

УДК 342.9: 351

О. О. Рибак*аспірант кафедри
публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

ПЕРЕВІРКА НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Із невідпинним розвитком та мінливістю форм корупційних проявів, особливо з боку осіб, уповноважених на виконання функцій держави у правоохоронній сфері, виникає нагальна потреба у впровадженні та подальшому вдосконаленні таких дієвих інструментів запобігання корупції, як перевірка на доброчесність.

Тоді як Україна останні декілька років стоїть лише у витоків розуміння та запровадження інституту перевірки на доброчесність, упроваджуючи поодинокі кволі ініціативи щодо закладення законодавчого фундаменту для належного функціонування останньої (проект Закону України «Про перевірку на доброчесність» 2015 року [1] створення міжвідомчої робочої групи при Національному агентстві з питань запобігання корупції для підготовки законопроекту про проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у 2018 році [7]), важливим є порівняння та імплементація передових зарубіжних практик у цій сфері.

Сьогодні, на жаль, будь-які вітчизняні наукові розробки та напрацювання з указаної теми відсутні. Окремим аспектам принципу доброчесності публічної служби приділено у працях таких науковців, як С.В. Глущенко, В.І. Федорович, якими досліджено проблему доброчесності суддів, С.В. Ківалов, Л.В. Прудіус – доброчесність як один з основоположних принципів державної служби, Є.М. Калюжна, А.М. Вовна дослідили доброчесність у психологічному аспекті, Р.В. Шевченко – доброчесність особистості прикордонників як психологічний феномен.

Водночас досвід проведення перевірок на доброчесність працівників правоохоронних органів Чеської республіки є одним із найпрогресивніших у світі та становить не тільки науковий, але й практичний інтерес, особливо із започаткуванням в Україні підвалин для впровадження цього правового інструментарію. Так, р. 3 Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [10], ч. 2 ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [11], ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [9] уведено в обіг поняття «перевірка на доброчесність», без розкриття його

змісту, що значно ускладнює його практичне застосування.

Метою статті є ознайомлення з однією з найкращих зарубіжних практик впровадження інституту перевірок на доброчесність у світі, під час якого будуть виокремлено етапи законодавчого становлення інституту перевірки на доброчесність у Чеській Республіці, 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.

Під час конференції 20.06.2018 на тему «Ефективні інструменти боротьби з корупцією – перевірка на доброчесність у правоохоронних органах», організований Консультативною місією Європейського Союзу (КМЄС) в Україні, Адам Башни, заступник прокурора м. Праги, Чеська республіка, зазначив, що у 2003 році у вказаній країні процес упровадження такого інструменту запобігання корупції, як перевірка на доброчесність, започатковано створенням урядової Робочої групи з питань проведення перевірок на доброчесність у межах урядової Антикорупційної програми [4].

Серед основних завдань робочої групи визначено оцінювання ситуації та внесення пропозицій щодо комплексу нових законодавчих інструментів для боротьби з корупцією, врегулювання проведення перевірки на доброчесність кримінальним процесуальним законодавством, а не законом про працю.

За результатами діяльності вказаної робочої групи запропоновано такі зміни: розробити «тест на корумпованість» як симуляцію пропозиції хабара, спрямовану на службових осіб центральних та місцевих органів влади, служби безпеки, суддів, прокурорів; створення спеціального органу з проведення перевірок; проведення перевірок за рішенням суду; результати тесту на корумпованість не мають використовуватись як докази у кримінальному провадженні.

Уряд Чеської Республіки відмовився врахувати висновки та пропозиції робочої групи.

Наступною віхою становлення інституту перевірок на доброчесність працівників правоохоронних органів стало прийняття у 2008 році Закону «Про поліцію Чеської Республіки» (№ 273/2008 Coll.) [12], відповідно до якого створено новий ор-

ган нагляду за діяльністю поліції – поліцейську інспекцію.

У статті 107 указанного нормативно-правового акта вперше згадано про перевірку на доброчесність в законодавстві Чеської Республіки, яка застосовувалась лише до поліцейських та цивільних працівників поліції без чіткого визначення адміністративної безкарності інспекторів.

Крім того, у цьому законі визначалось, що перевірка на доброчесність може бути проведена інспектором або залученою ним третьою особою, дії якої він контролює, при цьому запис перевірки виконується суто інспектором.

