоохоронного органу.

Водночас УВК, на нашу думку, не відповідає такому критерію, як самостійність і резистентність тиску. Оскільки для забезпечення належної незалежності необхідно змінити поточну операційну підпорядкованість підрозділу внутрішнього контролю НАБУ його Директору, адже такий стан справ створює значну сферу для зловживань.

Так, підрозділ внутрішнього контролю має підпорядковуватися виключно Керівнику УВК, який напряму звітує про діяльність підпорядкованого підрозділу Верховній Раді України у строки та порядку, що передбачені для подання письмового звіту про діяльність НАБУ Директором НАБУ. Крім того, у підрозділу внутрішнього контролю має бути свій офіційний сайт, на якому б він звітував про кожен крок своєї діяльності перед суспільством, як це робить, наприклад, Уповноважений з питань доброчесності в Австралії [29].

Зокрема, що стосується самостійності у прийнятті рішень, то підрозділ внутрішнього контролю НАБУ не є незалежним у спосіб, який вимагається Конвенціями, ратифікованими Україною. А саме, за діяльність Керівника УВК НАБУ відповідає Директор цього ж Бюро. Крім того, Директор НАБУ надає працівникам Управління обов'язкові до виконання накази, розпорядження та доручення (п. 5 ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]).

До прикладу, відповідно до положень Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників НАБУ (наказ Директора НАБУ від 23 жовтня 2015 р. № 4 [37]), Керівник УВК подає на затвердження Директору НАБУ висновок та матеріали службового розслідування. Водночас Інструкція не передбачає врегулювання ситуацій, за яких Директор НАБУ довільно редагує висновок службового розслідування у власних інтересах чи інтересах третіх осіб, при цьому не беручи участі у службовому розслідуванні й безпосередньому дослідженні зібраних доказів, та затверджує його у спотвореній версії, тим самим дозволяючи уникати встановленої чинним законодавством відповідальності певним працівникам НАБУ.

До того ж, саме Директор НАБУ приймає рішення про заохочення й притягнення до відповідальності аж до звільнення працівників підрозділу внутрішнього контролю. Через цей інституційний зв'язок між Директором та Управлінням не можна вважати, що підрозділ внутрішнього контролю та його працівники можуть приймати будь-які рішення автономно.

Що стосується фінансових умов, то серед іншого слід звернути увагу на те, що УВК не має власних приміщень і змушене працювати прямо в адміністративній будівлі НАБУ, в робочих кабінетах поруч з робочими кабінетами інших працівників.

Дані робочі місця нічим не захищені від можливості стороннього втручання будь-якого характеру, що не сприяє ні незалежності, ні ефективності роботи підрозділу внутрішнього контролю. До того ж, вказане розташування Управління сприяє тому, що всі працівники НАБУ знають працівників Управління в обличчя, що надзвичайно ускладнює належне проведення перевірки на доброчесність та зводить цю процедуру лише до дотримання формальностей, встановлених Законом.: так, є такий пункт у щопіврічному звіті діяльності НАБУ, отже, необхідно надати «показник».

Також УВК не має спеціально обладнаної кімнати, в якій можливо проведення допиту, відібрання пояснень, планування перевірки на доброчесність чи зберігання спеціально виготовлених речей та документів для цілей перевірки на доброчесність.

Крім того, слід зазначити, що жодних коштів на проведення перевірки на доброчесність кошторисом НАБУ не передбачено, що створює величезну платформу для всілякого роду зловживань.

З усього цього можна зробити висновок, що УВК не має достатніх фінансових та матеріальних ресурсів для виконання своїх законодавчо встановлених обов'язків.

Що стосується спеціального навчання у сфері проведення перевірок на доброчесність, слід зауважити, що таке навчання носить частковий та хаотичний характер. Так, в Україні відсутні педагогічні кадри відповідної кваліфікації, як і

аналогічна спеціалізація навчальних закладів. Проблема пройти відповідне навчання за кордоном полягає в тому, що в усіх країнах, де проводять перевірку на доброчесність, інформацію про методи та засоби її проведення віднесено до інформації з обмеженим доступом, що дозволяє лише на поверховому рівні ознайомитися з відповідним зарубіжним досвідом.

Таким чином, наразі неможливо вважати, що працівники підрозділу внутрішнього контролю НАБУ пройшли відповідного рівня спеціальне навчання у сфері перевірок на доброчесність.

Отже, на порядку денному вдосконалення матеріальних засад перевірки на доброчесність гостро стоїть питання автономності, відповідної підготовки та фінансової самостійності УВК НАБУ.

Закономірність між результатами перевірки на доброчесність та просуванням кар'єри в НАБУ. На нашу думку, як негативні, так і позитивні результати перевірки на доброчесність повинні враховуватись при претендуванні особи на вищу посаду за результатами відкритого конкурсу, заохоченні за результатами службової діяльності тощо.

Так, якщо працівник НАБУ проявляє стійкість у вразливій до корупції сфері діяльності, то він, однозначно, заслуговує на керівну посаду у відповідній сфері та своїм прикладом має сприяти утвердженню доброчесності у НАБУ. Також вказана особа має першочергово розглядатися безпосереднім керівництвом для підготовки подання про її заохочення відповідно до розділу XII Правил внутрішнього службового розпорядку державних службовців НАБУ, затвердженого загальними зборами (конференцією) державних службовців 07 вересня 2016 р. № 2 [74], та розділу III ЗУ «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ» [82].

У випадку, коли працівник НАБУ отримав негативні результати перевірки на доброчесність, які в свою чергу не є безумовними підставами для звільнення, то його безпосереднє керівництво обов'язково враховує таку інформацію при плануванні навчання, підвищення кваліфікації підпорядкованих працівників, приділяє підвищену увагу та здійснює посилений контроль за додержанням законності вказаного працівника під час службової діяльності. До того ж, звіт з

негативними результатами перевірки на доброчесність стає невід'ємною частиною особової справи працівника НАБУ. Такі результати обов'язково враховуються членами конкурсної комісії під час претендування вказаної особи на вищу посаду, наслідком чого має стати відмова такому кандидату у просуванні по службі.

Закон має чітко визначати захисні механізми, які гарантуватимуть, що перевірки на доброчесність не будуть зловживанням на практиці через особисті, політичні чи інші інтереси, не будуть використані як інструмент переслідування чи помсти за інакомислення чи принциповість працівників НАБУ, особливо, що стосується викривачів, а також працівників НАБУ, які повідомляють про протиправні дії інших працівників НАБУ (ч. 3 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]).

Насправді, так історично та культурно склалося у правосвідомості як пересічних громадян, так і діючих правоохоронців, що викривач чи особа, яка повідомляє всередині організації про порушення законодавства іншим працівником, автоматично набуває негативного статусу стукача. Такий працівник мимоволі стає ізгоем, якого керівництво організації намагається будь-яким шляхом позбутися, і не нехтує жодними засобами, як правовими (ініціювання проведення службового розслідування, обмеження службових повноважень та інші), так і не правовими (психологічний тиск, доведення до звільнення за власним бажанням тощо).

З огляду на викладене такий потужний інструмент, як перевірка на доброчесність, може стати величезним важелем для зловживань та правових засобів помсти й тиску на працівників НАБУ за їх викривальну та принципову позицію у несвідомих і недоброчесних руках керівництва.

Щоб запобігти вказаним зловживанням, забезпечити об'єктивне проведення перевірок на доброчесність, підрозділ внутрішнього контролю має бути як мінімум автономним, та як максимум – незалежним від керівництва НАБУ з усіх питань службової діяльності.

Важливо зазначити, що під час перевірки заборонено підбурювати особу, яка проходить перевірку на доброчесність, до незаконного вчинення злочину, тобто

заохочувати працівника НАБУ до вчинення злочину, пов'язаного з корупцією чи інших незаконних діянь. Однак особа, яка проводить перевірку на доброчесність, має право скористатися ситуацією, за якої у працівника вже виник умисел на вчинення корупційного кримінального правопорушення.

Також слід наголосити, якщо працівник НАБУ в ході перевірки на доброчесність вчинить інше кримінальне правопорушення, не зв'язане зі сценарієм перевірки, то працівник підрозділу внутрішнього контролю зобов'язаний невідкладно повідомити про вчинення кримінального правопорушення відповідний орган досудового розслідування за підслідністю та Генерального прокурора чи його заступника (ч.5 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]).

Перевірка на доброчесність викликає серйозне занепокоєння щодо належного поводження з інформацією з обмеженим доступом, застосування обману, провокації та додержання законних прав окремих працівників НАБУ.

Це відносно ризикований метод, який сам по собі є відкритим для зловживань, але перевірка на доброчесність як жоден інший засіб запобігання корупційним проявам одночасно дозволяє досягнути декількох цілей, серед яких така потужна, як стримування працівників НАБУ, які побоюються, що вони можуть бути викриті. Такий стримуючий ефект збільшується, якщо ніхто не володіє інформацією щодо кількості фактично проведених перевірок на доброчесність.

Для забезпечення неупередженості й належного поводження з інформацією з обмеженим доступом в частині перевірки на доброчесність, запобігання витоку інформації, що стала відома особам, які проводили перевірку на доброчесність, у зв'язку з такою перевіркою, доречно до працівників підрозділу внутрішнього контролю регулярно застосовувати психофізіологічне опитування із застосуванням поліграфа, моніторинг способу життя.

Забезпечення таємності перевірки на доброчесність. У процесі підготовки до перевірки на доброчесність, визначення потреби у її проведенні реалізується така стадія, як збір та обробка даних про працівника НАБУ, які можуть свідчити про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, що можуть тією чи

іншою мірою впливати на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивність та неупередженість під час прийняття рішень. Така інформація може надаватися лише відповідно до вимог ЗУ «Про захист персональних даних» [87].

Зокрема, Конституція забороняє збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Конституція також вимагає, щоб кожен був поінформований про дані, зібрані про свою особу та про право на судовий захист у разі зловживань. Саме тому від особи перед призначенням на посаду отримується згода на обробку персональних даних, в тому числі для цілей перевірки на доброчесність.

Загалом ідея таємності перевірки на доброчесність працівників НАБУ, а саме: інформації щодо планування; обраного об'єкта перевірки; сценарію змодельованої ситуації; осіб, які будуть проводити перевірку на доброчесність; місця проведення перевірки; запланованих до використання та наперед виготовлених імітаційних засобів; результатів перевірки полягає у встановленні аури всюдисущості, яка покликана забезпечити достовірне переконання кожного працівника НАБУ у тому, що будь-яка взаємодія з представником громадськості може бути перевіркою на доброчесність.

Також необхідно зазначити, що матеріали перевірки на доброчесність повинні зберігатися згідно з вимогами щодо збереження інформації з обмеженим доступом. Заборонено оприлюднювати, поширювати або надавати будь-які дані, зібрані в ході перевірки, або будь-яку інформацію, що стосується перевірки на доброчесність чи рішення не проводити таку перевірку щодо конкретного працівника НАБУ, до затвердження звіту про результати перевірки. Порядок надання такої інформації після затвердження звіту регулюється відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації» [83], «Про інформацію» [88], «Про державну таємницю» [81], «Про захист персональних даних» [87].

Принцип «розсудливої» звітності. Жодний правоохоронний орган у світі, який в даний час проводить перевірки на доброчесність, не надає публічної або

внутрішньої звітності щодо кількості проведених перевірок на доброчесність та їх результатів. Така ситуація насамперед зв'язана з таємністю проведення перевірки на доброчесність, забезпеченням аури всюдисущості.

Водночас ст. 26 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] встановлено, що Директор НАБУ інформує Президента України, Верховну Раду України та КМУ з основних питань діяльності НАБУ та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб; щороку не пізніше 10 лютого та 10 серпня подає вказаним суб'єктам письмовий звіт про діяльність НАБУ протягом попередніх шести місяців. Письмовий звіт про діяльність НАБУ повинен, зокрема, містити інформацію про результати проведених перевірок на доброчесність.

Так, до прикладу, ознайомившись зі змістом звіту про діяльність НАБУ за перше півріччя 2020 р. бачимо, що результати перевірки на доброчесність подаються наступним чином: здійснено перевірок на доброчесність – загальна кількість (у даному випадку 4), з них негативний результат – загальна кількість – 1 [28].

Вивчивши всі звіти у відповідному розділі, що стосуються діяльності УВК, знайдемо приблизно однакові показники з півріччя у півріччя, що свідчить про політику забезпечення показників роботи у даному напрямі приблизно на рівні попереднього звітного періоду. Передусім доцільно визнати, що до перевірки на доброчесність вкрай нерозбірливо та немудро буде застосовувати «квоти» чи так звані «показники» (тобто узгоджену кількість тестів, проведених протягом визначеного періоду часу), так само як і публікувати статистичні дані, що стосуються перевірок на доброчесність.

Так, штат підрозділу внутрішнього контролю надзвичайно малий, а саме 21 працівник [28], а кількість осіб, які реально проводять перевірки на доброчесність, взагалі менше у п'ять разів. Крім того, проведення перевірок на доброчесність не є єдиним посадовим обов'язком вказаних осіб, щоб належним чином забезпечити високий показник перевірок на доброчесність.

З огляду на викладене з метою реалізації значного профілактичного впливу даного інституту на запобігання правопорушенням будь-якого характеру, насамперед корупційним та пов'язаним з корупцією, й при цьому дотриматися вимог ст. 26 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] щодо зазначення у звіті про діяльність НАБУ результатів перевірки на доброчесність, на нашу думку, слід надавати виключно дані щодо негативних результатів, що певною мірою задовольнить суспільний інтерес до рівня доброчесності працівників НАБУ та дасть змогу підрозділу внутрішнього контролю приховати реальну кількість проведених перевірок на доброчесність. При цьому психологія пересічного працівника НАБУ допрацює там, де не допрацювало УВК за рахунок здатності перебільшувати наслідки та значення невідомого.

Судовий контроль за законністю перевірок на доброчесність. В силу того, що перевірка на доброчесність має бути таємною з самого початку та про її проведення не має дізнатися особа, стосовно якої вона проводиться, зрозуміло, що про жодне адміністративне (всередині НАБУ, тобто до вищестоящего керівника чи Директора НАБУ) чи судове оскарження не може йтися. Водночас судові установи мають встановити післяопераційний контроль за додержанням законності працівниками підрозділу внутрішнього контролю ще з моменту обґрунтованості обрання того чи іншого об'єкта для перевірки на доброчесність.

Зрозуміло, що такий судовий контроль буде носити вибірковий характер, залежно від того, дізнається працівник НАБУ про проведену щодо нього перевірку на доброчесність чи ні. Так, вказана особа повідомляється виключно про негативні результати перевірки, якщо якісь інші результати перевірки на доброчесність стали відомі чи сам факт планування, то йдеться про протиправне розголошення службової інформації, що, однак, не виключає можливості судового оскарження.

Результати перевірки на доброчесність та дисциплінарні стягнення, застосовані до працівника НАБУ, внаслідок негативного результату можуть бути оскаржені працівником НАБУ залежно від категорії, до якої він належить: є особою начальницького складу – до суду загальної юрисдикції, державним службовцем – до відповідного адміністративного суду протягом строку позовної давності.

Наразі є перше судове рішення від 15 квітня 2020 р. (Окружний адміністративний суд м.Києва, справа № 826/11010/17) [113], предметом якого у тому числі була законність проведення перевірки на доброчесність працівника НАБУ, та яке підтвердило, що УВК НАБУ на правильному шляху розбудови даного інструменту внутрішнього адміністративного контролю атмосфери доброчесності.

Імунітет від кримінальної чи адміністративної відповідальності працівників підрозділу внутрішнього контролю. Більшість країн, в яких застосовується перевірка на доброчесність, визначають, що вчинення суб'єктом перевірки на доброчесність або залученою ним особою діяння, яке містить ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення, таким не є, якщо така поведінка покликана досягнути мети перевірки на доброчесність та не створює реальної загрози чи безпосередньої небезпеки життю чи здоров'ю людей, їх власності або не обмежує їх свободу [97, с. 46].

Однак одразу виникає логічне питання, наскільки у правовій державі є необхідність ставити когось понад законом, порушуючи принцип рівності усіх перед законом та судом. Насправді законодавству України вже відома така ситуація, про що свідчить диспозиція ч. 1 ст. 43 КК України [54] – не є кримінальним правопорушенням вимушене заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам особою, яка відповідно до закону виконувала спеціальне завдання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації з метою попередження чи розкриття їх кримінально протиправної діяльності. Процедурно вказане питання врегульовано у ст. 272 КПК України [55].

Річ у тім, що якщо не проводити перевірки на доброчесність з метою виявити схильність працівника НАБУ до вчинення корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень, ефективність запровадження самого інституту перевірок на доброчесність ставиться під сумнів. Адже досить дивно застосовувати наскільки потужний ресурс, прирівняний до оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій, витрачати значні фінансові ресурси на його реалізацію виключно для виявлення етичних порушень та незначних службових зловживань.

Також, на нашу думку, навіть нині чинний КК України дозволяє підрозділу внутрішнього контролю використовувати імунітет від притягнення його працівників до кримінальної чи адміністративної відповідальності з огляду на таке. Адже ч. 2 ст. 11 КК України [54] встановлено, що не є кримінальним правопорушенням дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла й не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі.

Дійсно, під час перевірки на доброчесність працівник НАБУ може вчинити діяння, яке за всіма ознаками буде підпадати під кримінальне правопорушення, однак склад злочину постійно буде відсутнім, оскільки у жодному із випадків не буде об'єкта та частково об'єктивної сторони (суспільно небезпечне діяння, злочинні наслідки, причинний зв'язок між діянням та злочинними наслідками), адже буде використано імітаційні засоби, відповідно, й шкоди ні державним, ні юридичним чи фізичним особам завдано не може бути.

Також чинна ст. 42 КК України [54] стверджує, що не є кримінальним правопорушенням діяння (дія або бездіяльність), яке заподіяло шкоду правоохоронюваним інтересам, якщо це діяння було вчинене в умовах виправданого ризику для досягнення значної суспільно корисної мети.

Чи є досягненням значної суспільно корисної мети виявлення працівника НАБУ, що сам є схильним до вчинення корупційних кримінальних правопорушень – безумовно.

Ризик визнається виправданим, якщо мету, що була поставлена, не можна було досягти в даній обстановці дією (бездіяльністю), не поєднаною з ризиком, і особа, яка допустила ризик, обґрунтовано розраховувала, що вжиті нею заходи є достатніми для відвернення шкоди правоохоронюваним інтересам.

Ризик не визнається виправданим, якщо він завідомо створював загрозу для життя інших людей або загрозу екологічної катастрофи чи інших надзвичайних подій.

У свою чергу ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення [47] встановлює, що при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитись усним зауваженням.

Водночас слід звернути увагу на те, що працівники підрозділу внутрішнього контролю повинні бути зразками для наслідування й тому досить неоднозначно буде виглядати ситуація, коли працівник Управління повинен буде доводити законність своїх дій у судовому порядку щоразу після проведення перевірки на доброчесність, тобто реалізації ним своїх службових обов'язків.

В силу того, що працівник НАБУ повинен бути спроможний за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки (ч. 5 ст. 10 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]), на нашу думку, означає серед іншого, що він має протистояти підбуренню до вчинення правопорушень та різного роду провокаціям, оскільки такі, дійсно, зустрічаються при звичайному виконанні посадових обов'язків. Крім того, як нам здається, не зайвим буде також передбачити можливість підрозділу внутрішнього контролю використовувати під час моделювання ситуацій різноманітного роду шантаж, погрози, оскільки існує ризик, що під дією останніх працівник НАБУ піде назустріч таким вимогам зловмисників та виконає їхні незаконні вказівки й вимоги, замість того, щоб у встановленому чинним законодавством порядку повідомити УВК та Директора НАБУ для вжиття контрзаходів.

Таким чином, у даному підрозділі дисертаційного дослідження нами визначено напрями вдосконалення матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність: 1) законодавче врегулювання перевірки на доброчесність, а не внутрішньовідомче; 2) змістовне наповнення перевірки на доброчесність; 3) автономність та фінансова самостійність підрозділу внутрішнього контролю; 4) закономірність між результатами перевірки на доброчесність та просуванням кар'єри в НАБУ; 5) наявність захисних механізмів від зловживання під час

перевірки на доброчесність; 6) забезпечення таємності перевірки на доброчесність, конфіденційності, захисту персональних даних; 7) судовий контроль за законністю перевірок на доброчесність; 8) принцип «розсудливої» звітності; 9) імунітет від кримінальної чи адміністративної відповідальності працівників підрозділу внутрішнього контролю.

Визначено, що під час перевірки на доброчесність можуть бути обмежені наступні права й свободи людини: 1) недоторканність місця проживання; 2) свобода від втручання в особисте життя; 3) таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; 4) право на працю; 5) рівні конституційні права і свободи, рівність перед законом; 6) право на професійну правничу допомогу, що вимагає законодавчого врегулювання даного правового інструменту, а не внутрішньовідомчого.

Запропоновано також доповнити ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] ст. 27¹ «Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України», яка обов'язково має включати мету перевірки на доброчесність; визначення перевірки на доброчесність; принципи проведення перевірки на доброчесність; обмеження прав і свобод людини, які допускаються під час проведення перевірки на доброчесність. Розглянуто можливість внесення змін і у вже існуючі ст. 13 та ст. 26 даного нормативно-правового акта.

Ініційовано запровадження окремого порядку проведення перевірки на доброчесність стосовно працівників НАБУ, що повинно затверджуватися Директором НАБУ та мати наступне змістовне наповнення: 1) взаємні права й обов'язки підрозділу внутрішнього контролю та працівників НАБУ під час проведення перевірки на доброчесність; 2) підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність; 3) етапи проведення перевірки на доброчесність; 4) класифікацію результатів перевірки на доброчесність (позитивний, негативний, невизначений); 5) юридичні наслідки для кожного з одержаних результатів; 6) порядок збирання, поводження, зберігання та поширення інформації щодо запланованої перевірки на доброчесність; 7) порядок зберігання та знищення матеріалів перевірки на доброчесність; 8) облік перевірок на доброчесність;

9) положення щодо здійснення аналізу атмосфери доброчесності в НАБУ та розробка заходів до її покращення; 10) відповідальність працівників підрозділу внутрішнього контролю за порушення у сфері перевірки на доброчесність; 11) зразки процедурних документів.

Переглянуто й кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство в частині, що обмежує на даний час можливість повноцінно проводити перевірки на доброчесність (ч. 4 ст. 27, ст. 370 КК України [54] та ч. 1 ст. 258, ч. 1 ст. 273 КПК України [55]).

В ході дослідження встановлено брак автономності та фінансової самостійності УВК для належного виконання законодавчо встановленого обов'язку з проведення перевірок на доброчесність.

Крім того, виконано наступні науково-дослідницькі завдання: 1) запропоновано враховувати закономірність між результатами перевірки на доброчесність та просуванням кар'єри в НАБУ; 2) ідентифіковано можливі зловживання під час проведення перевірок на доброчесність та запропоновано відповідні захисні механізми; 3) вивчено питання забезпечення таємності перевірки на доброчесність та відповідальності за її порушення; 4) досліджено принцип «розсудливої» звітності, за результатами чого запропоновано звітувати виключно про негативні результати перевірки на доброчесність, що дасть змогу забезпечити ауру всюдисущості перевірок на доброчесність при обмежених матеріальних та людиноресурсних можливостях; 5) розглянуто можливість забезпечення імунітету від кримінальної чи адміністративної відповідальності працівників підрозділу внутрішнього контролю з урахуванням уже чинного законодавства України.

3.2. Напрями вдосконалення практичної реалізації моделей перевірки на доброчесність

Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова у період з 13 по 17 лютого 2020 р. провів соціологічне дослідження на тему: «Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян», в ході якого опитано

2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької і Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3 % з імовірністю 0,95. За результатами вказаного опитування встановлено, що, серед іншого, недовіра найчастіше висловлюється респондентами НАБУ (65 %), що на одному рівні з парламентом та НАЗК, при цьому найближчими сусідами за рівнем недовіри є органи прокуратури (68 %), зокрема САП (66 %).

Згідно із зазначеним дослідженням лише 2 % респондентів повністю довіряють НАБУ [66] (див. рис. 3.1), що є надзвичайно низьким показником. Фактором такої катастрофічної ситуації також є майже повна відсутність підрозділу внутрішнього контролю у медійному просторі щодо перевірок на доброчесність працівників НАБУ, що призводить до понятійного та ситуаційного вакууму не тільки серед пересічних громадян, а й вузькопрофільних спеціалістів. Адже саме УВК відповідає своєю діяльністю за підвищення рівня громадської довіри до новоствореного антикорупційного органу. Зокрема, якби суспільство дізналося про механізм перевірки на доброчесність, застосування його наслідків та інше, на нашу думку, це суттєво вплинуло б на рівень довіри і уявлення про те, що кожний працівник НАБУ заслуговує займану посаду не тільки через те, що пройшов складний конкурсний відбір, а й тому, що його постійно тримають у «тонусі» доброчесності та служіння інтересам народу України.

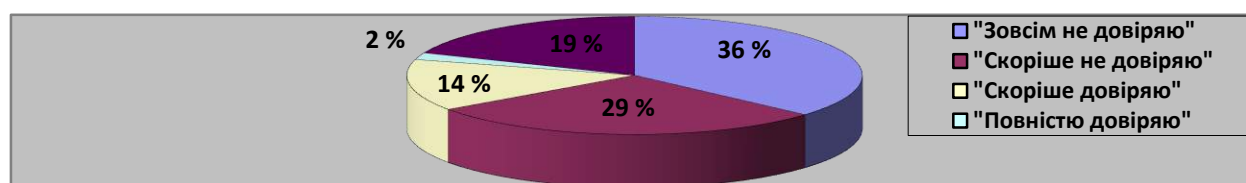


Рисунок 3.1. Якою мірою ви довіряєте НАБУ?

(розроблено автором)

Відповідно до даних того ж дослідження НАБУ також є лідером серед антикорупційних органів державної влади щодо очолювання рейтингу повної недовіри громадськості з показником у 36,6 % (див. рис. 3.2).

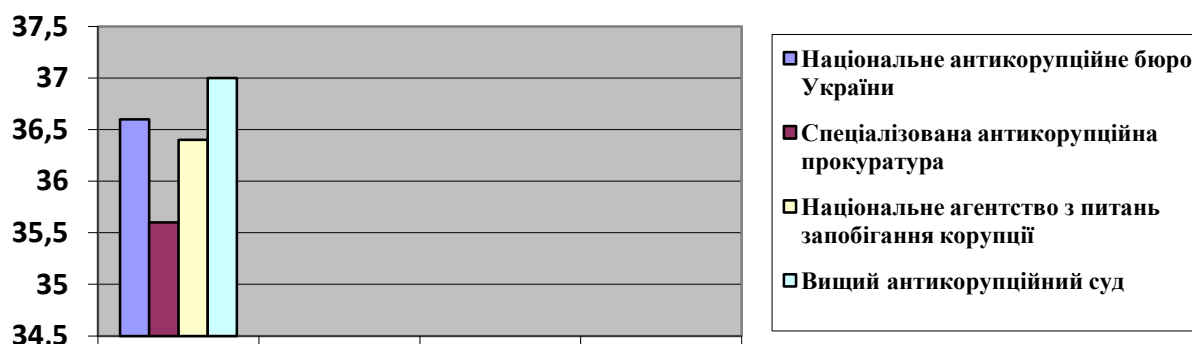


Рисунок 3.2. Повністю не довіряю вказаним інституціям

(розроблено автором)

Експерти Програми Організації Північноатлантичного договору (далі – НАТО) з виховання доброчесності чітко підкреслили критичну роль особистої доброчесності персоналу. Персонал розглядається як конкретний об'єкт антикорупційної політики та як місце, у якому зустрічаються усі основні ризики [115]. Саме для того, щоб завчасно виявити й ліквідувати вказані ризики у діяльності працівників НАБУ, і слід належним чином налагодити безперебійне, досконально юридично обґрунтоване функціонування інституту перевірок на доброчесність.

