

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9: 351.74

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.2/10>

Азаренко Т.І.

Науково-дослідний інститут публічного права

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВІРКИ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НА ПРИКЛАДІ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ ТА УГОРЩИНИ

У статті досліджено правове регулювання перевірки доброчесності в Сполучених Штатах Америки та Угорщині. Окреслені основні етапи становлення даного виду перевірки, як адміністративно-правового засобу запобігання корупції, в кожній із країн. Визначені переваги запровадження перевірки на доброчесність та основні спірні правові питання, які виникають у ході застосування даного превентивного, антикорупційного заходу, які існують як в Сполучених Штатах Америки, яка має багаторічний досвід перевірки доброчесності поліцейських, так і в Угорщині, яка порівняно нещодавно запровадила перевірку доброчесності в національне законодавство. Наголошено, що кожна з країн має свої особливості перевірки, але єдину мету – запобігання корупції серед поліцейських та формування доброчесного складу поліції, яка ефективно реалізовується як в Сполучених Штатах Америки так і в Угорщині.

Звернено увагу на те, що перевірка доброчесності здійснюється і в Україні щодо окремих державних органів влади, в тому числі й щодо правоохоронних органів, натомість в Національній поліції України не запроваджена перевірка доброчесності. Запропоновано запровадити перевірку на доброчесність в Національній поліції, адже даний правоохоронний орган має широкі повноваження, значний адміністративний ресурс та право застосування примусу, що може впливати на корупційні ризики в діяльності поліції. Недоброчесність, корумпованість поліції, в свою чергу, викликає недовіру суспільства до правоохоронних органів та державних інституцій в цілому, дискримінації влади, може негативно вплинути на інвестиційний клімат України та на результати боротьби зі злочинністю в державі. Зауважено, що перевірка на доброчесності в Національній поліції повинна здійснюватися відповідно з чіткими правилами, що мають бути врегульовані на законодавчому рівні.

Ключові слова: доброчесність, перевірка на доброчесність, тест на надійність, поліція, запобігання корупції.

Постановка проблеми. Починаючи з 2014 року в Україні було здійснено ряд реформ, серед яких важливе місце займає антикорупційна реформа. Прийнятий в жовтні 2014 році пакет антикорупційного законодавства закріпив, крім іншого, інститут перевірки доброчесності, як один із механізмів запобігання корупції. З того часу дана перевірка здійснюється в судовій системі, а також щодо прокурорів, працівників Національного антикорупційного бюро України, Національного агенства запобігання корупції та Бюро економічної безпеки України. Натомість, реформована ще в 2015 році Національна поліція не здійснює

перевірку на доброчесність поліцейських, що є, на нашу думку, значною прогалиною. Адже саме поліцейські, як представники правоохоронних органів, наділені широкими повноваженнями, значним адміністративним ресурсом та правом застосування примусу, що часто є спокусою для вчинення недоброчесних, корупційних дій, що в свою чергу призводить до недовіри до правоохоронних органів і державних органів загалом.

Пошук дієвий інструмент запобігання корупції, створення доброчесної правоохоронної системи, стало актуальним для багатьох країн. В Сполучених Штатах Америки, Австралія та низки євро-

пейських країн одним з таких інструментів стала перевірка доброчесності. Досвід кожної держави є цінним для України, адже кожен з них має свої особливості, дослідивши які, можна виявити позитивні сторони та недоліки даної перевірки, що є корисним на шляху запровадження такої перевірки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню правових аспектів перевірки доброчесності в зарубіжних країнах присвячено праці таких учених, як: Ангеленюк А.М.Ю., яка на прикладі Чехії та Румунії дослідила доброчесність у діяльності поліції [1, с. 13-22]; Рибак О.О. у своїй роботі проаналізувала перевірку на доброчесність як дієвого інструмента запобігання корупції на досвіді Румунії та Молдови [2, с. 140-145]. Дані праці є важливими для розробки правового механізму перевірки доброчесності в Україні, але для більш широкого розуміння даного питання доцільно, на нашу думку, розглянути правові аспекти перевірки доброчесності поліції в Сполучених Штатах Америки, які мають найбільший досвід використання даної перевірки та Угорщини, яка межує з Україною. Тож дане дослідження ґрунтується на аналізі законодавства Сполучених Штатів Америки та Угорщини, наукових статей, науково-методичній літературі та періодичних виданнях даних країн та України.

