

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3.18>

БРАВЕРМАН О.О.

### РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРЕВІРКИ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ І ЇХ НАСЛІДКИ ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Мета статті – 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 Національного бюро. Наведено авторську класифікацію результатів перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. Дано визначення кожному виду отриманих результатів, а також досліджено, які юридичні наслідки для працівника Національного бюро настають після реалізації тих чи інших результатів перевірки на доброчесність. З'ясовано, що чинним законодавством України не заборонена можливість використання матеріалів, отриманих під час проведення перевірок на доброчесність, під час здійснення оперативно-розшукової діяльності або кримінального провадження з метою одержання інших доказів. Водночас встановлена заборона використання цих матеріалів як доказів у кримінальному провадженні. Визначено, що під негативним результатом перевірки на доброчесність слід розуміти ситуацію, за якої працівнику Національного бюро не вдалося продемонструвати доброчесність у ході перевірки, а саме виконати обов'язок щодо запобігання корупції під час виконання службових обов'язків, дотриматися стандарту доброчесності чи правил етичної поведінки. Наголошено, що результати моделювання ситуацій не можуть бути підставами для початку кримінального провадження та провадження у справі про адміністративне правопорушення, доказами під час проведення досудового розслідування й у суді. Зроблено висновок, що результати перевірки на доброчесність працівників Національного бюро мають велике значення, оскільки останні є окремим пунктом у періодичному звіті про діяльність Національного бюро перед Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Класифіковано результати перевірки на доброчесність на позитивні, негативні та невизначені залежно від виконання чи невиконання працівником Національного бюро своїх службових обов'язків або констатування неможливості однозначно це встановити.

**Ключові слова:** перевірка на доброчесність, корупція, державні службовці, працівники Національного антикорупційного бюро України, негативні результати перевірки на доброчесність, внутрішній контроль.

The purpose of the article is to clearly and qualitatively structure the process from obtaining a result of a integrity test to determining the specific consequences that occur in this regard for the employee of the National Bureau. In the article the author's classification of the results of the integrity check of the employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is presented. The definition of each type of obtained results is given, and also legal consequences for the employee of the National Bureau, what arise as a result of realization of these or those results of integrity test, are investigated. It was clarified that the current legislation of Ukraine does not prohibit the possibility of using materials obtained during integrity checks, during operational search activities or criminal proceedings for the purpose of obtaining other evidence. At the same time, the use of these materials as evidence in criminal proceedings is prohibited. It is determined that a negative integrity test should be understood as a situation in which an employee of the National Bureau failed to demonstrate integrity during the inspection, namely to fulfill the duty to prevent corruption in the performance of official duties, adhere to the

standard of integrity or ethical conduct. It is emphasized that the results of simulating situations cannot be grounds for initiating criminal proceedings and proceedings in the case of an administrative offense, evidence during the pre-trial investigation and in court. It is concluded that the results of the integrity check of the National Bureau employees are of great importance, as the latter are a separate item in the periodic report on the activities of the National Bureau to the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The results of the integrity test are classified as positive, negative and uncertain, depending on whether the employee of the National Bureau has performed his/her official duties or found that it is impossible to establish this unambiguously.

**Key words:** *test of integrity, corruption, public servants, employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, negative results of integrity check, internal control.*

**Вступ.** Ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12] встановлено, що Директор Національного бюро інформує Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності Національного антикорупційного бюро України (далі – 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 містити інформацію про результати проведених перевірок на доброчесність, що свідчить про значущість такого показника роботи цього державного правоохоронного органу. Водночас доводиться констатувати відсутність наукового інтересу вітчизняних і зарубіжних науковців до дослідження обраної автором тематики.

