

ГАВРИЛЮК Л. В.,

кандидат юридичних наук, старший дослідник,
провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства (Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.3.22>

ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРЕДУМОВИ ПЕРЕВІРОК НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ

В статті розглядаються законодавчі передумови запровадження перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Дослідження проводилося з використанням загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Зокрема таких, як порівняльно-правового, діалектичного, системно-структурного, узагальнення та логічного. Порівняльно-правовий метод дозволив порівняти норми законодавства щодо визначення терміна «доброчесність». Використання методу системного аналізу правових норм дозволило виявити правові передумови щодо запровадження перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Метод узагальнення став у нагоді при формулюванні пропозицій та висновків з порушеного питання. Логічний метод наукового пізнання послужив основою для визначення терміна «доброчесність», а також категорій якими він визначається.

Аргументовано, що ефективність антикорупційної політики в нашій державі значною мірою залежить від забезпечення системного підходу до запобігання і протидії корупції. Що досягається в результаті систематичного удосконалення превентивних заходів із запобігання корупції, впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків та підвищення рівня довіри громадян до публічної служби. Обґрунтовано необхідність регулярного вжиття заходів із забезпечення доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з періодичним їх переглядом та аналізом з метою виявлення найбільш ефективних, а також можливих недоліків, з подальшим удосконаленням положень антикорупційного законодавства в частині застосування превентивних антикорупційних механізмів з метою утвердження стандартів доброчесності.

За результатами аналізу нормативно-правових актів зроблено висновок, що на сьогодні залишилися не унормовані поняття «доброчесність», «доброчесна поведінка», «перевірка на доброчесність» тощо. Однозначне тлумачення цих термінів та подальше використання у підзаконних актах, а також визначення чітких критеріїв за якими повинні проводитися перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, можливо за умови законодавчого їх закріплення.

Ключові слова: *корупція, доброчесність, особи, уповноваженні на виконання функцій держави, перевірка на доброчесність, запобігання корупції, публічна служба.*



Havryliuk L. V. Legislative preconditions for integrity checks

The article considers the legal preconditions for the introduction of integrity checks of persons authorized to perform state functions.

The study was conducted using general and special methods of cognition. In particular, such as comparative law, dialectical, system-structural, generalization and logic. The comparative legal method made it possible to compare the norms of the legislation on the definition of the term «integrity». The use of the method of systematic analysis of legal norms allowed to identify the legal preconditions for the introduction of integrity checks of persons authorized to perform state functions. The method of generalization was useful in formulating proposals and conclusions on the issue. The logical method of scientific knowledge served as the basis for defining the term «virtue», as well as the categories by which it is defined.

It is argued that the effectiveness of anti-corruption policy in our country largely depends on providing a systematic approach to preventing and combating corruption. What is achieved as a result of systematic improvement of preventive measures to prevent corruption, introduction of mechanisms of transparency, integrity, reduction of corruption risks and increase the level of public confidence in the public service. The necessity of regular measures to ensure the integrity of persons authorized to perform state functions, with their periodic review and analysis to identify the most effective and possible shortcomings, with further improvement of anti-corruption legislation in the application of preventive anti-corruption mechanisms to establish standards of integrity.

Based on the results of the analysis of normative legal acts, it was concluded that the concepts of «integrity», «good behavior», «integrity test», etc. have not been regulated to date. Unambiguous interpretation of these terms and further use in bylaws, as well as the definition of clear criteria for the integrity of persons authorized to perform state functions, may be subject to their legislative consolidation.

Key words: *corruption, integrity, persons authorized to perform state functions, integrity test, prevention of corruption, public service.*

Вступ. Зі змісту міжнародних документів а також вітчизняних нормативно-правових актів вбачається, що загальна антикорупційна державна політика включає в себе: створення відповідних нормативно-правових передумов; реалізація передбачених цими нормативно-правовими актами антикорупційних заходів державними органами а також суб'єктами на яких розповсюджується дія Закону України «Про запобігання корупції»; визначення та створення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції а також проведення перевірки відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею [1]. Саме перевірки на доброчесність, які повинні проводитися з метою 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, можуть істотно зміцнити резистентність публічної служби проявам корупції, а також довіру до неї з боку громадян. Порядок проведення яких слід визначити законом. Що було визначено в Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2014–2017 роки [2].

