

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.95:35.086

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.4/20>

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ДОБРОЧЕСНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Рядінська В.О.

Державний науково-дослідний інститут МВС України

ORCID ID: 0000-0002-2210-5933

Гаврилюк Л.В.

Державний науково-дослідний інститут МВС України

ORCID ID: 0000-0002-9441-4037

Анотація. В статті проаналізовано нормативно-правові акти, в яких закріплюються способи визначення доброчесності відносно окремих категорій публічних службовців, що працюють у державних органах, діяльність яких спрямована на забезпечення правопорядку в державі, а саме – Національної поліції України, прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань. Досліджено механізми способів визначення доброчесності (для прокурорів – перевірки на доброчесність, для працівників НАБУ – перевірки на доброчесність, моделювання ситуацій, у яких можлива недоброчесна поведінка працівника НАБУ, моніторинг способу життя, для працівників ДБР – перевірки на доброчесність, моніторинг способу життя, проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа). Виявлено наявні в них проблеми, які негативно впливатимуть на формування єдиних критеріїв доброчесності публічних службовців (відсутність правових підстав застосування способів визначення доброчесності працівників НПУ, підхід до формування критеріїв визначення доброчесності відносно різних категорій публічних службовців суттєво різниться). Вказано, що формування єдиних критеріїв доброчесності для таким категорій публічних службовців як співробітники органів правопорядку та прокуратури можливо лише після нормативного врегулювання способів визначення доброчесності працівників поліції; формування єдиного підходу до застосування способів визначення доброчесності для всіх категорій публічних службовців, що розглядаються; розроблення Типового порядку застосування способів визначення доброчесності публічних службовців, яким би встановлювався зрозумілий та прозорий механізм застосування способів визначення доброчесності для публічних службовців, що передбачав би такі аспекти, як підстави їх застосування, суб'єкти, уповноважені на їх застосування, повноваження таких суб'єктів, процедуру, періодичність, правові наслідки, порядок оскарження. Констатовано, що до критеріїв доброчесності публічних службовців можуть бути віднесені дотримання норм профільних законів України, антикорупційного законодавства, Етичних кодексів/правил, відповідність рівня життя наявному майну та одержаним легальним доходам.

Ключові слова. Публічна служба, публічні службовці, органи правопорядку, прокуратура, Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань, критерії, доброчесність, перевірка, моніторинг, адміністративно-правове регулювання.

Вступ. У Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки», затвердженому Указом Президента України № 273/2023 від 11 травня 2023 року [1]

як один із заходів реформування органів правопорядку визначається застосування єдиних критеріїв доброчесності для перевірки співробітників усіх органів правопорядку та прокуратури.

Проте застосування єдиних критеріїв перед-

бачає їх попереднє формування, оскільки на сучасному етапі для різних категорій публічних службовців передбачаються різні критерії доброчесності, які визначаються, переважно, у внутрішньовідомчих нормативно-правових актах і мають свої особливості.

На необхідності формування єдиних критеріїв доброчесності для публічних службовців на сучасному етапі зверталася увага в роботах В. Писанця [2], Т. Семкіна [3, с. 14], В. Бігун [4, с. 23], В. Рядінської, О. Карпушевої [5, с. 55], Н. Сорокіної [6], О. Браверман [7], О. Дрозда, Л. Гаврилюк, С. Брателя [8, с. 6] та інших науковців, проте до сьогодні ситуація ніяк не змінилася. Однією з причин цього є наявні проблеми у визначенні критеріїв доброчесності публічних службовців у різних нормативно-правових актах, в яких передбачається застосування способів визначення їх доброчесності, без усунення яких неможливо сформувати єдині критеріїв доброчесності для перевірки співробітників усіх органів правопорядку та прокуратури.

