

УДК 342.95[343.163+347.963]:174

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕРКИ ДОБРОДЕТЕЛИ ПРОКУРОРА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭТИЧЕСКИХ СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

**Леонид ПОДОЛИННЫЙ,**  
прокурор отдела управления внутренней безопасности  
Генеральной инспекции Генеральной Прокуратуры Украины

### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены актуальные проблемы определения понятия добродетели, его законодательного закрепления, а также практические аспекты проверки добродетели прокуроров в Украине как реального механизма обеспечения высококачественных стандартов государственной службы. Усиление внимания к этической составляющей государственной службы, а также оценка качества деятельности государственных служащих в Украине порождает необходимость исследования вопроса эффективности проверки добродетели прокурора.

**Ключевые слова:** прокурор, государственная служба, добродетель, Генеральная инспекция Генеральной Прокуратуры Украины.

### LEGAL REGULATION OF DEFINITION AND DETECTION VIRTUE OF PROSECUTOR AS AN ACCOUNT FOR PROVISION OF ETHICS STANDARDS OF CIVIL SERVICE IN UKRAINE

**Leonid PODOLYNNYI,**  
Public Prosecutor of the Department of Internal Security  
General Inspectorate of the General Prosecutor's Office of Ukraine

### SUMMARY

The article deals with topical issues of definition of the concept of integrity, its legislative consolidation, as well as practical aspects of checking the integrity of prosecutors in Ukraine as a real mechanism for ensuring high-quality civil service standards. Increasing the attention to the ethical component of the civil service, as well as the assessment of the quality of civil servants in Ukraine, raises the need for an effective investigation of the integrity of the prosecutor.

**Key words:** public prosecutor, state service, integrity, General Inspectorate of the General Prosecutor's Office of Ukraine.

**Постановка проблемы.** Выбранное Украиной стратегическое направление развития как европейского государства, полноценного, равного члена международного сообщества, влияет на исполнение нашим государством своих международных обязанностей. Приведение государственной службы, в том числе и службы в органах прокуратуры, в соответствие с европейскими стандартами является одной из обязанностей Украины.

**Актуальность темы исследования.** В связи с вышеизложенным тема усовершенствования службы в органах прокуратуры, порядка и механизма проверки добродетели прокуроров актуализируется. Кроме того, эта тема актуальна в контексте практической реализации «Стратегии реформирования судопроизводства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015–2020 гг.» от 20 мая 2015 г. № 276/2015, которая в качестве одного из направлений реформирования называет приведение полномочий и деятельности органов прокуратуры в соответствие с европейскими стандартами путем внедрения эффективной дисциплинарной политики и стандартов прокурорской этики и совершенствования механизмов внутреннего контроля, в том числе путем расширенного декларирования прокурорами и членами их семей доходов и расходов [6].

За последние годы, в условиях постоянного реформирования органов государственной власти и управления, значительно возросло внимание к морально-этическим, профессиональным требованиям к государственным служащим, поэтому необходим анализ критериев профессиональной деятельности последних. Среди таких критериев,

относящихся к служебной деятельности прокуроров, особое внимание привлекает дефиниция «добродетель». Добродетель является одним из ключевых принципов деятельности государственных служащих органов прокуратуры, поэтому актуальным является исследование механизма проверки добродетели прокурора как важного критерия оценки его профессиональной деятельности.

Принципы нормативного урегулирования требований относительно профессиональной этики государственных служащих в Украине определены Указом Президента Украины «О Концепции адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского Союза» от 5 марта 2004 г. № 278/2004 [4]. Но уже в Законе Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 гг.» от 14 октября 2014 г. № 1699–VII [7] указано, что нет механизма ее реализации, поэтому реформа государственной службы и в настоящее время считается незаконченной. Для воспитания добродетельной элиты представителей власти предусмотрен ряд мер, направленных на эффективное реформирование государственной службы, и в первую очередь в сфере добродетели. Закон Украины «О государственной службе» от 10 декабря 2015 г. № 889–VIII [3] одним из принципов государственной службы, указанных в ст. 4, называет принцип добродетели, который заключается в «направленности действий государственного служащего на защиту публичных интересов и отказ государственного служащего от превалирования частного интереса при осуществлении предоставленных

ему полномочий». Действие Закона № 889–VIII, в соответствии с ч. 2 ст. 3, распространяется на государственных служащих органов прокуратуры. Поэтому необходимо изучить вопрос эффективности механизма проверки добродетели прокурора как государственного служащего, предусмотренного действующим законодательством.