**Постановка завдання.** Мета статті – 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.

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

П. 5 ч. 4 ст. 28 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12] 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 такої перевірки. Однак, якщо законодавець визначив юридичні наслідки для негативних результатів перевірки на доброчесність 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 із проведення перевірок на доброчесність працівників НАБУ та зарубіжний досвід із досліджуваного питання, на нашу думку, під негативним результатом перевірки на доброчесність слід розуміти ситуацію, за якої працівнику НАБУ не вдалося продемонструвати доброчесність у ході перевірки, а саме виконати обов'язок щодо запобігання корупції під час виконання службових обов'язків, дотриматися стандарту доброчесності чи правил етичної поведінки.

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 Управління внутрішнього контролю, які її проводили, причин. Так, під час такої ситуації не вдалося належним чином зафіксувати дії працівника НАБУ, котрий проходив перевірку, як однозначно позитивний чи негативний результат.

Відповідно до розділу VII Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [5], затвердженого наказом Директора НАБУ від 29 листопада 2019 р. № 142, за результатами перевірки на доброчесність готується доповідна записка на ім'я Директора НАБУ, в якій відображаються зміст проведених заходів, їхні 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 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12], оскільки ця норма Закону безпелеційно визначає, що підставами для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності є 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 із 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 й у суді.

Водночас кожний працівник НАБУ має право оскаржити накладене на нього дисциплінарне стягнення (ч. 3 ст. 28 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12]) й, таким чином, матеріали службового розслідування, які ґрунтуються на негативних результатах перевірки на доброчесність, у будь-якому разі стають об'єктом судового дослідження на предмет належності та допустимості, а отже, досліджуються як докази. З огляду на викладене вказане положення наказу Директора НАБУ від 29 листопада 2019 р. № 142 [5] підлягає виключенню.

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

На підставі результатів проведеної перевірки на доброчесність особа, котра проводила перевірку, складає звіт, що є завершальним етапом порядку проведення перевірки на доброчесність і містить таку 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 котрого / котрих проводилася перевірка на доброчесність; 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 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, як то зіпсована апаратура, імітаційні засоби тощо, із зазначенням, із 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 та 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 й уразливості, у т. ч. корупційні, актуальні для всього НАБУ, конкретного підрозділу чи сфери діяльності, Управління внутрішнього контролю НАБУ розробляє план дій по зменшенню 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 (прогалиною у законодавстві, діями інших органів), Директор НАБУ за пропозицією Управління внутрішнього контролю приймає рішення про підготовчі дії, спрямовані на зменшення таких ризиків, у т. ч. 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, що проходила перевірку на доброчесність, номерних знаків авто неможливо було впізнати. Оброблені аудіо-, відеозаписи можуть містити субтитри записаних розмов.

Особа, котра 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 у частині, що її стосується. Таке ознайомлення відбува-

ється виключно в ході службового розслідування з підстав негативного результату перевірки на добросесність у порядку та спосіб, передбачені Інструкцією про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України, затвердженою наказом Директора НАБУ від 23 жовтня 2015 р. № 4 [1].

Звіт про результати перевірки на добросесність 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 добросесність обов'язково має враховуватися.

З огляду на негативну практику звільнення осіб, які вчинили дисциплінарний проступок, за власним бажанням ще до притягнення їх до дисциплінарної відповідальності з метою уникнення відповідного запису у трудову книжку, на нашу думку, слід передбачити у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12] положення, відповідно до якого із дня отримання звіту про результати перевірки на добросесність із негативним результатом Керівником Управління внутрішнього контролю НАБУ і до завершення дисциплінарного провадження працівник НАБУ, який не пройшов перевірку на добросесність, не може бути звільнений із посади за власним бажанням чи з інших підстав інакше, як за результатами застосованого до нього заходу дисциплінарного стягнення, а також бути призначений на вищу посаду.

Матеріали перевірки на добросесність із негативним результатом, на нашу думку, мають зберігатися протягом строків позовної давності. Для трудових спорів це 3 місяці для осіб начальницького складу НАБУ, у разі звільнення – 1 місяць (ст. 233 Кодекс законів про працю України [3]) та 6 місяців для державних службовців (ст. 99 Кодекс адміністративного судочинства України [2]). Таким чином, оптимальний строк для зберігання матеріалів перевірки на добросесність із негативним результатом становить 1 рік у разі не оскарження її результатів і 3 роки – у разі застосування оскаржувальних процедур.