Тому **метою** нашого дослідження є аналіз нормативно-правових актів, в яких закріплюються способи визначення доброчесності відносно окремих категорій публічних службовців, дослідження механізму цих способів, виявлення наявних в них проблем, які негативно впливатимуть на формування єдиних критеріїв доброчесності публічних службовців та формулювання пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно пункту 17 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [9]. Виходячи з визначення, закріпленого у зазначеному вище нормативному акті, зазначимо, що до публічних службовців належить велике коло суб'єктів. Підходи щодо того, які саме види діяльності відносяться до публічної служби, є дискусійним. Так, на думку М. Цуркана, публічними службовцями є особи, що здійснюють політичну службу, державну службу, військову службу, службу на посаді судді [10]. О. Петренко вважає, що публічна служба – це служба в апараті центральних та місцевих органів виконавчої влади, в апараті органів прокуратури, діяльність

неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань; діяльність з надання публічних послуг населенню в публічних корпораціях, місцевих органах влади [11, с. 14]. О. Стрільців, В. Костюк, Л. Гаврилюк зазначають, що публічними службовцями є всі особи, що працюють в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування [12, с. 16] і т.ін.

З огляду на невизначеність кола суб'єктів, що відносяться до публічних службовців, і того, що розгляд цього питання не охоплюється метою нашого дослідження, ми зосередимо увагу на публічних службовцях, що працюють у державних органах, діяльність яких спрямована на забезпечення правопорядку в державі, а саме – Національної поліції України (далі – НПУ), прокуратури, Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), Державного бюро розслідувань (далі – ДБР).

Правове регулювання способів визначення доброчесності працівників вищевказаних органів здійснюється на підставі різних нормативно-правових актів.

Визначення доброчесності працівників поліції законодавством не передбачено, хоча НПУ є одним з основних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення правопорядку в державі.

Єдиним способом визначення доброчесності прокурорів є перевірка їх на доброчесність. Проведення перевірок на доброчесність прокурорів передбачається в абзаці першому частини п'ятої статті 19 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, де зазначається, що *«прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності»* [13]. Механізм таємної перевірки доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур та слідчих прокуратури визначено в Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів, який затверджено Наказом Генеральної прокуратури України від 29.12.2022 № 293 [14]. Відповідно цього відомчого акту, проходження таємної перевірки доброчесності полягає у щорічному поданні прокурором Декларації, в якій зазначаються:

1) твердження про вчинення чи не вчинення прокурором:

– дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;

– корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, в тому числі надходження пропозицій щодо неправомірної вигоди або не передбаченого чинним законодавством подарунка та розголошення або використання в інший спосіб в своїх інтересах чи в інтересах третьої особи інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням ним службових повноважень;

2) відомості про дотримання вимог законодавства щодо:

– фінансового контролю, визначені Законом України «Про запобігання корупції», у тому числі у встановлені законодавством строки подано декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в якій зазначено достовірні відомості;

– прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів;

– невикористання статусу займаної посади та пов'язаних з цим можливості у своїх приватних інтересах чи в інтересах третіх осіб;

3) відомості про наявність в декларанта інформації щодо:

– складення стосовно нього уповноваженим органом протоколів, інших документів, передбачених законодавством, в яких міститься інформація про можливе вчинення ним корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а також про наявність судових рішень за результатами розгляду таких справ;

– повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, складання стосовно нього обвинувальних актів, клопотань про звільнення його від кримінальної відповідальності, перебування у провадження суду та ухвалення рішень про результати судового розгляду у таких справах;

– складення стосовно нього уповноваженим органом протоколів про перебування у стані сп'яніння під час керування транспортними засобами або про відмову від огляду з метою виявлення такого стану, а також про наявність судових рішень за результатами розгляду таких справ;

– прийняття рішень про наявність у його діях дисциплінарного проступку, притягнення до дисциплінарної відповідальності [14].

Відповідно до абзацу 2 пункту 3 Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів, який затверджено Наказом Генеральної прокуратури України від 29.12.2022 № 293, Декларація прокурора підлягає оприлюдненню на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора. За наявності підстав відносно прокурора

може бути проведено службове розслідування, під час якого перевіряється інформація, подана в вищевказаній Декларації.