Із набранням чинності у 2009 році Закону «Про Генеральну інспекцію сил безпеки» [8] проведення перевірок на доброчесність здійснюється Генеральною інспекцією сил безпеки (далі – Генеральна інспекція), завданням якої, крім іншого, є пошук, виявлення та розслідування фактів, які свідчать про те, що злочин було скоєно працівником поліції Чеської Республіки, митної чи пенітенціарної служби або член Генеральної інспекції.

Перевірка на доброчесність застосовувалась до працівників бюджетної сфери, зокрема службових осіб митниці, пенітенціарної служби, Генеральної інспекції, а також цивільних працівників сектора безпеки.

Директор Інспекції призначається та звільняється з посади Прем'єр-міністром за поданням уряду після розгляду Палатою депутатів. Директор підзвітний Прем'єр-міністрові.

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.

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 роки [5].

Ця стратегія передбачала три основні напрями діяльності, зокрема запобігання, прозорість та протидія, які мали належним чином реалізовуватися. Крім того, було заплановано здійснити аналіз можливостей поширення перевірок доброчесності на інші категорії посадових осіб. Найбільш розгорнута редакція цієї пропозиції передбачала проведення перевірок на доброчесність щодо членів уряду, членів парламенту, суддів, прокурорів, посадових осіб у міністерствах та адміністративних органах, посадових осіб верховної рахункової палати, вчителів, судових експертів та перекладачів, членів регіональних та місцевих рад. Урізана редакція цієї пропозиції передбачала вищезазначені категорії, окрім політиків.

Водночас указана стратегія не була повноцінно реалізована через відставку уряду.

Завданнями Антикорупційної стратегії уряду на 2013-2014 рр. [2] стало проведення оцінювання системи перевірок на доброчесність, яку використовує Генеральна інспекція, розгляд можливості поширення перевірок на доброчесність на працівників інших сфер державної служби. Відповідальність покладено на Генеральну інспекцію.

Окрім політики та деякі антикорупційні неурядові організації в цей час закликали поглибити та розширити перевірки на доброчесність, але ці заклики були безсистемними та неузгодженими.

Сьогодні правові підстави та порядок проведення перевірки на доброчесність у Чеській Республіці врегульовані статтею 41 розділу VIII «Робота з інформацією» Закону «Про Генеральну інспекцію сил безпеки».

У вказаній нормі визначено, що інспектор має право запобігти та виявити порушення, вчинене працівником сил безпеки чи Генеральної інспекції шляхом проведення перевірки на доброчесність («тест на надійність»).

Перевірка на доброчесність полягає у моделюванні певної ситуації, яку особа, що тестується, зобов'язана вирішити.

Підставами для проведення перевірки на доброчесність є заява, клопотання (керівника Управління внутрішнього контролю, структурних підрозділів, у яких працює особа), які потребують погодження Директора Генеральної інспекції.

Перевірка на доброчесність не має проводитися, якщо є реальна загроза чи безпосередня небезпека життю чи здоров'ю людей, власності або обмеження свободи. Здійснення перевірки на доброчесність має відбуватися з повагою до людської гідності.

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.

Головним є те, щоб сценарій перевірки був погоджений. 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 витоку інформації, корупції, невиннованому застосуванню сили, зловживанні 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. Загалом, 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.

За результатами перевірки на доброчесність складається офіційний протокол.

Місцезнаходження відділу Генеральної інспекції, який проводить перевірки на доброчесність, як і його персональний склад, засекречені. Генеральна інспекція самостійно створює спеціально пристосовані (імітаційні) засоби для проведення перевірки на доброчесність, наприклад, державні номерні знаки, підприємства, посвідчення. Указані засоби дійсні та можуть бути перевірені працівниками органу сил безпеки. Територіальне відділення Генеральної інспекції проводить перевірку за місцем тесту. Також трапляються випадки, коли особа, щодо якої проводиться перевірка на доброчесність, поводить себе правильно, а інший працівник – ні, тоді негативні результати перевірки на доброчесність зараховуються для того, хто порушує.

Про результати перевірки повідомляють керівників структурного підрозділу, у якому працює особа, щодо якої проводилась перевірка на доброчесність, які мають право повідомити особу, щодо якої проводилась перевірка на доброчесність про її результати.

Один раз на шість місяців Генеральна інспекція повідомляє відповідний орган сил безпеки про перелік осіб, які отримали позитивні результати перевірки на доброчесність.

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 відповідного корпусу сил безпеки, який уносить відповідні записи до особової справи особи, що тестувалася. Указана особа має право перевірити здійснені записи перевірки на доброчесність.