**Состояние исследования.** В науке и теории административного права и теории государственного управления проблематика добродетели государственной службы разработана на крайне низком уровне и встречается лишь в единичных работах таких ученых, как: Т. Василевская, С. Серегина С., Н. Сорокина, О. Поляк и др. А. Кладченко с этической точки зрения рассматривает добродетель как «сильное и действенное желание поступать в соответствии с принципами правильности, человечности. Люди, которые имеют такое качество, выбирают (либо советуют другим) только верный выход из ситуации, ознакомившись и обдумав при этом все приоритеты соответствующего вопроса. В основе такой философии лежит способность к самопожертвованию, то есть человек может как пожертвовать своими интересами перед другим лицом, так и порекомендовать поступить так же, как поступил он. В этой цепочке не прослеживается корыстный мотив, измена или любое другое негативное явление» [2, с. 9]. В своем исследовании Н. Сорокина добродетель публичного служащего предлагает понимать как «необходимую морально-этическую составляющую деятельности публичного служащего, которая определяет границу и способ его поведения, основанный на принципах хорошего отношения к гражданам и честности в образе своей жизни, выполнении своих обязанностей и распоряжении государственными ресурсами. Добродетель публичной службы может в самом общем виде означать высококонрастную характеристику ее представителей, деятельность которых направлена на достижение добра как для каждого отдельного человека, так и общества в целом» [13, с. 40]. В понимании некоторых ученых дефиниция «добродетель прокурора» рассматривается в аспекте противодействия коррупции. Например, И. Бевзюк определяет добродетель прокурора как «психологическую характеристику личности прокурора в аспекте мировоззренческого неприятия им коррупции, антикоррупционной устойчивости, способности и умения противостоять и противодействовать коррупционным факторам и угрозам, возникающим в процессе прокурорской деятельности» [1, с. 36].

**Целью и задачей статьи** является выяснение сущности понятия добродетели прокурора как составляющей этического поведения государственного служащего, исследование эффективности установленного порядка проведения проверки добродетели прокурора в Украине, правового статуса субъектов проверки, выявление проблем в указанной сфере и поиск путей их решения.

**Изложение основного материала.** К общим обязанностям прокурора, согласно ст. 19 Закона Украины «О прокуратуре», помимо прочего, относится обязанность ежегодно проходить тайную проверку добродетели. Согласно отчету о работе Генеральной инспекции Генеральной Прокуратуры Украины, во исполнение требований ч. 5 ст. 19 Закона Украины «О прокуратуре» [5] и Порядка проведения тайной проверки добродетели прокуроров в органах прокуратуры Украины [12] такие проверки проведены в отношении почти 250 человек. По их результатам не прошли проверку 115 работников прокуратуры [9]. Такое положение обостряет необходимость теоретического анализа понятия и понимания добродетели прокурора как влиятельной категории качества и профессионализма прокуроров и их деятельности.

Правилами этического поведения государственных служащих определены основные признаки добродетели, а именно:

- 1) направленность действий на защиту публичных интересов, обеспечение приоритета общего блага граждан над личными, частными или корпоративными интересами;
- 2) недопустимость использования государственного имущества в личных целях;
- 3) недопущение наличия конфликта между публичными и личными интересами;
- 4) неразглашение и неиспользование информации, которая стала известна в связи с выполнением государственным служащим своих обязанностей, в том числе после прекращения государственной службы, кроме случаев, установленных законом;
- 5) недопущение предоставления каких-либо преимуществ и выявления приверженности отдельных физических и юридических лиц, политических партий, общественных и религиозных организаций [8].