Підстави для призначення службового розслідування визначаються в пункті 3 розділу II Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів, затвердженій Наказом офісу Генерального прокурора від 16.06.2021 № 202. Спираючись на аналіз цих норм, до підстав призначення службового розслідування для перевірки на доброчесність, можна віднести:

втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів;

допущення витоку мовної та видової інформації на об'єктах інформаційної діяльності органів прокуратури, розголошення конфіденційної, службової інформації або інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом (крім державної таємниці), втрату, пошкодження службових документів і матеріалів, печаток, штампів, іншого майна прокуратури, порушення пропускового режиму до службових приміщень прокуратури;

порушення, допущене посадовими особами органів прокуратури, що призвело чи могло призвести до нецільового використання бюджетних коштів та втрат;

подію, яка сталася за участі прокурора та викликала негативний суспільний резонанс;

використання прокурором своїх службових повноважень або службового статусу та пов'язаних із цим можливостей на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб;

вчинення прокурором дій, що містять ознаки кримінальних правопорушень, у тому числі корупційних, або правопорушень, пов'язаних з корупцією;

керування прокурором транспортним засобом у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння або відмову від проходження огляду з метою виявлення стану сп'яніння;

подання в анкеті доброчесності прокурора недостовірних (у тому числі неповних) тверджень;

порушення прокурором вимог, заборон або обмежень, встановлених Законами України «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру»;

вчинення прокурором інших дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів

у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури» [15].

Приводами для призначення службового розслідування відповідно до пункту 1 розділу II Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів, затвердженій Наказом офісу Генерального прокурора від 16.06.2021 № 202 є:

звернення (скарги, заяви) і повідомлення громадян, народних депутатів України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від підпорядкування і форм власності, об'єднань громадян та засобів масової інформації, які містять фактичні дані, що можуть бути перевірені;

доручення посадових осіб, уповноважених на призначення службових розслідувань;

подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припис Національного агентства з питань запобігання корупції;

письмовий запит члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, яким у ході дисциплінарного провадження здійснюється перевірка за дисциплінарною скаргою (заявою);

рапорт прокурора, в тому числі щодо ініціювання проведення службового розслідування для спростування безпідставних звинувачень або підозр стосовно нього;

повідомлення Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора [15].

Виходячи з цього, констатуємо, що механізм перевірки на доброчесність прокурорів передбачає: 1) заповнення прокурором Декларації, в якій зазначаються твердження про вчинення чи не вчинення прокурором певних дій, відомості про дотримання вимог законодавства, відомості про наявність в декларанта певної інформації; 2) оприлюднення Декларації на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора; 3) виникнення/не виникнення підстав для проведення службового розслідування відносно прокурора. У випадку, якщо підстав для проведення службового розслідування відносно прокурора протягом року не виникло, прокурор вважається доброчесним. У випадку, якщо підстави для проведення службового розслідування виникли, то проводиться службове розслідування, за результатами якого робиться висновок про доброчесність/не доброчесність прокурора; 4) прокурор має право оскаржити рішення, прийняте за результатами службового розслідування в порядку, визначеному законодавством.

ному законодавством.

Внутрівідомчі нормативно-правові акти, в яких закріплюється механізм перевірки на доброчесність стосовно прокурорів, критеріїв доброчесності не містять. Водночас, можна вказати, що визначені у пункті 3 розділу II Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів, затвердженій Наказом офісу Генерального прокурора від 16.06.2021 № 202, окремі підстави для призначення службового розслідування можна вважати індикаторами, які вказують на недоброчесність прокурорів.

Спираючись на аналіз зазначених індикаторів, можна констатувати, що відповідно до відомчих нормативно-правових актів, якими врегульовується проведення перевірки на доброчесність прокурорів, до критеріїв доброчесності прокурорів віднесено дотримання ними норм законів України «Про прокуратуру», «Про запобігання корупції», Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів.

Переходячи до способів визначення доброчесності працівників НАБУ, зазначимо, що в цьому державному органі застосовуються: перевірка на доброчесність, моделювання ситуацій, у яких можлива недоброчесна поведінка працівника НАБУ, моніторинг способу життя.