Учинення 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, не створює реальної загрози чи безпосередньої небезпеки життю чи здоров'ю людей, 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 під час 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 разі третя особа має виконувати інструкції інспектора, який несе відповідальність за її дії під час проведення перевірки.

Інспектор або третя особа, які проводять перевірку, можуть використовувати неправдиві твердження або факти.

Проведення перевірки на доброчесність записується аудіовізуальними засобами. Генеральна інспекція готує офіційний звіт щодо проведеної перевірки на доброчесність.

Без необґрунтованих затримок інспектор повідомляє особу про проведену перевірку та вчинені нею незаконні дії. Він також надає копію звіту відповідному органу безпеки, який має долучити його до особової справи працівника. Інформація щодо перевірки та звіт про проведену перевірку не надаються, якщо це може створити ризики для виконання завдань у конкретному кримінальному провадженні або для виконання завдань, які належать до сфери перевірки. У такому разі інформація про перевірку та звіт про її проведення надаються відразу після усунення таких ризиків. Після отримання інформації про перевірку особа, яка вчинила неправомірні дії, має право ознайомитися з матеріалами відео- та аудіозапису.

Кожні 6 місяців Інспекція подає відповідному органу безпеки загальний звіт із прізвищами осіб, які пройшли перевірку та не вчинили протиправних дій.

Провокації з боку поліції є неприпустимими. Абсолютно неприпустимі 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.

Також неприпустимими є навмисні дії поліції, спрямовані на отримання доказів, яких бракує для кваліфікації злочину або підвищення ступеню тяжкості злочину, вчиненого спровокованою особою, а також на зміну правової кваліфікації скоєного злочину, що буде не на користь спровокованої особи (особливо з підвищенням міри покарання), навіть якщо зазначена особа була готова вчинити такий злочин.

Інформація чи припущення щодо вчинення конкретного злочину мають бути відповідним

чином задокументовані в кримінальному провадженні.

Перевірка на доброчесність має на меті виявити будь-яку незаконну діяльність службових осіб органів сил безпеки та Генеральної інспекції.

Результат перевірки на доброчесність може стати підставою для відкриття дисциплінарного, адміністративного або кримінального провадження щодо особи, яка проходила перевірку.

Докази, отримані під час проведення перевірки на доброчесність, можуть бути визнані допустимими для судового розгляду кримінальної справи за умови відсутності провокацій із боку поліції.

Підставою для проведення перевірки на доброчесність має бути попередня готовність конкретної особи діяти незаконно.

Аудіо- та відеозаписи перевірки на доброчесність можуть бути визнані допустимими доказами за умови дотримання вимог закону «Про Генеральну інспекцію» та поліцейської доктрини щодо провокацій.

За інформацією Адама Башни упродовж 2009–2017 років Генеральною інспекцією проведено всього 260 перевірок на доброчесність [6]. 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» [3] поліцейської академії Чеської Республіки, під час якого здійснювався збір статистичних даних, анкетування, інтерв'ю загальною 1 200 поліцейських та 140 цивільних працівників поліції, підтвердило загальний профілактичний вплив перевірок на доброчесність на осіб, які потенційно можуть стати об'єктом перевірки. Також указаними особами було підтверджено наявність особливого «антикорупційного ефекту». Так, кількість поліцейських, які повідомляють про пропозиції хабара, підвищилась через побоювання, що це була перевірка на доброчесність. Особи, що проходили перевірки, мають як позитивне, так і негативне ставлення до них, але позитивне ставлення превалює; стати об'єктом перевірки на доброчесність вважається ознакою недовіри.

Отже, у Чеській Республіці інститут перевірок на доброчесність застосовується порівняно недавно, а саме з 2009 року. Незважаючи на це, він встиг себе зарекомендувати як ефективний превентивний інструмент, що спрямований на попередження вчинення корупційних правопорушень працівниками правоохоронних органів.

Водночас слід зазначити, що перевірки на доброчесність у вказаній країні застосовуються не до всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевих органів самоврядування, а лише до працівників органів сил безпеки (поліція Чеської Республіки, митна, пенітенціарна

служби, Генеральна інспекція), що не дозволяє вказаному правовому інструментарію охопити весь сегмент публічної служби, потенційно схильний до корупційних правопорушень.