На сьогодні окремі аспекти поняття доброчесності розглянуті в працях вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема комплексне дослідження адміністративно-правового забезпечення доброчесності працівників правоохоронних органів провів В. А. Писанець. Ґрунтовний аналіз стану імплементації в законодавство України інституту перевірок на доброчесність провів Т. Семкін. Поняття «доброчесність» в нормативно-правовій базі розкрив у своїй роботі В. С. Бігун, а також Н. Сорокіна дослідила сутність доброчесності, як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця, деякі аспекти правових



передумов перевірок на доброчесність висвітлені в роботі «Особливості запобігання корупції в Національній поліції України».

Проте комплексні дослідження щодо процедури та нормативно-правового регулювання перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави із визначенням критеріїв за якими повинні проводитися такі перевірки в науковій доктрині на сьогодні відсутні.

Практична значимість досліджуваної тематики вбачається у необхідності удосконалення механізму здійснення контролю за дотриманням правил доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Актуальність даного дослідження визначається відсутністю у нормах вітчизняного законодавства однозначних дефініцій термінів «доброчесність», «перевірка на доброчесність», тощо.

Постановка завдання. У зв'язку з відсутністю дослідження правового інструментарію щодо перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, метою статті є визначення правових передумов запровадження таких перевірок.

Результати дослідження. З урахуванням того, що основним завданням Кабінету Міністрів України є спрямування та координація роботи Міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [3], значна кількість заходів із реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні, в тому числі щодо забезпечення доброчесності передбачено в підзаконних актах.

Зокрема, в Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки (далі – Державна програма), яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265, Мін'юсту та Національному антикорупційному бюро України (далі – Національне бюро) було визначено завдання щодо проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Для чого необхідно було вжити ряд заходів з розроблення проекту закону України щодо регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, проведення його громадського обговорення, забезпечення проведення міжнародної експертизи та сприяння прийняттю закону Верховною Радою України [4].

Крім того, підпунктом 2 пункту 4 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII, Кабінету Міністрів України було передбачено протягом місяця з дня набрання чинності зазначеного закону внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Підготовлений проект Закону України «Про перевірку на доброчесність» згідно процедури визначеної розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1346 «Про направлення центральними органами виконавчої влади законопроектів до міжнародних організацій» був направлений для обговорення до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія). За результатами чого отримав висновок, згідно якому потребував доопрацювання з урахуванням зарубіжного досвіду з цього питання [5]. Й досі не внесений на розгляд Верховної Ради України.

Передбачалося, що зазначений проект закону стане вихідною точкою для правових передумов проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави у відповідності до міжнародних стандартів та досвіду іноземних держав. А також, на законодавчому рівні закріпить поняття «доброчесність», «перевірка на доброчесність», «принцип доброчесності» як і інші терміни, які входять до даного понятійного апарату, чим забезпечить однозначне їх тлумачення, а також унормує процедуру перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Зазначений проект закону досі не внесений на розгляд Верховної Ради України.

Визначення в Антикорупційній стратегії засад загально-відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції а також її реалізація шляхом виконання Державної прог-



рами та Планів пріоритетних дій Уряду сприяло поступовому створенню механізмів запобігання корупції та забезпечити контроль за дотриманням правил доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Проте термін виконання завдань, встановлений для реалізації Антикорупційної стратегії, завершився ще у 2017 році, а через недосконалий механізм запровадження інституту перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави у законодавство України, на сьогодні залишилися не вирішеними питання правового, теоретичного і організаційного характеру. Що значно ускладнює визначення процедури та впровадження порядку перевірки на доброчесність в державних органах.