Механизм проверки добродетели прокуроров является правовым средством контроля над поведением прокуроров, соответствия этого поведения критериям морали, честности, неподкупности, соответствия уровня жизни доходам, соблюдения присяги и правил прокурорской этики. Лицу сообщается о проведении в отношении него тайной проверки добродетели при его назначении на должность прокурора. Каждый прокурор с целью выполнения требований ч. 5 ст. 19 Закона Украины «О прокуратуре» обязан ежегодно до 1 февраля подавать в подразделение внутренней безопасности собственноручно заполненную анкету добродетели прокурора [5] по форме, утвержденной приказом Генерального Прокурора Украины от 16 июня 2016 г. № 205. Прокуроры, впервые назначенные на должность в органах прокуратуры, подают анкету в течение 30 календарных дней после даты назначения. Механизм проведения проверки заключается в том, что его осуществляет должностное лицо подразделений внутренней безопасности прокуратуры, наделенное соответствующими полномочиями по проверке добродетели прокуроров Генеральной Прокуратуры Украины, региональных и местных прокуратур. То есть проверка добродетели проводится должностными лицами Генеральной инспекции, которая является самостоятельным подразделением Генпрокуратуры. Исходя из Положения о Генеральной инспекции [10], неопределенным является вопрос о ее полной независимости и самостоятельности, поскольку руководитель Генеральной инспекции назначается на должность Генеральным Прокурором Украины. Прокурорские работники Генеральной инспекции, в том числе и на административные должности, назначаются Генеральным Прокурором Украины по представлению руководителя Генеральной инспекции. Важным в проверке добродетели прокуроров является сохранение и соблюдение принципа презумпции добродетели. Суть данного принципа заключается в том, что при отсутствии доказательств обратного, собранные в ходе служебного расследования, представленные в декларации добродетели прокурора сведения считаются достоверными. Также в случае, если в течение шести месяцев после предоставления информации о прокуроре в подразделение внутренней безопасности Генеральной Прокуратуры Украины не поступила информация о недостоверности (в том числе об их неполноте) утверждений, сделанных прокурором в анкете добродетели, такие утверждения прокурора признаются достоверными. Сам же прокурор считается прошедшим тайную проверку добродетели, то есть выполнившим обязанность, закрепленную в ч. 5 ст. 19 Закона Украины «О прокуратуре». Об этом должностным лицом подразделения внутренней безопасности, полномочной проводить тайные проверки добродетели прокуроров, составляется справка, копия которой прилагается к личному делу прокурора.

Кроме того, важной гарантией является право каждого, при наличии у него информации, свидетельствующей о недостоверности (неполноте) одного или нескольких утверждений, указанных конкретным прокурором в анкете добродетели, сообщить об этом удобным для лица способом (почтовым отправлением, электронной почтой, онлайн-сообщением) в управление внутренней безопасности Генеральной инспекции Генеральной Прокуратуры Украины. Согласно установленному порядку, в таком уведомлении должны обязательно указываться: фамилия, имя и отчество прокурора, о котором представляется информация, фактические данные, которые могут быть проверены, а также утверждение, согласно которому, по мнению обличителя, прокурором представлена недостоверная информация (например, о совершении прокурором коррупционного или связанного с коррупцией правонарушения).

Основными задачами Генеральной инспекции в сфере проверки добродетели прокуроров являются: проведение служебных расследований относительно прокуроров и работников органов прокуратуры (кроме Специализированной антикоррупционной прокуратуры), предотвращение правонарушений в органах прокуратуры (кроме Специализированной антикоррупционной прокуратуры). В своей деятельности Генеральная инспекция является независимой от других органов прокуратуры. Структурные подразделения органов прокуратуры и их работники обязаны оказывать содействие Генеральной инспекции при исполнении ею своих функций. В структуру Генеральной инспекции входит управление внутренней безопасности, в состав которого входят: отдел служебных расследований; отдел предотвращения правонарушений в органах прокуратуры; отдел обеспечения соблюдения информационной безопасности в Генеральной Прокуратуре Украины и др.