Правове регулювання перевірок на доброчесність працівників НАБУ забезпечується Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII (далі – Закон № 1698-VII), згідно з пунктом 3 частини другої статті 27 якого передбачено, що підрозділ внутрішнього контролю НАБУ має, зокрема, обов'язок проведення перевірок працівників НАБУ на доброчесність [16].

Механізм перевірки на доброчесність працівників НАБУ закріплюється в Положенні про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, яке затверджено наказом Директорату НАБУ від 29.11.2019 № 142 (далі – Положення про Управління внутрішнього контролю), в розділі VII якого лише зазначається, що зазначеним Управлінням здійснюється комплекс організаційних та практичних заходів із збирання, аналізу та перевірки даних, які свідчать про моральні, ділові та професійні якості працівників НАБУ. Відповідно норм зазначеного вище Положення, завданням перевірки на доброчесність працівників НАБУ є отримання достовірної інформації про фактичне виконання ними правових норм та обмежень, передбачених законодавством України, яке регулює діяльність НАБУ. Метою перевірок на

добросесність є запобігання недобросесній поведінці працівників НАБУ, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника НАБУ, скоєння вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника. Перевірка на добросесність здійснюється шляхом збирання та обробки даних про працівника НАБУ, які можуть свідчити про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, що можуть тією чи іншою мірою вплинути на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивності та неупередженості під час прийняття рішень [17].

Виходячи з цього, констатуємо, що механізм перевірки на добросесність працівників НАБУ в відомчих нормативно-правових актах, якими врегульовується перевірка їх на добросесність, виписаний розпливчато і фактично закріплює лише повноваження працівників Управління внутрішнього контролю зі збирання та оброблення даних про працівника НАБУ, які можуть свідчити про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, що можуть тією чи іншою мірою вплинути на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивності та неупередженості під час прийняття рішень. Підстав, приводів для призначення перевірки на добросесність працівників НАБУ, процедури такої перевірки, реалізації її результатів, механізм оскарження в Положенні про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України не міститься, критеріїв добросесності для таких працівників не встановлюється.

Спираючись на аналіз зазначеного відомчого нормативно-правового акта, яким врегульовується проведення перевірки на добросесність працівників НАБУ, до критеріїв їх добросесності можна лише опосередковано віднести наявність моральних, ділових та професійних якостей працівників НАБУ (без визначення того, які саме це повинні бути якості), виконання ними правових норм та обмежень, передбачених законодавством України, яке регулює діяльність НАБУ, дотримання етичних норм, не скоєння вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника.

Механізм моделювання ситуацій, у яких можлива недобросесна поведінка працівника НАБУ, регулюється пунктами 7.4–7.5 розділу VII Положення про Управління внутрішнього контролю, де передбачається, що перевірка на добросесність

може проводитися шляхом моделювання ситуацій, у яких можлива недобросесна поведінка працівника НАБУ [17]. Крім цього, в цих нормах закріплюється процедура проведення моделювання (визначення порядку надання дозволу, можливість використання спеціальних речей і документів, можливість залучення працівників підрозділів НАБУ та добровільної допомоги інших осіб тощо), проте дуже узагальнено. Критеріїв, за якими працівник НАБУ, відносно якого проводилося моделювання ситуацій, може бути визнаний недобросесним, не встановлено, і навіть опосередковано немає підстав для висновку, що може бути такими критеріями.

Механізм моніторингу способу життя працівників НАБУ регулюється розділом VI Положення про Управління внутрішнього контролю, де передбачається, що такий моніторинг являє собою комплекс організаційно-правових та пошуково-аналітичних заходів, які здійснюються Управлінням і полягають у встановленні реального рівня життя, наявності та реальної (ринкової) вартості майна (активів) і доходів працівника НАБУ і його членів сім'ї, аналіз і співвідношення рівня життя працівника НАБУ до його доходів і перевірки відповідності між даними моніторингу та інформацією, зазначеною у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за відповідний період [17].