У квітні 2019 р. НАБУ стало першим правоохоронним органом в Україні та одним із перших в Європі, який підтвердив повну відповідність своїх систем управління протидії корупції вимогам міжнародного стандарту ISO 37001: 2016. Сертифікаційний аудит було проведено PESC Group Inc. (Канада) з ініціативи керівництва НАБУ та за підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського союзу в Україні [116]. Питанням розбудови, забезпечення належного функціонування внутрішніх систем управління протидії корупції, серед яких і перевірка на доброчесність, займається УВК НАБУ.

Корупція руйнує підвалини національної безпеки країни, а якщо корупція проросте всередині основоположного органу у боротьбі з корупцією, це призведе до підриву довіри міжнародних партнерів України у можливості розбудови бізнесу

та його захисту на її території, що означатиме значний відтік інвестицій і без того кволої економіки держави, зменшення обсягу надходжень податків до Державного бюджету України, а, отже, й згортання різноманітних програм державного фінансування.

Крім того, внутрішня корупція призведе до уникнення притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили корупційне кримінальне правопорушення, що матиме своїм наслідком посилення безкарності, злочинності, зневіри громадян власної держави у інституційній спроможності НАБУ. Також така ситуація тягне за собою низку негативних наслідків: 1) загрозу життю працівників НАБУ як всередині організації, так і ззовні; 2) низьку результативність запланованих слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів через витік інформації про час та місце їх проведення; 3) поширення атмосфери недовіри серед колективу; 4) низьку ефективність та результативність законодавчо встановленої діяльності НАБУ; 5) підривання довіри до працівників НАБУ як до носіїв влади; 6) приниження авторитету державного правоохоронного органу та унеможливлення подальшого виконання ним своїх обов'язків.

Інституції з питань оборони та безпеки, правоохоронні органи оцінюються через свій потенціал у ефективній реакції на будь-яку загрозу. В інтересах української демократії та врядування вони також мають бути оцінені стосовно етичної поведінки персоналу, поваги до прав людини та її свобод, прозорості й підзвітності щодо суспільства та користувачів послугами сфери безпеки [3].

На сьогодні в Україні чинним законодавством передбачено шість, але фактично функціонує три моделі перевірки на доброчесність, що, звичайно, не сприяє уніфікації підходів до розуміння цього інституту та ефективної його реалізації з тим, щоб було досягнуто мету, яка взагалі зумовила появу цього правового інструменту. Коротко розглянемо та проаналізуємо кожен з них: 1) перевірка на доброчесність в МОУ та ЗСУ; 2) таємна перевірка доброчесності прокурора; 3) декларація доброчесності судді; 4) перевірка на доброчесність працівників НАЗК; 5) перевірка на доброчесність працівників ДБР; 6) перевірка на доброчесність працівників НАБУ.

Інституції з питань оборони та безпеки розглядають перевірку на доброчесність неочікувано пасивно зі свого боку. Так, у Кодексі доброчесної поведінки та професійної етики військових посадових осіб, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави [44], в МОУ та ЗСУ, затвердженому Міністром оборони України С. Т. Полтораком 15 березня 2017 р., не вказуються якісь позитивні зобов'язання з проведення перевірки на доброчесність, наприклад, Військовою службою правопорядку у ЗСУ, навпаки, закликається прийняти як данність кожного військовослужбовця той простий факт, що він може стати предметом громадської перевірки та критики на предмет непідкупності, чесності, додержання вимог ЗУ «Про запобігання корупції» [84] в частині фінансового контролю, інших обмежень, зв'язаних із займаною посадою.

Таким чином, слід констатувати відсутність повноцінного розуміння та належної реалізації моделі перевірки на доброчесність в органах військового правопорядку України.

У ч. 5 ст. 19 ЗУ «Про прокуратуру» [26] закріплено положення щодо таємної перевірки прокурора на доброчесність, відповідно до яких таємна перевірка доброчесності прокурора становить собою змішану модель, тобто з активно-пасивною роллю самого органу державної влади у забезпеченні панування внутрішньоорганізаційної атмосфери доброчесності. Так, подібно до військової пасивної моделі кожний працівник органів прокурати має розуміти, що може стати об'єктом громадської перевірки та критики з єдиною різницею у тому, що предметом такого інспектування є твердження у власноручно заповненій працівниками прокуратури анкети доброчесності. Ще одним проявом активної моделі є те, що у разі надходження інформації про неправдивість тверджень такої анкети підрозділ внутрішньої безпеки Офісу Генерального прокурора проводить відповідну перевірку та у випадку підтвердження заявленої інформації працівник прокуратури може бути притягнутий до встановленої чинним законодавством юридичної відповідальності. Черговим же проявом пасивності даної моделі є й те, що у випадку ненадходження будь-якої інформації про неправдивість чи неповноту

тверджень анкети протягом року підписант останньої вважається таким, що пройшов перевірку на доброчесність від суспільства.

Водночас за результатами ознайомлення з Єдиним реєстром судових рішень встановлено, що на даний час є 10 [123] судових рішень, предметом розгляду яких було накладення стягнення за результатами таємної перевірки на доброчесність прокурорів. Аналізом вказаних рішень суду першої інстанції встановлено, що суд погодився з висновком кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів щодо накладення дисциплінарного стягнення за результатами таємної перевірки доброчесності у шести випадках.

ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» [25] встановлює обов'язок судді щорічно до 1 лютого подати декларацію доброчесності (ч. 7 ст. 56, ст. 62) шляхом заповнення на офіційному вебсайті ВККС переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або не підтвердження.

У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень судді у декларації доброчесності, ВККС України проводить відповідну перевірку. Неподання, несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею або декларування в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень мають наслідком дисциплінарну відповідальність, встановлену цим Законом.

Отже, як і у випадку з таємною перевіркою доброчесності прокурора, маємо справу зі змішаною моделлю перевірки на доброчесність, оскільки вона включає в себе як активні дії (заповнення та подання декларації доброчесності судді, перевірка інформації про неправдивість чи неповноту тверджень даної декларації, процедура притягнення до встановленої чинним законодавством відповідальності), так і пасивні (у випадку ненадходження викривальної інформації твердження декларації вважаються правдивими, а суддя – доброчесним).

Що стосується апробації вказаної моделі перевірки на доброчесність, то за весь час його функціонування ВККС виявлено декілька фактів про недостовірність, неповноту тверджень, вказаних суддею у декларації доброчесності судді, та підготовано відповідні звернення до Вищої ради правосуддя (далі – ВРП). ВРП у

свою чергу систематично відмовляє у притягненні до встановленої чинним законодавством відповідальності суддів за підтвердженими фактами недостовірності, неповноти тверджень декларації доброчесності суддів. Так, у період з 2018 р. по 2020 р. розглянуто усього 12 звернень ВККС, з них задоволено лише одне [2].

Найбільш поширеними причинами визнання недостовірності тверджень декларації доброчесності суддів є ненадання інформації про прийняття одноособово або у складі колегії суддів рішень, передбачених ст. 3 ЗУ «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [77] (6); вчинення адміністративного правопорушення (порушення Правил дорожнього руху) (5), невідповідність задекларованих активів судді його доходам (1).

Таким чином, дуже важко назвати декларацію доброчесності суддів інструментом перевірки на доброчесність, адже незважаючи на констатацію ВККС недостовірності чи неповноти тверджень вказаної декларації ВРП знаходить причини для відмови у притягненні до дисциплінарної відповідальності суддів у 92 % від загальної кількості звернень, зводячи потужні можливості даного інструменту забезпечення атмосфери доброчесності нанівець.

Частиною 3 ст. 17-1 ЗУ «Про запобігання корупції» [84] встановлено, що підрозділ внутрішнього контролю НАЗК проводить перевірки працівників НАЗК на доброчесність та моніторинг їхнього способу життя в порядку, визначеному Головою НАЗК. Однак, незважаючи на той факт, що з моменту набрання чинності даної норми минув рік, НАЗК не прийнято жодного нормативного документа на виконання даного положення законодавства. Вказана ситуація, на нашу думку, зв'язана з тим, що дана профільна з досліджуваного нами питання організація якраз і не може визначитися з найбільш відповідною для специфіки діяльності установи моделлю перевірки на доброчесність, що підтверджується також відсутністю напрацювань будь-яких пропозицій щодо створення законопроекту «Про перевірку на доброчесність». До того ж, вказана агенція пішла ще далі та не включила вже традиційне з 2017 р. питання перевірки на доброчесність до проекту ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики на 2020 – 2024 рр.» [93].

Водночас КМУ 20 травня 2020 р. затверджено Критерії оцінювання ефективності діяльності НАЗК [86], відповідно до яких критеріями управління та організаційної спроможності НАЗК є, зокрема: результативність та безсторонність діяльності підрозділу внутрішнього контролю НАЗК щодо забезпечення доброчесності працівників НАЗК, дотримання ними вимог Закону; визначення Головою НАЗК порядку проведення перевірок на доброчесність працівників НАЗК, який ефективно застосовується; забезпечення підрозділом внутрішнього контролю НАЗК ефективного проведення перевірок на доброчесність працівників НАЗК; вжиття дієвих заходів у межах законодавства щодо працівників НАЗК, які не пройшли перевірку на доброчесність або мали суттєві розбіжності між способом життя й законними доходами; регулярне проходження працівниками НАЗК навчання з питань доброчесності, дотримання вимог антикорупційного законодавства та стандартів етичної поведінки; долучення Голови НАЗК і його заступників до розроблення та впровадження заходів з дотримання стандартів доброчесності та етичної поведінки працівників НАЗК.

ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» майже повністю дублює положення ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» в частині організації перевірки на доброчесність, за винятком обов'язку оприлюднювати результати перевірки на доброчесність своїх працівників. Однак на даний час ні порядок проведення перевірок на доброчесність, ні самі перевірки на доброчесність працівників ДБР не проводяться, що зв'язано насамперед із тривалим протистоянням керівника УВК ДБР з Директором цього відомства [41].

На сьогодні в Україні повністю активна модель перевірки на доброчесність представлена НАБУ. За результатами аналізу п. 7.5 Положення про УВК [70] стає зрозуміло, що підрозділ внутрішнього контролю НАБУ проводить виключно цільові перевірки на доброчесність, адже здійснюються вони на підставі службової записки працівника Управління, який отримав інформацію, що свідчить про можливість неправомірної поведінки працівника НАБУ. Цьому етапу передують збір та обробка даних про кожного працівника НАБУ з метою виявити інформацію, що може свідчити про можливість недоброчесної поведінки. До вказаного єдино

вірного виду перевірок на доброчесність, як показує світова практика, УВК прийшло шляхом спроб і помилок.

Так, на початку впровадження вказаного інструменту внутрішнього адміністративного контролю підрозділ внутрішнього контролю здійснював паралельно цільові та випадкові перевірки на доброчесність. Так, для належного розуміння, що ж собою являє активна модель перевірки на доброчесність, наведемо кілька прикладів такої перевірки, які систематично реалізуються працівниками підрозділу внутрішнього контролю.

Відповідно до обраного сценарію перевірки на доброчесність «класика жанру» було заздалегідь придбано чоловічу барсетку та наповнено її поміченими люмінесцентною фарбою грошовими купюрами та іншими предметами, що, зазвичай, можуть знаходитися у такому місці (візитки, дисконтні картки, платіжні картки (без зазначення анкетних даних), блокнот, в якому здійснено запис, що свідчив би, що власник барсетки не працівник, а відвідувач НАБУ). Барсетку залишено у чоловічій вбиральні у частині адміністративної будівлі, де розташовані робочі кабінети детективів НАБУ, тобто осіб, які могли приймати відвідувачів (свідків, підозрюваних, заявників та інших).

У НАБУ в коридорі здійснюється публічне стаціонарне відеоспостереження, безперешкодний доступ до записів якого мають працівники внутрішнього контролю, що дало змогу дистанційно спостерігати за проходженням перевірки на доброчесність. Водночас під час перевірки на доброчесність враховано, що детективи та інші працівники НАБУ достовірно знають, що у приміщенні вбиральні відсутнє відеоспостереження, що може спровокувати їх на заволодіння грошовими коштами, наявними у барсетці. Зрозуміло, що особа, яка проводила перевірку повинна була мислити як об'єкт перевірки на доброчесність, тобто працівники, які здійснюють досудове розслідування та будуть прораховувати всі можливі варіанти їх викриття у разі, якщо вони захочуть заволодіти наявною у барсетці сумою коштів. При цьому особа, яка проводить перевірку на доброчесність, повинна враховувати, що об'єкти перевірки отримують високу

заробітну плату і для того, щоб «ризикнути», у барсетці має бути достатня сума коштів, щоб зацікавити вказану категорію працівників.

Отже, суб'єкт перевірки розраховував, що барсеткою ніхто не заволодіє, оскільки у коридорі здійснюється відеоспостереження. А тому, якщо власник барсетки звернеться до НАБУ щодо її зникнення, то по камерам відеоспостереження працівники внутрішнього контролю зможуть викрити особу, яка нею заволоділа. Однак, можливо, посягатимуть на грошові кошти, наявні у ній.

Після того, як вбиральню відвідали близько шести працівників НАБУ, один із них вийшов разом з барсеткою та попрямував до УВК, де заявив про знахідку. Перевіркою вмісту барсетки було встановлено його недоторканність. Таким чином, на даному прикладі нами розглянуто сценарій випадкової перевірки, оскільки об'єктом перевірки є заздалегідь не визначена кількість працівників НАБУ. При цьому перевірку на доброчесність пройшли всі працівники, які не вчинили жодних протиправних дій з предметом перевірки на доброчесність.

Цікавою також була найперша перевірка на заборону сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Так, працівниками УВК за результатами ознайомлення з особовими справами працівників НАБУ сформовано список колишніх адвокатів. В Єдиному реєстрі адвокатів України було перевірено, чи зупинено ними адвокатську діяльність, як того вимагає положення ст. 7 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [75], після чого здійснено моніторинг мережі Інтернет на предмет наявності рекламних оголошень з діючими контактними даними вже чинного працівника НАБУ. Відібравши таким чином об'єкт для перевірки на доброчесність, працівник підрозділу внутрішнього контролю зателефонував на номер телефону, вказаний у рекламному оголошенні про надання адвокатських послуг, та представившись матір'ю затриманого у зв'язку з підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, звернувся з проханням надання адвокатських послуг.

При цьому слід вказати, що територію вчинення кримінального правопорушення працівником вказано місто попереднього проживання об'єкта перевірки. Також працівником враховано, що на прохання бути адвокатом у даному

кримінальному провадженні об'єкт перевірки з високою ймовірністю відмовить, оскільки зайняття адвокатською діяльністю призупинено, та працівник фізично не зможе брати участь у двох місцях одночасно, тобто за попереднім місцем роботи та у НАБУ.

З огляду на викладене запропоновано підготувати процесуальний документ за матеріальну винагороду. Водночас працівник НАБУ не тільки відмовився від вказаної пропозиції, а й спрямував нібито матір затриманого до свого колеги.

Наведений сценарій є прикладом цільової перевірки, оскільки працівником підрозділу внутрішнього контролю здійснено активний пошук інформації, що може свідчити про подальше зайняття адвокатською діяльністю працівником НАБУ, а саме наявність рекламних оголошень, сайтів з контактними даними останнього.

Також працівники УВК, вивчивши джерела потенційного неправомірного розголошення конфіденційної, іншої інформації з обмеженим доступом, у тому числі, що становить таємницю досудового розслідування, розробили наступний сценарій перевірки.

За результатами ознайомлення з Єдиним реєстром адвокатів України встановлено особу, адвокатську діяльність якої припинено. В ході вивчення вмісту автоматизованої системи колективної обробки даних (далі – АСКОД) НАБУ знайдено відповідь заявнику, що містить таємницю досудового розслідування. Від імені адвоката, який припинив адвокатську діяльність, підготовлено адвокатський запит, в якому серед іншого вказано про надання правової допомоги заявнику та про тривале ненадходження на його адресу відповіді на звернення й вимога надати її на адресу адвоката.

До адвокатського запиту, як того вимагає положення ч. 1 ст. 24 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [75], додано спеціально виготовлену для цілей перевірки на доброчесність копію свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю та посвідчено нібито підписом адвоката, який припинив адвокатську діяльність. Також висловлено прохання відповідь надіслати на

спеціально створену для цілей перевірки на доброчесність адресу електронної скриньки.

Працівники Управління по роботі з громадськістю, розглянувши вказаний адвокатський запит, надали копію відповіді на запитуване звернення, чим здійснили протиправне розголошення таємниці досудового розслідування нествановленій особі.

Отже, такий сценарій перевірки на доброчесність носить умовно-випадковий характер, адже об'єктом перевірки хоч і виступили наперед не визначені працівники Управління по роботі з громадськістю, але до проведення перевірки через специфіку предмета перевірки заздалегідь був відомий структурний підрозділ, у якому вона має проводитися.

В період системної появи в засобах масової інформації статей з відомостями про хід досудового розслідування у кримінальних провадженнях, які розслідувалися на той час НАБУ, з посиланням на анонімне джерело у НАБУ, було розроблено наступний сценарій. Створено спеціально для цілей перевірки на доброчесність сторінку у соціальній мережі Facebook нібито журналіста. Певний час вказана особа додавала у друзі працівників НАБУ, інших журналістів. Коли була сформована достатня та переконлива база «друзів» додано їй заздалегідь обраного суб'єкта перевірки на доброчесність, який прийняв запит. Весь час на сторінці створювалася видимість розміщення матеріалів різноманітного журналістського розслідування на корупційну тематику.

Ознайомившись зі статтями у ЗМІ щодо актуальних кримінальних проваджень, які перебувають у провадженні відділу, в якому працює обраний об'єкт, обрано тему розмови. Ще через деякий час «журналіст» звернувся до обраного об'єкта з пропозицією прокоментувати деякі питання, що становлять таємницю досудового розслідування у кримінальному провадженні. Також вказано, що за цікавий матеріал редактор видання готовий заплатити 1000 у.о., а за сенсаційний можна отримати до 7000 у.о. На вказану пропозицію працівник НАБУ запропонував зустрітися та визначив місце зустрічі, при тому, що будь-які публічні коментарі здійснюються через прес-службу НАБУ.

В іншому випадку здійснено ознайомлення з кримінальними провадженнями, що перебувають у провадженні об'єкта перевірки, шляхом доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Обрано кримінальне провадження, де потенційним підозрюваним є юридична особа – відомий бренд алкогольних напоїв.

З огляду на викладене, заздалегідь виготовлено іменну вітальну листівку до дня народження об'єкта перевірки та придбано коньяк лімітованого випуску вказаного бренду алкогольної продукції. До участі у перевірці залучено на добровільній основі третю особу, яка виконала роль кур'єра та доставила й вручила подарунок об'єкту перевірки. Працівник НАБУ виконав встановлені вимоги чинного законодавства щодо поводження з подарунками, повідомив про подію безпосереднього керівника, УВК та Директора НАБУ.

Із залученням на добровільній основі до проведення перевірки на доброчесність колишнього працівника оперативних підрозділів Нацполіції було реалізовано наступний сценарій. Відібрано через Єдиний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, працівників, які допустили помилки при заповненні декларацій. Третя особа, залучена до перевірки на добровільній основі, здійснила дзвінок на телефон об'єкта перевірки та, представившись працівником НАЗК, повідомила про виклик до НАЗК з метою дачі пояснень за нібито виявленими фактами помилок, допущених у декларації.

В обрану дату та час працівник НАБУ прибув до будівлі НАЗК та зателефонував «працівнику НАЗК», який місцем зустрічі визначив публічно доступне кафе у будівлі НАЗК, на що об'єкт перевірки погодився та жодних заперечень щодо перенесення спілкування у неформальну площину не висловив. В ході бесіди працівник НАБУ почав з'ясовувати ймовірні шляхи виправлення декларації та висловлення «вдячності» за таке сприяння його діяльності, а також оплатив каву, яку замовив «працівник НАЗК».

Даний сценарій є яскравим прикладом цільової перевірки на доброчесність з негативним результатом.

Що стосується апробації законності перевірок на доброчесність, то слід вказати, що як самостійну підставу для притягнення працівника НАБУ, який є державним службовцем (а це переважна більшість працівників НАБУ – 463 особи із можливих 700 штатних посад станом на 30 червня 2020 р. [15]), негативні результати перевірки на доброчесність не можна застосувати, незважаючи на пряму вказівку у ч. 4 ст. 28 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89] як на підставу дисциплінарної відповідальності працівників НАБУ. Оскільки ст. ст. 65 – 66 ЗУ «Про державну службу» [80] визначено виключний перелік порушень та дисциплінарних стягнень за їх вчинення, які можуть бути застосовані до державного службовця. Негативних результатів перевірки на доброчесність серед них немає. Водночас Закон передбачив такий дисциплінарний проступок, як порушення правил етичної поведінки державних службовців, під який можливо підвести результати перевірки на доброчесність. Однак за вказане порушення законодавець передбачає лише можливість застосування такого дисциплінарного стягнення, як попередження про неповну службову відповідність.

З огляду на викладене та невідповідність внутрішнього регламентування процедури перевірки на доброчесність і реалізації її наслідків у НАБУ наявний лише один випадок застосування дисциплінарного стягнення за негативні результати перевірки на доброчесність.

Так, 15 квітня 2020 р. сталася певною мірою історична подія для юридичного визнання правовою спільнотою законності дій УВК НАБУ щодо запровадження та реалізації інституту перевірок на доброчесність. Вперше в Україні предметом судового розгляду та юридичного аналізу стала законність перевірки на доброчесність щодо одного із працівників НАБУ.

Окружним адміністративним судом м.Києва у справі № 826/11010/17 розглянуто адміністративну справу за позовом колишнього детектива НАБУ Третього відділу детективів Третього підрозділу детективів Головного підрозділу детективів Т. до НАБУ про визнання протиправним і скасування наказу та розпорядження про притягнення останнього до дисциплінарної відповідальності у

вигляді припинення державної служби та звільнення з посади, поновлення на посаді.

Під час службового розслідування щодо вказаного детектива згідно зі службовою запискою Керівника УВК НАБУ Р.Осипчука, для проведення перевірки Т. на доброчесність, 19 червня 2017 р. на його робочу електронну адресу зі спеціально створеної електронної адреси, схожої на електронну адресу старшого детектива Четвертого підрозділу детективів Головного підрозділу детективів НАБУ М., скеровано у відсканованому вигляді несправжній (макет) документа з грифом секретності «Цілком таємно» з текстом «Для долучення до матеріалів клопотання». Після чого через нетривалий проміжок часу на робочу електронну адресу детектива Т. надіслано повідомлення наступного змісту «Вибач, то було адресовано іншому Т., прошу Вас видалити попередній лист з доданим файлом!». У відповідь від детектива Т. отримано текстові повідомлення наступного змісту: «Ну ти і безстрашний!» та «Видалив, ніхто не знає». Разом із тим, дізнавшись про протиправні дії детектива М. відповідно до вимог ч. 3 ст. 27 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» та пп. 1 п. 1 розділу III Кодексу професійної етики працівників НАБУ, детектив Т. був зобов'язаний негайно повідомити про такі протиправні дії з боку іншого працівника Директора НАБУ та УВК, чого останнім зроблено не було. У зв'язку з наведеним, у сукупності, запропоновано визнати результати перевірки на доброчесність щодо детектива Т. негативними.

Щодо зазначених у вказаній службовій записці обставин детектив Т. пояснив (письмові пояснення від 21 червня 2017 р.), що дійсно отримував на робочу адресу повідомлення від особи, яку він не пам'ятає, яке містило якийсь файл, чи був він з грифом секретності, – він також не пам'ятає; відповідь на повідомлення дійсно надавав, проте якого змісту і в якій кількості також не пам'ятає; переписку з особою М., якщо така мала місце, він видалив без її вивчення, натомість у цих же поясненнях вказуючи про те, що наскільки він пригадує, файл у вкладенні містив відомості про службову діяльність, яка до його діяльності не має відношення. На питання щодо повідомлення про протиправні дії з боку М. Директора НАБУ та УВК НАБУ детектив Т. зазначив, що оскільки особу детектива М. він не знає та не

володіє фактами вчинення ним протиправних дій, то будь-яких повідомлень не здійснював.

При цьому в матеріалах справи міститься письмова згода детектива Т. на збір та обробку персональних даних та конфіденційної інформації від 12 листопада 2015 р., а також власноруч підписане Т. повідомлення про можливість проведення перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя працівника НАБУ від 12 листопада 2015 р. Аналогічно, детектив Т. ознайомлений під особистий підпис 07 вересня 2016 р. з Кодексом професійної етики працівників НАБУ та 14 вересня 2016 р. – з посадовою інструкцією детектива відділу детективів підрозділу детективів Головного підрозділу детективів, затвердженою Директором НАБУ 18 серпня 2016 р.

У рішенні суд дійшов висновку, що будучи державним службовцем, детектив Т. мав неухильно дотримуватися принципів державної служби, Присяги державного службовця та Кодексу етики працівників НАБУ, а також сумлінно виконувати покладені на нього службові обов'язки й доручення керівництва. Крім того, судом досліджено серед інших підстав для притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності таку підставу, як негативні результати перевірки на доброчесність працівника.

Виходячи з викладених в описовій частині рішення обставин справи, що підтверджуються належними та допустимими доказами, у взаємозв'язку з наведеними нормами, судом встановлено, що НАБУ доведено систематичне невиконання без поважних причин детективом Т. покладених на нього обов'язків зокрема, й допущення квазіпорушення, встановленого за результатами перевірки на доброчесність [113].

Ми можемо безкінечно вести розмову про переваги «класичної», а саме активної моделі перевірки на доброчесність та про недоліки пасивної і змішаної моделей, однак правильним є й те, що судді та прокурори мають додаткові засоби і гарантії незалежності від будь-якого втручання у свою діяльність, що може бути розцінено як тиск на правосуддя. Тому обрана щодо вказаної категорії осіб,

уповноважених на виконання функцій держави, модель перевірки на доброчесність може бути виправдана.

Водночас спільним для всіх моделей перевірки на доброчесність є відсутність понять «доброчесність», «перевірка на доброчесність» у національному законодавстві України. Вказана ситуація зводить нанівець досягнення відповідних підрозділів внутрішньої безпеки та ВРП з розбудови культури доброчесності у відповідних органах з огляду на таке.

Згідно з п.п. 169 – 170 рішення ЄСПЛ від 09 квітня 2013 р. у справі "Олександр Волков проти України" [109] (заява № 21722/11) та п. 55 рішення у справі «Korpp v. Switzerland» [105] (заява № 13/1997/797/1000) вислів "згідно із законом" вимагає, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві; він також стосується якості закону, про який йдеться, вимагаючи, щоб він був доступний для заінтересованої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачити наслідки його дії щодо себе, та відповідав принципів верховенства права.

Отже, ця фраза передбачає *inter alia*, що формулювання національного законодавства повинно бути достатньо передбачуваним, щоб дати особам адекватну вказівку щодо обставин та умов, за яких державні органи мають право вдатися до заходів, що вплинуть на їхні конвенційні права (п. 39 рішення у справі «C.G. and Others v. Bulgaria» [103], (заява № 1365/07)).

Крім того, законодавство повинно забезпечувати певний рівень юридичного захисту проти свавільного втручання з боку державних органів. Існування конкретних процесуальних гарантій є у цьому контексті необхідним. Те, які саме гарантії вимагатимуться, певною мірою залежатиме від характеру та масштабів зазначеного втручання (п. 46 рішення у справі «P.G. and J.H. v. The United Kingdom» [108], (заява №44787/98)).

У п. 49 рішення ЄСПЛ від 02 листопада 2006 р. у справі "Волохи проти України" [101] (заява №23543/02) зазначено, що норма права є "передбачуваною", якщо вона сформульована з достатньою чіткістю, що дає змогу кожній особі, у разі потреби, за допомогою відповідної консультації регулювати свою поведінку.