Мета статті полягає в аналізі нормативно-правових актів, що регулюють перевірку доброчесності в США та Угорщині; визначенні основних етапів формування перевірки; виявленні ключових переваг та недоліків перевірки в кожній з країн; окресленні можливості запровадження перевірки доброчесності в Національній поліції України.

Виклад основного матеріалу. Інститут перевірки доброчесності поліцейських не є новим для більшості країн. Даний вид перевірки активно реалізується в низці європейських країн й в Австралії та вже понад 50 років використовується в Сполучених Штатах Америки. Першими резонансними викриттями недоброчесних поліцейських, які вважається фундаментальними для запровадження перевірки доброчесності, стали свідчення поліцейського з Нью-Йорка. Так, поліцейський Франческо Вінсент Серпіко, який наприкінці 1960-х і на початку 1970-х років був поліцейським під прикриттям, працюючи в Брукліні, Бронксі та Манхеттені, щоб викрити рекет, викрив факти корупції в поліції. У квітні 1970 року він написав матеріал на першій сторінці The New York Times про поширену корупцію в поліції Нью-Йорка,

яка заробляла мільйони доларів на рік на платіжках від торговців наркотиками, бандитів і навіть малого бізнесу [3]. Це привернуло увагу країни до проблеми, адже його повідомлення про достовірні докази широко поширеної корупції в поліції ще у 1967 році були безрезультатними. Ця історія змусила мера Нью-Йорка Джон В. Ліндсі створити, в квітні 1970 року, комісію з розслідування ймовірної корупції в поліції, яка отримала назву Комісія Кнаппа, на честь свого очільника Персі Вітмена Кнаппа, яка вперше використала тестування доброчесності в поліцейській діяльності.

Крім того, комісія надала ряд рекомендацій серед яких: створення зовнішнього агентства для розслідування звинувачень у корупції й розміщення на всіх дільницях негласних інформаторів; вимога підзвітності на всьому ланцюгу командування та встановлення вищих покарань за корупцію; надання додаткових стимулів для «відмінної роботи поліції»; необхідність командирам нести відповідальність за дії своїх підлеглих та подавати періодичні звіти про ключові аспекти, які можуть породжувати корупцію; удосконалити методи і стандарти перевірки та відбору [4]. Рекомендація використовувати «спеціальні операції», тобто використання таємних співробітників для імітації корупційних можливостей поліцейських, підозрюваних у неетичній поведінці лягло в основу перевірки доброчесності, яка була закріплена на законодавчому рівні та стала результативним механізмом запобігання корупції.

Одним із позитивних прикладів результату такої перевірки можна назвати дослідження телеканалу ABC News (США), який в 1970-х роках провів свою перевірку доброчесності поліції в Маямі, передавши через рольових гравців 31 гаманець з грошима та ідентифікаційними номерами 31 поліцейському. Більшість поліцейських виявилися доброчесними, але дев'ять офіцерів зберігали гроші, а потім були звільнені та/або притягнуті до кримінальної відповідальності. Тридцять років потому ABC News повторив тест на доброчесність у Лос-Анджелесі та Нью-Йорку. Двадцять гаманців з грошима та документами було передано офіцерам поліції Лос-Анджелеса, а ще двадцять – офіцерам поліції Нью-Йорка. Офіцери вилучили всі сорок гаманців без жодної копійки, що може свідчити позитивній динаміці застосування перевірки.

Враховуючи результативність даної перевірки, США й донині активно її використовує, шляхом імітаційних методів розслідування, який має показати, чи є поліцейські в певних змодельова-

них ситуаціях корумпованими чи схильними до вчинення інших злочинів, зловживаючи своїм становищем та статусом. Такі перевірки можуть бути цілеспрямованими (у випадку підозри поліцейського у вчиненні протиправних дій чи скарг) та випадковими або вибірковими (без наявних причин), такий вид перевірки проводять декілька головних відділень поліції, зокрема Департамент поліції Лос-Анджелеса (LAPD), Департамент поліції Нью-Йорка (NYPD) і Департамент поліції Нового Орлеана (NOPD), щоб визначити, чи поведінка їх офіцерів відповідає посадовим обов'язкам. Стів Ротлейн зазначив, що існує дві точки зору щодо випадкових перевірок доброчесності. Одні вважають такі перевірки непотрібними. Інші стверджують, що цей тип перевірки є необхідний для того, щоб гарантувати, що співробітники правоохоронних органів не зловживають своїми повноваженнями, і що вибіркове тестування співробітників є законним і необхідним заходом для підтримки доброчесності в поліцейській організації. Крім того, автор зазначає й інші суперечливі питання перевірки, однією з яких є провокація до вчинення протиправної поведінки (пастка). Застосування даного елемента перевірки є досить суперечливим та не зважаючи на багаторічний досвід використання в США і досі не вирішеним тому часто є об'єктом судових справ [5].