Основными задачами управления внутренней безопасности Генеральной инспекции, согласно Положению о Генеральной инспекции, являются следующие:

1) контроль над соблюдением работниками Генеральной Прокуратуры (кроме Специализированной антикоррупционной прокуратуры) ограничений и требований, предусмотренных антикоррупционным законодательством, своевременным представлением ими деклараций об имуществе, доходах, расходах финансового характера, изучение этих деклараций на предмет соответствия указанной в них информации фактическому материальному состоянию работников органов прокуратуры;

2) участие в осуществлении тайной проверки добродетели работников Генеральной Прокуратуры Украины (кроме Специализированной антикоррупционной прокуратуры);

3) контроль над соблюдением работниками Генеральной Прокуратуры Украины (кроме Специализированной антикоррупционной прокуратуры) присяги прокурора и Кодекса профессиональной этики и поведения работников прокуратуры;

4) проведение проверки деловых, моральных и профессиональных качеств кандидатов на должности в Генеральную Прокуратуру Украины, участие в осуществлении в установленном порядке специальных проверок сведений о лицах, претендующих на их занятие;

5) обеспечение принятия мер, направленных на предотвращение и урегулирование реального или потенциально-конфликта интересов работников органов прокуратуры;

6) проведение в установленном порядке служебных расследований по фактам совершения прокурорами, работниками органов прокуратуры (кроме Специализированной антикоррупционной прокуратуры) коррупционных деяний, уголовных преступлений, административных правонарушений, дисциплинарных проступков, нарушений

присяги прокурора и Кодекса профессиональной этики и поведения работников прокуратуры;

7) осуществление аналитической работы, направленной на разработку предложений по совершенствованию деятельности в сфере внутренней безопасности органов прокуратуры [10].

В деятельности управления внутренней безопасности Генеральной инспекции очень важную роль играет понимание действий, которые порочат звание прокурора и могут вызвать сомнение в его объективности, беспристрастности и независимости, в честности и неподкупности органов прокуратуры, то есть противоречащих принципу добродетели, к которым относятся:

– совершение действий, содержащих признаки коррупционных или связанных с коррупцией правонарушений, других уголовных правонарушений;

– управление транспортными средствами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения или отказ от прохождения осмотра с целью выявления состояния опьянения и непредоставление документов, подтверждающих, что прокурор не находился в таком состоянии;

– непредоставление или несвоевременное предоставление прокурором без уважительных причин анкеты добродетели прокурора;

– предоставление в анкете добродетели прокурора недостоверных (в том числе неполных) утверждений;

– умышленное сокрытие достоверной информации о совершении другим прокурором действий, нарушающих присягу прокурора или требования Кодекса профессиональной этики и поведения прокуроров;

– противоправные внеслужебные отношения – использование прокурором своих служебных полномочий или служебного статуса и связанных с этим возможностей в пользу своих частных интересов или частных интересов третьих лиц;

– нарушения прокурором требований, запретов и ограничений, установленных Законом Украины «О предотвращении коррупции», «О прокуратуре» [5].

Помимо названных выше негативных действий, О. Томкина отмечает и такие, которые говорят об отсутствии добродетели среди госслужащих и не только органов прокуратуры, а в целом. Так, автор говорит о том, что недобропорядочным является и такое поведение государственно-властных лиц, которым они демонстрируют обществу несдержанность в словах и действиях; невежливость; конфликтность; неуважительное отношение к рядовым гражданам; видимость работы; низкий уровень общей, политической, управленческой, правовой культуры; нескромность в доходах и расходах, более того, неслыханную роскошь имений, автомобилей, других вещей, недвижимости и т. п. Очевидно, все это убеждает людей в недобропорядочной деятельности представителей государственной власти, кроме того, стремительно укореняет негативные стереотипы относительно госслужбы, неблагоприятно влияет на формирование ее позитивного имиджа в Украине и за ее пределами [14, с. 68].