На жаль, існуюче нормативне регулювання перевірок на доброчесність, зокрема щодо працівників НАБУ, не відповідає жодній із вимог, що є обов'язковими для виконання Україною як однією з Високих Договірних Сторін Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [50].

Отже, теоретикам та практикам перевірки на доброчесність, на нашу думку, необхідно зосередити свою увагу на наступних питаннях, відкритих для вдосконалення: 1) відсутність належного нормативного регулювання процедури перевірки на доброчесність та порядку застосування її наслідків; 2) закритість усієї інформації, яка стосується перевірки на доброчесність, у зарубіжних країнах, що ускладнює запозичення законодавства та практики інших країн чи самопідготовку й удосконалення на базі таких матеріалів працівників підрозділу внутрішнього контролю; 3) розмитість межі між законною та дозволеною протиправною поведінкою працівників підрозділу внутрішнього контролю, особливо з урахуванням того, що на них також поширюється вимога доброчесності та додаткове обтяження у вигляді слугування зразком для наслідування; 4) у зв'язку з невіднесенням до таємних працівників практичне зведення нанівець можливості особисто проводити перевірки на доброчесність працівників НАБУ; 5) поширення доброчесності на всіх працівників НАБУ та одночасне виведення з-під контролю таємних працівників НАБУ (ст. 10 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» [89]); 6) неможливість звільнити працівника НАБУ на підставі негативних результатів перевірки на доброчесність; 7) кінечність сценаріїв перевірки на доброчесність щодо кожної категорії працівників, при цьому невеликий трудовий колектив (максимум 700 осіб), що дозволяє ділитися працівникам один з одним сценарієм перевірки на доброчесність, особливо, якщо він спрацював та отримано негативний результат; 8) проблеми із залученням працівників інших підрозділів НАБУ до проведення перевірки на доброчесність через небажання брати участь у викритті свого колеги у протиправній поведінці; 9) негативне ставлення в цілому до перевірок на доброчесність у НАБУ, сприйняття як особистої образи; 10) відсутність спеціалізації працівників щодо проведення перевірок на доброчесність всередині підрозділу внутрішнього контролю;

11) відсутність єдиної правильної моделі проведення перевірок на доброчесність;
 12) проблеми законодавчого регулювання, які не дають змогу використовувати потужний потенціал перевірки на доброчесність на повну силу, а саме як інструмент виявлення насамперед схильних до корупції кадрів.

Таким чином, нами у ході дослідження виокремлено шість моделей перевірки на доброчесність, з яких реально функціонує три, а саме: 1) перевірка на доброчесність в МОУ та ЗСУ; 2) таємна перевірка доброчесності прокурора; 3) декларація доброчесності судді; 4) перевірка на доброчесність працівників НАЗК; 5) перевірка на доброчесність працівників ДБР; 6) перевірка на доброчесність працівників НАБУ.

Модель перевірки на доброчесність, що функціонує у МОУ та ЗСУ, віднесено до пасивної за критерієм необхідної участі апарату вказаного органу оборони у проведенні перевірки на доброчесність.

Констатовано, що таємна перевірка доброчесності прокурора являє собою змішану модель, оскільки активність підрозділу внутрішньої безпеки Офісу Генерального прокурора залежить від надходження чи ненадходження інформації про можливу недостовірність чи неповноту тверджень, здійснених конкретним прокурором у анкеті доброчесності.

Крім того, досліджено судову практику оскарження застосованих до працівників прокуратури заходів дисциплінарного стягнення у разі не проходження таємної перевірки доброчесності.

Декларацію доброчесності судді нами також віднесено до змішаної моделі перевірки на доброчесність, оскільки вона включає в себе як активні дії (заповнення та подання декларації доброчесності судді, перевірка інформації про неправдивість чи неповноту тверджень даної декларації, процедура притягнення до встановленої чинним законодавством відповідальності), так і пасивні (у випадку ненадходження викривальної інформації твердження декларації вважаються правдивими, а суддя – доброчесним). Також проаналізовано статистику притягнення суддів до передбаченої чинним законодавством юридичної

відповідальності за недостовірність чи неповноту тверджень декларації доброчесності.

ЗУ «Про запобігання корупції» відносно нещодавно передбачив четвертий орган державної влади, щодо працівників якого проводиться перевірка на доброчесність – НАЗК, а ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» визначив працівників ДБР як об'єктів перевірки. Однак віднести обрану вказаними агенціями моделі перевірки на доброчесність до певного виду неможливо, оскільки ні НАЗК, ні ДБР досі не визначилися з порядком проведення такої перевірки.

Встановлено, що нині виключно НАБУ представлена активна модель перевірки на доброчесність, тобто у її класичному розумінні, для кращого уявлення про функціонування якої нами здійснено огляд декількох довільно обраних сценаріїв змодельованих ситуацій щодо працівників НАБУ та проаналізовано актуальну судову практику з питання оскарження останніми застосованих заходів дисциплінарного стягнення за негативні результати перевірки на доброчесність.

Зроблено висновок, що існуюче законодавче врегулювання процедури перевірки на доброчесність та застосування її наслідків не відповідає постулату, сформованому практикою ЄСПЛ, «згідно з законом».

Окреслено коло проблематичних питань, що потребують нагального вдосконалення як теоретиками, так і практиками впровадження інституту перевірки на доброчесність в Україні в цілому та в НАБУ зокрема.

Висновки до третього розділу

1. Аргументовано нагальну необхідність вдосконалення таких матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність: 1) законодавче врегулювання перевірки на доброчесність, а не внутрішньовідомче; 2) змістовне наповнення перевірки на доброчесність; 3) автономність та фінансова самостійність підрозділу внутрішнього контролю; 4) закономірність між результатами перевірки на доброчесність та просуванням кар'єри в НАБУ; 5) наявність захисних механізмів від зловживання під час перевірки на доброчесність; 6) забезпечення таємності перевірки на доброчесність, забезпечення конфіденційності, захисту персональних

даних; 7) судовий контроль за законністю перевірок на доброчесність; 8) впровадження принципу «розсудливої» звітності; 9) забезпечення імунітету від кримінальної чи адміністративної відповідальності працівників підрозділу внутрішнього контролю.

2. Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення обмеження тих прав і свобод людини й громадянина, які мають місце під час перевірки на доброчесність, а саме: 1) недоторканність місця проживання; 2) свобода від втручання в особисте життя; 3) таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; 4) право на працю; 5) рівні конституційні права і свободи, рівність перед законом; 6) право на професійну правничу допомогу.

Запропоновано також доповнити ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» ст. 27¹ «Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України», яка обов'язково має включати: мету перевірки на доброчесність; визначення перевірки на доброчесність; підстави та принципи проведення перевірки на доброчесність; обмеження прав і свобод людини, які допускаються під час проведення перевірки на доброчесність. Розглянуто можливість внесення змін й у вже існуючі ст. 13 та ст. 26 даного нормативно-правового акта.

Ініційовано запровадження окремого порядку проведення перевірки на доброчесність стосовно працівників НАБУ, що має затверджуватися Директором НАБУ та мати наступне змістовне наповнення: 1) взаємні права та обов'язки підрозділу внутрішнього контролю та працівників НАБУ під час проведення перевірки на доброчесність; 2) підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність; 3) етапи проведення перевірки на доброчесність; 4) класифікацію результатів перевірки на доброчесність (позитивний, негативний, невизначений); 5) юридичні наслідки для кожного з одержаних результатів; 6) порядок збирання, поводження, зберігання та поширення інформації щодо запланованої перевірки на доброчесність; 7) порядок зберігання та знищення матеріалів перевірки на доброчесність; 8) облік перевірок на доброчесність;

9) положення щодо здійснення аналізу атмосфери доброчесності в НАБУ та розробка заходів до її покращення; 10) відповідальність працівників підрозділу внутрішнього контролю за порушення у сфері перевірки на доброчесність; 11) зразки процедурних документів.

Переглянуто й кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство в частині, що обмежує на даний час можливість повноцінно проводити перевірки на доброчесність (ч. 4 ст. 27, ст. 370 КК України [54], ч. 1 ст. 258, ч. 1 ст. 273 КПК України [55]).

3. Виокремлено шість моделей перевірки на доброчесність, з яких реально функціонує три, а саме: 1) перевірка на доброчесність в МОУ та ЗСУ; 2) таємна перевірка доброчесності прокурора; 3) декларація доброчесності судді; 4) перевірка на доброчесність працівників НАЗК; 5) перевірка на доброчесність працівників ДБР; 6) перевірка на доброчесність працівників НАБУ.

Встановлено, що нині виключно НАБУ представлена активна модель перевірки на доброчесність, тобто у її класичному розумінні, для кращого уявлення про функціонування якої нами здійснено огляд декількох довільно обраних сценаріїв змодельованих ситуацій щодо працівників НАБУ та проаналізована актуальна судова практика з питання оскарження останніми застосованих заходів дисциплінарного стягнення за негативні результати перевірки на доброчесність.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності й особливостей правового регулювання перевірки на доброчесність працівників НАБУ. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків, узагальнень, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети, зокрема:

1. З'ясовано теоретико-методологічні засади дослідження правової природи доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та констатовано, що феномен доброчесності можливо досягнути лише в комплексному застосуванні методів різних галузевих, правових наук, зокрема конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, фінансового та міжнародного права.

2. Сформульовано поняття й ознаки доброчесності та перевірки на доброчесність. Під доброчесністю працівника НАБУ запропоновано розуміти таку морально-психологічну установку особистості, за якої працівник НАБУ діє відповідно до вимог чинного законодавства України та норм етики, є зразком для наслідування. Перевірка на доброчесність – це створення і застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника НАБУ, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції й поведінки.

3. Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання та реалізації перевірки на доброчесність таких зарубіжних країн, як Чеська Республіка, Угорщина, Республіка Молдова, Румунія, США, Великобританія, Австралія та Сербія. Досліджено використання терміна «перевірка на доброчесність» такими міжнародними організаціями, як Рада Європи, Організація Об'єднаних Націй, Управління ООН по боротьбі з наркоманією і злочинністю, Організація економічного співробітництва та розвитку, Організація з безпеки і співробітництва

в Європі. Диференційовано мету, з якою у різних країнах проводиться перевірка на доброчесність, та проведено класифікацію застосування інституту перевірки на доброчесність за кордоном, залежно від того, чи закріплено останній на законодавчому рівні. Доведено доцільність перейняття Україною досвіду Республіки Молдова та Румунії щодо врегулювання інституту перевірок на доброчесність в окремому нормативно-правовому акті (підтримало 66 % респондентів). Закріплення на законодавчому рівні обов'язкової аудіо-, відеофіксації перевірки на доброчесність з метою уникнення зловживань будь-якого характеру з боку як суб'єктів, так і об'єктів перевірки (підтримало 100 % респондентів).

4. Сформульовано поняття та визначено складові елементи механізму проведення перевірки на доброчесність. Під механізмом проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ запропоновано розуміти сукупність взаємопов'язаних елементів, наявність яких дає змогу реалізувати перевірку на доброчесність. До його складових елементів віднесено такі: 1) мета перевірки на доброчесність; 2) принципи, з урахуванням яких проводиться перевірка; 3) суб'єкти проведення перевірки на доброчесність; 4) об'єкти такої перевірки; 5) права та обов'язки суб'єктів та об'єктів перевірки на доброчесність; 6) предмет перевірки на доброчесність; 7) форми та методи перевірки; 8) акти її реалізації.

Виокремлено принципи проведення перевірки на доброчесність: 1) дотримання основних прав і свобод людини і громадянина; 2) законність; 3) об'єктивність; 4) неупереджене і недискримінаційне поводження з особами, які проходять перевірку; 5) компетентність та ефективність; 6) повага до приватного життя й захист персональних даних.

Визначено предмет перевірки на доброчесність – дотримання працівниками НАБУ стандарту доброчесності, закріпленому у Кодексі професійної етики працівників НАБУ, затвердженому наказом Директора Національного бюро від 01 вересня 2016 р. № 242, при цьому зазначено, що він не є вичерпним (підтримало 73 % опитаних).

5. З'ясовано сутність та особливості підстав і порядку проведення перевірки на доброчесність. Запропоновано розробити порядок проведення перевірки на доброчесність, який складатиметься з таких етапів: 1) збір та обробка даних про кожного працівника НАБУ з метою виявлення інформації, яка може свідчити про його недоброчесну поведінку; 2) складання службової записки з інформацією про можливу недоброчесну поведінку конкретного працівника НАБУ з долученням підтверджуючих документів; 3) прийняття рішення Керівником Управління внутрішнього контролю про проведення чи не проведення перевірки на доброчесність; 4) оскарження чи не оскарження рішення Керівника Управління працівником Управління; 5) складання плану перевірки на доброчесність; 6) попереднє моделювання ситуації особами, які будуть проводити перевірку на доброчесність; 7) матеріально-технічне забезпечення перевірки на доброчесність; 8) перевірка на доброчесність; 9) звіт про результати перевірки на доброчесність; 10) інформування про результати перевірки на доброчесність Директора Національного бюро.

Встановлено, що юридична (нормативна, правова) підстава – це законодавчий дозвіл на проведення перевірки на доброчесність, а фактична (матеріальна) – певний юридичний факт, з настанням якого виникає необхідність у проведенні перевірки на доброчесність Управлінням внутрішнього контролю НАБУ.

6. Охарактеризовано результати перевірки на доброчесність та визначено їх види: позитивні, негативні та невизначені, залежно від виконання чи невиконання працівником НАБУ своїх службових обов'язків або констатування неможливості однозначно це встановити. Дано визначення кожному виду результатів перевірки на доброчесність.

7. Сформульовано напрями вдосконалення матеріальних засад проведення перевірки на доброчесність: 1) законодавче врегулювання перевірки на доброчесність, а не внутрішньовідомче; 2) змістовне наповнення перевірки на доброчесність; 3) автономність та фінансова самостійність підрозділу внутрішнього контролю; 4) закономірність між результатами перевірки на

доброчесність та просуванням кар'єри в НАБУ; 5) наявність захисних від зловживання під час перевірки на доброчесність механізмів; 6) забезпечення таємності перевірки на доброчесність, конфіденційності, захисту персональних даних; 7) судовий контроль за законністю перевірок на доброчесність; 8) впровадження принципу «розсудливої» звітності; 9) запровадження імунітету від кримінальної чи адміністративної відповідальності працівників підрозділу внутрішнього контролю.

8. Визначено парадигми удосконалення практичної реалізації моделей перевірки на доброчесність шляхом доповнення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» ст. 27¹ «Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України», яка має включати: мету перевірки на доброчесність; визначення перевірки на доброчесність; принципи проведення перевірки на доброчесність; обмеження прав і свобод людини, які допускаються під час проведення перевірки на доброчесність (підтримало 100 % респондентів). Запропоновано зміни до ст. ст. 13, 26, 27 даного нормативно-правового акта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/dozvil> (дата звернення: 17.09.2020).
2. Акти Вищої ради правосуддя: URL: <https://hcj.gov.ua/acts>.
3. Анкета самоперевірки з виховання доброчесності. Процес партнерської перевірки. URL: [https://buildingintegrity.hq.nato.int/\(X\(1\)S\(ra2togi5mtaawkjplk035z3u\)\)/Resources.aspx?id=10122014137](https://buildingintegrity.hq.nato.int/(X(1)S(ra2togi5mtaawkjplk035z3u))/Resources.aspx?id=10122014137).
4. Аристотель. Нікомахова етика / Αριστοτέλους. ΗθικάΝικομαχεια. Київ: Аквілон-Плюс, 2002. 480 с.
5. Бевзюк І. М. Юридико-психологічні особливості проведення таємної перевірки доброчесності прокурора. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 30–38.
6. Бірта Г.О., Бургу Ю.Г. Методологія і організація наукових досліджень : навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2014. 142 с.
7. Благодарний А. Методологія дослідження правової регламентації адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 6. С. 147–151.
8. Браверман О. О. Результати перевірки на доброчесність та їх наслідки для працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020. № 3. С. 132–137.
9. Бусол. О. Правові підстави застосування поліграфа в Україні. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2097:pravovi-pidstavi-zastosuvannya-poligrafa-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.
10. Васильківська В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 87–91.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1383.

12. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі. Збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду / Ж. де Дардел, Ф. Меле, А. Кендрі та ін. Женева; Київ: Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2010. 383 с.

13. Виховання доброчесності та зменшення корупції в оборонному секторі / Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. URL: http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/BI_Memo_UKR.pdf.

14. Вишновецька С. В. Методологія науки трудового права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2013. 477 с.

15. Відкритий Офіс НАБУ. URL: <https://www.facebook.com/OpenOfficeNABU/photos/a.255441958192041/1059653501104212/>.

16. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 480 с.

17. Гвоздецький В. Д. Методологія дослідження адміністративно-правових засад запобігання і протидії корупції. *Міліція України*. 2012. № 5–6. С. 19–21.

18. Глущенко С. В. Новели судової реформи: поняття професійної етики та доброчесності в контексті кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 6. С. 70–83.

19. Глущенко С. В. Комплекс моральних обов'язків. Що розуміти під професійною етикою та доброчесністю в контексті кваліфікаційного оцінювання суддів? *Закон і бізнес*. 2016. № 42 (1288). URL: http://zib.com.ua/ua/125930-scho_rozumiti_pid_profesiynoyu_etikoyu_ta_dobrochesnistyu_v_.html.

20. Теоретико-правові засади правосвідомості молоді : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Д. О. Єрмоленко; Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2014. – 40 с.

21. Жуков С. В. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності суддів: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ: МАУП; Дніпро: ДДУВС, 2019. 503 с.
22. Загальна декларація прав людини: декларація ООН від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 19.08.2020).
23. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
24. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
25. Про судоустрій і статус суддів: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
26. Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
27. Засідання Конкурсної комісії з відбору Голови НАЗК 14.12.2019 р. Частина 2. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=72OuUN6mC-U>.
28. Звіт Національного антикорупційного бюро України: перше півріччя 2020 року. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-pershe-pivrichchya-2020-roku> (дата звернення: 19.08.2020).
29. Звіти про проведені розслідування Уповноваженого з питань доброчесності Австралії. URL: <https://www.aclei.gov.au/reports/investigation-reports> (дата звернення: 19.08.2020).
30. Звіти про роботу Національного антикорупційного бюро за 2015–2019 рр. URL: <https://nabu.gov.ua/reports> (дата звернення: 18.06.2020).
31. Інструкція з діловодства у Національному антикорупційному бюро України: наказ Директора Національного бюро від 19.02.2019 р. № 26. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.02/26_nakaz.pdf (дата звернення: 17.09.2020).

32. Інструкція про порядок використання поліграфа в діяльності органів прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 12.06.2017 р. № 180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0764-17>.

33. Інструкція про порядок використання поліграфів у Національній поліції України: наказ МВС України від 13.11.2017 р. № 920. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1472-17>.

34. Інструкція про порядок організації та проведення опитування особового складу Національної гвардії України з використанням поліграфа: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 01.09.2017 р. № 749. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1169-17>.

35. Інструкція про порядок організації та проведення опитування персоналу з використанням поліграфа у Міністерстві оборони України та Збройних сил України: наказ Міністерства оборони України та Збройних сил України від 14.04.2015 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0477-15>.

36. Інструкція про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України: наказ Служби безпеки України від 04.02.2016 р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0328-16>.

37. Інструкція про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України: наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 23.10.2015 р. № 4. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/23.10/sluzhbovirozsliduvannya.pdf (дата звернення: 11.08.2020).

38. Інструкція про проведення психофізіологічного опитування з використанням поліграфа у діяльності Національного антикорупційного бюро України: наказ Директора Національного бюро від 23.03.2017 р. № 74-О.

39. Інструкція щодо застосування комп'ютерних поліграфів у роботі Міністерства доходів і зборів України: наказ Міністерства доходів і зборів України від 02.08.2013 р. № 329. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1748-13>.

40. Калюжна Є. М., Вовна А. М. Добročесність і моральність: спроба реінтерпретації понять. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2011. Вип. 17. С. 37–42. (Серія «Педагогіка і психологія»).

41. Керівник управління внутрішнього контролю ДБР задокументував корупцію Труби. URL: <https://resonance.ua/kerivnik-upravlinnya-vnutrishnogo-ko/> (дата звернення: 17.09.2020).

42. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. С. 7–16.

43. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 11.08.2020).

44. Кодекс добročесної поведінки та професійної етики військових посадових осіб, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України. URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupczii/>.

45. Кодекс законів про працю: Закон України № 322-VIII від 10.12.1971 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 11.08.2020).

46. Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/kodeks-profesiynoyi-etyku-pracivnykiv-nabu>.

47. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України № 8073-X від 07.12.1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 19.08.2020).

48. Комар Ю. М. Наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей : монографія. Донецьк : СПД Купріянов, 2008. 358 с.

49. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ ООН від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 19.08.2020).

50. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ Ради Європи від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 19.08.2020).

51. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.08.2020).

52. Крестовська Н. М., Матвєєва Л. Г. Теорія держави і права : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 584 с.

53. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ Ради Європи від 27.01.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 19.08.2020).

54. Кримінальний кодекс України: Закон України № 2341-III від 05.04.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 11.08.2020).

55. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України № 4651-VI від 13.04.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 19.08.2020).

56. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: курс лекцій. Тернопіль : Екон. думка, 2005. 124 с.

57. Лук'янець В. С., Кравченко О. М., Озадовська Л. В. Сучасний науковий дискурс: оновлення методологічної культури : монографія. Київ: Центр практ. філософ., 2000. 304 с.

58. Механізм адміністративно-правового регулювання / Х. П. Ярмачі // *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 2. С. 81–87.

59. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_788.

60. Мовчан В. С. Етика: навч. посіб. Київ: Знання, 2007. 483 с.

61. НАЗК готує законопроект під «перевірки на доброчесність». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2402627-nazk-gotue-zakonoproekt-pid-perevirki-na-dobrocesnist.html> (дата звернення: 17.09.2020).

62. НАЗК підготує законопроект про перевірки на доброчесність. 14.02.2018 р. URL: <https://ligazakon.net/lawnews/doc/NZ180920-nazk-pidhotuye-zakonoproekt-pro-perevirky-na-dobrochesnist?role=ALL&type=ep#!liga> (дата звернення: 16.01.2019).

63. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 16.06.2016 р. № 205. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0875-16/paran16#n16>.

64. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / за ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160с.

65. Нова антикорупційна стратегія для України: якою вона має бути? Погляд експертів. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873832-nova-antikoruptsiyna-strategiya-dlya-ukrayini-yakoyu-vona-mae-buti-poglyad-ekspertiv> (дата звернення: 19.08.2020).

66. Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriiientatsii-gromadian-liutyi-2020r> (дата звернення: 17.09.2020).

67. Петришин О. В. Теорія держави і права: підручник. Харків: Право, 2014. 366 с.

68. Платон. Держава / пер. з давньогр. Д. Коваль. Київ: Основи, 2000. 355 с.

69. Положення про Дисциплінарну комісію Національного антикорупційного бюро України: наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 14.07.2020 р. № 77. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/15.07/nakaz_ostatochnyy.pdf (дата звернення: 11.08.2020).

70. Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України: наказ Директора Національного

антикорупційного бюро України від 29.11.2019 р. № 142. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/02.12/nakaz_uvkh.pdf (дата звернення: 19.08.2020).

71. Порядок проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань: постанова КМУ від 11.05.2017 р. № 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2017-%D0%BF>.

72. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 65. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

73. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про поліграфологічну діяльність» № 4094-1 від 04.03.2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58326.

74. Правила внутрішнього службового розпорядку державних службовців Національного антикорупційного бюро України від 07.09.2016 р. URL: <https://nabu.gov.ua/pravylyla-vnutrishnogo-sluzhbovogo-rozporyadku-derzhavnyh-sluzhbovciv-nacionalnogo-antikorupciynogo> (дата звернення: 19.08.2020).

75. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України № 5076-VI від 05.07.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення: 26.08.2020).

76. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України № 3477-IV від 23.02.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 19.08.2020).

77. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України № 1188-VII від 08.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18#Text> (дата звернення: 26.08.2020).

78. Про внесення змін в наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 року № 53/5: наказ Міністерства юстиції України від 27.07.2015 р. № 1350/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0915-15#n2>.

79. Про Державне бюро розслідувань: Закон України № 794-VIII від 12.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-19>.

80. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

81. Про державну таємницю: Закон України № 3855-XII від 21.01.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення: 11.08.2020).

82. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ: Закон України № 3460-IV від 22.02.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15#Text> (дата звернення: 11.08.2020).

83. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 11.08.2020).

84. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

85. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. С. 134.

86. Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції: постанова Кабінету Міністрів України № 458 від 20.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.08.2020).

87. Про захист персональних даних: Закон України № 2297-VI від 01.06.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 19.08.2020).

88. Про інформацію: Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 11.08.2020).

89. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України № 1698-VII від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 19.08.2020).

90. Про Національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

91. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України № 2135-XII від 18.02.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 19.08.2020).

92. Про поліцію Чеської Республіки: Закон Чеської Республіки від 17.07.2008 р. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/cheh_2.pdf (дата звернення: 16.01.2019).

93. Проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/1.pdf> (дата звернення: 01.08.2019).

94. Прудиус Л. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 65–74.

95. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 9-те вид., зі змінами. Львів : Край, 2007. 192 с. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z515_4.html (дата звернення: 13.05.2016).

96. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=c75d14a4396ddb62f4f196e8fd76b58e?art_id=48082&cat_id=46352.

97. Рибак (Браверман) О. О. Перевірка на доброчесність працівників правоохоронних органів Чеської Республіки. *Прикарпатський юридичний вісник*. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. № 4 (25). С. 44–49.

98. Рибак (Браверман) О. О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії та Молдови. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. № 1. С. 140–145.

99. Рибак (Браверман) О. О. Співвідношення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа з перевіркою на доброчесність. *Visegrad journal on human rights*. 2020. № 3. С. 113–118.

100. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 22.05.2018 р. № 5-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18#Text> (дата звернення: 17.09.2020).

101. Рішення ЄСПЛ у справі «Волохи проти України» (заява № 23543/02). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_138#Text (дата звернення: 26.08.2020).

102. Рішення ЄСПЛ у справі «Bărbulescu v. Romania» від 05.09.2017 р. (№ 61496/08). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:\[%22001-177082%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:[%22001-177082%22]}) (дата звернення: 19.08.2020).

103. Рішення ЄСПЛ у справі «C.G. and Others v. Bulgaria» (заява № 1365/07). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22C.G.%20and%20others%20v.%20Bulgaria%22\],%22sort%22:\[%22EMPTY%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-86093%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22C.G.%20and%20others%20v.%20Bulgaria%22],%22sort%22:[%22EMPTY%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-86093%22]}) (дата звернення: 26.08.2020).

104. Рішення ЄСПЛ у справі «Körpke v. Germany» від 05.10.2010 р. (№ 420/07). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-101536&filename=001-101536.pdf> (дата звернення: 19.08.2020).

105. Рішення ЄСПЛ у справі «Kopp v. Switzerland» (заява № 13/1997/797/1000). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58144%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58144%22]}) (дата звернення: 26.08.2020).

106. Рішення ЄСПЛ у справі «Libert v. France» від 02.07.2018 р. (№ 588/13). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-6014614-7713110&filename=Judgment%20Libert%20v.%20France%20->

%20employer%27s%20consultation%20of%20work%20computer%20files.pdf (дата звернення: 19.08.2020).

107. Рішення ЄСПЛ у справі «López Ribalda and others v. Spain». URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-197098%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-197098%22]}) (дата звернення: 19.08.2020).

108. Рішення ЄСПЛ у справі «P.G. and J.H. v. The United Kingdom» (заява № 44787/98). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-59665%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59665%22]}) (дата звернення: 26.08.2020).

109. Рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text (дата звернення: 26.08.2020).

110. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text> (дата звернення: 19.08.2020).

111. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29.06.2010 р. № 17-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text> (дата звернення: 17.09.2020).

112. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного

закладу) від 1 червня 2016 року № 2-пп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-18#Text> (дата звернення: 17.09.2020).

113. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києві від 15.04.2020 р. у справі № 826/11010/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88810190> (дата звернення: 19.08.2020).

114. Романюк Л. В. Психологічні чинники розвитку ціннісних орієнтацій студентської молоді: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.01. Київ, 2004. 21 с.

115. Самооцінка стану виконання програми розбудови доброчесності. Звіт за результатами експертного аналізу в Україні. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/41211089dod1-3.pdf>.

116. Система протидії корупції у НАБУ відповідає вимогам стандарту ISO 37001:2016. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/systema-protydiyi-korupciyi-u-nabu-vidpovidaye-vymogam-standartu-iso-370012016>.

117. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

118. Сливка С. С. Юридична деонтологія: підручник. 6-те вид. Київ; Харків, 2015. 296 с.

119. Соціальна філософія: короткий енциклопедичний словник / за ред. В. П. Андрущенко, М. І. Горлача. Київ; Харків: ВМП Рубікон, 1997.

120. Степанова О. А. Ретроспективний аналіз доброчесності в античній філософсько-педагогічній думці. *Педагогічні науки*. 2005. Вип. 40. С. 260–263.

121. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

122. Стеценко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 35. С. 31–34.

123. Судові рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71080193#>;
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/68944614>;
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/66080019>;
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/88427908>;

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/70056395>;
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/73691093>;
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/74874981>;
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/72707238>;
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/69274584>;
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/80314851>.

124. Сущенко В. М. Деонтологічний кодекс правничої діяльності в Україні : проблеми і перспективи створення. *Наукові записки НаУКМА*. 1999. Т. 8: Філософія. Право. С. 65–68. URL: http://elib.ukma.edu.ua/NZ/NZV8_1999/11_sushchenko_v.pdf

125. Токар-Остапенко О. В. Особливості здійснення громадського контролю за доброчесністю та запобігання конфлікту інтересів на публічній службі. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 4(33). – С. 39-45.

126. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. Київ: НІСД, 2013. 57 с. С. 10. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs_sluchs-06511.pdf.

127. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 65–74.

128. Федорович В. І. Концептуальні підходи до визначення доброчесності в діяльності судді. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 184–187.

129. Цивільне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах / За заг. ред. Я. М. Шевченко. – Т. 2. Особлива частина. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 408 с.

130. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України № 1618-IV від 18.03.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 11.08.2020).

131. Циппеліус Р. Юридична методологія : підручник / пер., адапт., прикл. з права України і список термінів: Р. Корнута. Київ : Реферат, 2004. 176 с.

132. Шевченко Р. В. Теоретико-методологічний аналіз доброчесності особистості прикордонників як психологічного феномену. *Збірник наукових праць Національної академії Держприкордонслужби України*. 2010. № 53. С. 230–234.

133. Адорно Т. В. К логике социальных наук. *Вопросы философии*. 1992. № 10. С. 76–86.

134. Актуальные проблемы теории и истории государства и права: учеб. пособ. / отв. ред. Р. В. Шагиева. Москва: Норма: ИНФРА – М., 2011. 576 с.

135. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва: Статут, 1999. 712 с.

136. Арндт Х. *Vita activa*, или О деятельной жизни / пер. с нем. и англ. В. В. Бибихина; под ред. Д. М. Носова. Санкт-Петербург: Алетейя, 2000. 437 с.

137. Аристотель. Сочинения: в 4-х т. / пер. с древнегреч.; общ. ред. А. И. Доватура. Москва: Мысль, 1983. Т. 4. 830 с. (Филос. наследие. Т. 90). С. 295–374.

138. Аристотель. *Этика* / Аристотель. Москва: АСТ, 2010. 496 с. (Книги на все времена).

139. Байтин М. И. Метод изучения теории государства и права. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва: Библиотекарь, 2007. С. 22–28.

140. Грималь П. Цивилизация Древнего Рима / пер. с франц. И. Эльфонд. Москва, 2008. 512 с.

141. Гусейнов А. А. Мораль и политика: уроки Аристотеля. *Ведомости НИИ Прикладной этики*. 2004. Т. 24. С. 94–128.

142. Данильян О. Г., Тараненко В. М. Философия : учебник. Москва: ЭКСМО, 2006. 512 с.

143. Дидро Д. Сочинения: в 2 т. / пер. с франц.; сост., ред., вступит. статья и примеч. В. Н. Кузнецова. Москва: Мысль, 1986. Т. 1. 592 с.

144. Еллинек Г. *Общее учение о государстве*. Санкт-Петербург: Изд-во Юрид. книж. магазина Н. К. Мартынова, 1908. 618 с.

145. К концепции механизма административно-правового регулирования. *Административное и административно-процессуальное право*. Москва, 2004. С. 102.
146. Как НЦБК тестирует на профессиональную неподкупность от 27.02.2017 г. URL: https://noi.md/ru/news_id/210046 (дата звернения: 25.01.2019).
147. Кант Иммануил. Сочинения: в 6 т. Москва: Мысль, 1965. (Философ. наследие). Т. 4. Ч. 2. 478 с. С. 107–438.
148. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. Москва: Аванта+, 2001. 560 с.
149. Кнорринг В. И. Искусство управления : учебник. Москва: Изд-во БЕК, 1997. 264 с.
150. Кохановский В.П. Философия и методология науки: учебник для высших учебных заведений. Ростов н/Д : Феникс, 1999. 576 с.
151. Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. Москва: Институт новой экономики, 2001. 1088 с.
152. Лешкевич Т. Г. Философия науки: традиции и новации. Москва: Изд-во «ПРИОР», 2001. 428 с.
153. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Велби; Проспект, 2004. 640 с.
154. Неволин К. А. Энциклопедия законоведения. Санкт-Петербург: Изд-во СПбГУ, 1997. 399 с.
155. Нерсисянц В. С. Философия права : учебник. Москва: Норма, 2003. 652 с.
156. Осипов Ю. М. Хозяйственный механизм государственно-монополистического капитализма. Москва: Изд-во МГУ, 1987. 400 с.
157. Папковская П. Я. Методология научных исследований: курс лекций 2-е изд. Минск: Информпресс, 2002. – 176 с.
158. Проблемы методологии социального познания : межвузовский сб. статей / под. ред. В. А. Штоффа. Ленинград: ЛГУ, 1985. 181 с.

159. Радько Т. Н. Теория государства и права : учеб. для вуз. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 811 с.

160. Рассолов М. М., Малахов В. П., Иванов А. А. Актуальные проблемы теории государства и права: учебник. Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. 447 с.

161. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. Харьков : Эспада, 2007. 839 с.

162. Сырых В. М. Метод правовой науки. Основные элементы, структура. Москва: Юрид. лит, 1980. 176 с.

163. Тарановский Ф. В. Сравнительно-исторический метод и сравнительное правоведение. *Порівняльне правознавство: Антологія української компаративістики XIX–XX століть* / за ред. О. В. Кресіна. Київ: Ін-тут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Логос, 2008. С. 200–210.

164. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки : монография. Екатеринбург : Изд-во Гуманит. ун-та, 2001. 264 с.

165. Теория государства и права : учебник / под. ред. А. Г. Хабибулина, В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб и доп. Москва: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2009. 626 с.

166. Тосака Дзюн. Теория науки. Москва: Наука, 1983. 192 с.

167. Фаминский В. Религиозно-нравственные воззрения Л. Аннея Сенеки (философа) и отношение их к христианству. Киев: тип. И. И. Горбунова, 1906. – 479 с.

168. Философия и право: монография / Артемов В. М., Гунибский М. Ш., Далецкий Ч.Б. и др. Москва: Проспект, 2017. 272 с.

169. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / под ред. проф. В. Г. Стрекозова. Москва: Интерстиль, Омега-Л, 2008. 384 с.

170. Червонюк В. И. Теория государства и права: учебник. Москва: ИНФРА-М, 2006. 704 с.

171. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности: методологические проблемы современной науки. Москва: Наука, 1978. 392 с.

172. Alba Iulia Court of Appeal, decision no. 541 of 26 May 2015. URL: <https://www.avocatura.com/speta/204334/infractiuni-de-coruptie-legea-nr-78-2000-curtea-de-apel-alba-iulia.html>. (дата звернения: 17.05.2019).

173. Andrew Full. Taking the Test: Police Integrity and Professionalism in the MPDs. URL: https://www.researchgate.net/publication/301276014_Taking_the_test_Policing_integrity_and_professionalism_in_the_MPDs/fulltext/57369b3808ae298602e0aa0c/Taking-the-test-Policing-integrity-and-professionalism-in-the-MPDs.pdf (дата звернения: 19.01.2019).

174. Anti-Corruption Report. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_en.pdf. (дата звернения: 13.05.2019).

175. Best practices in combating corruption. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/a/13738.pdf>.

176. Best Practices Manual on Strengthening Regional Cooperation to Prevent and Combat Corruption at the EU External Boundaries. URL: <http://goo.gl/IBnKVt> (дата звернения: 19.01.2019).

177. Complaints against departmental personnel or procedures. URL: <http://www2.oaklandnet.com/oakca1/groups/police/documents/webcontent/oak069158.pdf> (дата звернения: 16.07.2019).

178. Corruption and Dishonesty Prevention Strategy. Special Notice 36/98 from 16 December. URL: <http://goo.gl/kDAGGX> (дата звернения: 30.05.2019).

179. Countering Corruption in the Police: European Perspectives. URL: https://www.researchgate.net/profile/Rositsa_Dzheкова/publication/261977951_Countering_Police_Corruption_European_Perspectives/links/02e7e5360ca0e84fb4000000/Cou-ntering-Police-Corruption-European-Perspectives.pdf.

180. Criminal Procedure Code of the Republic of Serbia. URL: https://www.legislationline.org/download/id/3560/file/Serbia_2011%20CPC%20English_.pdf (дата звернення: 30.05.2019).

181. Diaconu N. Testul De Integritate. URL: http://cij.ro/revista/Revista_11.pdf. (дата звернення: 17.05.2019).

182. Draft Law on Integrity Checking of Ukraine. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2015\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2015)033-e).

183. EACC (2010), Speech by a Member of the Commission on “Rolling Out Integrity Testing in the Public Service”. URL: <http://www.eacc.go.ke/archives/speeches/ROLLING-OUT-ITP.pdf>. (дата звернення: 14.05.2019); Presentation on “Sensitization of the UoN Procurement Department Staff on Anti-corruption Strategies and the Implementation of the Integrity Testing Programme”. URL: <http://erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/49182/Ngondo%20Overview%20of%20Corruption%20Eradication%20Exercise%20in%20the%20University%20of%20Nairobi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (дата звернення: 14.05.2019).

184. EACC, Annual Report 2007/2008. URL: <http://www.eacc.go.ke/wp-content/uploads/2019/02/KACC-Annual-Report-2007-2008.pdf>. (дата звернення: 14.05.2019).

185. EACC, Annual Report 2017/2018. URL: <http://www.eacc.go.ke/wp-content/uploads/2019/01/EACC-Annual-Report-2017-2018.pdf>. (дата звернення: 14.05.2019).

186. EU (2014), Anti-Corruption Report, COM (2014) 38 final, Annex on Hungary. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_en.pdf. (дата звернення: 13.05.2019).

187. Ferguson G., Report On the Review and Recommendations Concerning Various Aspects of Police Misconduct. URL: <http://www.torontopolice.on.ca/publications/files/reports/ferguson1.pdf>. (дата звернення: 14.05.2019).

188. From corruption to integrity – The government anti-corruption strategy for the years 2013 and 2014: Government Resolution 16.01.2013. URL: http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014_FINAL.pdf (дата звернення: 25.01.2019).

189. Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators. URL: https://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/Handbook_practical_anti-corruption.pdf.

190. History of New South Wales Police Integrity Testing Program. URL: <https://www.apf.gov.au/DocumentStore.ashx?id=59f32216-d3b4-49b9-8d03-6e541d79ce83>. (дата звернення: 30.05.2019).

191. Hrudka Josef Postoj ke zkoušce spolehlivost. URL: http://www.teorieib.cz/pbi/files/188-02_HRUDKA.pdf (дата звернення: 25.01.2019).

192. Hrudka Josef Test integrity v České Republice a pokusy o jeho rozšíření, 2015. URL: http://www.teorieib.cz/pbi/files/197-01_HRUDKA.pdf (дата звернення: 25.01.2019).

193. Integrity matters. An inspection of arrangements to ensure integrity and to provide the capability to tackle corruption in policing. URL: <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/police-integrity-and-corruption-2015.pdf>.

194. Integrity testing. URL: <http://www2.oaklandnet.com/oakca1/groups/police/documents/webcontent/oak032289.pdf> (дата звернення: 17.09.2020).

195. Integrity testing. URL: <https://nvsz.hu/en/integrity-testing>. (дата звернення: 13.05.2019).

196. Integrity Testing: Instruction and Guideline. URL: <https://goo.gl/ZcJ4L7> (дата звернення: 30.05.2019).

197. Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról.

URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1000293.KOR>. (дата звернення: 13.05.2019).

198. Lege privind activitatea specială de investigații. URL: <http://lex.justice.md/ru/343452/> (дата звернення: 25.01.2019).

199. Lege privind evaluarea integrității instituționale. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=351535&lang=2> (дата звернення: 25.01.2019).

200. Legea nr. 38/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2009 pentru modificarea art. 13 alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației și Internelor și pentru reorganizarea unor unități din subordinea Ministerului Administrației și Internelor. URL: <https://lege5.ro/Gratuit/ge2demrzgu/legea-nr-38-2011-privind-aprobarea-ordonantei-de-urgenta-a-guvernului-nr-20-2009-pentru-modificarea-art-13-alin-2-si-3-din-ordonanta-de-urgenta-a-guvernului-nr-30-2007-privind-organizarea-si-functiona> (дата звернення: 25.01.2019).

201. Legislative Toolkit on Integrity Testing. URL: [http://tilman-hoppe.de/TP_ECCU_-_PCF-REG_52016_IntegrTesting_Toolkit\).pdf](http://tilman-hoppe.de/TP_ECCU_-_PCF-REG_52016_IntegrTesting_Toolkit).pdf). (дата звернення: 14.05.2019).

202. Lickiss S. Pre-Employment Integrity Testing with Law Enforcement and Security Applicants: A Closer Look at the Law Enforcement Applicant Inventory (LEAI). URL: <http://pqdtopen.proquest.com>.

203. Living the army values. URL: <https://www.goarmy.com/soldier-life/being-a-soldier/living-the-army-values.html>.

204. Lt. Col. Mgr. Martin STROUHAL. Presentation on the General Inspection of Security Forces presented at the Roundtable Discussion ‘Integrity Testing as an Anti-Corruption Measure in Police’. URL: <https://goo.gl/eHbY4Y> (дата звернення: 16.01.2019)..

205. Managing Conflict of Interest in the Public Sector. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

206. Narelle Willingham. To Undertake Specialized Training in Integrity Testing. Canberra: 2014. The Winston Churchill Memorial Trust of Australia. URL: https://www.churchilltrust.com.au/media/fellows/To_undertake_specialised_training_in_integrity_testing_N_Beer_2013.pdf.

207. New South Wales Police Act 1990 № 47. URL: <https://www.legislation.nsw.gov.au/#!/view/act/1990/47>. (дата звернення: 30.05.2019).

208. New York City Commission to Combat Police Corruption. The New York City Police Department Random Integrity Testing Program. The Performance Study: the Internal Affairs Bureau's Integrity Testing Program. URL: <https://www1.nyc.gov/site/ccpc/reports/1996-2000-reports.page>. (дата звернення: 14.05.2019).

209. Braverman O. The grounds of the integrity test of employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2020. № 4. С. 132–134.

210. Ordinul nr. 256/2011 privind procedura de testare a integrității profesionale a personalului Ministerului Administrației și Internelor. URL: <https://lege5.ro/Gratuit/gi3dgojzha/ordinul-nr-256-2011-privind-procedura-de-testare-a-integritatii-profesionale-a-personalului-ministerului-administratiei-si-internelor> (дата звернення: 25.01.2019).

211. Performance Study: The Internal Affairs Bureaus Integrity Testing Program. URL: <http://www.nyc.gov/html/ccpc/assets/downloads/pdf/Performance-Study-The-Internal-Affairs-Bureaus-Integrity-Testing-Program-March-2000.pdf> (дата звернення: 17.06.2019).

212. Police corruption due to 'blue code of silence'. URL: <https://today.uic.edu/police-corruption-enabled-by-blue-code-of-silence> (дата звернення: 19.08.2020).

213. Police Integrity: Securing and Maintaining Public Confidence. URL: <https://goo.gl/aiNOVe> (дата звернення: 30.05.2019).

214. Prosecution guidance. URL: <https://www.cps.gov.uk/prosecution-guidance>. (дата звернення: 18.05.2019).

215. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. Appendix, Model code of conduct for public officials. URL: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>.

216. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

217. Regulation of Investigatory Powers Act 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents>. (дата звернення: 14.05.2019).

218. Report to the New York City Commission to Combat Police Corruption. URL: <https://www1.nyc.gov/assets/ccpc/downloads/pdf/The-NYPDs-Random-Integrity-Testing-Program-December-1996.pdf> (дата звернення: 19.01.2019).

219. Rotaru v. Romania Application no. 27797/10, Decision of 15 April 2014. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Rotaru%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22DECISIONS%22\],%22itemid%22:\[%22001-144328%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Rotaru%22],%22documentcollectionid%22:[%22DECISIONS%22],%22itemid%22:[%22001-144328%22]}). (дата звернення: 14.05.2019).

220. Rothlein S. Legal & Liability Risk Management Institute, Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers, Issues and Recommendations. URL: http://www.patc.com/weeklyarticles/print/le_integrity_tests.pdf. (дата звернення: 14.05.2019).

221. Royal Commission into the New South Wales Police Force. URL: <http://www.lib.latrobe.edu.au/research/ageofinquiry/biogs/E000002b.htm>. (дата звернення: 18.05.2019).

222. Stephanie J. Lickiss. Pre-Employment Integrity Testing with Law Enforcement and Security Applicants: A Closer Look at the Law Enforcement Applicant Inventory. (LEAI): 2014. URL: <https://pqdtopen.proquest.com/doc/1624931378.html?FMT=AI>.

223. Steve Rothlein. Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers. URL: <http://goo.gl/592fwb> (дата звернення: 30.05.2019).

224. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. URL: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni.pdf (дата звернення: 25.01.2019).

225. Technical Guide to the UNCAC. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf.

226. The World Bank (2012), Fighting Corruption in Public Services : Chronicling Georgia's Reforms. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2234> (дата звернення: 13.05.2019).

227. Tilman Hoppe. Integrity Testing: Aspects of Implementation. URL: <http://goo.gl/jOOEgK> (дата звернення: 19.01.2019).

228. Tim Prenzler, Carol Ronken. Police Integrity Testing in Australia. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1466802501001003004>.

229. Toolkit on Police Integrity. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Toolkit_ENG_screen.pdf (дата звернення: 19.01.2019).

230. Törvény a Rendőrségről. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.TV>. (дата звернення: 13.05.2019).

231. U.S. Department of State, Fighting Police Corruption: An Interview with Charles Campisi. URL: <https://www.tapatalk.com/groups/theerant/fighting-police-corruption-an-interview-with-charl-t44978.html>. (дата звернення: 14.05.2019).

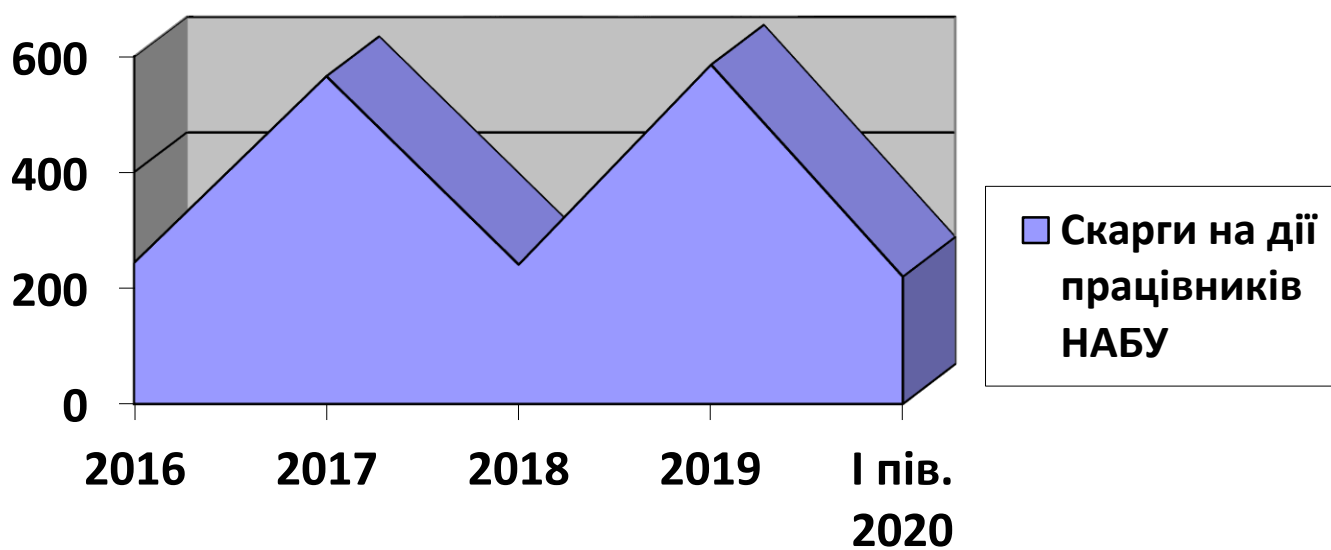
232. World Customs Organisation (2011), Integrity Newsletter No. 3, Snapshot of Members' best practices, C. 3-4. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/integrity/resources/newsletters/wco-integrity-newsletter_3_en.pdf?db=web. (дата звернення: 14.05.2019).

233. Zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů. URL: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=6043> (дата звернення: 16.01.2019).

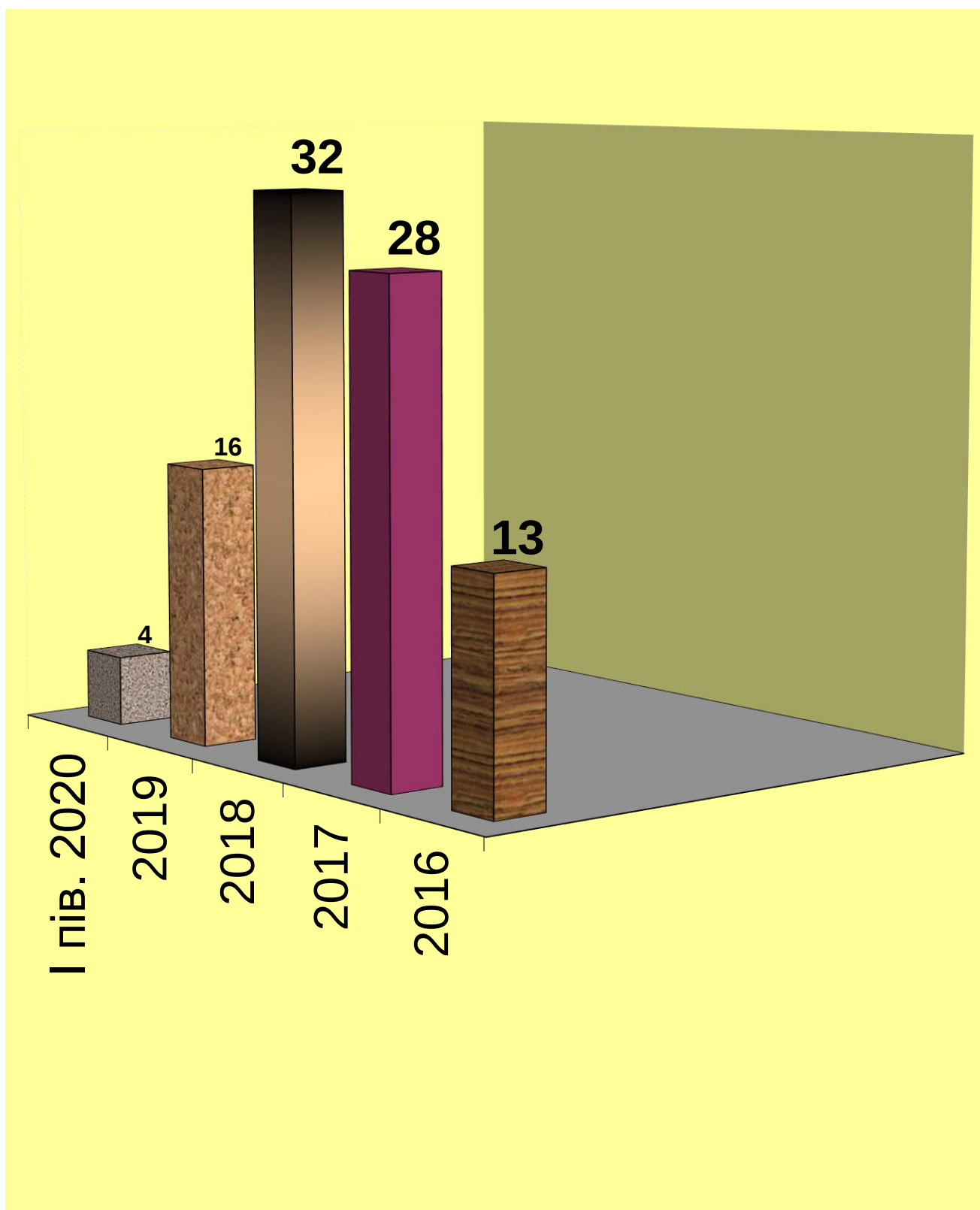
234. Zprávy o činnosti inspekce a analýzy použití úkonů podle §57 odst. 4 zákona č. 341/2011 Sb. URL: <https://www.gibs.cz/o-nas/zpravy-o-cinnosti-a-analyzy> (дата звернення: 25.01.2019).

