

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Олександр Баганець - здобувач МАУП (м. Київ, Україна)

В статье автором проведен анализ административно-правового обеспечения института добропорядочности в органах прокуратуры Украины и обоснована необходимость его реформирования. Автором предложено содержание термина «критерий добропорядочности» как неотъемлемый элемент механизма обеспечения добропорядочности. По результатам исследования выявлены основные факторы, которые свидетельствуют о незавершенности административно-правового регулирования добродетели в законодательстве о прокуратуре Украины.

Ключевые слова: органы прокуратуры, добродетель, мониторинг образа жизни, критерии добродетели, тайная проверка на добродетель.

În acest articol, autorul analizează asigurarea administrativă și juridică a instituției de integritate în cadrul autorităților de urmărire penală din Ucraina și susține necesitatea de a o reforma. Autorul a propus conținutul termenului "criteriu de integritate" ca element integrant al mecanismului de asigurare a devotamentului. Potrivit rezultatelor cercetării, sunt identificați principalii factori care indică incompletitudinea reglementării administrative și juridice a castității în legislația procuraturii din Ucraina.

Cuvinte cheie: organele de urmărire penală, castitate, monitorizarea stilului de viață, criterii de castitate, testare secretă la castitate.

In the article the author analyzes the administrative and legal provision of the institution of integrity in the prosecutor's office of Ukraine and substantiates the necessity of its reformation. The author proposes the content of the term «criterion of integrity» as an integral element of the mechanism of ensuring integrity. According to the results of the study, the author reveals the main factors that indicate incompleteness of the administrative and legal regulation of integrity in the law of prosecutor's activities of Ukraine.

Key words: prosecutor's offices, integrity, monitoring of lifestyle, criteria of integrity, secret verification of integrity.

Постановка проблеми. Реформа органів прокуратури України продовжується і цілком очевидно неможливо стверджувати про її закінчення в силу необхідності оптимізації, удосконалення та переосмислення як базових засад інституційної діяльності у цілому, так і системи управління прокуратурою. З одного боку, Законом України «Про прокуратуру»

від 14.10.2014 № 1697-VII було суттєво змінено правовий статус, функції і повноваження прокуратури України та здійснено чимало зусиль для приведення змін у відповідність із міжнародними стандартами та вимогами європейської традиції публічного урядування. З іншого боку, норми зазначеного Закону стали лише частиною єдиної концепції антикоруп-

ційної стратегії, яка запроваджує нову філософію боротьби із корупцією.

Розглядаючи новий підхід до реформування органів влади в кращих європейських стандартах, вітчизняний законодавець започаткував неіснуючу до цього часу нову ідею реформи самої публічної служби – систему доброчесності. Антикорупційною стратегією на 2014-2017 роки поставлено за мету створення доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду [5], яка повинна стати ефективним запобіжником корупційних проявів, низького фахового рівня публічно-владної діяльності та слугувала б додатковою гарантією незалежності публічних осіб.

Тому, з такої точки зору, реформування органів прокуратури потрібно сприймати не тільки як ціль, а як, у тому числі, інструмент досягнення більш суспільно значущих соціально-правових перетворень. Про наявність у статусі прокурора ознак доброчесності та добропорядності можемо стверджувати, виходячи із безпосередньо встановлених у положеннях Закону України «Про прокуратуру» обов'язків щорічного проходження перевірки прокурором на доброчесність (ч. 5 ст. 19). Висновок про очевидну незавершеність правового регулювання забезпечення доброчесності в законодавстві про прокуратуру впливає із відсутності системного уявлення про інститут доброчесності в органах прокуратури, його взаємозв'язку із національною системою доброчесності, порядком реалізації процедур перевірки на доброчесність, забезпечення безпеки прокурорів під час збору інформації про них. Тому правовий аналіз питання адміністративного реформування органів прокуратури в напрямку забезпечення доброчесності прокуратури є важливим та доцільним предметом наукового пізнання не тільки в контексті удосконалення інституційних засад функціонування органів прокуратури, а й системи запобігання корупції в державі.

Аналіз дослідження проблеми. З урахуванням нещодавньої появи феномену доброчесності в публічно-правовій сфері, авторів, які присвячували час вивченню адміністра-

тивно-правового забезпечення доброчесності досить мало. Серед них: Т.Г. Семків, С.В. Глущенко, В.І. Федорович, В.С. Ковальський, І. Бевзюк та ін. Проте доброчесність в органах прокуратури залишилася поза увагою вчених.

Мета дослідження полягає у правовому аналізі забезпечення доброчесності в органах прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Онтологічні витoki категорії «доброчесність» криються глибоко в психологічному світі людини. За таким підходом доброчесність розглядають як феномен, властивість, якість, характеристику особистості як соціальної істоти. Доброчесність – це поєднання слів «добро» і «чесність»; доброчесність – це бажання робити якісь вчинки на користь інших людей, задля суспільства. Доброчесною є людина, котра керується не своїми власними благами, вигодами, а підпорядковується гуманності, порядності, справедливості [1].