**Выводы.** На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что повышенное внимание к морально-этической составляющей государственной службы, в том числе службы прокуроров, говорит о повышении внимания к личностным характеристикам должностных лиц и качеству несения ими службы. Введение института проверки добродетели прокурора в Украине – приоритетное направление, которое должно быть введено во всех государственных органах и распространяться на всех государственных служащих. В сфере улучшения правового регулирования проверки добродетели прокурора необходимо провести ряд мероприятий, которые будут на-

правлены на усовершенствование самого понятия «добродетели прокурора». Среди них совершенствование самого понятия «добродетели», его конкретизации, поскольку в законе оно имеет слишком абстрактный общий смысл. Кроме того, в законах «Про прокуратуру» и «Про государственную службу» нужно предусмотреть ряд действий, которые противоречат принципу добродетели, нарушают его, а значит, необходимо ввести за это ответственность. Закон и многие ученые понимают и связывают принцип добродетели прокурора с несовершенством коррупционных действий прокурором, хотя на самом деле этот принцип охватывает гораздо больший спектр действий и имеет более широкое содержание.

#### Список использованной литературы:

1. Безвзюк И. Юридикологические особенности проведения тайной проверки добропорядочности прокурора. Научный журнал Национальной академии прокуратуры Украины. 2016. № 3. С. 30–38.
2. Кладченко А. Правовые основы внедрения института добропорядочности в Украине. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2016. № 6. Ч. 2. С. 9–11.
3. О государственной службе: Закон Украины от 10 декабря 2015 г. № 889–VIII. Сведения Верховной Рады. 2016. № 4. Ст. 43.
4. О концепции адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского Союза: Указ Президента Украины от 5 марта 2004 г. № 278/2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
5. О прокуратуре: Закон Украины от 14 октября 2014 г. № 1697–VII. Сведения Верховной Рады. 2015 № № 2–3. Ст. 12.
6. О Стратегии реформирования судостроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015–2020 гг.: Указ Президента Украины от 20 мая 2015 г. № 276/2015.
7. Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 гг.: Закон Украины от 14 октября 2014 г. № 1699–VII. Сведения Верховной Рады. 2014. № 46. Ст. 2047.
8. Об утверждении Правил этического поведения государственных служащих: постановление Кабинета Министров Украины от 11 февраля 2016 г. № 65. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?Docid=248839311>.
9. Отчет о работе Генеральной инспекции Генеральной Прокуратуры Украины // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Украины. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/geninsp.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=208701](https://www.gp.gov.ua/ua/geninsp.html?_m=publications&_t=rec&id=208701).
10. Положения о Генеральной инспекции Генеральной Прокуратуры Украины: Приказ Генерального Прокурора Украины от 16 июня 2016 г. № 204.
11. Порядок организации работы по вопросам внутренней безопасности в органах прокуратуры: приказ Генеральной Прокуратуры Украины от 13 апреля 2017 г. № 111.
12. Порядок проведения тайной проверки добродетели прокуроров в органах прокуратуры Украины: утвержден приказом Генеральной Прокуратуры Украины от 16 июня 2016 г. № 205. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/nddek.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=198069](http://www.gp.gov.ua/ua/nddek.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=198069).
13. Сорокина Н. Добродетель, как необходимая морально-этический составляющая деятельности публичного служащего. Теория и практика: национальный юридический журнал. 2017. Декабрь. С. 39–42.
14. Томкина А. Принцип добропорядочности государственной власти: постановка проблемы. Вестник национальной академии правовых наук Украины. 2014. № 1. С. 65–74.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Подолынный Леонид Анатольевич** – прокурор отдела управления внутренней безопасности Генеральной инспекции Генеральной Прокуратуры Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Podolynnyi Leonid Anatoliiovych** – Public Prosecutor of the Department of Internal Security General Inspectorate of the General Prosecutor's Office of Ukraine

*nayka.snau.leonid@gmail.com*