ДОДАТКИ
Додаток А

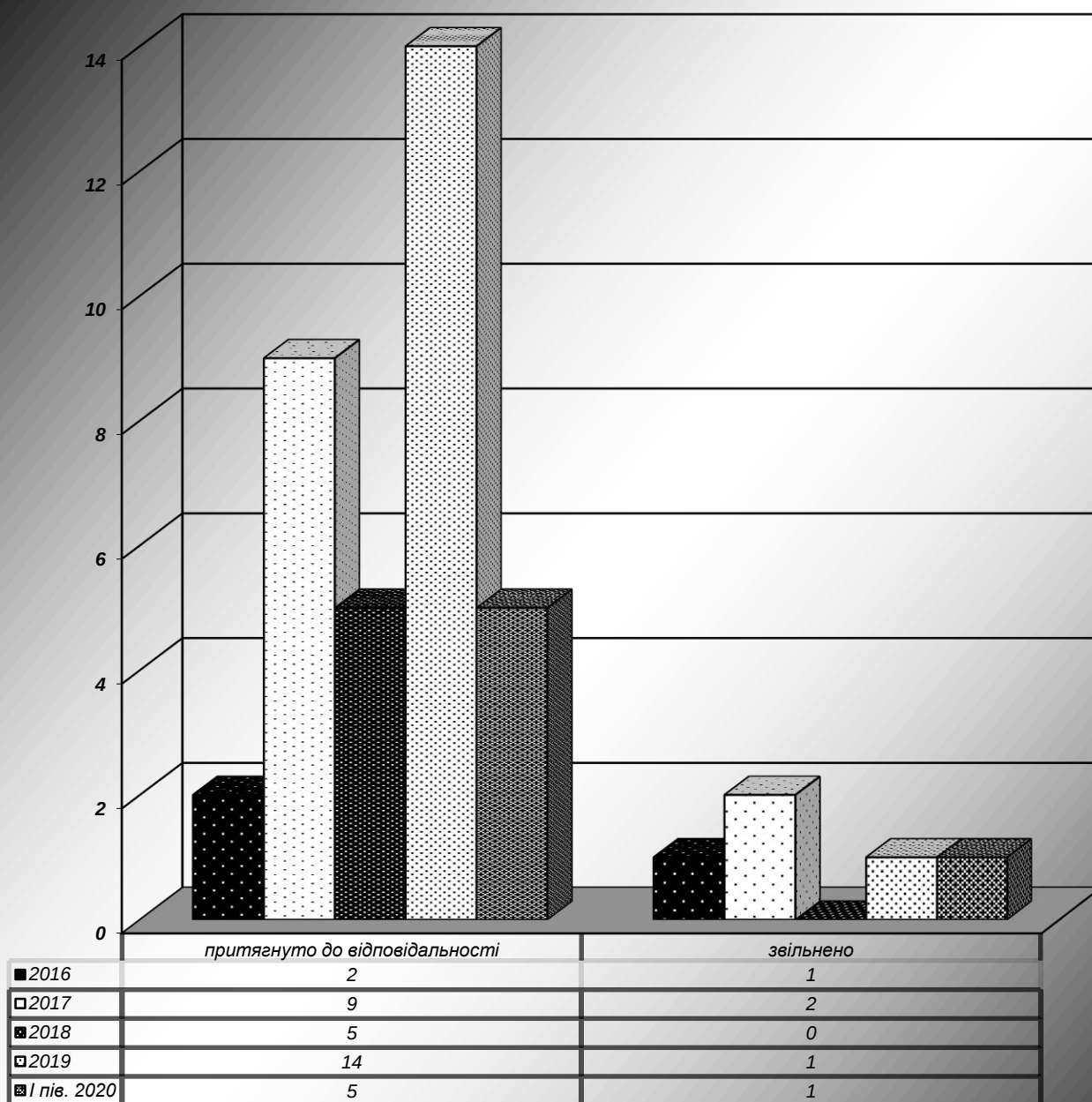
РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ
НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ
ЗА 2015 – 2020 РОКИ

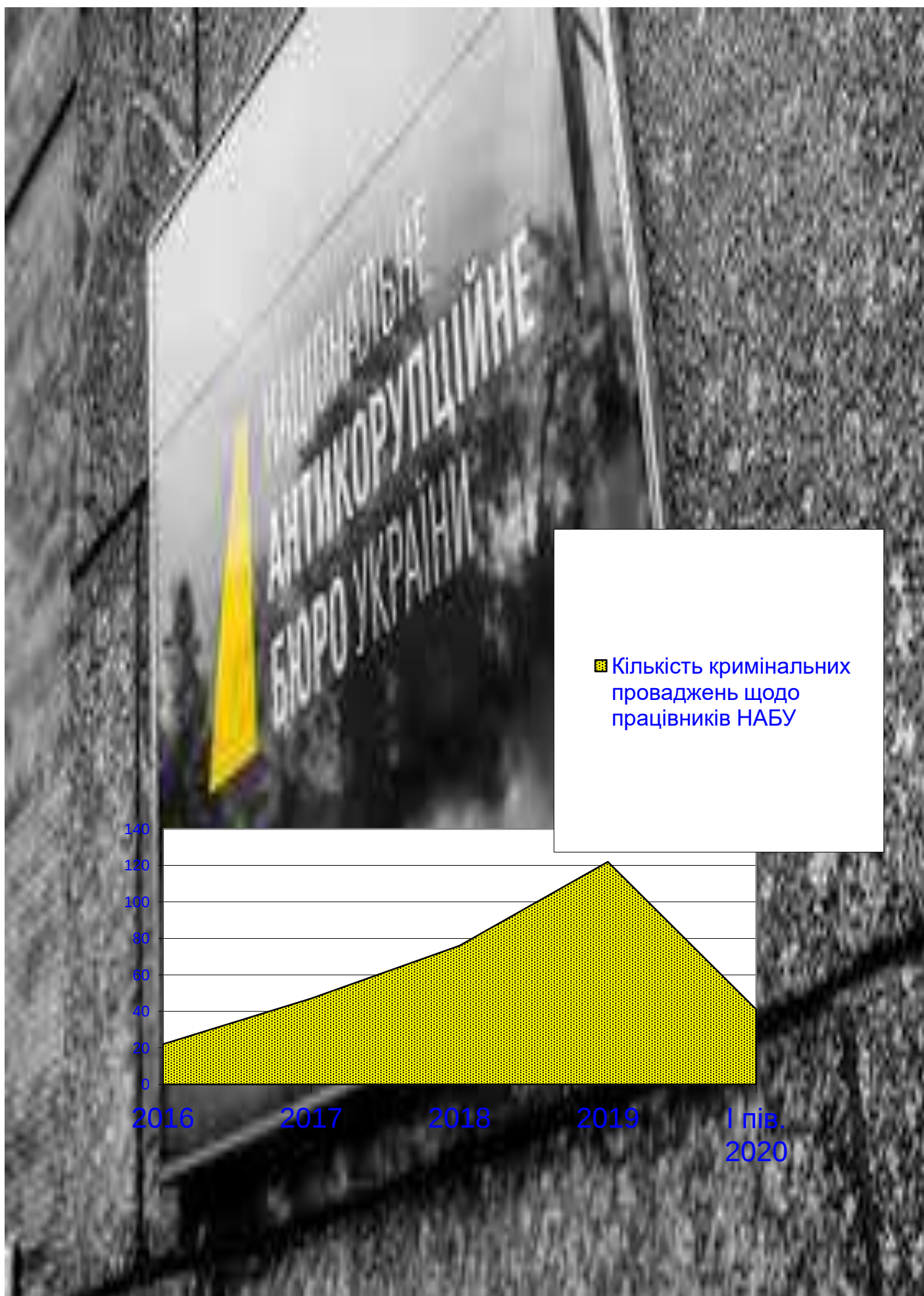


Кількість проведених службових розслідувань

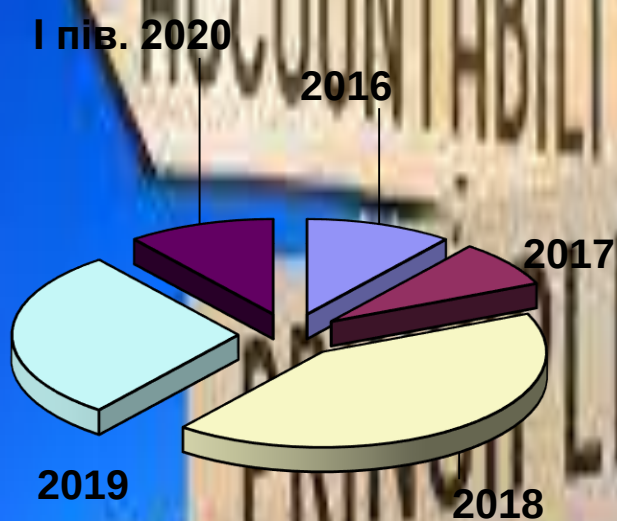


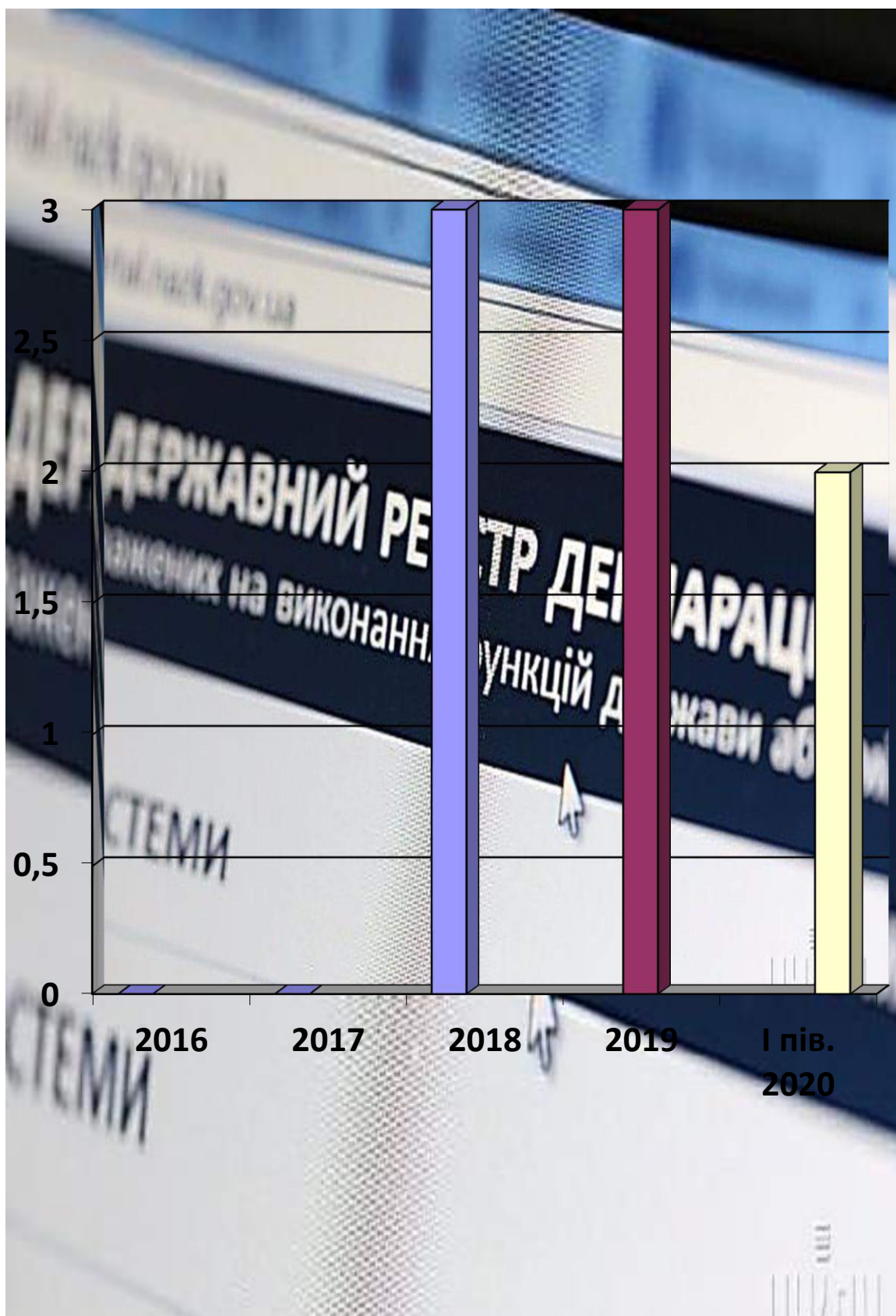
Кількість притягнутих до дисциплінарної відповідальності працівників Національного антикорупційного бюро України





Перевірки на доброчесність





Моніторинг способу життя працівників Національного антикорупційного бюро України

Додаток Б**Проект****Порядок проведення перевірки на доброчесність стосовно працівників
Національного антикорупційного бюро України**

1. Цей порядок визначає механізм проведення перевірок на доброчесність стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України відповідно до ст. 27¹ Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

2. Метою проведення перевірки на доброчесність працівників Національного бюро є: 1) підвищення рівня культури доброчесності у Національному бюро; 2) запобігання недоброчесній поведінці працівників Національного бюро, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника Національного бюро, скоєнню вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, Національного бюро чи негативно вплинути на репутацію працівника; 3) визначення відповідності або невідповідності працівників Національного бюро займаній посаді; 4) виявлення, оцінка та усунення ризиків, які сприяють вчиненню корупції або правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також будь-яких випадків недотримання доброчесності працівниками Національного бюро; 5) запобігання неправомірному впливу на працівників Національного бюро.

3. Доброчесність працівника Національного бюро – це така морально-психологічна установка особистості, за якої працівник Національного бюро діє відповідно до вимог чинного законодавства України та норм етики, є зразком для наслідування.

Перевірка на доброчесність працівників Національного бюро – це створення і застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника Національного бюро, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції й поведінки.

4. Предметом перевірки на доброчесність працівників Національного бюро є,

зокрема, стандарт етичної поведінки працівника Національного бюро у Кодексі професійної етики працівників Національного бюро, затвердженого наказом Директора Національного бюро від 01 вересня 2016 р. № 242.

5. Перевірка на доброчесність проводиться з урахуванням таких принципів: 1) дотримання основних прав і свобод людини і громадянина; 2) законність; 3) об'єктивність; 4) неупереджене і недискримінаційне поводження з особами, які проходять перевірку; 5) компетентність та ефективність; 6) повага до приватного життя й захист персональних даних.

6. Під час перевірки на доброчесність можуть бути обмежені наступні права й свободи людини: 1) недоторканність місця проживання; 2) свобода від втручання в особисте життя; 3) таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; 4) право на працю; 5) рівні конституційні права і свободи, рівність перед законом; 6) право на професійну правничу допомогу.

7. При призначенні на посаду у Національному бюро особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність (*Додаток 1*). Факт ознайомлення з вказаним повідомленням така особа підтверджує власним підписом. При цьому факт відмови від підпису не звільняє її від наслідків негативного результату перевірки на доброчесність та встановленої процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності.

8. Підставою для проведення перевірки на доброчесність є інформація про можливість недоброчесної поведінки конкретного працівника Національного бюро, що надійшла до Управління внутрішнього контролю телефоном, поштовим зв'язком, на електронну адресу, встановлена працівником Управління у ході службового розслідування, здійснення досудового розслідування чи у ході оперативно-розшукової діяльності та оформлена відповідною службовою запискою з підтверджуючими документами.

9. Суб'єктами проведення перевірок на доброчесність є працівники підрозділу внутрішнього контролю у складі центрального та територіальних управлінь Національного антикорупційного бюро України.

Об'єктом перевірки на доброчесність є працівники Національного

антикорупційного бюро України, які відповідно до ч.1 ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» поділяються на осіб, які є гласними і негласними штатними працівниками, з числа осіб начальницького складу, державних службовців та інших працівників, які працюють за трудовими договорами в Національному бюро.

10. Особи, щодо яких проводиться перевірка на доброчесність, мають такі права: 1) на толерантне, неупереджене і справедливе поводження з боку суб'єктів перевірки під час перевірки й повагу їх гідності; 2) бути повідомленими про можливість проведення перевірки на доброчесність перед призначенням на посаду; 3) на повагу до приватного життя та захист персональних даних; 4) отримання інформації щодо проведених стосовно них перевірок на доброчесність та їх результати; 5) отримувати інформацію про процедури оскарження, встановлені законом, щодо дисциплінарних стягнень, застосованих на підставі висновку службового розслідування за результатами перевірки на доброчесність; 6) оскаржити стягнення, накладені на підставі перевірки на доброчесність відповідно до порядку, встановленого законом.

11. Обов'язки працівника Національного бюро, щодо якого проводиться перевірка на доброчесність: 1) неухильно дотримуватися чинного законодавства України, що регулює службову діяльність; 2) запобігати допущенню порушення стандарту доброчесності працівника Національного бюро; 3) негайно повідомляти безпосереднього керівника, Управління внутрішнього контролю та Директора Національного бюро про будь-яку спробу схиляння до вчинення корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією; 4) негайно повідомляти про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника Національного бюро Директора Національного бюро та підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро.

12. Суб'єкти перевірки на доброчесність мають такі права: 1) отримувати будь-яким, не забороненим чинним законодавством способом, інформацію про схильність працівника Національного бюро до недоброчесної поведінки; 2) отримати спеціальну підготовку, пройти професійне навчання щодо належного застосування методів та засобів, використовуваних при перевірці доброчесності;

3) виготовляти та використовувати в ході перевірки на доброчесність спеціально виготовлені речі й документи, створювати та використовувати спеціально утворені підприємства, установи, організації; 4) оскаржувати рішення керівника Управління про відмову у наданні дозволу на проведення перевірки на доброчесність щодо конкретного працівника Національного бюро; 5) використовувати неправдиві твердження або факти; 6) залучати до проведення перевірки на доброчесність працівників інших підрозділів Національного бюро, третіх осіб на добровільній основі; 7) мати безпосередній доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування.

13. Обов'язки працівників підрозділу внутрішнього контролю Національного бюро під час проведення перевірки на доброчесність: 1) вживати заходів для проведення перевірки доброчесності відповідно до плану, затвердженого керівником Управління внутрішнього контролю; 2) дотримуватися в ході перевірок вимог чинного законодавства; 3) забезпечити конфіденційність перевірки доброчесності та захист персональних даних осіб, які підлягають перевірці, відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»; 4) вживати заходів щодо запобігання можливих негативних наслідків або завдання шкоди об'єкту перевірки чи третім особам, у зв'язку з такою перевіркою; 5) забезпечити аудіо- і відеофіксацію ходу перевірки; 6) дотримуватися прав і свобод людини та громадянина під час проведення перевірки; 7) забезпечити повагу на приватне життя у ході перевірки на доброчесність; 8) скласти звіт за результатами перевірки на доброчесність.

14. З метою обрання об'єкта перевірки на доброчесність здійснюється збір та обробка даних про кожного працівника Національного бюро з тим, щоб виявити інформацію, яка може свідчити про його моральні, ділові та професійні якості; зобов'язання, що можуть тією чи іншою мірою впливати на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивність та неупередженість під час прийняття рішень; коло спілкування, родинні зв'язки; недостатню професійність; відгуки керівництва та колег за попереднім місцем роботи; інформація з відповідних державних

реєстрів про участь працівника Національного бюро у судових процесах та кримінальних провадженнях у іншій ролі, ніж передбачено посадовою інструкцією; інформація про перетин державного кордону тощо.

Також детальному вивченню та з'ясуванню підлягає перелік майна (рухомого, нерухомого, готівкові кошти), задекларованого як самим працівником Національного бюро, так і членами його родини на предмет виявлення перевищення витрат над доходами такого працівника та його родини.

15. У разі виявлення за результатами такого збору та обробки інформації можливості ризику, схильності конкретного працівника чи працівників Національного бюро до недоброчесної поведінки відповідним працівником підрозділу внутрішнього контролю складається службова записка на ім'я керівника підрозділу внутрішнього контролю з долученням підтверджуючих можливість недоброчесності працівника Національного бюро документів.

16. Перевірки на доброчесність проводяться за надання відповідного письмового доручення керівником підрозділу внутрішнього контролю. У разі незгоди з рішенням керівника підрозділу внутрішнього контролю працівник цього підрозділу вправі оскаржити його Директору Національного бюро, рішення якого є остаточним.

17. Суб'єкт перевірки на доброчесність складає план проведення перевірки (Додаток 2), що є документом з обмеженим доступом та затверджується керівником підрозділу внутрішнього контролю. Вказаний план містить наступну інформацію: 1) юридична та фактична підстави для перевірки, зокрема належним чином мотивоване рішення про її початок; 2) відомості про працівника чи працівників Національного бюро, що підлягають перевірці на доброчесність; 3) заплановані заходи або сценарій перевірки на доброчесність; 4) інформація про місце проведення перевірки на доброчесність; 5) заплановану дату чи період проведення перевірки на доброчесність; 6) орієнтовну тривалість; 7) учасників перевірки на доброчесність (як працівників підрозділу внутрішнього контролю Національного бюро, інших підрозділів, так і третіх осіб, залучених на добровільній основі); 8) матеріально-технічне забезпечення перевірки; 9) ймовірні

сценарії, гіпотетичні моделі поведінки і варіанти заходів у відповідь щодо осіб, які проводять і проходять перевірку; 10) дії щодо запобігання можливим ризикам; 11) інша інформація, необхідна для перевірки.

18. Працівники підрозділу внутрішнього контролю вправі використовувати в ході перевірки на доброчесність неправдиві твердження та факти, спеціально виготовлені речі й документи, створювати та використовувати спеціально утворені підприємства, установи, організації. При цьому перевірка на доброчесність не є оперативно-розшуковою діяльністю чи негласною слідчою (розшуковою) дією та на неї не поширюється дія Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та положення Кримінального процесуального кодексу України.

Під час перевірки на доброчесність обов'язково здійснюється аудіо-, відеофіксація. Оригінали примірників аудіо-, відеоносіїв інформації із записом перевірки на доброчесність в обов'язковому порядку повинні реєструватися та зберігатися протягом строку позовної давності з дотриманням відповідного режиму обмеження доступу до інформації.

З метою запобігання ідентифікації осіб, які проводили перевірку на доброчесність, аудіо-, відеозаписи перевірки на доброчесність можуть бути оброблені таким чином, щоб зображення та голоси інших осіб, окрім особи, яка проходила перевірку на доброчесність, номерних знаків авто неможливо було впізнати. При цьому оброблені аудіо-, відеозаписи можуть містити субтитри записаних розмов.

19. Вчинення суб'єктом перевірки на доброчесність або залученою ним особою діяння, яке містить ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення, таким не є, якщо така поведінка покликана досягнути мети перевірки на доброчесність та не створює реальної загрози чи безпосередньої небезпеки життю чи здоров'ю людей, їх власності, не обмежує їх свободу.

20. Після проведеної перевірки на доброчесність особа, яка її проводила, очікує на можливість вилучити з місця її проведення аудіо-, відеозаписуючі пристрої, імітаційні засоби тощо та після вилучення забезпечує їх схоронність.

21. На підставі результатів проведеної перевірки суб'єкт перевірки на

добросесність складає звіт (*Додаток 3*), що є завершальним етапом проведення перевірки на добросесність та містить наступну інформацію: 1) дата складання звіту та фактичного проведення перевірки на добросесність; 2) юридичні та фактичні підстави для перевірки; 3) реквізити мотивованого рішення про її початок; 4) перелік працівників Національного бюро та третіх осіб, які залучалися до проведення перевірки на добросесність; 5) працівник чи працівники Національного бюро, щодо якого/яких проводилася перевірка на добросесність; 6) опис заходів, що проводилися відповідно до плану перевірки та іншої інформації про проведення перевірки; 7) поведінку і дії особи, яка перевірялася під час перевірки на добросесність; 8) перелік використаних імітаційних засобів, залучених засобів аудіо-, відеофіксації, чеки, квитанції та інші документи, які підтверджують понесені на перевірку на добросесність витрати та загальний бюджет перевірки на добросесність; 9) втрати матеріального характеру, понесені внаслідок перевірки на добросесність, як-то зіпсована апаратура, імітаційні засоби тощо, із зазначенням, з чиєї вини понесені збитки; 10) завдана шкода майнового та немайнового характеру працівнику Національного бюро, щодо якого проводилася перевірка на добросесність чи третім особам; 11) результат перевірки на добросесність: позитивний, негативний чи невизначений; 12) висновки про уразливість і ризики, які призвели працівників Національного бюро до порушення службових обов'язків; 13) висновки і обґрунтовані пропозиції за результатами перевірки.

22. Результати перевірки на добросесність бувають трьох видів: позитивні, негативні та невизначені.

Під негативним результатом перевірки слід розуміти результат, відповідно до якого працівнику Національного бюро не вдалося продемонструвати добросесність в ході перевірки, а саме: виконати обов'язок щодо запобігання корупції під час виконання службових обов'язків, дотриматись стандарту добросесності чи правил етичної поведінки.

В свою чергу, позитивний результат перевірки на доброчесність – це результат, відповідно до якого працівник Національного бюро продемонстрував зразкове виконання службових обов’язків у сфері, що перевірялася.

Невизначений результат означає, що не вдалося реалізувати сценарій перевірки на доброчесність повною мірою із незалежних від працівників Управління внутрішнього контролю, які її проводили, причин.

23. Про результати перевірки та, за необхідності, з наданням звіту Керівник Управління внутрішнього контролю інформує Директора Національного бюро. Директор Національного бюро, у свою чергу, вирішує питання про призначення службового розслідування за вказаним фактом. Висновок службового розслідування за фактом негативного результату перевірки на доброчесність підлягає передачі до Дисциплінарної комісії Національного бюро для вирішення питання про наявність чи відсутність у діях працівника Національного бюро складу дисциплінарного проступку.

24. Якщо у звіті за результатами перевірки на доброчесність встановлено ризики та уразливості, у тому числі корупційні, актуальні для всього Національного бюро, конкретного підрозділу чи сфери діяльності, підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро розробляє план дій зі зменшення ризиків, із зазначенням строків, ідентифікаторів виконання кожного пункту плану, відповідальних осіб. Вказаний план підлягає затвердженню Директором Національного бюро.

Підрозділ внутрішнього контролю також забезпечує контроль виконання рекомендацій, сформульованих у звіті.

25. Звіт про результати перевірки на доброчесність має передаватися до кадрового підрозділу Національного бюро та долучатися до особової справи працівника Національного бюро, за винятком інформації з обмеженим доступом. Під час вирішення питання про можливість зайняття працівником Національного бюро вищої посади за результатами відкритого конкурсу звіт про результати перевірки на доброчесність обов’язково має враховуватися.

26. З дня отримання звіту про результати перевірки на доброчесність з негативним результатом керівником підрозділу внутрішнього контролю Національного бюро і до завершення дисциплінарного провадження працівник Національного бюро, який не пройшов перевірку на доброчесність, не може бути звільнений з посади за власним бажанням чи з інших підстав, інакше як за результатами застосованого до нього заходу дисциплінарного стягнення, а також призначений на вищу посаду.

27. Рішення щодо розпорядження майном, отриманим в ході проведення перевірки на доброчесність, приймає керівник підрозділу внутрішнього контролю.

Спеціально виготовлені імітаційні засоби підлягають знищенню чи подальшому використанню виключно для цілей перевірки на доброчесність.

Майно, що належить працівникові Національного бюро, який проходив перевірку на доброчесність, чи третій особі, за рішенням керівника підрозділу повертається власнику.

Спеціально створені для цілей перевірки на доброчесність підприємство чи організація підлягають або використанню виключно для цілей перевірки на доброчесність, або ліквідації у встановленому чинним законодавством порядку.

28. Підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро здійснює належний облік перевірок на доброчесність та їх результатів шляхом ведення відповідного електронного чи паперового журналу (*Додаток 4*). До вказаного журналу вноситься наступна інформація: 1) дата доручення Керівника Управління внутрішнього контролю на проведення перевірки на доброчесність; 2) прізвище, ім'я та по батькові працівника Національного бюро, щодо якого планується проведення перевірки на доброчесність; 3) прізвище, ім'я та по батькові працівника чи працівників Управління внутрішнього контролю, а також інших підрозділів Національного бюро (у разі залучення до перевірки), яким доручено провести перевірку на доброчесність; 4) відомості щодо того, чи залучались треті особи на добровільній основі до проведення перевірки на доброчесність; 5) результат перевірки на доброчесність; 6) дата складання звіту за результатами перевірки на доброчесність; 7) дата передачі звіту до кадрового підрозділу Національного бюро;

8) вид дисциплінарного стягнення (у разі застосування) до винної особи; 9) інформація про оскарження дисциплінарного стягнення; 10) рішення щодо розпорядження майном, отриманим у ході перевірки на доброчесність.

29. Матеріали перевірки на доброчесність повинні зберігатися згідно з вимогами щодо збереження інформації з обмеженим доступом протягом строків позовної давності. Заборонено розкривати, публікувати або надавати будь-які дані, зібрані в ході перевірки, або будь-якої інформації, що стосується перевірки на доброчесність, або рішення не проводити таку перевірку щодо конкретного працівника Національного бюро до затвердження звіту про результати перевірки. Порядок надання такої інформації після затвердження звіту регулюється відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про захист персональних даних».

У випадку позитивного результату перевірки на доброчесність зберіганням підлягає лише звіт про результати такої перевірки в особовій справі працівника Національного бюро. Працівник Національного бюро не підлягає повідомленню чи інформуванню у разі проходження перевірки на доброчесність.

Водночас такі результати повинні враховуватися при претендуванні особи на вищу посаду за підсумками відкритого конкурсу, заохоченні за результатами службової діяльності тощо.