На сьогодні категорії «доброчесність», «перевірка на доброчесність», тощо фрагментарно згадуються в різних відомчих, міжвідомчих нормативно-правових актах, законах а також Державних програмах щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні, Антикорупційній стратегії, планах пріоритетних дій Уряду [6]. Зокрема, аналізуючи вітчизняні нормативно-правові акти в яких зустрічається термін «доброчесність» хочемо відмітити наступне:

1. В Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII (далі – Закон України «Про запобігання корупції») в ст. 1 «Визначення термінів» відсутнє визначення терміна «доброчесність». Проте в законі термін «доброчесність» згадується як:

критерій відповідності посаді Голови Національного агентства з питань запобігання корупції(далі – Національне агентство) (ст. 6);

як вид перевірки працівників Національного агентства, яку проводить підрозділ внутрішнього контролю в порядку, визначеному Головою Національного агентства (ст. 17¹) [7].

2. Відповідно до п. 5) ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (далі – Закон України «Про державну службу») одним із принципів державної служби є «доброчесність» [8].

В Кодексі етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції, яке затверджено Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.05.2019 № 1382 «доброчесність» також визначено як один із принципів, яким під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані керуватися працівники Національного агентства.

До принципів етики державної служби доброчесність також було віднесено в Правилах етичної поведінки державних службовців (втрата чинності від 29.03.2017, підстава – 163-2017-п). На сьогодні в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158 критерії якими визначається принцип доброчесності в попередніх правилах стали узагальненням стандартів доброчесної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків.

3. Працівники Національного бюро та ДБР при призначені на посади у ці установи відповідно повідомляються про можливість проведення щодо них перевірки на доброчесність (абз. 2 п. 3 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII; ч. 2 ст. 15 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII).

4. Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності (п. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (далі – Закон України «Про прокуратуру») відповідно до Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, який затверджено Наказом Генеральної прокуратури України 16.06.2016 № 205.

5. Як критерій відповідності суддівській посаді визначається доброчесність (ст. 127; п. 4 ч. 16¹ Розділу XV Перехідні положення Конституції України [9]; ч. 1 ст. 69; п. 1 ч. 19 ст. 79; п. 3 ч. 2 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.07.2016 № 1402-VIII [10]).



6. Добросесність, як принцип організації роботи з повідомленнями про корупцію визначається – діяльність працівників органів Державної податкової служби, що базується на виконанні службових обов'язків відповідно до вимог законів України, правил етичної поведінки (Методичні рекомендації з питань прийняття та розгляду повідомлень про корупцію в органах Державної податкової служби, затверджено наказом Державної податкової служби України від 03.09.2020 № 468) [11].

7. В Законі України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, академічна добросесність віднесена до засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності. Зокрема згідно зі ст. 42 зазначеного закону «академічна добросесність» – це сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень.

Таким чином в нормах вітчизняного законодавства термін «добросесність» вживається й широко використовується у формі юридичної термінології як: вид перевірки; один із принципів діяльності державних службовців, та працівників правоохоронних органів; критерій відповідності посаді; принцип організації роботи з повідомленнями; принцип освітньої діяльності; діяльність працівників, що базується на виконанні службових обов'язків відповідно до вимог законів України та правил етичної поведінки.

Водночас законодавець не надав в цих законодавчих актах визначення термінів «добросесність» та «перевірка на добросесність». В зазначених законодавчих актах також не визначено за якими критеріями проводять перевірку на добросесність працівників державних органів.

Слід зазначити, що використання законодавчих дефініцій – це один із основних технічних прийомів, який забезпечує дотримання принципу правової визначеності та полегшує засвоєння тексту закону. Відповідно значення законодавчих дефініцій в тому, що за їх допомогою виключається двозначність. Проте, як вбачається зі змісту проаналізованих нормативно-правових актів, на сьогодні феномен «добросесність» перебуває на етапі формування поняття, принципів, тощо. Що для правозастосовної практики є неприпустимим. Так як відсутні чіткі критерії, якими визначаються: яка підстава для оцінки, визначення або класифікація чогось; мірило [12], за якими визначається який працівник добросесний, а який ні.