Доброчесність, тобто виконання публічним службовцем своєї роботи справедливо та чесно, вже закладено в ідею державної служби. Закономірним підтвердженням цього є зміст принципу доброчесності, який впливає із п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [4]. Тоді закономірне питання – в чому надмірно висока актуальність та увага до урегулювання доброчесності в національній правовій системі України та в органах прокуратури зокрема? Відповідь насправді проста, хоча і багатогранна – низький рівень незалежності прокуратури, відсутність самомотивації до виконання своїх функцій добропорядно, безавторитетність проявів доброчесності в суспільстві, втрата справедливості як цінності публічної служби загалом тощо.

Сутнісний зміст інституції доброчесності як якості публічно-владної діяльності прокурорів проявляється у наступних аспектах: по-перше, доповнює комплекс принципів служби в органах прокуратури, а з урахуванням особливо важливого статусу прокурора

– встановлює стандарт їх поведінки та способу життя як засіб недопущення дискредитації прокуратури в суспільстві; по-друге, створює можливість моніторингу поведінки прокурорів, незалежної їх перевірки на предмет правдивості, антикорупційності, етичності.

Цікаво, що прокуратура України в національній системі доброчесності не є єдиним органом, стосовно якого встановлено обов'язок проведення перевірки доброчесності. Працівники Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань також включені в коло осіб, стосовно яких може проводитись перевірка на доброчесність. У ст. 15 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» зазначено, що при призначенні на посаду у Державне бюро розслідувань особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя. А у п. 3 ч. 2 ст. 24 зазначеного Закону закріплено, що уповноваженим суб'єктом на проведення такої перевірки є підрозділ внутрішнього контролю [3]. Аналогічно, положення міститься і в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро», ч. 2 ст. 17 якого говорить, що при призначенні на посаду у Національному бюро особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя [7]. На відміну від відомчого регулювання в органах прокуратури, у Положенні про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України міститься чітке визначення терміну проведення перевірок на доброчесність, мети, підстав таких перевірок та певної методики. Це дає підстави стверджувати про системність та завершеність інституції функціонування доброчесності в Національному антикорупційному бюро.

Т. Семків підмічає, що, незважаючи на те, що доброчесність визнано одним із принципів, з дотриманням якого здійснюється державна служба, державні службовці позбавлені обов'язку проходження перевірки на доброчесність [10, с. 12]. Так, у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» встановлено, що перевірки на до-

бросність повинні проводитися стосовно всіх осіб, які реалізують функції публічної служби, 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. У той же час такі перевірки 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 [5].

Якщо звернути увагу на попередній Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991-№ 1789-XII, то на відміну від чинного, у ньому взагалі не існувало механізму доброчесності у будь-яких проявах [8]. Такий підхід був притаманний для радянської етичної моделі системи прокуратури, де питання поведінки прокурора, як і суддів та інших державних службовців, не виокремлювалося і на ньому не акцентувалася увага у питаннях нормативного регулювання. Існували лише деякі етичні кодекси поведінки, які мали рекомендаційний, а не нормативний характер.

Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, який прийнятий за зразком та вимогами європейських інституцій, спрямований не тільки на обмеження дискреційних повноважень прокурора у сфері загального нагляду, а на запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора, його незалежність та гідне ставлення громадськості [2]. Доброчесність прокурора, що віддзеркалюється у його поведінці, способі життя, є складовою особистої професійності та професіоналізму органів прокуратури загалом.

Аналізуючи положення Закону України «Про прокуратуру», приходимо до думки, що феномен доброчесності доволі неоднозначний, а норми, які регулюють забезпечення доброчесності, не дають можливості стверджувати про системність та наявність конкретного механізму її забезпечення. Інтегровані в Закон зміни у питаннях доброчесності зро-

блені з метою демонстрації виконання вимог ЄС.

У ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» міститься чітке зобов'язання прокурора щодо щорічного проходження таємної перевірки на доброчесність. В абз. 2 ч. 5 ст. 19 Закону вказується, що зазначена перевірка стосовно прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводиться підрозділами внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором [9] – Наказ Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України» від 16.06.2016 № 205 [6].

Загалом феномен «таємна перевірка доброчесності» в національній правовій системі є новим, і цілком логічно було б спостерігати визначення його змісту в зазначеному вище Порядку. Натомість у Розділі II Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України під назвою «Таємна перевірка доброчесності» міститься лише роз'яснення порядку та строків заповнення анкети доброчесності [6]. За результатами розгляду та перевірки відомостей анкети у разі одержання інформації, яка може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) тверджень, поданих прокурором та стосується конкретного прокурора і містить фактичні дані, що можуть бути перевірені, підрозділ внутрішньої безпеки у десятиденний строк з дати їх отримання повідомляє відповідного керівника прокуратури про необхідність призначення службового розслідування з долученням отриманої інформації [6].

Закон України «Про прокуратуру» не містить визначення терміну, змістовних ознак чи інших вказівок на засаду правової природи доброчесності, на підставі чого можна формувати політику процедур проведення такої перевірки у відомчому нормативно-правовому регулюванні. Також у положеннях Закону України «Про прокуратуру» та Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України

відсутнє визначення мети, підстав такої перевірки.