Отже, багаторічна практика застосування перевірки доброчесності поліцейських в Сполучених Штатах доводить свою ефективність, але й донині існують суперечливі питання щодо окремих видів та елементів перевірки.

Натомість для Угорщини перевірка доброчесності є порівняно новим інструментом запобігання корупції. Вперше проект доброчесності був запущений Державною аудиторською службою у 2009 році. Відтоді в Угорщині було досягнуто значного прогресу у створенні організаційної культури доброчесності. Так, Державна аудиторська служба (ASZ) перейняла досвід моделі управління доброчесністю, запровадженою в державному управлінні Нідерландів експертами з Аудиторської служби Нідерландів. Суть моделі полягає в тому, що органи державного управління у формі самооцінки щорічно оцінюють ризики корупції, які виникають під час їхньої діяльності, а потім перевіряють, чи створені та діючі ними засоби контролю забезпечують достатній захист від виявлених ризиків [6]. Починаючи з 2012 року результати проекту ASZ також оприлюднюються в урядових рішеннях.

В 2013 році було видано Постанову Уряду «Про систему управління доброчесністю орга-

нів державного управління та порядок прийому лобістів» 50/2013. (II.25), яка поширюється на державні адміністративні органи, які перебувають під контролем чи наглядом уряду, та їхніх службовців, за винятком правоохоронних органів і військової служби національної безпеки [7].

Перевірка доброчесності правоохоронних органів регулюється іншими нормативними актами. Так, Законом «Про внесення змін до деяких законів про правоохоронну та суміжну діяльність» CXLVII 2010 року [8] було внесено ряд змін якими запроваджено перевірку доброчесності, або тест на надійність (*megbízhatósági vizsgálatok*), як зазначено в угорському законодавстві.

З 1 січня 2011 року перевірка на надійність є частиною Закону XXXIV 1994 року «Про поліцію», згідно якому метою перевірки надійності є визначення того, чи виконує відповідна особа службові обов'язки, передбачені законом, чи посадові обов'язки, передбачені законодавством, колективним договором, трудовим договором. Дисциплінарне провадження або провадження про порушення не може бути розпочате на підставі порушень, виявлених під час перевірки надійності.

Незважаючи на нетривале застосування даного виду перевірок, Угорщина виявила правові прогалини перевірки, які були виправлені шляхом внесення змін в Закон. Так § 7/A Закону XXXIV доповнено пунктом 1a, згідно з яким з метою перевірки виконання посадових і службових обов'язків орган, який проводить перевірку на надійність, штучно створює життєві ситуації, які реально мають місце або можуть бути припущені під час виконання роботи. На місці випробування на надійність може бути розміщений об'єкт, здатний досягти мети, визначеної вище, який не завдає шкоди чи здоров'я, який за своїм характером і призначенням вписується в штучну життєву ситуацію. Отже, законодавець наголосив, що перевірка має бути безпечною.

Здійснює дану перевірку, згідно з Постановою Уряду «Про призначення органу поліції, який виконує завдання внутрішньої профілактики та розкриття злочинів, а також про встановлення детальних правил виконання його завдань, перевірку бездоганного способу життя та перевірку надійності» 293/2010. (XII. 22) [9], Служба національної оборони (NVSZ).

Згідно п. 2 § 7/A Закону XXXIV призначає перевірку надійності з обґрунтуванням її необхідності керівник органу, що виконує функції внутрішньої протидії правопорушенням та розкриття злочинів,

постановою. Про призначення та закінчення даної перевірки необхідно негайно повідомити прокурора – шляхом направлення відповідної постанови. На підставі ухвали та детального плану проведення перевірки надійності прокурор протягом двох робочих днів погоджує призначення перевірки на надійність або відмовляє у її погодженні. Пізніше було додано п. 2а згідно з яким прокурор протягом 8 робочих днів з моменту отримання постанови про завершення перевірки достовірності перевіряє її законність і повертає до органу, який її надав. У разі виявлення порушення законодавства своїм письмовим мотивованим рішенням органу, який проводить перевірку надійності, доручає прийняти нове рішення, а якщо встановлює, що перевірка надійності проведена не так, як детальний план, порушує кримінальну справу. Дане положення забезпечує додатковий контроль проведення перевірки прокурором та встановлює відповідальність органу, який здійснює перевірку, за порушення плану перевірки.