Метою моніторингу способу життя працівника НАБУ є встановлення відповідності рівня життя працівника майну і доходам цього працівника та його членів сім'ї згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається ним відповідно до закону. Підставами проведення моніторингу способу життя працівника НАБУ є: 1) отримання підрозділом внутрішнього контролю інформації про невідповідність рівня життя працівника НАБУ майну і доходам працівника та його членів сім'ї; 2) результати проведення психофізіологічного опитування звикористанням поліграфу; 3) потреба у проведенні моніторингу способу життя працівника НАБУ для виконання завдань, покладених на НАБУ; 4) план проведення моніторингу способу життя працівників НАБУ, який складається з урахуванням вимог до інформації з обмеженим доступом [17].

З метою встановлення рівня життя працівника НАБУ, Управління внутрішнього контролю здійснює комплекс заходів, направлених на встановлення фактичних даних щодо витрат працівника НАБУ, які він здійснює постійно, або здійснив

протягом звітнього періоду, зазначеного у декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, а саме на: 1) придбання та утримання нерухомого майна, автотранспорту і предметів розкоші; 2) утримання та обслуговування рахунків і кредитних зобов'язань; 3) хобі та відпочинок; 4) освіти та ін.

Для встановлення майна та доходів працівника НАБУ і його членів сім'ї Управління внутрішнього контролю здійснює збір даних щодо осіб, з якими працівник НАБУ перебуває у шлюбі, їхніх дітей, батьків, осіб, які перебувають під опікою і піклуванням, інших осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

З метою встановлення сукупного доходу та майна, яке перебуває у власності або користуванні, Управлінням внутрішнього контролю здійснюється комплекс заходів спрямованих на встановлення даних щодо доходів за основним місцем роботи працівника НАБУ та його членів сім'ї, інших джерел доходів, банківських рахунків, пільг, нерухомого майна, автотранспорту, предметів розкоші, які знаходяться у власності або користуванні, та іншого майна, яке потребує значних витрат на придбання або утримання. За результатами вивчення рівня життя працівника НАБУ та встановлення майна і доходів цього працівника та його членів сім'ї, працівником Управління внутрішнього контролю здійснюється логічний та арифметичний аналіз отриманих даних, за результатом якого готується висновок про відповідність суми витрат за певний проміжок часу доходам за відповідний період. Після отримання результатів моніторингу способу життя працівника НАБУ працівником Управління внутрішнього контролю здійснюється порівняльний аналіз отриманих даних з інформацією, зазначеною у декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру за відповідний період. Матеріали моніторингу способу життя працівника НАБУ можуть бути підставами для проведення службового розслідування, оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування [17]. Виходячи з аналізу норм відомчих нормативно-правових актів, що врегульовують проведення моніторингу способу життя працівників НАБУ, констатуємо, що критеріїв доброчесності при проведенні такого способу визначення доброчесності не встановлено, до них

можна лише опосередковано віднести відповідність рівня життя наявному майну та одержаним легальним доходам.

Переходячи до способів визначення доброчесності працівників ДБР, зазначимо, що в цьому державному органі застосовуються: перевірка на доброчесність, моніторинг способу життя, проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа.

Правове регулювання способів визначення доброчесності працівників ДБР забезпечується Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VII (далі – Закон № 794-VII), згідно з абзацом 6 частини другої статті 15 якого передбачено, що при призначенні на посаду у Державному бюро розслідувань особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя [18]. Згідно зі статтею 24 зазначеного Закону, з метою запобігання і виявлення правопорушень у діяльності працівників ДБР у складі центрального апарату ДБР та його територіальних управлінь діють підрозділи внутрішнього контролю, до обов'язків яких віднесено і проведення перевірок працівників ДБР на доброчесність та моніторингу способу їх життя, а також покладаються обов'язки з проведення з особами психофізіологічних інтерв'ю із застосуванням поліграфа під час вступу на службу та проходження служби в Державному бюро розслідувань [18]. Згідно з пунктом 5 частини 4 статті 25 цього ж нормативного акту, до підстав притягнення працівника ДБР до дисциплінарної відповідальності відносяться негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника. Критеріїв доброчесності для визначення доброчесності працівників ДБР не встановлено, механізм правового регулювання способів визначення доброчесності в нормах Закону 794-VII не передбачається. Відомчі нормативно-правові акти, в яких би закріплювався механізм проведення перевірки на доброчесність, моніторингу способу життя, проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа відносно працівників ДБР, з аналізу норм яких хоча б опосередковано можна було б визначити критеріїв доброчесності для цих працівників, відсутні.