Якщо результат перевірки на доброчесність невизначений – такі матеріали зберіганням не підлягають та мають бути знищені за відповідним рішенням керівника підрозділу внутрішнього контролю тією особою, яка проводила перевірку на доброчесність. У такому разі працівник Національного бюро підлягає повторному проходженню перевірки на доброчесність. Звіт за такою перевіркою не долучається до особової справи такого працівника та не враховується під час службового оцінювання чи просування по службі.

30. Результати та матеріали перевірки на доброчесність не можуть бути використані як докази у кримінальному або в адміністративному провадженні. Перевірки на доброчесність, їх методи, прийоми і фіксування не є оперативно-розшуковою діяльністю.

Якщо у ході перевірки на доброчесність буде встановлено будь-які дані щодо вчинення злочину як особою, що перевіряється, так і третьою особою, перевіряючий повинен належним чином повідомити відповідний правоохоронний орган у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України.

31. За вчинення під час перевірки на доброчесність працівником Національного бюро діянь, які містять ознаки адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а саме: 1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; 3) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 4) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; 5) невжиття заходів щодо протидії корупції, а також вчинення діяння, яке формально містить ознаки кримінального правопорушення, застосовується дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення.

32. За результатами перевірок на доброчесність щороку Управління внутрішнього контролю робить аналіз щодо підтримання, покращення чи погіршення атмосфери доброчесності у Національному бюро в цілому та його структурних підрозділах зокрема, а також розробляє заходи з поліпшення атмосфери доброчесності в організації. З результатами такого аналізу має бути ознайомлений кожний працівник Національного бюро.

33. У звіті про діяльність Національного бюро надаються виключно дані щодо негативних результатів перевірки на доброчесність.

34. Результати перевірки на доброчесність та дисциплінарні стягнення, застосовані до працівника Національного бюро, внаслідок негативного результату перевірки на доброчесність, можуть бути оскаржені працівником Національного бюро у судовому порядку.

35. Особи, які здійснюють перевірку доброчесності, та особи, які були ознайомлені з такими даними в ході перевірки або їм стало відомо про такі дані у зв'язку з виконанням ними своїх службових, професійних або договірних обов'язків, несуть відповідальність в порядку, встановленому законом, за передачу

і/або розкриття даних, за винятком випадків розкриття протиправних дій, що полягають в порушенні прав людини.

Працівник Національного бюро, винний у порушенні режиму зберігання, доступу та знищення матеріалів за результатами перевірки на доброчесність, несе відповідальність відповідно до чинного законодавства.

Повідомлення про можливість проведення перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя

Повідомляємо, що відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо вас може бути проведена перевірка на доброчесність та моніторинг способу життя.

Перевірка на доброчесність працівників Національного бюро – це створення і застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника Національного бюро, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції і поведінки.

Предметом перевірки на доброчесність працівників Національного бюро є, зокрема, стандарт етичної поведінки працівника Національного бюро у Кодексі професійної етики працівників Національного бюро, затвердженого наказом Директора Національного бюро від 01 вересня 2016 р. № 242.

Моніторинг способу життя здійснюється з метою встановлення відповідності рівня життя працівника майну і доходам цього працівника та його членів сім'ї згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається ним відповідно до закону.

Негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника Національного бюро є підставами для притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

«___» _____ 2020 р.

(підпис)

Примітка: Факт відмови від підпису не звільняє від наслідків негативного результату перевірки на доброчесність чи моніторингу способу життя та встановленої процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Керівник
підрозділу внутрішнього контролю

_____ **ПІБ**
«___» _____ 2020 року

План перевірки на доброчесність

1. Юридична та фактична підстави для перевірки, зокрема належним чином мотивоване рішення про її початок.
2. Відомості про працівника чи працівників Національного бюро, що підлягають перевірці на доброчесність.
3. Заплановані заходи або сценарій перевірки на доброчесність.
4. Інформація про місце проведення перевірки на доброчесність.
5. Запланована дата чи період проведення перевірки на доброчесність.
6. Орієнтовна тривалість.
7. Учасники перевірки на доброчесність.
8. Матеріально-технічне забезпечення перевірки.
9. Ймовірні сценарії, гіпотетичні моделі поведінки і варіанти заходів у відповідь щодо осіб, які проводять і проходять перевірку.
10. Дії щодо запобігання можливим ризикам.
11. Інша інформація, необхідна для перевірки.

Посада

_____ **ПІБ**
(підпис)

«___» _____ 2020 року

Звіт про результати перевірки на доброчесність

1. Дата складання звіту та фактичного проведення перевірки на доброчесність.
2. Юридичні та фактичні підстави для перевірки.
3. Реквізити мотивованого рішення про її початок.
4. Перелік працівників Національного бюро та третіх осіб, які залучалися до проведення перевірки на доброчесність.
5. Працівник чи працівники Національного бюро, щодо якого/яких проводилася перевірка на доброчесність.
6. Опис заходів, що проводилися відповідно до плану перевірки та іншої інформації про проведення перевірки.
7. Поведінка і дії особи, яка перевірялася, під час перевірки на доброчесність.
8. Перелік використаних імітаційних засобів, залучених засобів аудіо-, відеофіксації, чеки, квитанції та інші документи, що підтверджують понесені на перевірку на доброчесність витрати та загальний бюджет перевірки на доброчесність.
9. Втрати матеріального характеру, понесені внаслідок перевірки на доброчесність, із зазначенням, з чиєї вини завдано збитки.
10. Заподіяна шкода майнового та немайнового характеру працівнику Національного бюро, щодо якого проводилася перевірка на доброчесність чи третім особам.
11. Результат перевірки на доброчесність: позитивний, негативний чи невизначений.
12. Висновки про уразливості й ризики, які призвели працівників Національного бюро до порушення службових обов'язків.
13. Висновки і обґрунтовані пропозиції за результатами перевірки.

Посада

ПІБ

(підпис)

«___» _____ 2020 року

Додаток 4

Журнал обліку перевірок на доброчесність

Дата доручення Керівника Управління внутрішнього контролю на проведення перевірки на доброчесність	Прізвище, ім'я та по батькові працівника НАБУ, щодо якого планується проведення перевірки на доброчесність	Прізвище, ім'я та по батькові працівника чи працівників Управління внутрішнього контролю, а також інших підрозділів НАБУ (у разі залучення до перевірки), яким доручено провести перевірку на доброчесність	Треті особи, залучені на добровільній основі до проведення перевірки на доброчесність	Результат перевірки на доброчесність	Дата складання звіту за результатами перевірки на доброчесність	Дата передачі звіту до кадрового підрозділу НАБУ	Вид дисциплінарного стягнення	Оскарження дисциплінарного стягнення	Рішення щодо розпорядження майном, отриманим у ході перевірки на доброчесність
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Додаток В

Анкета

для проведення опитування працівників Національного антикорупційного бюро України та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави

Шановні колеги!

Вам пропонується відповісти на низку запитань, які стосуються впровадження та функціонування в Україні інституту перевірок на доброчесність. Дане анкетування проводиться з метою покращення правового регулювання перевірок на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України та врахування у практичній діяльності.

При цьому просимо звернути увагу на те, що це дослідження анонімне та жодні дані цього опитування не будуть використані інакше як в узагальненому вигляді з науково-практичною метою.

Прочитайте, будь ласка, уважно запитання й оберіть найбільш точну (одну) відповідь із запропонованих, яку відмітьте галочкою (✓).

Будемо вдячні за точні та правдиві відповіді!

1. Зазначте вашу стать?

- ☐ жіноча
- ☐ чоловіча

2. Зазначте ваш вік?

- ☐ 20–25 років
- ☐ 25–30 років
- ☐ 40–45 років
- ☐ 45–50 років
- ☐ 50–55 років
- ☐ понад 55 років

3. Рівень освіти?

- ☐ неповна вища
- ☐ повна вища
- ☐ доктор філософії
- ☐ доктор відповідної галузі наук

4. Яке ваше місце роботи?

- ☐ Національне антикорупційне бюро України
- ☐ Державне бюро розслідувань
- ☐ Національне агентство з питань запобігання корупції

- ☐ суд
- ☐ органи прокуратури
- ☐ Міністерство оборони України
- ☐ інші органи, уповноважені на виконання функцій держави

5. Стаж роботи з виконання функцій держави?

- ☐ 0–5 років
- ☐ 5–10 років
- ☐ 10–15 років
- ☐ 15–20 років
- ☐ 20–25 років
- ☐ 25–30 років
- ☐ понад 30 років

6. Чи належите ви до керівництва?

- ☐ так
- ☐ ні

7. Чи відомо вам про існування перевірки на доброчесність?

- ☐ так, я щось про це чув(-ла)
- ☐ так, я володію конкретною інформацією про перевірку на доброчесність
- ☐ ні, я нічого про це не чув(-ла)

8. Чи вважаєте ви, що як особа, уповноважена на виконання функцій держави, потенційно можете бути перевірені?

- ☐ так
- ☐ можливо
- ☐ ні

9. Чи вважаєте ви, що вже були об'єктом перевірки на доброчесність?

- ☐ так
- ☐ можливо
- ☐ ні

10. Яке ваше ставлення до перевірки на доброчесність?

- ☐ позитивне
- ☐ скоріше позитивне
- ☐ скоріше негативне
- ☐ негативне

11. Чи вважаєте Ви, що, ймовірно, станете об'єктом перевірки на доброчесність у майбутньому?

- ☐ так
- ☐ скоріше так
- ☐ скоріше ні
- ☐ ні

12. Вкажіть, яке з тверджень найбільш точно відображає вашу позицію щодо перевірки на доброчесність?

- ☐ «Тим, хто поводиться відповідно до закону, не доведеться турбуватися про перевірку на доброчесність»
- ☐ «Я вважаю інститут перевірки на доброчесність корисним для профілактики небажаної поведінки серед працівників»
- ☐ «Я радий, що є інструмент для перевірки, хто «хороший», а хто «поганий» працівник»
- ☐ «Я сприймаю перевірку на доброчесність як ознаку недовіри»
- ☐ «Можливість пройти перевірку на доброчесність мене ображає»
- ☐ «Це незаконна провокація»

13. Чи відомо вам, яким нормативно-правовим чи підзаконним актом регулюється перевірка на доброчесність?

- ☐ так
- ☐ ні

14. Чи необхідні законодавчі зміни до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» в частині доповнення окремою статтею «Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України», яка б включала: визначення, мету, принципи перевірки на доброчесність та обмеження прав і свобод людини, які допускаються під час проведення останньої?

- ☐ так
- ☐ ні

15. Чи доцільно Україні перейняти досвід Республіки Молдова та Румунії щодо врегулювання інституту перевірок на доброчесність в окремому нормативно-правовому акті?

- ☐ так
- ☐ ні

16. Чи підтримуєте ви закріплення на законодавчому рівні обов'язкової аудіо-, відеофіксації перевірки на доброчесність з метою уникнення зловживань будь-якого характеру?

- ☐ так
- ☐ ні

17. Чи доцільно, на вашу думку, предметом перевірки на доброчесність визначити стандарт доброчесності, закріплений у Кодексі професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України?

- ☐ так
- ☐ ні

18. Чи вважаєте ви достатнім застосування дисциплінарного стягнення до особи, яка не пройшла перевірку на доброчесність?

- ☐ так
- ☐ ні

19. Чи повинен законодавець передбачити звільнення працівника у разі не проходження перевірки на доброчесність щодо найбільш серйозних проступків, таких як, наприклад, вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією?

- ☐ так
- ☐ можливо
- ☐ ні

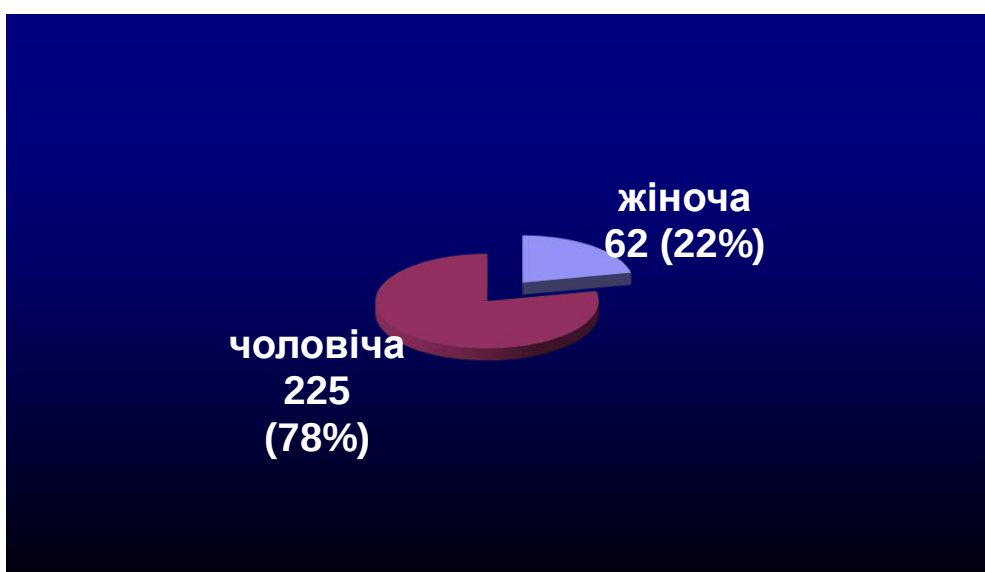
Додаток Г

Результати анкетування працівників Національного антикорупційного бюро України та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, щодо впровадження та функціонування перевірок на доброчесність

Усього участь в опитуванні взяло 287 осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

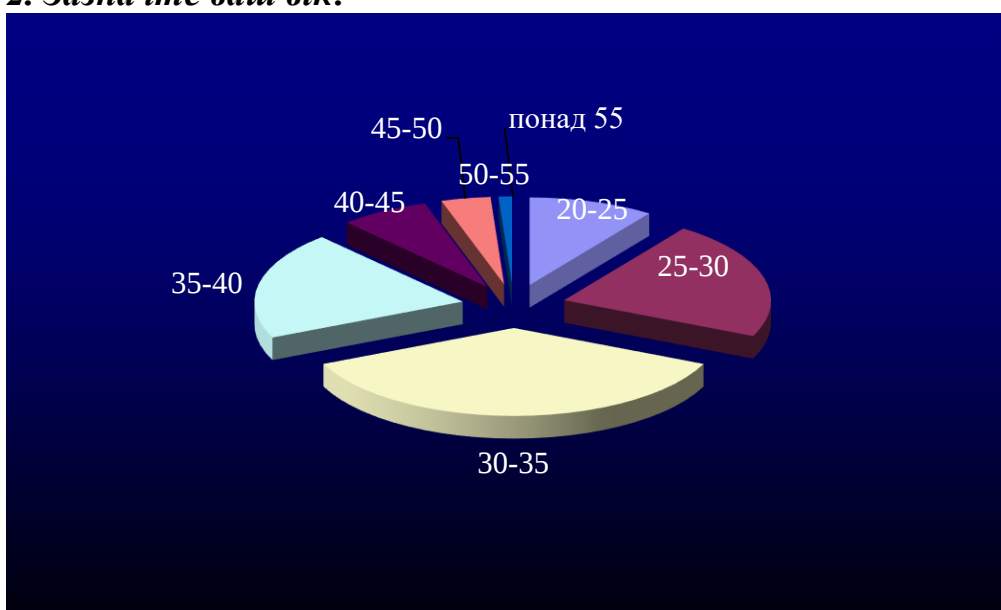
Відповіді на запитання анкети були надані так (у числовому та відсотковому вимірах).

1.Зазначте вашу стать?



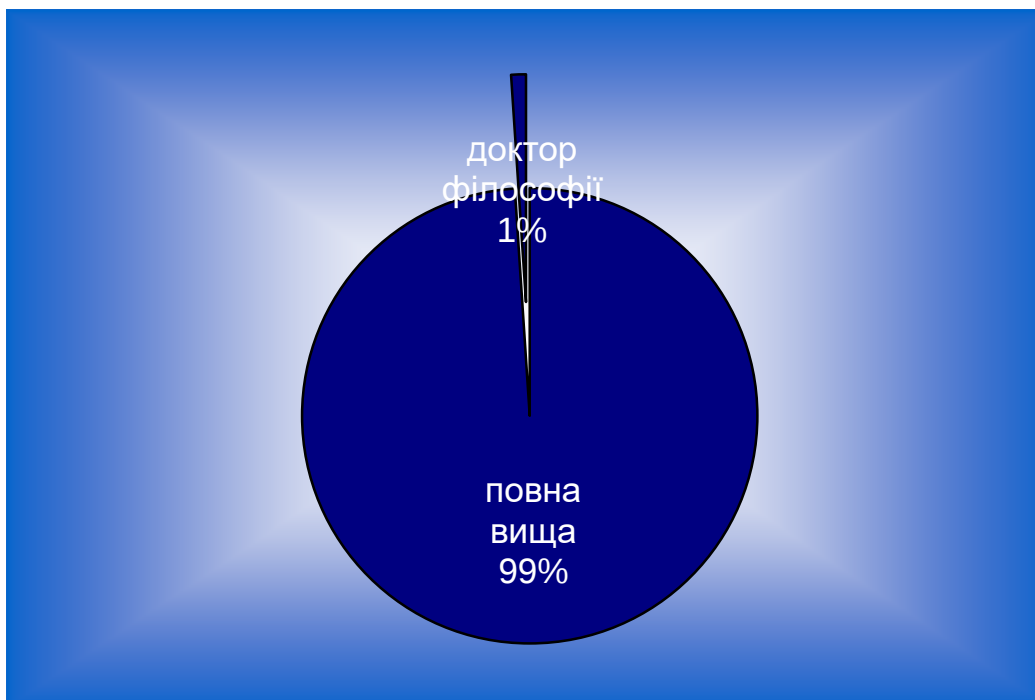
Таким чином, більшість опитуваних (із 287 осіб) становили чоловіки (225 (78 %), жінки – 62 (22 %).

2. Зазначте ваш вік?



Вказане свідчить про те, що переважна більшість опитуваних – це особи у віці від 30 до 35 років (36,6 %) та особи у віці 25 – 30 років (22 %).

3. Рівень освіти?



Отже, опитувані – всі з повною вищою освітою та три особи з науковим ступенем доктора філософії.

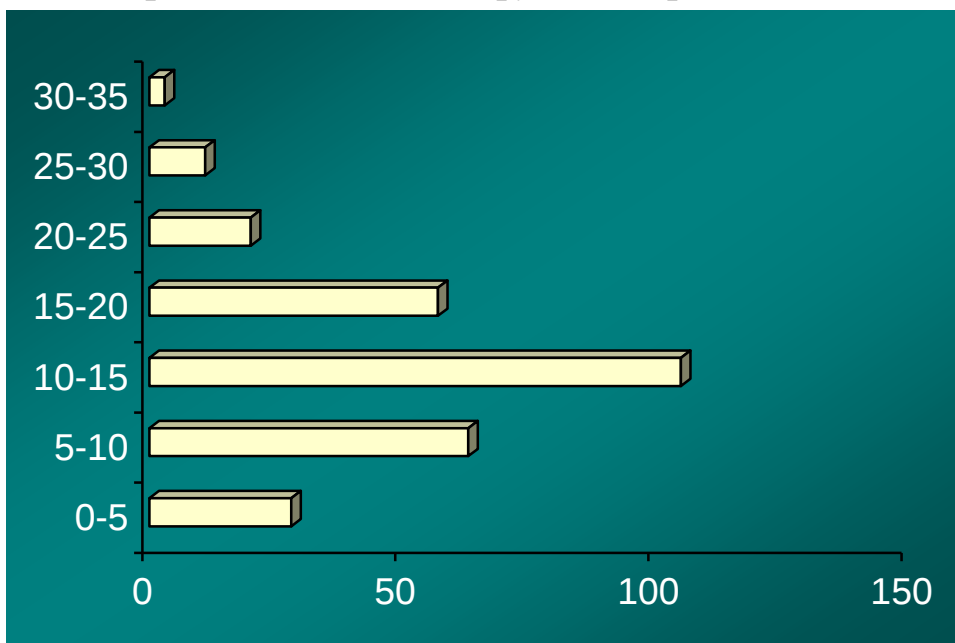
4. Яке ваше місце роботи?



Вказані результати засвідчують, що переважна більшість опитуваних не

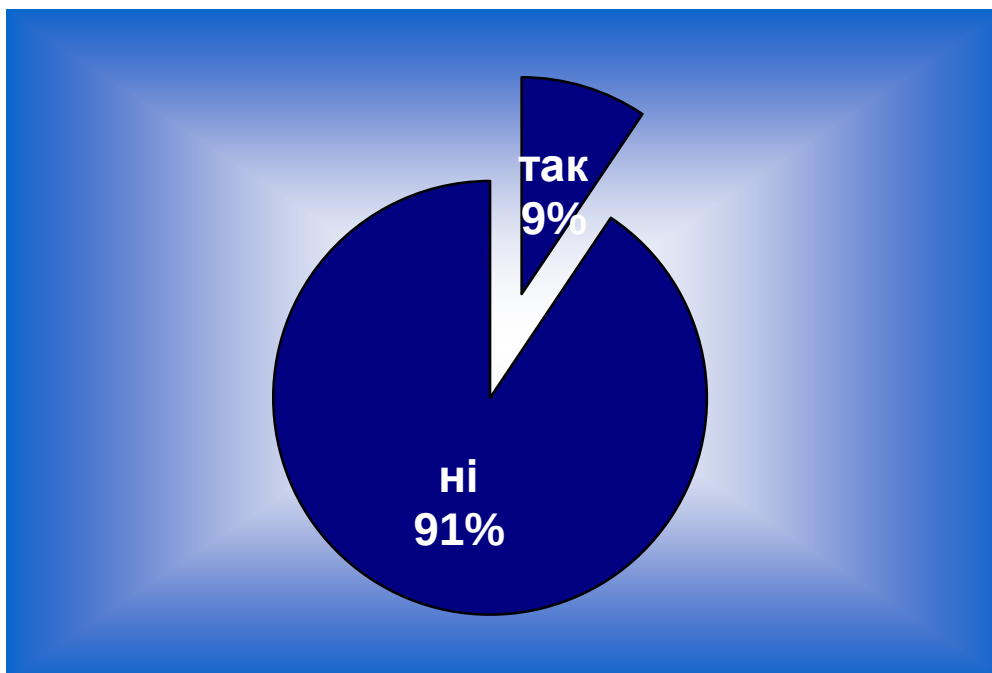
належали до органів, у яких чинним законодавством передбачена перевірка на добросовісність (218 із 287 опитуваних, або 76 %).

5. Стаж роботи з виконання функцій держави?



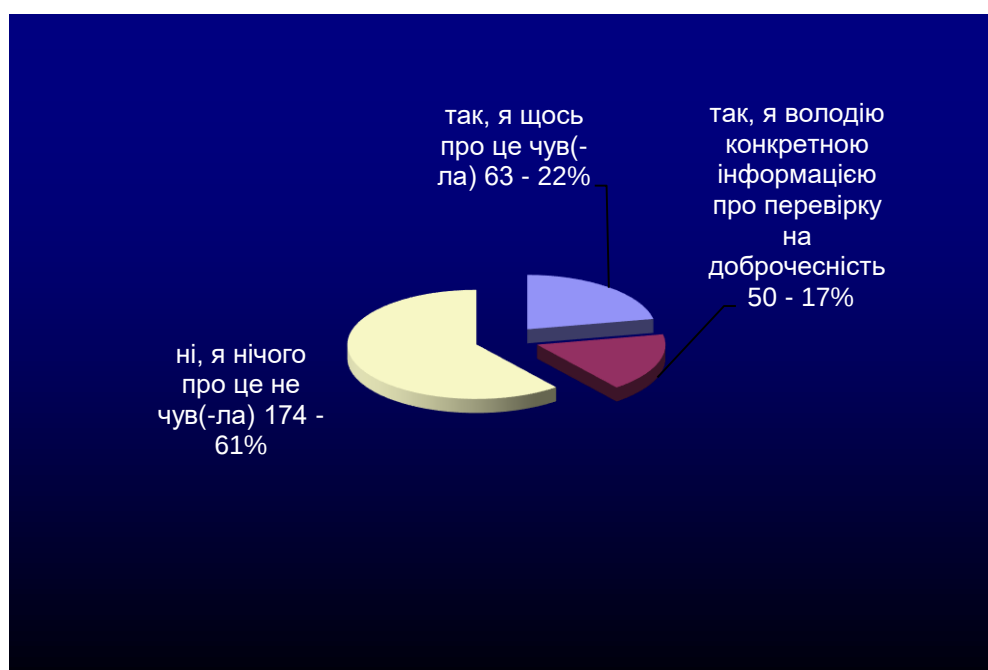
Доходимо висновку, що участь в опитуванні взяли в основному досвідчені та дуже досвідчені працівники (понад 10 років стажу з виконання функцій держави 196 (68 %)) та незначна кількість молодих спеціалістів 91 (32 %).

6. Чи належите ви до керівництва?



Як бачимо, серед опитуваних незначна кількість керівного складу, а саме 27 осіб (9 %) із загальної кількості опитуваних (287 осіб).

7. Чи відомо вам про існування перевірки на доброчесність?

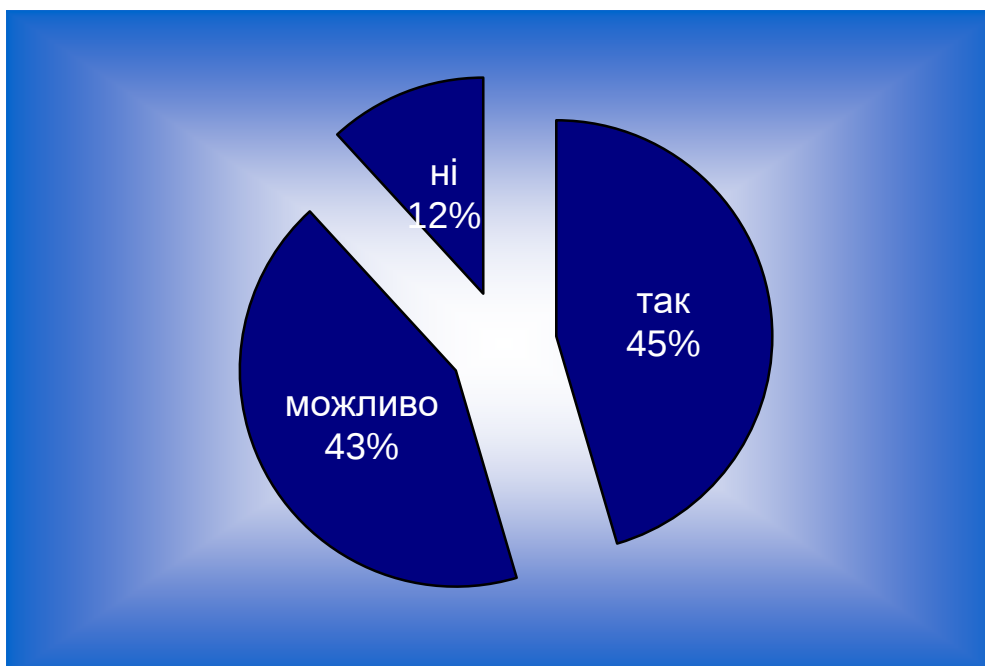


Вочевидь, переважна більшість респондентів нічого не чула про перевірку на доброчесність – 174 особи (61 %), при цьому щось про це чули 63 особи, або 22 % із загальної кількості опитуваних. Конкретною ж інформацією про перевірку на доброчесність володіють лише 50 опитуваних (17 %).

Коли поглянемо на якісний склад опитуваних, то з'ясуємо, що серед тих, хто володів конкретно інформацією про перевірку на доброчесність, були переважно чоловіки, а саме 35 осіб (70 %) з вищою освітою (100 %) та стажем роботи з виконання функцій держави 10 – 15 років (30 осіб (87 %)). З них особи, які належать до керівного складу – 8, або 23 %. При цьому конкретно інформацією про перевірку на доброчесність володіли всі опитані працівники органів прокуратури (47 осіб) та суду (дві особи) і лише один з 10 працівників Національного антикорупційного бюро України. Всі інші працівники органів, у яких на законодавчому рівні передбачено перевірку на доброчесність, щось про це чули, а працівники інших органів взагалі нічого не чули про перевірку на доброчесність.