З приводу порушеного питання слід пригадати також проєкт Закону України «Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 2362 від 10.04.2008 р.). Законопроєкт встановлював загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, яких вони повинні дотримуватися під час виконання своїх посадових обов'язків і згідно з якими громадськість оцінює їх діяльність як добросесну, неупереджену та ефективну. Зокрема, у ст. 1 проєкту Закону України «Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» термін добросесна поведінка визначається як поведінка, яка полягає у сумлінному виконанні суб'єктом добросесної поведінки своїх посадових обов'язків, ввічливому, шанобливому ставленні до громадян, у тому числі колег та інших осіб, неухильному дотриманні Конституції України, вимог цього Закону, інших нормативно-правових актів. Як бачимо зі змісту законопроєкту в дефініції добросесність використовуються такі категорії, як «ввічливість» «шанобливість», які взагалі не мають відношення до чесності.

Існує думка, що категорію «добросесність» слід віднести до фундаментальних категорій науки етики, яка відображає суб'єктивну форму моралі й означає результат виявлення в поведінці осіб, уповноважених на виконання функцій держави певних стійких моральних якостей. Тобто «добросесність» можна розглядати як спосіб, форму поведінкової діяльності при здійсненні ними своїх повноважень [13]. З чим ми цілком погоджуємося.

Отже, добросесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави можна визначити, як критерій відповідності посаді, що включає морально-етичну складову



його діяльності, яка визначає межу і спосіб його поведінки під час виконання службових повноважень. До ознак доброчесності осіб уповноважених на виконання функцій держави слід віднести:

виконання ними службових повноважень відповідно до посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва з чітким дотриманням вимог нормативно-правових актів;

відсутність приватного інтересу у сфері, в якій вони виконують свої службові повноваження;

дотримання ними вимог, заборон та обмежень визначених Законом України «Про запобігання корупції», правил етичної поведінки.

Висновки. Резюмуючи слід зазначити, що в проаналізованих нами нормативно-правових актах залишилися не унормовані поняття «доброчесність», «доброчесна поведінка», «перевірка на доброчесність» тощо. Як вбачається з результатів проведеного аналізу щодо використання терміну «доброчесність» в правозастосовній практиці, що з метою його однозначного тлумачення та подальшого використання у підзаконних актах, а також для визначення чітких критеріїв за якими повинні проводитися перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави та для виключення можливості довільного тлумачення цього поняття, доцільно визначити та закріпити в Законі України «Про запобігання корупції» терміни «доброчесність», «доброчесна поведінка», «правила доброчесної поведінки», «перевірка на доброчесність», тощо.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. *Відомості Верховної Ради України*. 2007 р. № 49. Стор. 2048.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014 р. № 46. Ст. 2047.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014 р. № 13. Ст. 222.
4. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : постан. Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 265. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 38. Ст. 1146.
5. Лист Міністерства юстиції України (копія) від 21.12.2016 р. № 45578/ПІ-М-2275/11.
6. Гаврилюк Л. В., Швець Т. В. Особливості запобігання корупції в Національній поліції України. *Наука та правоохоронна*. № 3. 2020. С. 338–346.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
8. Про державну службу : Закон від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19> (дата звернення: 01.11.2019).
9. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 15.06.2021).
10. Про судоустрій і статус суддів : Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 15.06.2021).
11. Методичні рекомендації з питань прийняття та розгляду повідомлень про корупцію в органах Державної податкової служби, затверджено наказом Державної податкової служби України від 03.09.2020 № 468.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
13. Сорокіна Н. Г. Доброчесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/5/8.pdf> (дата звернення: 12.12.2020).