На перший погляд здається, що термін «доброчесність» уже наведений у ст. 4 Закону України «Про державну службу», і немає необхідності розкривати його зміст у законодавстві про прокуратуру. Проте доцільність все ж існує, і вона обґрунтовується наступним:

по-перше, Закон України «Про державну службу» поширює свою дію виключено на державних службовців, прокурори прокуратури до яких не відносяться;

по-друге, Закон України «Про державну службу» взагалі не встановлює жодних процедур проходження будь-яких перевірок на доброчесність, а визначає лише «доброчесність» як матеріальну норму-принцип, яку цілком можливо асоціювати з іншими етичними нормами поведінки державного службовця, і при цьому потрібно погодитися, що встановити різницю досить складно;

по-третє, аналогічне відомче регулювання питань перевірок на доброчесність містить чітке розмежування аналізу доброчесності та моніторингу способу життя, чого не можна сказати про регулювання в органах прокуратури;

по-четверте, процедури таємної перевірки на доброчесність, що визначені у спеціальному відомчому нормативному акті – Наказі Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України» від 16.06.2016 № 205, у зв'язку із відсутністю базових засад у Законі України «Про прокуратуру», можуть не містити жодних обмежень щодо обсягів та предмету перевірки прокурорів. Таким чином констатується наявність ризику надмірного впливу чи безпосереднього тиску на незалежність прокурора в системі органів прокуратури. До того ж, у п. 15 Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України від 16.06.2016 № 205 вказано, що якщо за наслідками службового розслідування, призначеного під час таємної перевірки доброчесності, встановлено вчинення прокурором дисциплінарного проступку, - він

притягається до відповідальності відповідно до вимог законів [6]. Між іншим, такий вид дисциплінарного стягнення як звільнення охоплюється видами дисциплінарної відповідальності, що прямо зазначено у п. 3 ч. 1 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру». Отже, робимо висновок про те, що норми у процедурах забезпечення доброчесності переплітаються із нормами трудової дисципліни.

Акцентовується увага, що відсутність достатнього регулювання інституції доброчесності в Законі України «Про прокуратуру» прямо не відповідає положенням про забезпечення гарантій прав службовців, які визначені в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Так, як впливає із ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» громадські організації та фізичні особи можуть подавати до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів інформацію щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора протягом одного місяця з дня офіційного оприлюднення списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит [6]. Цікаво, що зміст зазначеного положення безпосередньо належить до норм, які регламентують не дисципліну, а спеціальну перевірку суб'єктом уповноваженим на розгляд такої інформації виступає вже не підрозділ внутрішньої безпеки прокуратури, а Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка за результатами розгляду може не допустити кандидата до проходження спеціальної підготовки. Тобто у першому випадку доброчесність є предметом дисциплінарного регулювання, а в другому – процедурою спеціальної перевірки, що в черговий раз свідчить про відсутність системності. До того ж, факт наявності двох суб'єктів, уповноважених на перевірку, може мати результатом неоднакове тлумачення змісту доброчесності, обсягів перевірки та, відповідно, негативно впливати на стан правової захищеності та незалежності прокурорів.

Висновки. Отже, доброчесність прокурора – це морально-психологічна, культурно-етична компонента поведінки та стилю життя особи, яка претендує на посаду прокурора,

або вже її обіймає, що застосовується для реальної або потенційної перевірки на предмет чесності, гідності, тактовності, справедливості, професійності виконання завдань та функцій прокуратури, в тому числі недопущення корупційних проявів та зниження авторитету та репутації системи прокуратури.

Незавершеність адміністративно-правового регулювання доброчесності в законодавстві про прокуратуру впливає із відсутності системного уявлення про інститут доброчесності в органах прокуратури, його взаємозв'язку із національною системою доброчесності; відсутності правової комунікації закону та відомчого регулювання порядку реалізації процедур перевірки на доброчесність; відсутності правових гарантій безпеки прокурорів під час збору інформації про них на етапі подання відомостей як кандидата на посаду; відсутності в Законі України «Про прокуратуру» визначення терміну, змістовних ознак чи інших вказівок на засаду правової природи доброчесності; відсутності розмежування процедур перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя; невідповідності положень Закону України «Про прокуратуру» положенням Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки в аспекті забезпечення гарантій прав осіб, стосовно яких проводиться перевірка на доброчесність.

Література

1. Поняття доброчесності в етиці : відомості із електронного журналу «Етика сьогодні». – [URL]: <http://www.etica.in.ua/ponyattyadobrochesnosti-v-etitsi/>
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» № 3541 від 31.10.2013. – [URL] : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935
3. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/doc/794-19>
4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // База даних «Зако-

нодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>

5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України; Стратегія від 14.10.2014 № 1699-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1699-18>

6. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України : Наказ; Генеральна прокуратура України від 16.06.2016 № 205 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0875-16>

7. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1698-18>.

8. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1789-12> (втратив чинність).

9. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Закон, Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII. – [URL] : Закон, Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII

10. Семків Т. Впровадження інституту перевірок на доброчесність в законодавство України // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – №. 2. – С. 11–16