Правила за якими здійснюється перевірка доброчесності визначені Постановою Уряду 194/2022. (V/27.) «Про правила перевірки бездоганного способу життя та тесту на надійність, а також про призначення поліцейського органу, який виконує внутрішні завдання з запобігання злочинам та розкриття злочинів, а також виконання своїх обов'язків, детальні правила ідеального способу життя перевірка та тест на надійність. Про внесення змін до Постанови Уряду» 293/2010 (XII.22.) [10]. Постановою визначені елементи, які мають міститися в рішенні про розслідування; що має включати детальний план проведення розслідування. Крім того, згідно з §10 Постанови життєва ситуація, яка повинна бути створена для цілей розслідування, повинна бути такою, щоб особа, якої стосується розслідування, була зобов'язана вжити заходів і процедур. Життєва ситуація, що склалася, не може обмежувати свободу вибору особи, щодо якої проводиться розслідування, способу дій та процесуального порядку. Вибір місця та методу розслідування не може перешкоджати виконанню обов'язків і завдань особи, щодо якої проводиться розслідування. Метод розслідування не повинен передбачати приниження підслідної особи, заподіяння шкоди її честі та доброму репутації, загрозу життю чи фізичній недоторканності підслідної особи чи інших осіб. Розслідування не може загрожувати процедурі іншого органу.

Параграфом 11 Постанови визначено, що включає рішення про припинення процедури

якщо через об'єктивні обставини створення штучної життєвої ситуації, включеної до детального плану проведення розслідування, навіть не розпочалося. Також зазначено, що інформація про припинення або завершення процедури повинна бути надіслана розслідуваному учаснику органу, щодо якого проводиться розслідування, яка містить факт припинення процедури, а також дату початку та закінчення розслідування, із зазначенням року, місяця та числа. Якщо розслідування було видано проти члена групи персоналу організації, що стосується розслідування, який виконує конкретне службове завдання, ім'я якого ще не могло бути названо на момент видачі наказу, рішення про припинення процедури містить лише точну назву відповідного організаційного підрозділу та дату початку та закінчення розслідування. Інформація про припинення процедури повинна бути надіслана командирі штабу або особі, яка виконує повноваження роботодавця, зі змістом згідно з частиною (2). Інформація для членів штабної групи, яких торкнулося розслідування, має бути оголошена командиром, відповідальним за штаб, або за повноваженнями роботодавця. Постанова про припинення провадження має бути надіслана прокурору, який ухвалив постанову [10].

Також Законом та Постановою визначені й інші норми, які регулюють здійснення перевірки надійності. Досить важливими, на нашу думку є положення, які були додані до Закону XXXIV а саме, що тест на надійність може бути призначений, до одного й того ж суб'єкту, не більше трьох разів на календарний рік, крім випадків, якщо таке перевірка не розпочалася через об'єктивні обставини; тривалість перевірки щоразу становить не більше 15 днів, але одноразово може бути продовжена на ще 15 днів; інформування керівництва про проведення перевірки.

Отже, погоджуємося з генерал-лейтенант поліції Угорщини Золтаном Болчиком, що тест на надійність – це правовий інститут, пов'язаний суворими правилами. Кожен момент, кожна деталь визначається Законом про поліцію та Постановою Уряду, яка регулює діяльність NVSZ. Також він зазначив, що за перші 10 років (з 2011 по 2021 рік) прокуратура Угорщини санкціонувала 8830 перевірок надійності. Про законність впровадження свідчить той факт, що всі проведені слідчі дії були проведені законно, і для більшості обстежених підтверджено, що вони виконували свою роботу чесно. Водночас варто додати, що 127 справ закінчено повідомленням, оскільки фігурантам оголошено про підозру у вчиненні злочину [11].

Висновки. Перевірка доброчесності не є новим механізмом запобігання корупції та виявлення недоброчесних поліцейських, але незважаючи на багаторічний досвід перевірки існують питання, які потребують додаткового вивчення. Такі питання існують як Сполучених Штатах, яка є засновницею даного виду перевірки, так і в Угорщині, країні, що порівняно нещодавно застосовує перевірку доброчесності. В США досі є спірним питанням застосування провокації та випадкових перевірок. Угорщина шляхом внесення змін в закони врегулювала питання щодо термінів

та періодичності проведення перевірки, контролю її законності, безпечності. Та незважаючи на всі спірні питання, які можуть виникнути, переваги застосування перевірки є значно вищим.