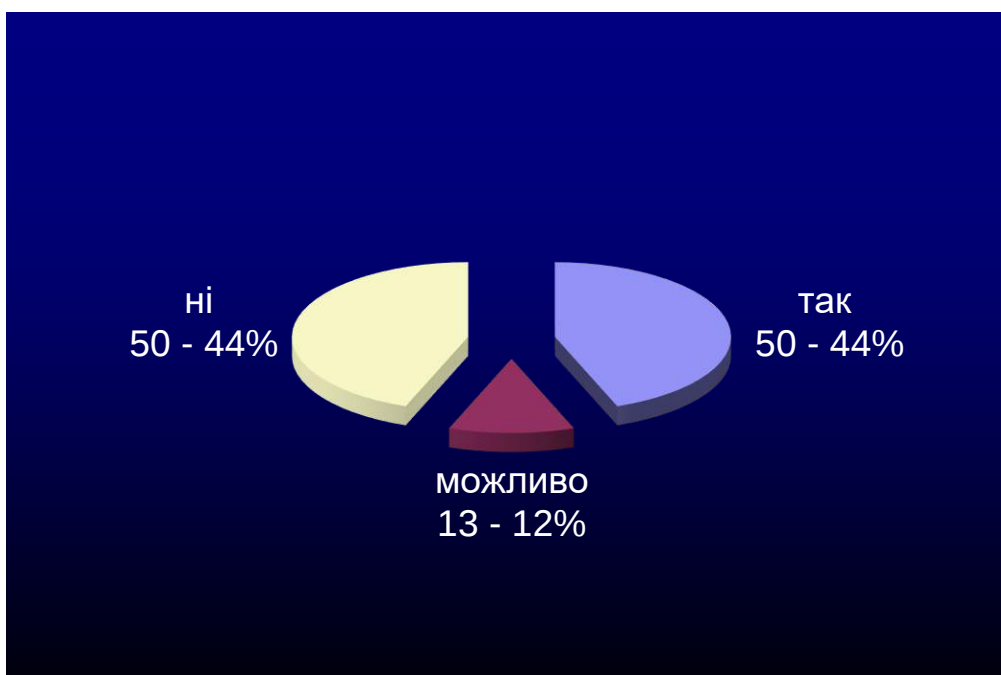
З метою уникнення спотворення результатів дослідження нами виключено подальші відповіді тих, хто на це запитання відповів, що нічого не чув про перевірку на доброчесність. Тобто, у подальшому нами досліджуються лише відповіді тих осіб, уповноважених на виконання функцій держави, які щось чули або володіють конкретно інформацією про перевірку на доброчесність (113 осіб).

8. Чи вважаєте ви, що як особа, уповноважена на виконання функцій держави, потенційно можете бути перевірені?



Як демонструють дані діаграми, переважна більшість опитуваних вважає, що може бути потенційним об'єктом перевірки на доброчесність 97 (88 %). З тих, хто однозначно позитивно відповів на це запитання, 50 (100 %) на попереднє запитання відповіли, що володіють конкретною інформацією про перевірку на доброчесність.

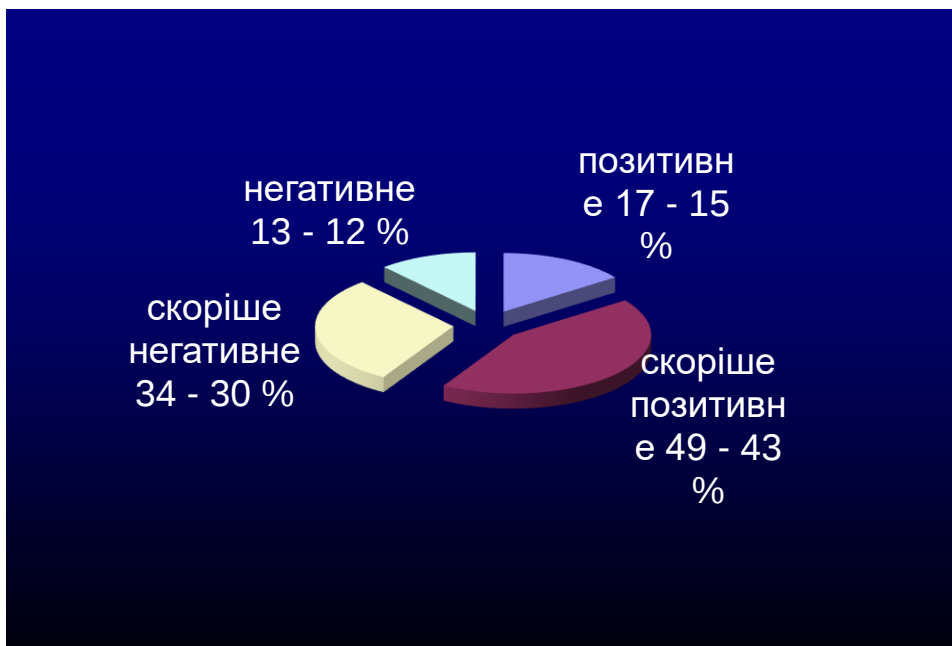
9. Чи вважаєте ви що вже були об'єктом перевірки на доброчесність?



Звідси, кількість опитуваних, яка стверджує, що не була об'єктом перевірки на доброчесність (50 осіб (44 %)), та тих, яка стверджує, що все ж була об'єктом перевірки на доброчесність, розділилася порівну (50 осіб (44 %)). Тенденція щодо

тих, хто відповідає позитивно, не змінюється – це 50 осіб, які на попередні питання особливої частини опитування відповідали ствердно. Водночас в категорію осіб, які вважають, що щодо них можливо проводилася перевірка на доброчесність, потрапили дев'ять працівників Національного антикорупційного бюро України та чотири інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

10. Яке ваше ставлення до перевірки на доброчесність?



У цілому неможливо не відмітити позитивне ставлення респондентів до перевірки на доброчесність (66 осіб (58 %)).

11. Чи вважаєте ви, що, ймовірно, станете об'єктом перевірки на доброчесність у майбутньому?



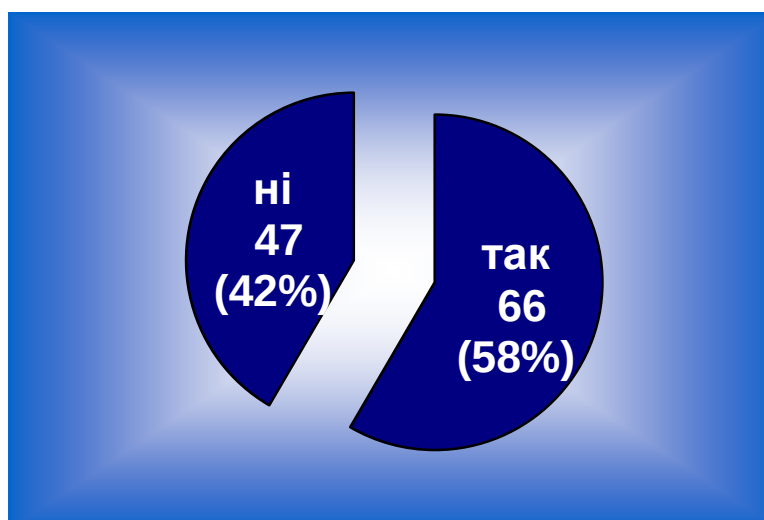
Вочевидь, більшість опитуваних (95 %), незважаючи на те, що вже, на їх думку, були об'єктами перевірки на доброчесність, не виключають повторної можливості взяти участь у цьому контрольному заході у якості головної дійової особи.

12. Вкажіть, яке з тверджень найбільш точно відображає вашу позицію щодо перевірки на доброчесність?



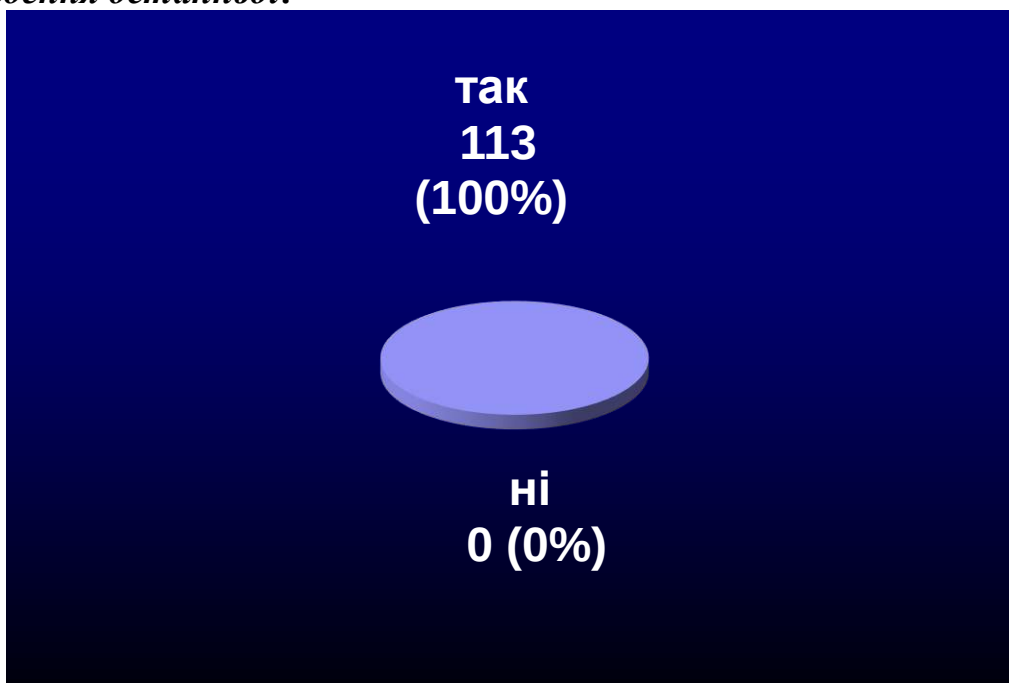
Зі значним відривом від інших в процесі опитування перемогло твердження «Тим, хто поводить себе відповідно до закону, не доведеться турбуватися про перевірку на доброчесність» (57 осіб (50 %)). На другому місці твердження «Я вважаю інститут перевірки на доброчесність корисним для профілактики небажаної поведінки» (19 осіб (17 %)).

13. Чи відомо вам, яким нормативно-правовим чи підзаконним актом регулюється перевірка на доброчесність?



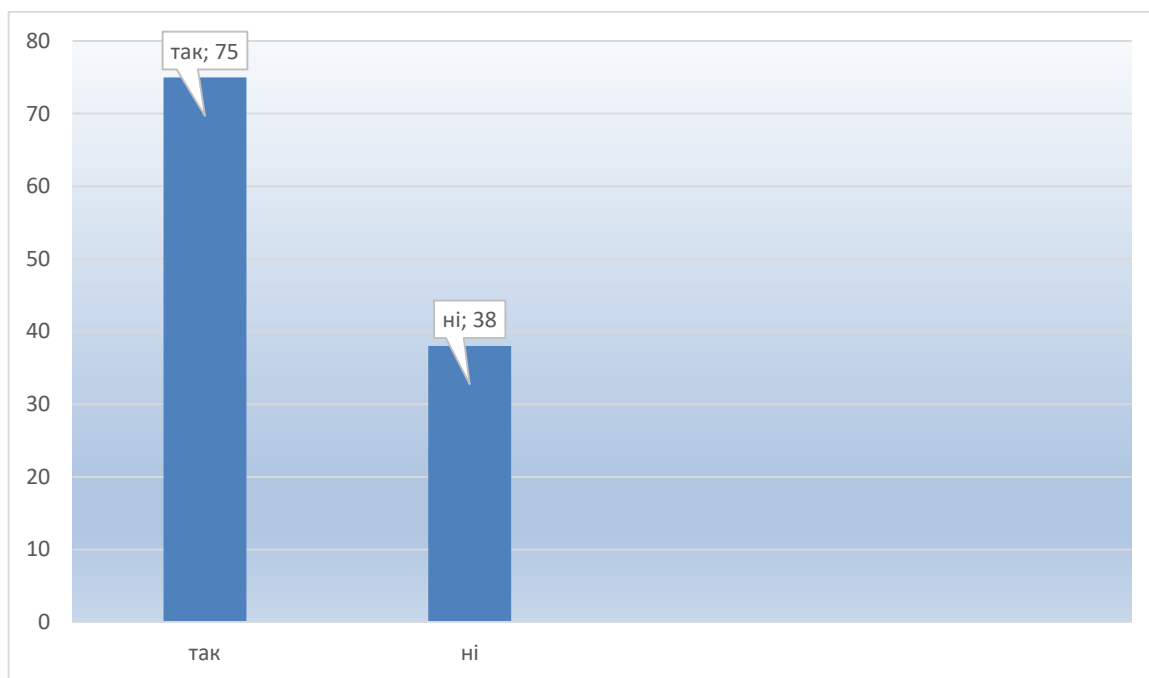
Таким чином, 66 особам (58 % зі 113 тих осіб, які щось чули або володіють конкретною інформацією про перевірку на доброчесність) відомо, яким нормативно-правовим чи підзаконним актом регулюється перевірка на доброчесність. Слід зазначити, що з цих 66 осіб працівники Національного антикорупційного бюро України становлять 10 осіб, або 100 % опитаних даного органу; працівники Державного бюро розслідувань, Національного агентства з питань запобігання корупції, суду та прокуратури – 100 % від опитаного складу володіють запитуваною інформацією.

14. Чи необхідні законодавчі зміни до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» в частині доповнення окремою статтею «Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України», яка б включала: визначення, мету, принципи перевірки на доброчесність та обмеження прав і свобод людини, які допускаються під час проведення останньої?



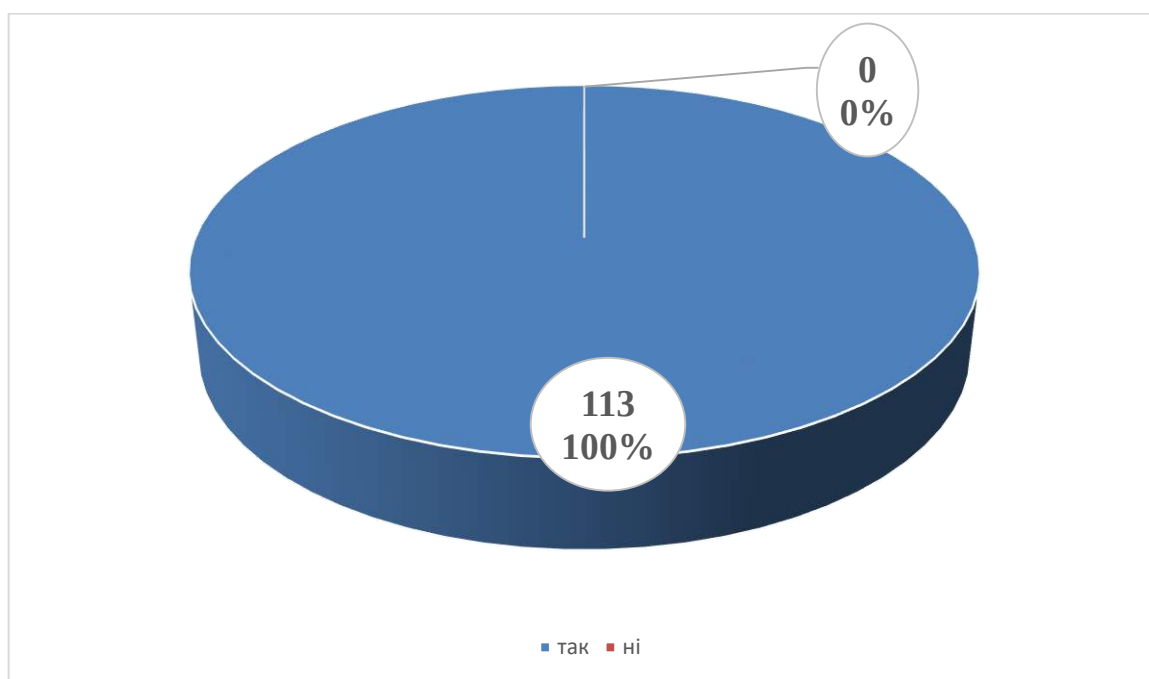
Як свідчать дані опитування, всі 113 респондентів висловилися за більш детальне законодавче регламентування інституту перевірок на доброчесність та доповнення окремою статтею «Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України» відповідного профільного нормативно-правового акта.

15. Чи доцільно Україні перейняти досвід Республіки Молдова та Румунії щодо врегулювання інституту перевірок на доброчесність в окремому нормативно-правовому акті?



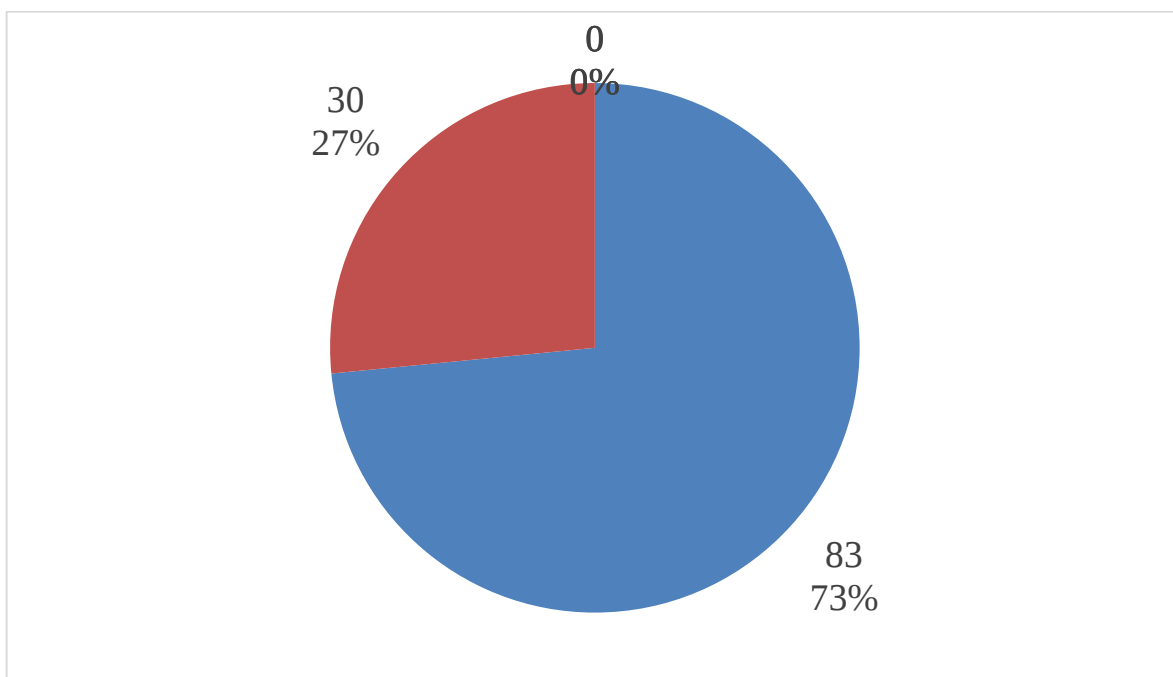
Отже, 66 % респондентів підтримують необхідність врегулювання перевірок на доброчесність в окремому нормативно-правовому акті.

16. Чи підтримуєте ви закріплення на законодавчому рівні обов'язкової аудіо-, відеофіксації перевірки на доброчесність з метою уникнення зловживань будь-якого характеру?



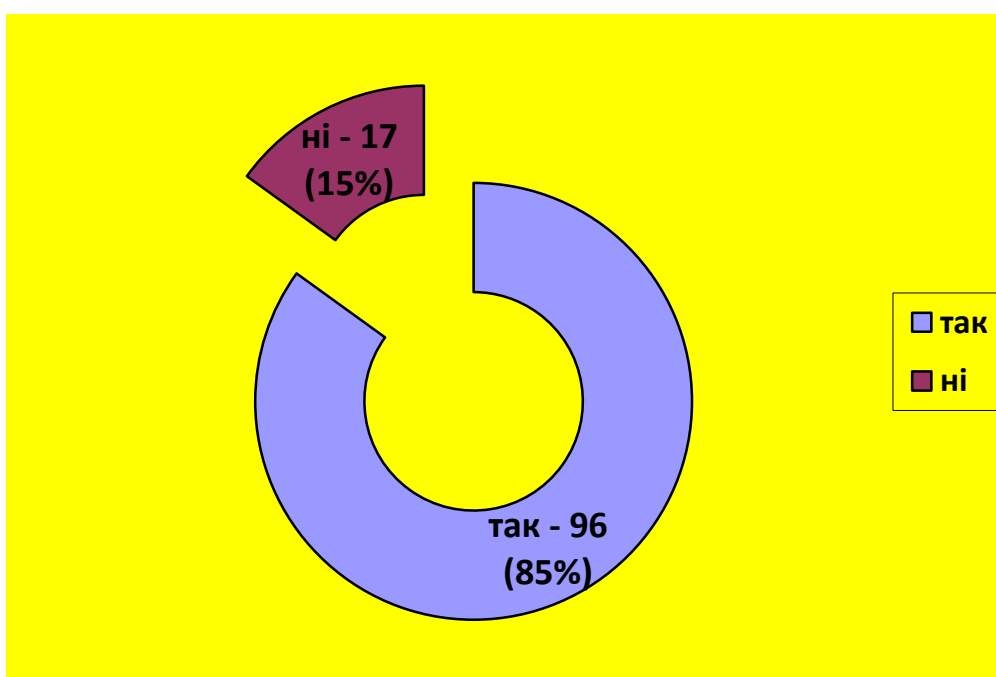
Відповідно до даних діаграми всі 113 опитуваних підтримують необхідність запровадження аудіо-, відеофіксації перевірки на доброчесність.

17. Чи доцільно, на вашу думку, предметом перевірки на доброчесність визначити стандарт доброчесності, закріплений у Кодексі професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України?



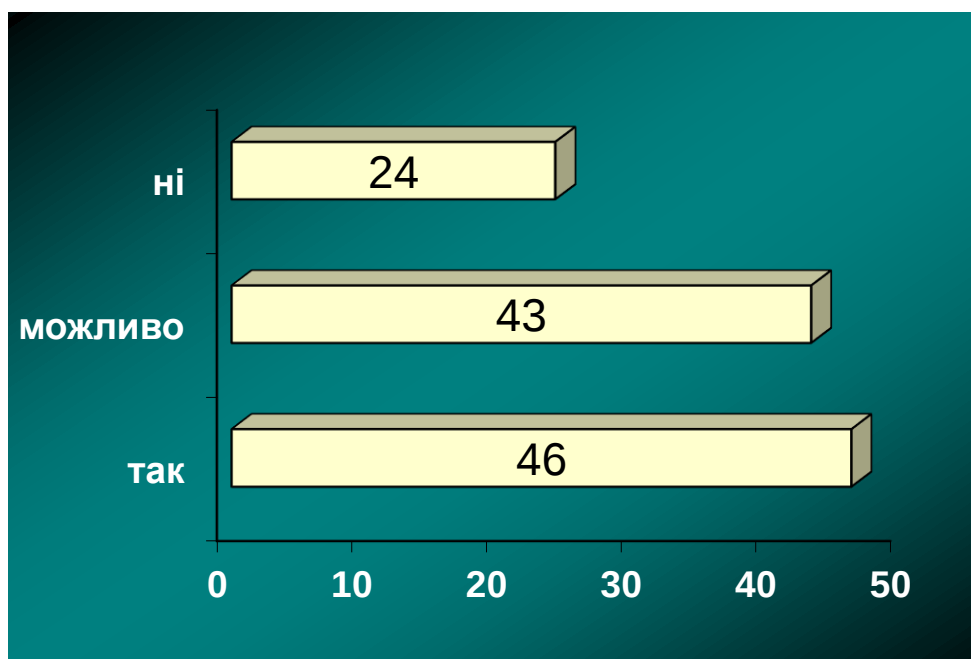
Більшість опитуваних (73 %) підтримало нашу ініціативу щодо визначення предметом перевірки на доброчесність саме стандарту доброчесності, закріпленого у Кодексі професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України.

18. Чи вважаєте ви достатнім застосування дисциплінарного стягнення до особи, яка не пройшла перевірку на доброчесність?



Згідно з даними цієї діаграми 96 осіб, або 85 % опитуваних, яким відомо про перевірку на доброчесність, вважають достатнім застосування дисциплінарного стягнення до особи, яка не пройшла перевірку на доброчесність.

19. Чи повинен законодавець передбачити звільнення працівника у разі не проходження перевірки на доброчесність щодо найбільш серйозних проступків, таких як, наприклад, вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією?



Безперечно, переважна більшість респондентів 89 осіб, або 79 % не хотіла би працювати поруч з колегами, які хоч і у ході перевірки на доброчесність, але фактично вчинили кримінальне чи адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного опитування дало підстави дійти таких висновків:

1. Переважна більшість респондентів нічого не чула про перевірку на доброчесність.
2. Серед тих, хто володів конкретною інформацією про перевірку на доброчесність, були переважно чоловіки з вищою освітою, стажем роботи з виконання функцій держави 10 – 15 років та не керівного складу. При цьому конкретною інформацією про перевірку на доброчесність володіли всі опитані працівники органів прокуратури та суду і лише один із 10 опитаних працівників Національного антикорупційного бюро України. Усі інші працівники органів, в яких на законодавчому рівні передбачено перевірку на доброчесність, щось про це чули, а працівники інших органів взагалі нічого не чули про перевірку на доброчесність. Вказане свідчить про те, що в тих органах державної влади, в яких інформація про перевірку на доброчесність є детально регламентована на

законодавчому рівні, володіють інформацією про перевірку на доброчесність усі працівники (суд, органи прокуратури). В органах, де перевірка на доброчесність лише згадується у законодавчих актах без розкриття її змісту та процедури, працівники або зовсім не володіють інформацією (Державне бюро розслідувань, Національне агентство з питань запобігання корупції, Міністерство оборони України, інші органи, уповноважені на виконання функцій держави) або володіють на вкрай незадовільному рівні (Національне антикорупційне бюро України).

3. Переважна більшість опитуваних вважає, що може бути потенційним об'єктом перевірки на доброчесність. З тих, хто однозначно позитивно відповів на це запитання, на попереднє запитання відповіли, що володіють конкретною інформацією про перевірку на доброчесність. Ці дані свідчать про потенційний профілактичний вплив перевірки на доброчесність.

4. Кількість опитуваних, яка стверджує, що не була об'єктом перевірки на доброчесність, та тих, яка стверджує, що все ж була об'єктом перевірки на доброчесність, розділилася порівну. При цьому всі опитані працівники Національного антикорупційного бюро України вважають, що були чи, можливо, вже були об'єктом перевірки.

5. Слід зазначити позитивне ставлення респондентів до перевірки на доброчесність.

6. Більшість опитуваних, незважаючи на те, що вже, на їх думку, були об'єктами перевірки на доброчесність, не виключають повторної можливості взяти участь у цьому контрольному заході у якості головної дійової особи. Вказане свідчить про потужний профілактичний вплив перевірки на доброчесність.

7. Ставлення осіб, уповноважених на виконання функцій держави до перевірки на доброчесність у цілому позитивне. Вказані особи поведуться відповідно до закону й не побоюються наслідків застосування до них перевірки на доброчесність, оскільки більшість із них обрали твердження «Тим, хто поводиться відповідно до закону, не доведеться турбуватися про перевірку на доброчесність». Також значна частина опитуваних вважає інститут перевірок на доброчесність корисним для профілактики небажаної поведінки. Водночас неможливо оминути увагою й той факт, що певна частина вважає перевірку на доброчесність ознакою недовіри.