Також необхідно зазначити, що матеріали перевірки на добросесність повинні зберігатися згідно з вимогами щодо інформації з обмеженим доступом. Заборонено розкривати, публікувати або надавати будь-які дані, зібрані в ході перевірки, або будь-яку інформацію, що стосується перевірки на добросесність, 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» [8], «Про інформацію» [11], «Про державну таємницю» [7], «Про захист персональних даних» [10].

У разі позитивного результату перевірки на добросесність зберіганням підлягає лише звіт про результати такої перевірки в особовій справі працівника НАБУ. Працівник НАБУ не підлягає повідомленню чи інформуванню у разі проходження перевірки на добросесність.

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 добросесність невизначений, такі матеріали зберіганням не підлягають і мають бути знищені за відповідним рішенням Керівника Управління внутрішнього контролю тією особою, що проводила перевірку на добросесність. У такому разі працівник НАБУ підлягає повторному проходженню перевірки. 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 добросесність 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 [4].

Про результати перевірки та, за необхідності, з наданням звіту Керівник Управління внутрішнього контролю повинен поінформувати Директора НАБУ, котрий вирішує питання про призначення службового розслідування за вказаним фактом. Висновок службового розслідування за фактом негативного результату перевірки на добросесність підлягає передачі до Дисциплінарної комісії НАБУ для вирішення питання про наявність чи відсутність у діях працівника НАБУ складу дисциплінарного проступку.

Дисциплінарні стягнення у зв'язку з негативним результатом перевірки на добросесність, включаючи звільнення працівника НАБУ, застосовуються відповідно до Законів України «Про

Національне антикорупційне бюро України» [12], «Про державну службу» [6] та Кодексу законів про працю України [3].

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

Крім того, на нашу думку, доречно було б закріпити у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12] вичерпний перелік квазіпорушень Закону України «Про запобігання корупції» [9], за вчинення яких під час проходження перевірки на добросесність застосовується дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення: 1) поводження з подарунками; 2) алгоритму дій у разі потенційного чи реального конфлікту інтересів; 3) обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; 4) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 5) протиправне розголошення інформації з обмеженим доступом, що стала відома працівнику НАБУ у зв'язку з виконанням службових повноважень і професійних обов'язків; 6) порушення заборони на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

**Висновки.** Отже, у нашому науковому дослідженні встановлено значущість результатів перевірки на добросесність працівників НАБУ, оскільки останні є окремим пунктом у періодичному звіті про діяльність НАБУ перед Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Класифіковано результати перевірки на добросесність на 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 добросесність.

Також досліджено законодавче регулювання результатів перевірки на добросесність і їхніх юридичних наслідків для працівників НАБУ, констатовано фрагментарне та недостатнє нормативне забезпечення цього питання.

#### Список використаних джерел:

1. Інструкція про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України: наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 23 жовтня 2015 р. № 4. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page\\_uploads/23.10/sluzhbovirozsliduvannya.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/23.10/sluzhbovirozsliduvannya.pdf) (дата звернення: 11.08.2020).
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України № 2747-IV від 06 липня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
3. Кодекс законів про працю : Закон України № 322-VIII від 10 грудня 1971 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України № 4651-VI від 13 квітня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
5. Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України: наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 29 листопада 2019 р. № 142. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page\\_uploads/02.12/nakaz\\_uvkv.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/02.12/nakaz_uvkv.pdf) (дата звернення: 11.08.2020).
6. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
7. Про державну таємницю : Закон України № 3855-XII від 21 січня 1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
9. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
10. Про захист персональних даних : Закон України № 2297-VI від 01 червня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
11. Про інформацію : Закон України № 2657-XII від 02 жовтня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 11.08.2020).
12. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України № 1698-VII від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 11.08.2020).