Висновки. Таким чином, розробленню єдиних критеріїв доброчесності таких категорій публічних службовців як співробітники органів правопорядку та прокуратури перешкоджатимуть:

1) відсутність правових підстав застосування способів визначення доброчесності працівників

поліції, в той час як НПУ є одним з основних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення правопорядку в державі;

2) відносно різних категорій публічних службовців (співробітників органів правопорядку та прокуратури) встановлено різні способи визначення доброчесності (для прокурорів – перевірка на доброчесність, для працівників НАБУ – перевірка на доброчесність, моделювання ситуацій, у яких можлива недоброчесна поведінка працівника НАБУ, моніторинг способу життя, для працівників ДБР – перевірка на доброчесність, моніторинг способу життя, проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа). В силу різновекторності зазначених способів, формування єдиних критеріїв визначення доброчесності суттєво ускладнюється;

3) підхід до формування критеріїв визначення доброчесності відносно різних категорій публічних службовців (співробітників органів правопорядку та прокуратури) суттєво різняться:

– для прокурорів визначено індикатори, які вказують на їх недоброчесність, спираючись на які до критеріїв доброчесності прокурорів може бути віднесено дотримання ними норм законів України «Про прокуратуру», «Про запобігання корупції», Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів;

– для працівників НАБУ критерії доброчесності не визначені. Спираючись на аналіз адміністративно-правового регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність працівників НАБУ, до критеріїв їх доброчесності можна лише опосередковано віднести наявність моральних, ділових та професійних якостей працівників НАБУ (без визначення того, які саме це повинні бути якості), виконання ними правових норм та обмежень, передбачених законодавством України, яке регулює діяльність НАБУ, дотримання етичних норм, не скоєння вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника. Критеріїв, за якими працівник НАБУ, відносно

якого проводилося моделювання ситуацій, може бути визнаний недоброчесним, не встановлено, і навіть опосередковано немає підстав для висновку, що може бути такими критеріями. Критеріїв доброчесності для працівників НАБУ при проведенні такого способу визначення доброчесності не встановлено, до них можна лише опосередковано віднести відповідність рівня життя наявному майну та одержаним легальним доходам.

– критеріїв доброчесності при проведенні перевірки на доброчесність, моніторингу способу життя, проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа відносно працівників ДБР для визначення їх доброчесності не встановлено.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що формування єдиних критеріїв доброчесності для таких категорій публічних службовців як співробітники органів правопорядку та прокуратури можливо лише після:

– адміністративно-правового врегулювання способів визначення доброчесності працівників поліції;

– формування єдиного підходу до застосування способів визначення доброчесності для всіх категорій публічних службовців, що розглядаються;

– розроблення Типового порядку застосування способів визначення доброчесності публічних службовців, яким би встановлювався зрозумілий та прозорий механізм застосування способів визначення доброчесності для публічних службовців, що передбачав би такі аспекти, як підстави їх застосування, суб'єкти, уповноважені на їх застосування та їх повноваження, процедуру, періодичність, правові наслідки, порядок оскарження.

До критеріїв доброчесності публічних службовців можуть бути віднесені:

– дотримання норм профільних законів України, антикорупційного законодавства, Етичних кодексів/правил;

– відповідність рівня життя наявному майну та одержаним легальним доходам.

Література:

1. Про затвердження Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>
2. Писанець В.А. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності працівників правоохоронних органів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 201 с.
3. Семкін Т. Впровадження інституту перевірок на доброчесність в законодавство України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. № 2 (48). 2017. С. 11–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2017_2_4.