8. Респонденти, в профільному законодавстві яких згадується про перевірку на доброчесність, знають, яким нормативно-правовим чи підзаконним актом врегульовано її проведення (Національне антикорупційне бюро України, суд, органи прокуратури, Державне бюро розслідувань та Національне агентство з питань запобігання корупції). Водночас більшість опитуваних підтримують необхідність врегулювання перевірки на доброчесність в окремому нормативно-правовому акті та доповнення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» окремою статтею, яка б регулювала перевірку на доброчесність.

9. Переважна більшість опитаних, яким відомо про перевірку на доброчесність, вважають достатнім застосування дисциплінарного стягнення до особи, яка не пройшла перевірку на доброчесність. Дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення за вчинення під час перевірки на доброчесність кримінального

чи адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, на законодавчому рівні хоче бачити переважна більшість респондентів.

10. Майже одностайно опитувані підтримали закріплення на законодавчому рівні обов'язкової аудіо-, відеофіксації перевірки на доброчесність та визначення предмета перевірки як стандарту доброчесності, визначеному у Кодексі професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. У Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» (Відомості Верховної Ради. 2014. № 47. Ст. 2051):

1) абзац 3 ч. 2 ст. 13 викласти у такій редакції:

«При призначенні на посаду у Національному бюро особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя. Факт ознайомлення з вказаним повідомленням така особа підтверджує власним підписом. При цьому факт відмови від підпису не звільняє її від наслідків негативного результату перевірки на доброчесність та встановленої процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності»;

2) абзац 13 п. 1 ч. 3 ст. 26 викласти у такій редакції:

«кількість негативних результатів перевірки на доброчесність»;

3) частину 1 ст. 27 викласти у такій редакції:

«З метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників Національного бюро у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням керівника підрозділу внутрішнього контролю у складі територіальних управлінь Національного бюро можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю. Підрозділи внутрішнього контролю підпорядковуються безпосередньо керівнику підрозділу внутрішнього контролю.

Керівники та працівники підрозділів внутрішнього контролю центрального та територіальних управлінь Національного бюро призначаються на посаду та

звільняються з посади Директором Національного бюро за погодженням з Радою громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України.

Підрозділи внутрішнього контролю є незалежними та самостійними у своїй діяльності. Втручання в діяльність чи вплив на працівника підрозділу внутрішнього контролю у порядку та спосіб, не передбачений чинним законодавством, заборонено.

Керівник підрозділу внутрішнього контролю звітує про діяльність підпорядкованого підрозділу Верховній Раді України у строки та порядку, що передбачені для подання письмового звіту про діяльність Національного бюро Директором Національного бюро. Крім того, підрозділ внутрішнього контролю на власному офіційному сайті систематично звітує про результати своєї діяльності перед суспільством.

Підрозділи внутрішнього контролю розміщуються в окремих від інших працівників Національного бюро приміщеннях.

У кошторисі Національного бюро щорічно передбачається окрема стаття видатків для організації проведення перевірок на доброчесність»;

4) доповнити Закон ст. 27¹ такого змісту:

«Стаття 27¹ Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України

1. Метою перевірки на доброчесність працівників Національного бюро є:

- 1) підвищення рівня культури доброчесності у Національному бюро; 2) запобігання недоброчесній поведінці працівників Національного бюро, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника Національного бюро, скоєнню вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, Національного бюро чи негативно вплинути на репутацію працівника; 3) визначення відповідності або невідповідності працівників Національного бюро займаній посаді; 4) виявлення, оцінка та усунення ризиків, які сприяють вчиненню корупції або правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також будь-яких випадків недотримання доброчесності працівниками Національного бюро; 5) запобігання неправомірному впливу на працівника

Національного бюро.

2. Перевірка на доброчесність працівників Національного бюро – це створення і застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника Національного бюро, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції і поведінки. При цьому будь-яка дія або бездіяльність перевіряючого оголошується законними, незважаючи на положення закону про зворотнє, але тільки в тій мірі, в якій вони відбуваються в процесі і для цілей перевірки на доброчесність.

3. Перевірка на доброчесність проводиться з урахуванням таких принципів: 1) дотримання основних прав і свобод людини і громадянина; 2) законність; 3) об'єктивність; 4) неупереджене і недискримінаційне поводження з особами, які проходять перевірку; 5) компетентність та ефективність; 6) повага до приватного життя й захист персональних даних.

Під час перевірки на доброчесність можуть бути обмежені наступні права й свободи людини: 1) недоторканність місця проживання; 2) свобода від втручання в особисте життя; 3) таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; 4) право на працю; 5) рівні конституційні права і свободи, рівність перед законом; 6) право на професійну правничу допомогу.

4. Підставою для проведення перевірки на доброчесність є отримання працівником підрозділу внутрішнього контролю інформації, що свідчить про можливість недоброчесної поведінки працівника Національного бюро.

Перевірки на доброчесність проводяться за надання відповідного доручення керівником підрозділу внутрішнього контролю. У разі незгоди з рішенням керівника підрозділу внутрішнього контролю працівник цього підрозділу вправі оскаржити його Директору Національного бюро, рішення якого є остаточним.

5. Під час перевірки на доброчесність працівники підрозділу внутрішнього контролю вправі використовувати неправдиві твердження та факти, спеціально виготовлені речі й документи, створювати та використовувати спеціально утворені

підприємства, установи, організації. При цьому перевірка на доброчесність не є оперативно-розшуковою діяльністю чи негласною слідчою (розшуковою) дією та на неї не поширюється дія Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» і положення Кримінального процесуального кодексу України.

Результати перевірки на доброчесність обов'язково враховуються під час вирішення питання про просування по службі у Національному бюро.

Негативні результати перевірки на доброчесність та матеріали такої перевірки використовуються як докази у суді під час процедури оскарження.

Під час перевірки на доброчесність обов'язково здійснюються аудіо-, відеофіксація.

6. Порядок проведення перевірки на доброчесність стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України та повноваження підрозділу внутрішнього контролю під час такої перевірки затверджуються Директором Національного бюро»;

5) статтю 28 доповнити ч. 5 такого змісту:

«Спеціальною підставою для припинення проходження служби працівником Національного бюро та звільнення його із займаної посади є встановлення під час перевірки на доброчесність вчинення ним діянь, які містять ознаки адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а саме: 1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; 3) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 4) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; 5) невжиття заходів щодо протидії корупції, а також вчинення діяння, яке формально містить ознаки кримінального правопорушення».

2. У Кримінальному кодексі України (Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131):

1) частину 4 ст. 27 доповнити реченням такого змісту:

«Проведення перевірки на доброчесність працівників Національного

антикорупційного бюро України не є підбурюванням до вчинення злочину»;

2) статтю 370 Кодексу доповнити приміткою такого змісту:

«Не є провокацією підкупу перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України, під час якої використовується ситуація, за якої у працівника вже виник умисел на давання чи отримання неправомірної вигоди».

3. У Кримінальному процесуальному кодексі України (Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88):

1) частину 1 ст. 258 викласти у такій редакції:

«Ніхто не може зазнавати втручання у приватне спілкування без ухвали слідчого судді, крім випадків, прямо передбачених законом»;

2) частину 1 ст. 273 викласти у такій редакції:

«За рішенням керівника органу досудового розслідування, прокурора під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій можуть бути використані заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби. З цією метою допускається виготовлення та використання спеціально виготовлених речей і документів, створення та використання спеціально утворених підприємств, установ, організацій. Використання заздалегідь ідентифікованих або несправжніх (імітаційних) засобів з іншою метою забороняється, крім випадків, прямо передбачених законом».

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Голова

Верховної Ради України

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України»

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства	Зміст відповідного положення (норми) проєкту акта
1. У Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України»	
Стаття 13. Обмеження стосовно працівників Національного бюро 2. Працівники Національного бюро не мають права: 1) бути членами чи брати участь у створенні чи діяльності політичних партій, організовувати або брати участь у страйках; 2) бути повіреними третіх осіб у справах Національного бюро; 3) використовувати Національне бюро, його працівників та майно у партійних, групових чи особистих інтересах. На працівників Національного бюро поширюються інші обмеження та вимоги, встановлені <u>Законом України "Про запобігання корупції"</u>. При призначенні на посаду у Національному бюро особа повідомляється про можливість	Стаття 13. Обмеження стосовно працівників Національного бюро 2. Працівники Національного бюро не мають права: 1) бути членами чи брати участь у створенні чи діяльності політичних партій, організовувати або брати участь у страйках; 2) бути повіреними третіх осіб у справах Національного бюро; 3) використовувати Національне бюро, його працівників та майно у партійних, групових чи особистих інтересах. На працівників Національного бюро поширюються інші обмеження та вимоги, встановлені <u>Законом України "Про запобігання корупції"</u>. При призначенні на посаду у Національному бюро особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на

проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя.	доброчесність та моніторингу способу життя. Факт ознайомлення з вказаним повідомленням така особа підтверджує власним підписом. При цьому факт відмови від підпису не звільняє її від наслідків негативного результату перевірки на доброчесність та встановленої процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності.
Стаття 26. Контроль за діяльністю Національного бюро та його підзвітність 3. Письмовий звіт про діяльність Національного бюро повинен містити інформацію про: 1) статистичні дані про результати діяльності з обов'язковим зазначенням таких відомостей: кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення у розрізі кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро; кількість оперативно-розшукових справ, заведених Національним бюро, та їх результативність; кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро; кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних правопорушень,	Стаття 26. Контроль за діяльністю Національного бюро та його підзвітність 3. Письмовий звіт про діяльність Національного бюро повинен містити інформацію про: 1) статистичні дані про результати діяльності з обов'язковим зазначенням таких відомостей: кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення у розрізі кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро; кількість оперативно-розшукових справ, заведених Національним бюро, та їх результативність; кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро; кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро; кількість осіб,

віднесених законом до підслідності Національного бюро; кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень; відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 Закону України "Про запобігання корупції"; відомості про розмір збитків і шкоди, завданих кримінальними правопорушеннями, віднесеними законом до підслідності Національного бюро, стан та обсяги їх відшкодування; відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави, та розпорядження ними; відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, які було повернуто в Україну з-за кордону, та їх зберігання; відомості про арешт майна, конфіскацію предметів та доходів від кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та розпорядження ними; кількість направлених подань про	щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень; відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 Закону України "Про запобігання корупції"; відомості про розмір збитків і шкоди, завданих кримінальними правопорушеннями, віднесеними законом до підслідності Національного бюро, стан та обсяги їх відшкодування; відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави, та розпорядження ними; відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, які було повернуто в Україну з-за кордону, та їх зберігання; відомості про арешт майна, конфіскацію предметів та доходів від кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та розпорядження ними; кількість направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального корупційного правопорушення; кількість негативних результатів перевірки на доброчесність; вартість виявлених активів з
---	--

усунення причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального корупційного правопорушення; результати проведених перевірок на доброчесність; вартість виявлених активів з ознаками необґрунтованості, кількість направлених до прокуратури матеріалів для вирішення питання про пред'явлення позову про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, результати їх розгляду органами прокуратури та судом, у тому числі вартість необґрунтованих активів, стягнених у дохід держави; 2) взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями; 3) співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном; 4) співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації; 5) чисельність працівників Національного бюро, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їх кваліфікації; 6) діяльність підрозділу внутрішнього контролю Національного бюро; кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками Національного бюро, результати їх розгляду, притягнення працівників	ознаками необґрунтованості, кількість направлених до прокуратури матеріалів для вирішення питання про пред'явлення позову про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, результати їх розгляду органами прокуратури та судом, у тому числі вартість необґрунтованих активів, стягнених у дохід держави; 2) взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями; 3) співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном; 4) співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації; 5) чисельність працівників Національного бюро, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їх кваліфікації; 6) діяльність підрозділу внутрішнього контролю Національного бюро; кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками Національного бюро, результати їх розгляду, притягнення працівників Національного бюро до відповідальності; 7) кошторис Національного бюро та його виконання; 8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності Національного бюро та виконання покладених на нього обов'язків.
--	---

Національного бюро до відповідальності; 7) кошторис Національного бюро та його виконання; 8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності Національного бюро та виконання покладених на нього обов'язків.	
Стаття 27. Підрозділи внутрішнього контролю Національного бюро 1. З метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників Національного бюро у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням Директора Національного бюро у складі територіальних управлінь Національного бюро можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю. Підрозділи внутрішнього контролю підпорядковуються безпосередньо Директору Національного бюро. Керівники та працівники підрозділів внутрішнього контролю центрального та територіальних управлінь Національного бюро призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Національного бюро.	Стаття 27. Підрозділи внутрішнього контролю Національного бюро 1. З метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників Національного бюро у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням керівника підрозділу внутрішнього контролю у складі територіальних управлінь Національного бюро можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю. Підрозділи внутрішнього контролю підпорядковуються безпосередньо керівнику підрозділу внутрішнього контролю. Керівники та працівники підрозділів внутрішнього контролю центрального та територіальних управлінь Національного бюро призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Національного бюро за погодженням з Радою громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. Підрозділи внутрішнього контролю є незалежними та самостійними у своїй діяльності. Втручання в діяльність чи вплив

	на працівника підрозділу внутрішнього контролю у порядку та способ, не передбачений чинним законодавством, заборонено. Керівник підрозділу внутрішнього контролю звітує про діяльність підпорядкованого підрозділу Верховній Раді України у строки та порядку, що передбачені для подання письмового звіту про діяльність Національного бюро Директором Національного бюро. Крім того, підрозділ внутрішнього контролю на власному офіційному сайті систематично звітує про результати своєї діяльності перед суспільством. Підрозділи внутрішнього контролю розміщуються в окремих від інших працівників Національного бюро приміщеннях. У кошторисі Національного бюро щорічно передбачається окрема стаття видатків для організації проведення перевірок на доброчесність.
Відсутня	Стаття 27¹ Перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України 1. Метою перевірки на доброчесність працівників Національного бюро є: 1) підвищення рівня культури доброчесності у Національному бюро; 2) запобігання недоброчесній поведінці працівників Національного бюро, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог

законодавства, що регулює діяльність працівника Національного бюро, скоєнню вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, Національного бюро чи негативно вплинути на репутацію працівника; 3) визначення відповідності або невідповідності працівників Національного бюро займаний посаді; 4) виявлення, оцінка та усунення ризиків, які сприяють вчиненню корупції або правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також будь-яких випадків недотримання доброчесності працівниками Національного бюро; 5) запобігання неправомірному впливу на працівника Національного бюро.

2. Перевірка на доброчесність працівників Національного бюро – це створення і застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника Національного бюро, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції і поведінки. При цьому будь-яка дія або бездіяльність перевіряючого оголошується законними, незважаючи на положення закону про зворотнє, але тільки в тій мірі, в якій вони

	відбуваються в процесі і для цілей перевірки на доброчесність. 3. Перевірка на доброчесність проводиться з урахуванням таких принципів: 1) дотримання основних прав і свобод людини і громадянина; 2) законність; 3) об'єктивність; 4) неупереджене і недискримінаційне поводження з особами, які проходять перевірку; 5) компетентність та ефективність; 6) повага до приватного життя й захист персональних даних. Під час перевірки на доброчесність можуть бути обмежені наступні права й свободи людини: 1) недоторканність місця проживання; 2) свобода від втручання в особисте життя; 3) таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; 4) право на працю; 5) рівні конституційні права і свободи, рівність перед законом; 6) право на професійну правничу допомогу. 4. Підставою для проведення перевірки на доброчесність є отримання працівником підрозділу внутрішнього контролю інформації, що свідчить про можливість недоброчесної поведінки працівника Національного бюро. Перевірки на доброчесність проводяться за надання відповідного доручення керівником підрозділу внутрішнього контролю. У разі незгоди з рішенням керівника підрозділу внутрішнього контролю працівник цього
--	--

	підрозділу вправі оскаржити його Директору Національного бюро, рішення якого є остаточним. 5. Під час перевірки на доброчесність працівники підрозділу внутрішнього контролю вправі використовувати неправдиві твердження та факти, спеціально виготовлені речі й документи, створювати та використовувати спеціально утворені підприємства, установи, організації. При цьому перевірка на доброчесність не є оперативно-розшуковою діяльністю чи негласною слідчою (розшуковою) дією та на неї не поширюється дія Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та положення Кримінального процесуального кодексу України. Результати перевірки на доброчесність обов'язково враховуються під час вирішення питання про просування по службі у Національному бюро. Негативні результати перевірки на доброчесність та матеріали такої перевірки використовуються як докази у суді під час процедури оскарження. В ході перевірки на доброчесність обов'язково здійснюється аудіо-, відеофіксація. 6. Порядок проведення перевірки на доброчесність стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України та повноваження підрозділу внутрішнього контролю під час такої перевірки затверджується
--	--

	Директором Національного бюро.
Стаття 28. Дисциплінарна відповідальність працівників та Дисциплінарна комісія Національного бюро 4. Підстави для притягнення працівника Національного бюро до дисциплінарної відповідальності: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) незаконне розголошення інформації з обмеженим доступом, яка стала відомою працівнику у зв'язку з виконанням його повноважень; 3) порушення встановленого законом порядку і строків подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості; 5) негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника; 6) інші підстави, передбачені <u>Законом України "Про державну службу"</u> для працівників Національного бюро, які є державними службовцями, або Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України для працівників Національного бюро, які є особами начальницького складу.	Стаття 28. Дисциплінарна відповідальність працівників та Дисциплінарна комісія Національного бюро 4. Підстави для притягнення працівника Національного бюро до дисциплінарної відповідальності: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) незаконне розголошення інформації з обмеженим доступом, яка стала відомою працівнику у зв'язку з виконанням його повноважень; 3) порушення встановленого законом порядку і строків подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості; 5) негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника; 6) інші підстави, передбачені <u>Законом України "Про державну службу"</u> для працівників Національного бюро, які є державними службовцями, або Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України для працівників Національного бюро, які є особами начальницького складу. 5. Спеціальною підставою для припинення проходження служби працівником Національного бюро та звільнення його із

відсутня	займаної посади є встановлення під час перевірки на доброчесність вчинення ним діянь, які містять ознаки адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а саме: 1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; 3) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 4) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; 5) невжиття заходів щодо протидії корупції, а також вчинення діяння, яке формально містить ознаки кримінального правопорушення.
2. У Кримінальному кодексі України	
Стаття 27. Види співучасників 4. Підбурювачем є особа, яка умовлянням, підкупом, погрозою, примусом або іншим чином схилила іншого співучасника до вчинення кримінального правопорушення.	Стаття 27. Види співучасників 4. Підбурювачем є особа, яка умовлянням, підкупом, погрозою, примусом або іншим чином схилила іншого співучасника до вчинення кримінального правопорушення. Проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України не є підбурюванням до вчинення злочину.
Стаття 370. Провокація підкупу	Стаття 370. Провокація підкупу

..... відсутня	 Примітка. Не є провокацією підкупу перевірка на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України, під час якої використовується ситуація, за якої у працівника вже виник умисел на давання чи отримання неправомірної вигоди.
3. У Кримінальному процесуальному кодексі України	
Стаття 258. Загальні положення про втручання у приватне спілкування 1. Ніхто не може зазнавати втручання у приватне спілкування без ухвали слідчого судді. 	Стаття 258. Загальні положення про втручання у приватне спілкування 1. Ніхто не може зазнавати втручання у приватне спілкування без ухвали слідчого судді, крім випадків, прямо передбачених законом.
Стаття 273. Засоби, що використовуються під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій 1. За рішенням керівника органу досудового розслідування, прокурора під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій можуть бути використані заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби. З цією метою допускається виготовлення та використання спеціально виготовлених речей і документів, створення та використання спеціально утворених підприємств, установ, організацій. Використання заздалегідь ідентифікованих або несправжніх (імітаційних)	Стаття 273. Засоби, що використовуються під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій 1. За рішенням керівника органу досудового розслідування, прокурора під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій можуть бути використані заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби. З цією метою допускається виготовлення та використання спеціально виготовлених речей і документів, створення та використання спеціально утворених підприємств, установ, організацій. Використання заздалегідь ідентифікованих або несправжніх (імітаційних) засобів з іншою метою забороняється, крім

засобів з іншою метою забороняється.	випадків, прямо передбачених законом.
--	---

Додаток Е

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Рибак (Браверман) О. О. Перевірка на доброчесність працівників правоохоронних органів Чеської Республіки. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 4 (25). С. 44–49.
2. Рибак (Браверман) О. О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії та Молдови. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 140–145.
3. Рибак (Браверман) О. О. Співвідношення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа з перевіркою на доброчесність. *Visegrad journal on human rights*. 2020. № 3. С. 113–118.
4. Браверман О. О. Результати перевірки на доброчесність та їх наслідки для працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 3. С. 132–137.
5. Braverman O. The grounds of the integrity test of employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 132–134.
6. Рибак (Браверман) О. О. Поняття та ознаки доброчесності особи, уповноваженої на виконання функцій держави. *Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України*: електронне видання матеріалів круглого столу (м. Київ, 18 лютого 2018 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 62–67.
7. Рибак (Браверман) О. О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії. *Актуальні питання адміністративного права і процесу*: матеріали наук.-практ. семінару (м. Київ, 24 травня 2018 р.). Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2018. С. 114–118.
8. Рибак (Браверман) О. О. Підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, НП України та інших суб'єктів публічної адміністрації: матеріали XIV наук.-практ. семінару (м. Київ, 20 червня 2019 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 164–167.

9. Рибак (Браверман) О. О. Питання трансформації антикорупційних обмежень та інших способів забезпечення доброчесності у сфері публічно-владних відносин. Особливості проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. *Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р. С. Павловського)*: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції (м. Харків, 26 вересня 2019 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 159–162.

10. Браверман О. О. Етапи проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. *Актуальні питання реформування правової системи України*: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції (м. Дніпро, 3–4 липня 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 62–66.

11. Браверман О. О. Співвідношення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа з перевіркою на доброчесність. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, НП України та інших суб'єктів публічної адміністрації*: матеріали XV наук.-практ. семінару (м. Київ, 17 вересня 2020 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2020. С. 257–266.

Додаток Ж

Акти впровадження

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ
2020 року

АКТ

про впровадження результатів дисертації аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Браверман Олеси Олександрівни на тему: «Правове регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України» в освітній процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія в складі: директора інституту підготовки керівних кадрів та підвищення кваліфікації, доктора юридичних наук, професора Удалової Лариси Давидівни (голова комісії); завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Кулікова Володимира Анатолійовича; доцента кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Плугатиря Максима Віталійовича склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Браверман О.О. за темою: «Правове регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (спеціальність – 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) впроваджено в освітній процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації аспіранта застосовуються в освітньому процесі під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Сучасні аспекти адміністративного права», а також слухачами Інституту підготовки керівних кадрів та підвищення кваліфікації при проведенні занять з навчальної дисципліни «Антикорупційне законодавство: корупція, поняття, запобігання, відповідальність»

2. Результати дисертаційного дослідження Браверман Олеси Олександрівни відображені в наукових статтях і науково-практичних конференціях для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел для підготовки навчальних матеріалів рекомендовано такі публікації:

Рибак О.О. Перевірка на доброчесність працівників правоохоронних органів Чеської Республіки // Прикарпатський юридичний вісник. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. № 4 (25). – С. 44-49.

Рибак О.О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії та Молдови // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. № 1. – С. 140-145.

Рибак О.О. Співвідношення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа з перевіркою на доброчесність // *Visegrad journal on human rights*, 2020. №3. – С.113-118.

Браверман О.О. Результати перевірки на доброчесність та їх наслідки для працівників Національного антикорупційного бюро України // *Науковий вісник публічного та приватного права*. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020. №3. – С. 132-137.

Рибак О.О. Поняття та ознаки доброчесності особи, уповноваженої на виконання функцій держави. Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України: електронне видання матеріалів круглого столу (Київ, 18 лютого 2018 р.) – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 62-67.

Рибак О.О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії. Актуальні питання адміністративного права і процесу: матеріали науково-практичного семінару (24 травня 2018 року) – К.: Видавничий центр «Кафедра», 2018. С. 114-118.

Рибак О.О. Питання трансформації антикорупційних обмежень та інших способів забезпечення доброчесності у сфері публічно-владних відносин. Особливості проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р.С. Павловського): Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м.Харків, 26 вересня 2019 р. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 159-162.

Рибак О.О. Підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, НП України та інших суб'єктів публічної адміністрації: Матеріали XIV науково-практичного семінару, м.Київ, 20 червня 2019 р. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 164-167.

Рибак О.О. Етапи проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. Актуальні питання реформування правової системи України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м.Дніпро, 3-4 липня 2020 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 62-66.

3. Зазначені праці підтверджують належний навчально-методичний рівень, актуальність обраної тематики, фахову підготовку дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук (спеціальність – 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) Браверман Одесі Олександрівни на тему: «Правове регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України», а також практичну значущість роботи й можливість використання результатів дослідження під час викладання зазначених вище навчальних дисциплін.

Голова комісії:

Члени комісії:

Лариса УДАЛОВА

Володимир КУЛІКОВ

Максим ПЛУГАТИР



**НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ
УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ**

вул. Василя Сурмача, 3, м. Київ, 03033, тел.: (044) 246-33-62, <http://www.nabu.gov.ua>; e-mail: uvk@nabu.gov.ua

№ 101/23289

На № від

ЗАТВЕРДЖУЮ

Керівник
Управління внутрішнього контролю

Р.Осипчук
«08» 08 2020 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Браверман Олеси Олександрівни на тему: «Правове регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України» у практичну діяльність Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України

Комісія у складі: Заступника Керівника Управління внутрішнього контролю – начальника відділу внутрішніх розслідувань Національного антикорупційного бюро України Юпатіна М.О., старшого детектива – керівника відділу запобігання корупції Мельника Р.І. склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Браверман О.О. за темою: «Правове регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (спеціальність – 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) використовуються у практичній діяльності в ході планування та проведення перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України детективами Управління внутрішнього контролю Національного бюро.

Впровадження запропонованих в роботі механізму та порядку проведення перевірки на доброчесність працівників Національного бюро сприяють підвищенню ефективності проведених перевірок на доброчесність, додержанню прав і свобод людини та громадянина під час їх проведення й в процесі реалізації результатів перевірки на доброчесність. Розроблені аспірантом практичні рекомендації щодо проведення перевірки на доброчесність знайшли своє безпосереднє втілення в практичній діяльності.

Матеріали, надані Браверман О.О. для впровадження у практичну діяльність:

1. Рибак О.О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії та Молдови // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. № 1. – С. 140-145;

2. Рибак О.О. Перевірка на доброчесність працівників правоохоронних органів Чеської Республіки // Прикарпатський юридичний вісник. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. № 4 (25). – С. 44-49.

3. Браверман О.О. Результати перевірки на доброчесність та їх наслідки для працівників Національного антикорупційного бюро України // Науковий вісник публічного та приватного права. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020. № 3. – С. 132-137.

4. Рибак О.О. Співвідношення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа з перевіркою на доброчесність // Visegrad journal on human rights, 2020. №3. – С.113-118.

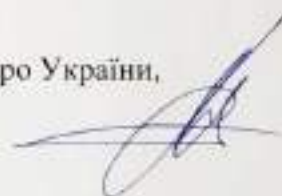
Члени комісії дійшли спільного висновку, що представлені Браверман О.О. матеріали дослідження, ґрунтуються на значному обсязі опрацьованого автором теоретичного і емпіричного матеріалу щодо існуючих моделей перевірки на доброчесність в Україні та зарубіжних країнах та сучасних підходів до ефективного проведення перевірки на доброчесність. Зокрема, матеріали дослідження дають чіткі алгоритми підвищення результативності та додержання законності під час перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України та в ході застосування її юридичних наслідків.

Члени комісії:

Заступник Керівника Управління внутрішнього контролю –
начальник відділу внутрішніх розслідувань


М.Юпатін

Старший детектив – керівник
відділу запобігання корупції
Управління внутрішнього контролю
Національного антикорупційного бюро України,
кандидат юридичних наук, доцент



Р.Мельник