Важливим також є перейняття та впровадження в українське законодавство такої мети перевірки на доброчесність, як виявлення вчинення корупційного кримінального правопорушення, а не будь-якого порушення корупційного законодавства, зокрема правил етичної поведінки. Оскільки витрати на проведення перевірки на доброчесність будуть невідповідними до досягнутих результатів. Концептуальним для напрацювання української моделі перевірки на доброчесність є обов'язкова аудіо-, відеофіксація останньої з метою уникнення будь-яких зловживань як із боку осіб, які будуть її проводити, так і з боку особи, що підлягатиме тестуванню.

Крім того, на нашу думку, перевірки на доброчесність є значним втручанням у права людини, зважаючи на викладене, потребують більш детальної правової регламентації шляхом розробки окремого нормативно-правового акта, а не однієї статті у непрофільному законодавчому акті.

Також не зовсім дослідженим залишається питання паралельного існування в Чеській Республіці оперативної діяльності під час здійснення досудового розслідування у кримінальному провадженні та перевірки на доброчесність, що за своєю суттю є оперативною діяльністю, але здійснюється з метою початку досудового розслідування у кримінальному провадженні, що закладає підвалини для подальших наукових пошуків у цій сфері.

Література

1. Draft law on integrity checking of Ukraine 08.09.2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2015\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2015)033-e).
2. 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.
3. Hrudka Josef Postoj ke zkoušce spolehlivost URL: http://www.teorieib.cz/pbi/files/188-02_HRUDKA.pdf.
4. Hrudka Josef Test integrity v České Republice a pokusy o jeho rozšíření, 2015. URL: http://www.teorieib.cz/pbi/files/197-01_HRUDKA.pdf.
5. 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.
6. 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>.
7. НАЗК підготує законопроект про перевірки на доброчесність. 14.02.2018. URL: <https://ligazakon.net/lawnews/doc/NZ180920-nazk-pidhotuye-zakonoprojekt-pro-perevirky-na-dobrochesnist?role=ALL&type=ep#līga>.

of the most progressive in the world and it is not only a scientific, but also practical interest especially with the launching in Ukraine the implementation of this legal instrument. Thus, Section 3 of the Law of Ukraine "On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy) for 2014-2017", Part 2 of Art. 27 of the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine", Part 2 of Art. 24 of the Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigations" introduced the concept of "integrity test", without disclosing its content, which greatly complicates its practical application.

The purpose of this article is to get acquainted with one of the best foreign practices of the institute of the integrity test in the world, during which the stages of legislative establishment of the institute of the integrity test in the Czech Republic will be identified, the subject and object composition of the integrity test, legal grounds and procedure for it, we will determine the positive and negative aspects of the specified legal instrument.

With entry into force in 2009 of the Law "The General Inspection of Security Forces", the conduct of integrity test is carried out solely by the General Inspection of Security Forces, whose task, among other things, is the search, detection and investigation of facts indicating that the offense was committed by an employees of police of the Czech Republic, customs or penitentiary service or a member of the General Inspection.

The integrity test applies to security forces (police, customs, penitentiary services and the General Inspection).

Nowadays, the legal basis and procedure for carrying out the integrity test in the Czech Republic are regulated by Article 41 of Section VIII "Work with Information" of the Law "On the General Inspection of Security Forces".

The integrity test is intended to detect any unlawful activity of officials of the security forces and the General Inspection.

The results of the integrity test can be the basis for the opening of disciplinary, administrative or criminal proceedings against the person, who was tested.

Although, the institute of the integrity test in the Czech Republic is quite newly institution (it was established in 2009) it has already proved its great effectiveness as an instrument of prevention corruption offences committed by law enforcement officials.

At the same time, it should be noted that the integrity test does not apply to all persons authorized to perform functions of the state and local self-government bodies, but only to security officers.

Moreover, in our opinion, the integrity test is a significant intervention in human rights, as a consequence it is an issue of a great importance to draft a legal basis which will regulate this institution more precisely as today we have the only one article in a non-core legislative act.

In addition, the issue of parallel existence in the Czech Republic of the intelligence operations within the pre-trial investigation of criminal proceedings and the integrity test, which is essentially an intelligence operations, but is carried out with a view to initiating a pre-trial investigation in criminal proceedings, remains a matter of unexplored in this area and laying the foundations for further scientific research.

Key words: the integrity of the public service, the concept of integrity test, the integrity test of law enforcement officers, the procedure of integrity test in the Czech Republic, the stages of the legislative establishment of the institute of integrity test in the Czech Republic, the General Inspection of Security Forces, the statistics of integrity test in the Czech Republic.