4. Бігун В.С. Добросочність як правовий режим і правовідносини. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 22. С. 20–24. URL. file:///C:/Users/VTZN/Downloads/48-Article%20Text-91-1-10-20191123.pdf
5. Рядінська В.О., Карпушова О.В. Правові проблеми визначення та застосування категорії «добросочність» в законодавстві України. *Приватне та публічне право*. 2021. № 3. С. 54–60. URL. http://pp-law.in.ua/archive/3_2021/11.pdf DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.3.9>
6. Сорокіна Н. Г. Добросочність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. URL. <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/5/8.pdf>
7. Браверман О.О. Правове регулювання перевірки на добросочність працівників Національного антикорупційного бюро України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 298 с.
8. Drozd Oleksii, Havryliuk Liudmyla, Bratel Serhii, Dotsenko Oleksandr, Lakiychuk Yaroslava, Testing and of and integrity and of and police and officers: and the and realities and of and today *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(2), pp. 1–8. URL. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85105120018&origin=resultlist&sort=plf-f&src=s&sid=a6617f95feb7ae12b4f753cd886d6e60&sot=b&sdt=b&s=TITLE-ABS-KEY%28TESTING+OF+INTEGRITY+OF+POLICE+OFFICERS%3A+THE+REALITIES+OF+TODAY%29&sl=31&sessionSearchId=a6617f95feb7ae12b4f753cd886d6e60>
9. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
10. Цуркан М. Правове регулювання публічної служби в Україні . Особливості судового розгляду спорів : монографія Харків : Право, 2010. 345 с.
11. Петренко О.С. Формування інтегрованого ін-ституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ, 2008. 20 с.
12. Перевірка публічних службовців на добросочність : аналіт. огляд Текст/ [Стрільців О. М., Костюк В. Л., Гаврилюк Л. В. та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2023. 88 с.
13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
14. Порядок проведення таємної перевірки добросочності прокурорів: Наказ Генеральної прокуратури України від 29.12.2022 № 293. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0293905-22#Text>
15. Інструкція про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів. Наказ офісу Генерального прокурора від 16.06.2021 № 202. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0202905-21#Text>
16. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
17. Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України. Наказ Директорату НАБУ від 29.11.2019 № 142. URL. https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/02.12/nakaz_uvk.pdf
18. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

Riadinska V.O. Havryliuk L.V. LEGAL PROBLEMS OF DETERMINING THE INTEGRITY CRITERIA OF PUBLIC OFFICIALS

The article reviews the normative legal acts, which identify the methods of determining integrity in relation to the certain categories of public servants working in state authorities whose activities are aimed at ensuring law and order within the state, namely, the National Police of Ukraine, the Prosecutor's Office, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Bureau of Investigation. The mechanisms of methods of integrity's determining were analyzed (integrity checks for prosecutors, integrity checks, lifestyle monitoring, modeling of situations in which NABU employee misconduct is possible for NABU employees, integrity checks, lifestyle monitoring, conducting psychophysiological research with the use of a polygraph for SBI employees).

The existing problems, which will negatively affect the formation of the common criteria for the integrity of public servants were identified (the absence of the legal grounds for the application of methods for determining the integrity of the National Police of Ukraine employees, the approach to the formation of the criteria for determining integrity in relation to different categories of public servants differs significantly). It was specified that the formation of the common criteria of integrity for such categories of public servants as employees of the Law enforcement agencies and the Prosecutor's Office is possible only after the legal regulation of the methods of determining the integrity for the police officers; formation of the common approach to the application of methods of determining integrity for all categories of public servants under consideration; the development of a Standard procedure for the application of methods of determining the integrity of public officials, which would

establish a clear and transparent mechanism for the application of methods of determining the integrity of public officials, which would provide for such aspects as the grounds for their application, subjects authorized to apply them, and the powers of such subjects, procedure, frequency, legal consequences, appeal procedure.

It was defined that compliance with the norms of Ukraine's specific laws, anti-corruption legislation, Codes/rules of ethics, compliance with the standard of living with available property and legal income can be regarded as the criteria of integrity of public servants.

Key words: *Public service, public servants, law enforcement agencies, prosecutor's office, National Police of Ukraine, National Anti-Corruption Bureau, State Bureau of Investigation, criteria, integrity, verification, monitoring, administrative and legal regulation.*