Вважаємо, що перевірку доброчесності необхідно запровадити в Національній поліції України, адже доброчесність поліцейських є запорукою ефективного виконання ними правоохоронних функцій, довіри суспільства та загального зменшення корупції в країні. Такі перевірки мають здійснюватися згідно з чіткими правилами, які відповідають національним нормативно-правовим актам.

Список літератури:

1. Ангеленюк А.-М. Ю. Доброчесність у діяльності поліції зарубіжних країн: правова характеристика. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2021. Вип.4 (96). С.13-22 URL: <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1428/1328> (дата звернення: 28.05.2023).
2. Рибак О.О. Перевірка на доброчесність як дієвий інструмент запобігання корупції. Досвід Румунії та Молдови. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 1. 2019 С.140-145. URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2019/1_2019.pdf#page=140 (дата звернення: 30.05.2023).
3. By David Burnham Graft Paid to Police Here Said to Run Into Millions The New York Times Archives April 25, 1970 URL: https://www-nytimes-com.translate.goog/1970/04/25/archives/graft-paid-to-police-here-said-to-run-into-millions-survey-links.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc (дата звернення: 10.06.2023).
4. Knapp, Monserrat, Sprizzo, Thomas, & Vance et al., The Knapp Commission Report on Police Corruption. 1972, Summary URL: <https://iwpchi.files.wordpress.com/2019/12/knapp-commission-report-part-1.pdf> (дата звернення: 03.06.2023).
5. Steve Rothlein. Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers https://www.llrmi.com/articles/legal_update/le_integrity_tests/ (дата звернення: 20.05.2023).
6. Domokos László. Integritás, etikus vezetés és vezetői teljesítmény a közszférában Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek XIII. évf. 2016 2 4-16 URL: https://matarka.hu/koz/ISSN_1786-1594/vol_13_no_2_2016/ISSN_1785-1594_vol_13_no_2_2016_004-016.pdf (дата звернення: 18.06.2023).
7. Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítő fogadásának rendjéről 50/2013. (II. 25.) URL: https://net-jogtar-hu.translate.goog/jogszabaly?docid=a1300050.kor&_x_tr_sl=hu&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc (дата звернення: 18.06.2023).
8. Törvény egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról CXLVII.2010. évi URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000147.TV> (дата звернення: 11.06.2023).
9. Korm. Rendelet 293/2010. (XII. 22.) a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról 2022.07.01. URL: https://njt-hu.translate.goog/jogszabaly/2010-293-20-22?_x_tr_sl=hu&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc (дата звернення: 25.06.2023).
10. Korm. Rendelet 194/2022. (V. 27.) a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat szabályairól, valamint a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról 2023.02.01. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-194-20-22> (дата звернення: 17.06.2023).
11. Szemán László János Törvények szabályozzák a megbízhatósági vizsgálatokat. Magyar Nemzet. 2021.05.05 URL: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2021/05/torvenyek-szabalyozzak-a-megbizhatosagi-vizsgalatokat> (дата звернення: 08.06.2023).

Azarenko T.I. FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF INTEGRITY CHECKS OF POLICE OFFICER ON THE EXAMPLE OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND HUNGARY

The article examines the legal regulation of integrity checks in the United States of America and Hungary. The main stages of the formation of this type of inspection as an administrative and legal means of preventing

corruption in each of the countries are outlined. The identified advantages of the introduction of integrity checks and the main controversial legal issues that arise in the course of the application of this preventive, anti-corruption measure, which exist both in the United States of America, which has many years of experience in checking the integrity of police officers, and in Hungary, which relatively recently introduced integrity checks in national legislation. It was emphasized that each of the countries has its own verification features, but the only goal is to prevent corruption among police officers and to form a virtuous police force, which is effectively implemented both in the United States of America and in Hungary.

Attention was drawn to the fact that integrity checks are carried out in Ukraine for certain state authorities, including law enforcement agencies, but integrity checks have not been implemented in the National Police of Ukraine. It is proposed to introduce an integrity check in the National Police, because this law enforcement body has wide powers, significant administrative resources and the right to use coercion, which can affect corruption risks in the police. The dishonesty and corruption of the police, in turn, causes public distrust of law enforcement agencies and state institutions as a whole, discrimination by the authorities, and can negatively affect the investment climate of Ukraine and the results of the fight against crime in the state. It was noted that the integrity check in the National Police should be carried out in accordance with clear rules that should be regulated at the legislative level.

Key words: *integrity, integrity check, reliability test, police, corruption prevention.*